

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA DE INTEGRIDADE PRIVADA



**MANUAL DE
RESPONSABILIZAÇÃO
DE ENTES PRIVADOS**

3ª edição

Brasília • junho/2026

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul (SAUS), Quadra 5, Bloco A
Ed. Multibrasil, Brasília/DF - CEP: 70.070-050
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO

Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO

Secretária-Executiva

RONALD DA SILVA BALBE

Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA

Corregedora-Geral da União

VALDIRENE PAES MEDEIROS

Ouvidora-Geral da União

MARCELO PONTES VIANNA

Secretário de Integridade Privada

PATRICIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA

Secretária de Integridade Pública

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA

Secretária Nacional de Transparência e Acesso à Informação

Edição da Secretaria de Integridade Privada
Elaborado pela Diretoria de Responsabilização de Entes Privados e pela
Diretoria de Acordos de Leniência.
Atualizada até junho de 2026.

O presente manual consolida os entendimentos da Controladoria-Geral da União sobre as principais normas vigentes e aplicáveis aos procedimentos de responsabilização de entes privados. Normas, manuais e jurisprudências referentes ao estudo da matéria correcional podem ser consultados no sítio da CGU - <https://repositorio.cgu.gov.br/>

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio, desde que citada a fonte.

NOTA DE REGISTRO AOS COLABORADORES

A Secretaria de Integridade Privada registra que o presente manual é fruto da consolidação de trabalhos prévios, por meio dos quais sempre se buscou divulgar qual era o posicionamento deste órgão a respeito das matérias afetas a sua competência. Desse modo, este manual não seria possível sem o trabalho de diversos servidores que contribuíram no desenvolvimento de iniciativas anteriores e que foram agregadas, neste momento, num documento único. Assim, registramos aqui a relação de todos aqueles que participaram, nos mais variados momentos, da produção do conteúdo que compõe ou subsidiou este manual.

Alessandra Lopes de Pinho Pontes Vianna

Aline Cavalcante dos Reis Silva

André Luis Schulz

Antônio Augusto Sousa Fernandes

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Armando De Nardi Neto

Bernardo Correa Cardoso Coelho

Caetano Carqueja de Lara

Camilla Del Isola e Diniz

Érica Bezerra Queiroz Ribeiro

Fabian Gilbert Saraiva Silva Maia

Fábio Luiz de Moraes

Felipe Barbosa Brandt

Felipe Mateus Sampaio da Silva

Flávio Rezende Dematté

Gabriel Pizzetti do Nascimento

Guilherme Henrique Medeiros de Oliveira

João Victor Iosca Viero

Jônia Bumlai Sousa Stiegmeier

Jorge Luís Branco Aguiar

Leandro da Silva Pacheco

Luana Fagundes

Márcio de Aguiar Ribeiro

Marcelo Pontes Vianna

Michel Cunha Tanaka

Paula Araújo Correa

Pedro Ruske Freitas

Rafael Oliveira Prado

Renata Ferreira da Rocha

Renato Amancio Moreira Silva

Renato de Lima França

Renato Machado de Souza

Renato de Oliveira Capanema

Ricardo Garcia de Sousa

Ruan Carlos Albergaria D'Avila

Stefanie Groenwold Campos

Sérgio Luis Borges Cruz

Theo de Andrade e Silva Santos

Tiago Lopes Teixeira

Thiago Braga Smarzaró

Thiago Yudi Takara Ferreira

Vítor César Silva Xavier

Walter Mendes

Wesley Almeida Ferreira

PREFÁCIO À 3ª EDIÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos a terceira edição do Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União (CGU). Desde a publicação da edição anterior, em abril de 2022, este material consolidou-se como uma ferramenta fundamental para orientar a atuação de membros de comissões processantes, autoridades julgadoras e demais servidores públicos que exercem atividades correccionais. O manual, entretanto, ultrapassou os limites da administração pública, sendo utilizado também no setor privado, tanto por pessoas jurídicas eventualmente processadas quanto por empresas que prezam por práticas éticas e pelo fortalecimento da cultura de integridade. Em razão desse reconhecimento e da necessidade de incorporar as recentes atualizações normativas e os novos entendimentos construídos no âmbito da CGU, tornou-se imprescindível o lançamento desta nova edição.

A atualização do manual reflete o contínuo amadurecimento institucional da CGU, resultado de sua experiência na condução de investigações, de processos sancionadores e na orientação técnica das unidades setoriais que integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SisCor). Esse aperfeiçoamento foi enriquecido pelo diálogo permanente com servidores públicos e membros da academia e do setor privado, em diversos eventos e espaços de debate dos quais a CGU participa. Todo esse aprendizado, compartilhado e construído em conjunto, foi essencial para a evolução deste manual. Destacamos, com reconhecimento e gratidão, o empenho dos servidores da carreira de finanças e controle, especialmente aqueles que atuam ou atuaram na Secretaria de Integridade Privada, e cuja dedicação permitiu a revisão, aprimoramento e criação de conteúdos relevantes, sem prejuízo das múltiplas atividades desempenhadas no órgão.

Entre as principais inovações desta edição, merecem destaque a atualização dos normativos que regem a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, especialmente com a entrada em vigor do Decreto nº 11.129/2022, que revogou o Decreto nº 8.420/2015. Também foram incorporadas explicações sobre o termo de compromisso, novo instrumento de negociação criado pela Lei nº 14.600/2023 e regulamentado pela Portaria Normativa CGU nº 155/2024. Este manual agrega, ainda, novos entendimentos e precedentes firmados no âmbito da CGU, tais como os Enunciados Administrativos publicados em 2025, e aprimora a clareza e a didática de diversos temas, com avanços importantes em seções como instrução processual, desconsideração da personalidade jurídica, penalidades, cálculo da sanção de multa, escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes, prescrição, termo de compromisso e acordo de leniência, entre outros pontos revisados. O esforço de tornar a leitura mais fluida e acessível foi um cuidado constante em todo o processo de atualização.

A construção deste material demonstra, também, a importância da colaboração entre os profissionais da atividade correccional e a academia. A aproximação entre os centros de excelência acadêmica e os servidores que operacionalizam o controle administrativo é essencial para promover o debate, fomentar a reflexão crítica e contribuir para o aprimoramento contínuo da gestão pública. Essa troca de experiências, que também ocorre de forma intensa entre a CGU e as unidades correccionais em diferentes esferas federativas, propicia um ambiente de aprendizado mútuo. As dúvidas e questionamentos apresentados por esses parceiros auxiliam a CGU na identificação de temas que demandam orientações mais claras e específicas.

Importante reforçar que este manual tem como objetivo servir de orientação técnica geral para as unidades correcionais do Poder Executivo Federal, conforme as competências atribuídas à CGU pelo Decreto nº 11.330/2023. Entretanto, reconhecemos que as diretrizes aqui apresentadas devem sempre ser aplicadas com a devida ponderação, levando-se em conta as particularidades de cada caso concreto. Comissões processantes e autoridades julgadoras possuem autonomia no exercício de suas atribuições e suas decisões devem estar fundamentadas nas especificidades de cada situação. Ainda assim, permanece resguardada à CGU a prerrogativa de avocar procedimentos em curso, sempre que necessário, para corrigir eventuais falhas processuais, conforme estabelece o mesmo decreto.

Vale destacar que este manual transcende o seu papel de orientação interna. Seu conteúdo é relevante para toda a sociedade, pois trata de um tema essencial ao fortalecimento da integridade privada: a responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração. O manual busca evidenciar, de forma transparente, tanto o poder-dever do Estado em aplicar sanções quanto os limites dessa atuação. Entendemos que a clareza sobre os meios e procedimentos utilizados pela CGU e pelas unidades correcionais é tão importante quanto a apresentação dos resultados alcançados. A legitimidade das ações da CGU está diretamente ligada à conformidade dos seus processos com os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito.

Esperamos, por fim, que a leitura desta nova edição seja agradável, enriquecedora e, sobretudo, instigante, despertando no leitor o interesse em aprofundar-se nos temas tratados e contribuir para o fortalecimento da integridade e da cultura ética tanto no setor público quanto no privado.

CONTEÚDO

NOTA DE REGISTRO AOS COLABORADORES	4
PREFÁCIO À 3ª EDIÇÃO	5
INTRODUÇÃO	12
ORIENTAÇÕES SOBRE O MANUAL	14
1.HISTÓRICO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS	16
1.1 CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO	17
1.2 CONVENÇÃO DA OCDE SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS	18
1.3 CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO.....	19
3.INSTÂNCIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE CORRUPÇÃO.....	21
2.1 INSTÂNCIA PENAL.....	23
2.1.1 RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA	24
2.2 INSTÂNCIA CIVIL	26
2.2.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	26
2.2.2 LEI ANTICORRUPÇÃO	28
2.3 INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA	31
3.PRINCÍPIOS APLICÁVEIS.....	35
3.1 PRINCÍPIO DO DEVER DE APURAÇÃO	35
3.2 PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.....	36
3.3 PRINCÍPIO DO INFORMALISMO MODERADO	38
3.4 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO	40
3.5 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ PROCESSUAL.....	41
4.SUJEITOS DO ATO LESIVO	43
4.1 SUJEITO ATIVO: QUEM RESPONDE PERANTE A LAC?.....	43
4.2 SUJEITO PASSIVO: QUEM SOFRE O ATO LESIVO?	47
4.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL.....	47
4.2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTRANGEIRA	49
4.2.2.1 O suborno de funcionários públicos estrangeiros e outros atos lesivos transnacionais	51
4.2.2.2 Aplicação territorial e extraterritorial da LAC a atos lesivos transnacionais	52
5.RESPONSABILIDADE OBJETIVA	56
6.ESTABILIDADE DA RESPONSABILIDADE	57
6.1 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS E ESTATUTÁRIAS	57
6.1.1 TRANSFORMAÇÃO.....	58
6.1.2 CISÃO	59
6.1.3 INCORPORAÇÃO E FUSÃO	60
6.2 EFEITOS DA DISSOLUÇÃO, FALÊNCIA E AS SITUAÇÕES BAIXADA OU INAPTA	61
6.2.1 DISSOLUÇÃO.....	61
6.2.2 ALIENAÇÃO DE BENS NO PROCESSO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL	64
6.2.3 SITUAÇÕES CADASTRAIS	65
6.2.4 CONSEQUÊNCIAS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO	67

7.SOLIDARIEDADE	70
7.1 CONTROLADORAS E CONTROLADAS	70
7.2 COLIGADAS.....	71
7.3 CONSORCIADAS.....	71
7.4 EFEITOS DA SOLIDARIEDADE	71
8.ATOS LESIVOS: QUAIS CONDUTAS GERAM RESPONSABILIZAÇÃO?	74
8.1 ATOS LESIVOS: ART. 5º, I, II, III, V.....	75
8.1.1 ART. 5º, I.....	75
8.1.2 ART. 5º, II.....	78
8.1.3 ART. 5º, III.....	79
8.1.4 ART. 5º, V.....	80
8.2 ATOS LESIVOS: ART. 5º, IV.....	83
8.2.1 ART. 5º, IV, A	84
8.2.2 ART. 5º, IV, B.....	86
8.2.3 ART. 5º, IV, C	87
8.2.4 ART. 5º, IV, D	88
8.2.5 ART. 5º, IV, E.....	89
8.2.6 ART. 5º, IV, F.....	90
8.2.7 ART. 5º, IV, G.....	91
8.3 CUMULATIVIDADE DA LEI ANTICORRUPÇÃO COM OUTRAS NORMAS SANCIONADORAS	92
9.COMPETÊNCIA PARA APURAR: QUEM DEVE INSTAURAR O PROCESSO?	95
9.1 COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA	95
9.2 COMPETÊNCIAS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	97
9.3 COMPETÊNCIA: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS	98
10.JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE	100
10.1 INVESTIGAÇÃO ADMINISTRATIVA	102
10.1.1 INVESTIGAÇÃO ADMINISTRATIVA DIRETA	102
10.1.2 INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA - IPS	103
10.1.3 INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR - IP.....	104
11.O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR).....	106
11.1 PORTARIA.....	106
11.2 COMISSÃO.....	107
11.2.1 IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO	107
11.3 INSTRUÇÃO PROCESSUAL.....	109
11.3.1 NOTA DE INDICIAÇÃO	110
11.3.2 APRESENTAÇÃO DE EVIDÊNCIAS E INFORMAÇÕES RELACIONADAS A EXISTÊNCIA E APLICAÇÃO DE SEU PROGRAMA DE INTEGRIDADE	110
11.3.3 COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS.....	111
11.3.4 REVELIA E PRÉCLUSÃO	116
11.4 INFORMAÇÕES DO COAF	117
11.5 PROVAS.....	119
11.5.1 PROVA TESTEMUNHAL.....	120
11.5.2 PERÍCIA	120
11.5.3 PROVA DOCUMENTAL	121
11.5.4 SIGILO FISCAL	121

11.5.5 INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA, SIGILO TELEFÔNICO E BANCÁRIO	124
11.5.6 SIGILO BANCÁRIO ENVOLVENDO RECURSOS PÚBLICOS	124
11.5.7 MONITORAMENTO DE E-MAIL CORPORATIVO DE SERVIDOR PÚBLICO	125
11.5.8 PROVA EMPRESTADA	126
11.5.9 INDÍCIOS E PRESUNÇÕES.....	127
11.6 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....	129
11.6.1 INTRODUÇÃO AO TEMA	129
11.6.2 COMPETÊNCIA	131
11.6.3 REQUISITOS.....	131
11.6.4 SUJEITOS QUE PODEM SER ATINGIDOS PELA DESCONSIDERAÇÃO.....	133
11.6.5 ALGUNS PRECEDENTES DA CGU	136
11.7 INDICIAÇÃO	139
11.7.1 DO ATO DE INDICIAÇÃO	139
11.7.2 DA EVENTUAL DEFESA DO ENTE PRIVADO	140
11.8 RELATÓRIO FINAL	143
11.9 ANÁLISE DE REGULARIDADE DO PAR	145
12.COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO	147
12.1. AUTORIDADE COMPETENTE	147
12.2 VINCULAÇÃO RELATIVA DO RELATÓRIO DA COMISSÃO	148
12.3 APURAÇÃO E JULGAMENTO CONJUNTO	150
13.PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO	152
14.PENALIDADES	154
14.1 PENALIDADES ADMINISTRATIVAS DA LAC	154
14.1.1 PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA	154
14.1.2 MULTA.....	156
14.2 PENALIDADES DAS NORMAS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS	156
14.2.1 ADVERTÊNCIA	157
14.2.2 MULTA	158
14.2.3 SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO.....	159
14.2.4 DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE.....	163
14.2.5 DESCREDECIMENTO DO SICAF E DE SISTEMAS CONGÊNERES	165
14.3 CAMPO DE ABRANGÊNCIA DAS LEIS VIGENTES.....	166
14.4 EFEITOS DAS PENAS IMPEDITIVAS DE CONTRATAR EM RELAÇÃO AOS CONTRATOS SUJEITOS À PRORROGAÇÃO	169
14.5 HIPÓTESES DE CUMULAÇÃO DE APURAÇÕES	175
15.CÁLCULO DA SANÇÃO DE MULTA	177
15.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	177
15.2 ROTEIRO PARA O CÁLCULO DA MULTA.....	178
15.3 ETAPA 1: DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO	179
15.3.1 IDENTIFICAÇÃO DO FATURAMENTO BRUTO E EXCLUSÃO DOS TRIBUTOS	179
15.3.2 FORMAS DE OBTENÇÃO DO VALOR DO FATURAMENTO BRUTO ANUAL	181
15.3.2.1 Compartilhamento de informações tributárias à Secretaria da Receita Federal do Brasil -SRFB.....	182
15.3.2.2 Sobre outras formas de obtenção do valor do faturamento bruto anual	184
15.3.3 IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DO VALOR DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR AO PAR	185

15.4 ETAPA 2: DEFINIÇÃO DA ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO	187
15.4.1 PARÂMETROS AGRAVANTES	188
15.4.2 PARÂMETROS ATENUANTES	195
15.5 ETAPA 3 – CÁLCULO DA MULTA PRELIMINAR	199
15.5.1 SITUAÇÕES ESPECIAIS: AUSÊNCIA DE TODOS OS PARÂMETROS AGRAVANTE E ATENUANTES OU RESULTADO DAS OPERAÇÕES DE SOMA E SUBTRAÇÃO IGUAL OU MENOR A ZERO	199
15.6 ETAPA 4: LIMITES MÍNIMO E MÁXIMO DO VALOR DA MULTA.	200
15.6.1 CÁLCULO DO VALOR DA VANTAGEM AUFERIDA OU PRETENDIDA	201
15.7 ETAPA 5 - CALIBRAGEM DA MULTA PRELIMINAR	202
16.ESCALONAMENTO DAS CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES E ATENUANTES.....	204
17.DOSIMETRIA PARA APLICAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA	209
18.CUMPRIMENTO DA SANÇÕES	212
18.1 FLUXO DA DECISÃO FINAL DO PAR.....	212
18.2 FLUXO DE COMUNICAÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA	214
18.3 FLUXO DE EXECUÇÃO DA MULTA	216
18.3.1 CENÁRIO 1: PAGAMENTO DA MULTA DENTRO DO PRAZO	216
18.3.2 CENÁRIO 2: NÃO PAGAMENTO DA MULTA	218
18.3.3 CENÁRIO 3: PAGAMENTO DA MULTA APÓS O SEU VENCIMENTO.....	220
18.4 FLUXO DE EXECUÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA.....	221
18.4.1 REQUISITOS DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA CONDENAÇÃO	223
19. PRESCRIÇÃO: QUAL O PRAZO PARA APLICAR AS SANÇÕES?	226
19.1 PRESCRIÇÃO NA LEI Nº 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO).....	226
19.1.1 PRAZO E TERMOS INICIAIS	226
19.1.1.1 Infração continuada	227
19.1.1.2 Infração permanente.....	228
19.1.1.3 Infração instantânea.....	228
19.1.2 REGRA GERAL E REGRA ESPECIAL PARA O TERMO DE INÍCIO DA PRESCRIÇÃO	228
19.1.3 A CONFIGURAÇÃO DA CIÊNCIA DA INFRAÇÃO	233
19.1.4 PECULIARIDADES NA CIÊNCIA DA INFRAÇÃO EM SITUAÇÕES ESPECÍFICAS	235
19.1.4.1 Notícias veiculadas na mídia	235
19.1.4.2 Provas sob sigilo judicial ou indisponíveis	236
19.1.4.3 Operações especiais	237
19.1.4.4 Denúncia anônima	238
19.1.5 INTERRUPÇÃO E SUSPENSÃO	241
19.1.5.1 Cenários com negociação de acordo de leniência e termo de compromisso	242
19.1.6 INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE	243
19.2 PRESCRIÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS).....	244
19.3 PRESCRIÇÃO EM OUTRAS LEIS FEDERAIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....	245
19.3.1 APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.873/1999, PRAZO GERAL E TERMOS INICIAIS.....	245
19.3.2 PRAZO ESPECIAL: APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO PENAL QUANDO O FATO CONSTITUI CRIME	246
19.3.3 INTERRUPÇÃO E SUSPENSÃO	250
19.3.4 PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE	252

20. O TERMO DE COMPROMISSO	254
20.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS	254
20.2 COMPETÊNCIA	255
20.3 REQUISITOS	255
20.4 BENEFÍCIOS	255
20.5 REQUERIMENTO E CELEBRAÇÃO	256
21. O ACORDO DE LENIÊNCIA	258
21.1 AUTORIDADE COMPETENTE PARA CELEBRAR O ACORDO DE LENIÊNCIA	258
21.2 REQUISITOS LEGAIS.....	259
21.2.1 A PESSOA JURÍDICA SEJA A PRIMEIRA A SE MANIFESTAR, QUANDO TAL CIRCUNSTÂNCIA FOR RELEVANTE ...	259
21.2.2 A PESSOA JURÍDICA CESSE COMPLETAMENTE SEU ENVOLVIMENTO NA INFRAÇÃO INVESTIGADA A PARTIR DA DATA DE PROPOSITURA DO ACORDO	261
21.2.3 A PESSOA JURÍDICA ADMITA SUA PARTICIPAÇÃO NO ILÍCITO E COOPERE PLENA E PERMANENTEMENTE COM AS INVESTIGAÇÕES E O PROCESSO ADMINISTRATIVO	261
21.2.4 ACORDO DE LENIÊNCIA NO ÂMBITO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	262
22.3 COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL.....	262
22.3.1 PARTICIPAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	263
22.3.2 INTERLOCUÇÃO COM O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	264
22.3.3 COORDENAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	264
21.3 A FORMALIZAÇÃO DA PROPOSTA DE ACORDO DE LENIÊNCIA	265
23.3.1 DA NEGOCIAÇÃO DE ACORDO DE LENIÊNCIA	266
23.3.2 ASPECTOS FINANCEIROS DO ACORDO DE LENIÊNCIA	267
23.3.3 SIGILO DAS NEGOCIAÇÕES E PROTEÇÃO DA PROPONENTE	269
23.3.4 BENEFÍCIOS E EFEITOS DECORRENTES DO ACORDO DE LENIÊNCIA	269
22. A PUBLICIDADE NO PAR	273
23. CADASTROS PÚBLICOS DE SANÇÕES	276
23.1 CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS (CEIS)	278
23.2 CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS PUNIDAS (CNEP)	280
23.3 UTILIZAÇÃO DOS CADASTROS: NO PODER EXECUTIVO FEDERAL	280
23.4 UTILIZAÇÃO DOS CADASTROS: DEMAIS PODERES E ESFERAS DE GOVERNO	281
23.5 CONSULTA AO CEIS/CNEP: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	282
23.6 EMISSÃO DE CERTIDÕES	282
REFERÊNCIAS	283

INTRODUÇÃO

A corrupção é um mal que afeta a sociedade em múltiplas dimensões. Ao promover o desvio de recursos públicos que deveriam ser aplicados em políticas públicas, como as de educação básica, saúde e assistência social, por exemplo, ela promove a precarização das condições de vida de todos, mas, especialmente, daqueles que mais necessitam dessas políticas. Os efeitos da corrupção, entretanto, vão muito além de restringir a atuação do Estado.

A corrupção, antes de tudo, gera um ônus para a atividade econômica, impõe custo adicional sobre as transações comerciais, gera distorções de mercado, impacta no preço final dos produtos para o consumidor, reduz a geração de empregos e afasta novos empreendedores. O país que não combate a falta de ética nas relações entre setor público e setor privado limita sua expansão econômica e reduz sua capacidade de desenvolvimento social.

Conforme será abordado em ponto específico, resta inequívoca a disposição do Estado Brasileiro em celebrar e convalidar acordos e convenções internacionais que abordam a prevenção e o combate à corrupção. Tal disposição se materializa em grande medida na edição da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC).

Corolário do constitucionalismo global, o atualmente denominado princípio constitucional anticorrupção orienta o direito fundamental, coletivo e transversal à luta contra a corrupção. Nas-cida no âmago desse direito, a Lei nº 12.846/2013, integrante dos micro sistemas extrapenais anticorrupção e de tutela coletiva, reconhece o protagonismo da pessoa jurídica no debate sobre o fenômeno corruptivo, por ser agente multiplicador de valores econômicos, sociais e políticos. Assim, a LAC definiu institutos com efeitos práticos relevantes para desencorajar atuações negativas e fomentar atuações positivas por parte das empresas, das quais se espera desempenho ativo na árdua tarefa de prevenir e combater a corrupção, visando colaboração efetiva com o fortalecimento da democracia, da república e do Estado de direito nacionais.

Ao contrário do que uma primeira leitura poderia indicar, a LAC não se limita a dotar o Estado de novas formas de sanção a pessoas jurídicas. Trata-se do estabelecimento de uma verdadeira política pública, voltada para fomentar uma cultura empresarial mais ética. Trata-se da política de promoção de integridade no setor público e privado.

Por esse motivo, a LAC previu dispositivos que recompensam as empresas que colaboram com o Estado, noticiam as irregularidades de que têm conhecimento e adotam efetivos programas de integridade e prevenção de ocorrência de ilícitos.

Espera-se, assim, que as empresas adotem uma postura proativa de supervisão da conduta de seus funcionários e que, no caso de detecção de um ilícito, a pessoa jurídica busque as autoridades competentes para reportar tal ato. Nesse sentido, a LAC previu fatores atenuantes para as pessoas jurídicas que noticiem a ocorrência de ilícitos, cooperem com a apuração do Estado e possuam programas de integridade. Nesse contexto, a norma previu ainda a possibilidade de a Controladoria-Geral da União negociar acordos de leniência com as pessoas jurídicas que preencherem todos os requisitos legais.

O presente Manual tem por objetivo consolidar e tornar público o posicionamento da Controladoria-Geral da União sobre a aplicação da Lei nº 12.846/2013. Nesse sentido, esta publicação

cumpra uma dupla finalidade. A primeira, de instrumentalizar os agentes públicos que, no exercício das atividades correcionais de seus órgãos e entidades públicas, forem incumbidos da nobre missão de conduzir os procedimentos administrativos previstos pela LAC. A segunda, de assegurar a observância do princípio constitucional do devido processo legal, dando transparência para os entes privados passíveis de responsabilização de quais são os entendimentos aplicados por este órgão quando do processamento administrativo de atos lesivos.

ORIENTAÇÕES SOBRE O MANUAL

Para uma leitura e utilização adequada do conteúdo disponibilizado neste manual, três importantes observações devem ser seguidas.

Atualização.

Este manual será constantemente atualizado de acordo com os entendimentos da Controladoria-Geral da União sobre a matéria. Para tanto, observe sempre a data de atualização do manual e verifique qual a última versão publicada nos sítios oficiais da CGU:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/normativos/normativos>

Complementariedade.

Em razão da complexidade e especificidade de algumas matérias relativas à Lei nº 12.846/2013, a CGU elaborou outro manual específico para auxiliar na sua aplicação. Trata-se de manual orientativo da avaliação do programa de integridade de entes privados, para fins de cálculo da multa no processo administrativo de responsabilização. O manual pode ser encontrado nos sítios oficiais da CGU, conforme acima indicado.

A presente versão deste manual passou a incluir o documento Sugestão de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes, visando facilitar o trabalho dos operadores do direito.

Normas de regência.

A Lei nº 12.846/2013 deixou margem específica para que alguns de seus aspectos fossem objeto de regulamentação infralegal. Por se tratar de norma nacional, espera-se que esse manual seja útil também para os operadores do direito em âmbito estadual e municipal. Todavia, é importante registrar que o conteúdo deste manual se baseia especificamente nos regulamentos adotados no âmbito do Poder Executivo federal, notadamente, o Decreto nº 11.129/2022, a Portaria Normativa CGU nº 909/2015, a Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Portaria Normativa CGU nº 27/2022, e a Portaria Normativa CGU nº 155/2024. Tais normas podem não espelhar a realidade normativa de alguns estados e Municípios.

Especificamente sobre o Decreto nº 11.129/2022, de acordo com seu art. 69, ressalte-se que as novas disposições regulamentares se aplicaram imediatamente aos processos em curso quando de sua entrada em vigor, resguardados os atos praticados antes de sua vigência. Portanto, sob essa perspectiva, e para fins de análise da adequação do ato processual ao regulamento, deve-se considerar apenas a data da prática do ato processual em questão, em observância ao postulado *tempus regit actum*, independentemente da data de ocorrência dos fatos sob apuração e da data de instauração do Processo Administrativo de Responsabilização.

Deve-se considerar, ainda, que a aplicação do decreto regulamentar vigente ao tempo do ato processual praticado (*tempus regit actum*) impõe-se também ao relatório final, ato processual no qual, dentre outras análises, são apurados os fatores de dosimetria para quantificação da multa eventualmente imposta (art. 24 c/c art. 69, ambos do Decreto nº 11.129/2022). Assim, se o relatório final for exarado a partir de 18/07/2022 (data de entrada em vigor do Decreto nº 11.129/2022), impõe-se a aplicação do Decreto nº 11.129/2022, inclusive no que tange ao cálculo da pena de multa

aplicável. Ao seu turno, se o relatório final foi produzido até 17/07/2022 (inclusive), incide sobre ele o Decreto nº 8.420/2015, bem como os parâmetros para a dosimetria da multa que eram previstas em tal regulamento. Esse entendimento foi sedimentado pela CGU no Enunciado SIPRI/CGU nº 1/2025, aprovado pela Portaria nº 3.032, de 9 de setembro de 2025, abaixo transcrito:

Enunciado SIPRI/CGU nº 1/2025

O Decreto nº 11.129/2022 aplica-se desde a sua vigência, em 18.07.2022, a todos os atos processuais dos Processos Administrativos de Responsabilização com base na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Nesse sentido, se o Relatório Final foi exarado a partir de 18.07.2022, a dosimetria da multa deve observar os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, ainda que os fatos sob apuração tenham ocorrido em data anterior ao início de sua vigência ou que os critérios de dosimetria previstos no revogado Decreto nº 8.420/2015 sejam mais favoráveis ao ente privado.

Dessa forma, devem ser afastadas interpretações que visem a aplicação integral do regulamento que resulte em multa mais branda à pessoa jurídica processada; e mais ainda, interpretações que busquem mesclar o Decreto nº 11.129/2022 e o Decreto nº 8.420/2015, com o objetivo de utilizar os parâmetros mais favoráveis para o cálculo da multa em cada regulamento.

1. HISTÓRICO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Sabe-se que a corrupção é um dos maiores problemas que nosso País enfrenta, pois afeta diretamente o bem-estar dos brasileiros quando diminui os investimentos públicos na saúde, na educação, em infraestrutura, em segurança, em habitação, entre outros direitos essenciais à vida, e fere a própria Constituição Federal, quando amplia a exclusão social e a desigualdade econômica.

Assim, o fenômeno da corrupção representa uma ameaça para o Estado de Direito e para a sociedade democrática, seja porque atinge a representação popular, que subentende a separação dos Poderes, seja porque atinge os direitos fundamentais. Neste último aspecto, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, menciona em seu Preâmbulo uma relação de causa e efeito entre a ignorância, o esquecimento e o desprezo dos direitos do homem, e a corrupção dos governos. A corrupção atinge direitos econômicos e sociais, dá lugar a tratamento discriminador e desigual e é fonte de apropriação indevida de bens e do surgimento de monopólios que suprimem ou enfraquecem a liberdade empresarial ou comercial.

Por outro lado, é inquestionável que a Administração Pública exerce um papel fundamental para preservação do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. De certo, cabe à Administração Pública a concretização de direitos sociais fundamentais, como saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, lazer, segurança pública; enfim, direitos essenciais para a própria sobrevivência humana com o mínimo de dignidade.

Desse modo, a efetivação de tais direitos não se coaduna com uma administração desonesta e negligente. Faz-se imperioso, portanto, que todo agente público – desde o que integra o mais alto escalão até o mais baixo – atue com observância irrestrita aos princípios que regem a boa Administração Pública, consolidados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, regra balizadora para o administrador público, da qual não pode se afastar, sob pena de sacrificar vários direitos fundamentais.

De certo, combater a corrupção não é uma tarefa fácil, pelo contrário, requer muito esforço. É um grande desafio e as dificuldades são as mais variadas. Ainda assim, as iniciativas da sociedade civil vêm surgindo e se consolidando em todo o País. O exercício da cidadania e do controle social da gestão pública ganhou relevância e visibilidade com novas ferramentas de mobilização como a Internet e as redes sociais.

Desde a década de 90, a corrupção começou a ser tema de interesse dos mais diferentes países, que iniciaram regionalmente processos de acordos de ação conjunta nesse âmbito. Entretanto, as primeiras convenções firmadas não cobriam todas as regiões do mundo, deixando de lado grande parte dos países da Ásia e do Oriente Médio. Também alguns acordos apenas se referiam a abordagens específicas, como o suborno. Assim, a comunidade internacional manifestou o interesse de delinear um acordo verdadeiramente global e capaz de prevenir e combater a corrupção em todas as suas formas.

São exemplos desse esforço internacional de combate à corrupção a Convenção Interamericana contra a Corrupção, celebrada pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1996; a Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, celebrada em 1997; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção celebrada em 2003, as quais serão explicitadas a seguir.

1.1 CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

A Convenção Interamericana contra a Corrupção – conhecida como “Convenção de Caracas” – foi adotada pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 29 de março de 1996, e aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002. Ela entrou em vigor no Brasil em 24 de agosto de 2002 e foi promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, adquirindo status de lei ordinária no ordenamento jurídico nacional.

Adotada como um instrumento de combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculadas a esse exercício, a Convenção almeja que sejam reforçadas as instituições democráticas e evitadas distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social. Assim, ela pretende levar os Estados a envidarem todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção por intermédio da criação e do fortalecimento dos mecanismos voltados para tanto, inclusive aqueles que envolvam a cooperação entre os Estados.

A seguir, são mencionados os dispositivos contidos no art. III da norma internacional, que tratam das medidas preventivas de combate à corrupção:

Artigo III

Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

- 1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.*
- 2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.*
- 3. Instruções ao pessoal dos órgãos públicos a fim de garantir o adequado entendimento de suas responsabilidades e das normas éticas que regem as suas atividades.*
- 4. Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.*
- 5. Sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.*
- 6. Sistemas para arrecadação e controle da renda do Estado que impeçam a prática da corrupção.*
- 7. Leis que vedem tratamento tributário favorável a qualquer pessoa física ou jurídica em relação a despesas efetuadas com violação dos dispositivos legais dos Estados Partes contra a corrupção.*

8. *Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.*
9. *Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar as práticas corruptas.*
10. *Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.*
11. *Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.*
12. *O estudo de novas medidas de prevenção, que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.*

Dessarte, a Convenção Interamericana contra a Corrupção objetivou ser um instrumento de reforço da lógica de ações governamentais de prevenção, detecção, punição e erradicação à corrupção, assim como trouxe disposições acerca do fortalecimento da cooperação internacional e da tipificação de atos corruptivos.

1.2 CONVENÇÃO DA OCDE SOBRE O COMBATE À CORRUPÇÃO EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é formada por 30 países, entre os quais algumas das economias mais desenvolvidas e das democracias mais consolidadas, responsáveis pela produção de mais de dois terços das riquezas do mundo.

No início dos anos 90, influenciada por política comercial já adotada nos Estados Unidos da América, particularmente sob os reflexos de uma legislação mais rigorosa contra a corrupção praticada por empresas norte-americanas no exterior (*Foreign Corrupt Practices Act – FCPA*, de 1977), a OCDE passou a se empenhar no debate sobre a corrupção nas transações econômicas transnacionais.

Como resultado direto do contexto ora explanado, a OCDE estabeleceu a convenção que visa promover a adequação das legislações nacionais a respeito do agente privado que pratica corrupção em transações econômicas internacionais. Restou então formalizada, em Paris, em 17 de dezembro de 1997, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. O normativo em tela foi promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Na forma do art. 1º, foi entabulado o dever de que os Estados-Partes tomassem as medidas necessárias à criminalização do suborno transnacional e no art. 2º prescreveu-se a necessidade de responsabilização das pessoas jurídicas pela corrupção de funcionários públicos estrangeiros. O Brasil, em cumprimento ao pactuado na referida Convenção incluiu no Código Penal, por meio da Lei nº 10.467/2002, um capítulo específico tratando dos crimes praticados por particular contra a Administração Pública Estrangeira (arts. 337-B a 337-D) e, por meio da Lei nº 12.846/2013, estabeleceu a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira.

1.3 CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

Ao reconhecer a necessidade de um instrumento global que pudesse auxiliar os Estados-membros no enfrentamento à corrupção, foi aprovada em 29 de setembro de 2003, na cidade de Mérida (México), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, instrumento jurídico anticorrupção que estabelece regras obrigatórias aos países signatários. A convenção oferece um caminho para a criação de uma resposta global para a questão da corrupção.

A convenção é composta por 71 artigos, divididos em 8 capítulos. Os mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam dos seguintes temas: prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. São esses capítulos que requerem adaptações legislativas e/ou ações concomitantes à aplicação da convenção a cada país.

No capítulo que trata sobre prevenção à corrupção, a Convenção prevê que os Estados Partes implementem políticas efetivas contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito tais como a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros, além de recomendar a adoção de uma série de medidas para combater o fenômeno da corrupção. Em seguida, destaca-se o artigo 9, Capítulo II, o qual versa sobre as medidas preventivas:

Artigo 9

Contratação pública e gestão da fazenda pública

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão abordar, entre outras coisas:

A difusão pública de informação relativa a procedimentos de contratação pública e contratos, incluída informação sobre licitações e informação pertinente ou oportuna sobre a adjudicação de contratos, a fim de que os licitadores potenciais disponham de tempo suficiente para preparar e apresentar suas ofertas;

A formulação prévia das condições de participação, incluídos critérios de seleção e adjudicação e regras de licitação, assim como sua publicação;

A aplicação de critérios objetivos e predeterminados para a adoção de decisões sobre a contratação pública a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correta das regras ou procedimentos;

Um mecanismo eficaz de exame interno, incluindo um sistema eficaz de apelação, para garantir recursos e soluções legais no caso de não se respeitarem as regras ou os procedimentos estabelecidos conforme o presente parágrafo;

Quando proceda, a adoção de medidas para regulamentar as questões relativas ao pessoal encarregado da contratação pública, em particular declarações de interesse relativo de determinadas contratações públicas, procedimentos de pré-seleção e requisitos de capacitação.

2. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública.

Essas medidas abarcarão, entre outras coisas:

- *Procedimentos para a aprovação do pressuposto nacional;*
- *A apresentação oportuna de informação sobre gastos e ingressos;*
- *Um sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão correspondente;*
- *Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno; e*
- *Quando proceda, a adoção de medidas corretivas em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo.*

3. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará as medidas que sejam necessárias nos âmbitos civil e administrativo para preservar a integridade dos livros e registros contábeis, financeiros ou outros documentos relacionados com os gastos e ingressos públicos e para prevenir a falsificação desses documentos.

O Governo brasileiro aderiu à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 9 de dezembro de 2003 e, em 31 de janeiro de 2006, foi editado o Decreto nº 5.687, que promulgou a Convenção, ingressando no sistema jurídico brasileiro como lei ordinária.

3. INSTÂNCIAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS DE CORRUPÇÃO

Etimologicamente, a palavra corrupção vem do latim *corruptio*, cujo sentido seria "deterioração", "alteração", "depravação"¹.

Popularmente, a expressão corrupção é utilizada para definir os atos reprováveis, que geram prejuízos à população e estão diretamente ligados à ética, podendo ocorrer tanto nas relações com a Administração quanto apenas entre particulares.

A transparência internacional define corrupção como sendo “o abuso do poder confiado para ganho privado”² e apresenta diversos “atos ou formas de corrupção”, tais como o suborno (*bribery*), a fraude e o desvio (*embezzlement*), o conflito de interesses (*conflict of interests*), o nepotismo (*nepotism*), a lavagem de dinheiro (*money laundering*), entre outros.

Percebe-se, assim, uma variedade de acepções, cujo fio comum é a reprovabilidade social a respeito, ensejando, assim, a necessidade de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas que pratiquem atos de corrupção. Estes, na acepção ampla que se considera neste momento, são passíveis de responsabilização nas esferas penal, civil e administrativa.

Em linhas gerais, os atos de corrupção são tipificados, no âmbito **penal**, como crimes contra a Administração Pública (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal – CP), crimes contra a Ordem Econômica e a Ordem Tributária (Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990); no âmbito **civil**, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) constitui o principal instrumento de repressão à corrupção; no âmbito **administrativo**, pode ser mencionada a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que, dentre outras situações, prevê a responsabilização de servidores públicos por práticas relacionadas à corrupção, bem como as normas de licitações e contratos³, em especial a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que prevê sanções para as irregularidades praticadas por fornecedores (pessoas físicas ou jurídicas).

Nesse cenário de multiplicidade de responsabilização de pessoas físicas e jurídicas insere-se a Lei Anticorrupção - LAC, dispondo, em âmbito administrativo e civil, sobre a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas que cometam atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira, desde que praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Estes atos lesivos, por sua vez, compõem esse espectro dos atos de corrupção, na forma aqui comentada.

Registre-se que essas diferentes esferas atuam de maneira independente. Em outras palavras, para a realização de uma apuração na seara administrativa, não se deve aguardar a atuação das instâncias civil ou penal, podendo as apurações correrem paralelamente.

Do mesmo modo, em regra, as conclusões das apurações no âmbito penal e civil não vincularão as conclusões das investigações da Administração. Em se tratando das exceções, a título exempli-

1 Dicionário Escolar Latino-Português, organizado por Ernesto Faria 3ª Edição, 1962. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001612.pdf>>, acesso em 15mai2019.

2 *How do you define corruption? Generally speaking as “the abuse of entrusted power for private gain”*. Disponível em <<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>>, acesso em 15mai2019.

3 Há também outras leis que regem as contratações no setor público. São elas: Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei Geral de Licitações e Contratos; Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 – Lei do Pregão, ambas revogadas pela Lei nº 14.133/2021; Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 – Regime Diferenciado de Contratações (RDC), revogada parcialmente pela Lei nº 14.133/2021; e Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais).

ficativo, pode ser mencionado o art. 126 da Lei nº 8.112/90, segundo o qual “a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”.

Diferentemente, a LAC não prevê expressamente nenhuma hipótese de repercussão das decisões de outras esferas nas apurações conduzidas em seu âmbito.

Não obstante, cabe mencionar que os artigos 66 e 67 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – CPP), preveem a impossibilidade de propositura de ação civil de ressarcimento de danos sobre determinada matéria, quando naquele juízo ocorrer a negativa de materialidade.

Assim, uma vez que a decisão penal conclusiva quanto à inexistência material de fato considerado ilícito implica a impossibilidade de cobrança de eventual dano (vinculação da instância cível às decisões penais), é razoável concluir-se que também impossibilita a ação administrativa que se fundamente em ato lesivo, caso das apurações decorrentes da Lei nº 12.846/2013.

Oportuno frisar que circunstâncias que não afastam a existência dos fatos, como falta de provas para a condenação ou ocorrência de prescrição, não vinculam as apurações em face de entes privados, realizadas pela Administração, já que não implicam a negativa de materialidade mencionada

Ainda acerca do tema, cabe trazer à baila o entendimento consolidado do STF:

*Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, **são independentes as instâncias administrativa, cível e penal, excepcionando-se apenas as hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa da autoria ou da materialidade do fato.** Precedentes. 2. Inexiste violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando é oportunizada ao servidor a faculdade de participar de todo o Processo Administrativo Disciplinar do qual é parte, inclusive com a oportunidade de remarcar perícia médica solicitada. 3. Não se admite, na estreia via do mandado de segurança, a realização de dilação probatória. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC” – grifos acrescidos.*

(STF, RMS 35469 AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 11/03/2019)

No que tange à separação da instância administrativa com o campo de atuação do Tribunal de Contas da União -TCU, é válido ressaltar que a regularidade de contas julgada por aquela Corte não impede a responsabilização de servidores ou entes privados pela Administração. Nessa linha de raciocínio, vale citar o seguinte julgado:

*ATRIBUIÇÕES – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – COMISSÃO CONDUTORA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – INDEPENDÊNCIA. **Surgem independentes as atribuições da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União e de comissão condutora de processo administrativo.** Os primeiros são órgãos responsáveis, respectivamente, pelo controle interno e externo das contas dos administradores. A cargo da comissão fica a apuração de falta funcional. (...)*

Relatório (...)

*5. A circunstância de terem sido eventualmente aprovadas tanto pelo Tribunal de Contas da União – TCU quanto pela Controladoria-Geral da União – CGU as contas analisadas em autos do processo disciplinar, embora indiquem a existência de alguma divergência, não demonstra a presença de direito líquido e certo a ser tutelado. **A comissão processante, no exercício da atividade de apurar a conduta ilícita praticada, tem ampla liberdade de agir, não remanescendo adstrita a conclusões de órgãos de controle interno ou externo a respeito das contas impugnadas**” – grifos acrescentados.*

(STF, RMS 29912, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJE 09/05/2012)

No entanto, segundo parecer vinculante da Advocacia-Geral da União, a decisão da Corte de Contas que negue existência de fato ou autoria pode repercutir na esfera administrativa. Confira-se:

Parecer GQ-55 da AGU, de 30 de janeiro de 1995, vinculante:

Contraditório, ampla defesa, prescrição e consequências do julgamento da regularidade de contas pelo Tribunal de Contas da União no processo administrativo disciplinar. [...] 29. A decisão do TCU, adotada em vista de sua função institucional, repercute na ação disciplinar dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública na hipótese em que venha negar especialmente a existência do fato ou a autoria. 30. O julgamento da regularidade das contas, por si só, não indica a falta de tipificação de infração administrativa [...].

A título de referência, considerando que sua aplicação para fins de responsabilização de pessoas jurídicas tem efeitos limitados, faz-se menção ainda a disposição específica constante da Lei nº 13.869/2019. Conhecida como Lei de Abuso de Autoridade, referido diploma estabeleceu que o julgamento na esfera penal vincula às esferas civil e administrativo-disciplinar, quando reconhece a ocorrência de uma das excludentes de ilicitude. Essa é a previsão do art. 8º de tal Lei:

Art. 8º Faz coisa julgada em âmbito cível, assim como no administrativo-disciplinar, a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Como será visto em item específico deste manual, a responsabilização de pessoas jurídicas prevista pela Lei nº 12.846/2013 estabeleceu o instituto da responsabilização objetiva. Portanto, há que se perquirir no caso concreto, diante de todos os elementos caracterizadores do ato lesivo, se eventual julgamento na esfera penal nos termos do mencionado art. 8º poderia afastar a responsabilização da pessoa jurídica.

Assenta-se, assim, que a regra é a independência das instâncias. Apenas em situações excepcionais, de negativa de materialidade ou autoria, poderá haver a interferência referida acima.

2.1 INSTÂNCIA PENAL

O Código Penal, em seus artigos 312 a 359, prevê uma série de crimes contra a Administração Pública, os quais se somam a outros constantes de leis penais extravagantes que tangenciam a corrupção, possuindo como sujeito ativo apenas a pessoa física.

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, inseriu no Código Penal crimes relacionados a licitações e contratos administrativos, consistindo em condutas danosas à administração pública, à moralidade

administrativa e aos interesses dos demais participantes de licitações, passíveis de verificação nas mais diversas fases do procedimento licitatório e respectivo contrato administrativo, abrangendo situações que vão desde a concepção do instrumento convocatório à efetiva execução do contrato.

Ainda, é importante destacar que muitos atos de corrupção empresarial, previstos como atos lesivos na Lei nº 12.846/2013, configuram, também, ilícito penal tipificado em lei específica. Em tais casos, do ponto de vista penal, restaria a apuração da conduta das pessoas físicas responsáveis pelos atos em questão, sem prejuízo de, no âmbito administrativo, serem conduzidos os processos de responsabilização da pessoa jurídica e do agente público eventualmente relacionado às irregularidades.

Outro ponto a destacar é que, no Brasil, ao contrário do que ocorre em vários países, a corrupção nas relações privadas não é considerada crime. Tanto a corrupção passiva quanto a ativa, tipificadas, respectivamente, nos artigos 317 e 333 do CP, pressupõem a figura do "funcionário público ou equiparado", qualificado nos termos do que estabelece o art. 327⁴ do CP.

Diante deste panorama de ausência de legislação específica que criminalize a corrupção privada, os fatos ocorridos nessa esfera são, normalmente, enquadrados em outros ilícitos, tais como estelionato (art. 171 do CP), violação do segredo funcional (art. 154 do CP) e concorrência desleal (art. 195 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996)⁵.

2.1.1 RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA

É certo que a atual redação do Código Penal Brasileiro não traz a possibilidade de responsabilização criminal de pessoas jurídicas.

Porém, a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação a esse respeito, ao determinar, no § 3º do art. 225⁶, a cominação de sanções penais às pessoas físicas e **jurídicas** causadoras de danos ao meio ambiente.

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), ao regulamentar a matéria, previu a separação da responsabilidade individual dos administradores e da empresa, conforme art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Desse modo, tem-se que, após regular processo criminal em face da empresa violadora da legislação ambiental, podem lhe ser cominadas isolada, cumulativa ou alternativamente, as sanções

4 Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

5 Importa aqui sublinhar que o art. 21 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção orienta os Estados membros no sentido de que seja regulamentado também o suborno no setor privado.

6 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (...)

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

descritas no art. 21 da Lei de Crimes Ambientais, quais sejam, multa, pena restritiva de direitos e prestação de serviços à comunidade. O art. 22 do supracitado diploma legal detalha as modalidades de penalidade restritiva de direitos, aplicáveis às pessoas jurídicas, a saber:

Art. 22. As penas restritivas de direitos da pessoa jurídica são:

I - suspensão parcial ou total de atividades;

II - interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;

III - proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

Como se observa, a pessoa jurídica que pratique atos ou condutas lesivas ao meio ambiente pode sofrer sanção penal restritiva de direitos, com repercussão na seara administrativa, vez que poderá ser proibida de contratar com o Poder Público, nos moldes do que preceitua o sobredito art. 22 da Lei de Crimes Ambientais.

Importante frisar, contudo, que a infração ambiental é hoje a única hipótese prevista em lei de responsabilização criminal de pessoa jurídica no ordenamento pátrio. Quanto às apurações relacionadas à corrupção, a esfera penal alcança somente as pessoas físicas.

Apenas para registro, anote-se que parte da doutrina é contrária à responsabilização penal da pessoa jurídica, por entender que lhe faltariam três capacidades essenciais à imputação penal, quais sejam, a de ação, a de culpabilidade e a de pena. Não obstante, o STF já decidiu em sentido oposto, em sede de Recurso Extraordinário (RE 548181/PR), ocasião em que reconheceu, ainda, a possibilidade de se processar criminalmente uma pessoa jurídica, mesmo que não haja ação penal em curso contra a pessoa física responsável pela empresa. Veja-se:

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO CONCOMITANTE DA PESSOA FÍSICA QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. O art. 225, §3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação. 2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. 3. Condicionar a aplicação do art. 225, §3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental. 4. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram no exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta

e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual. 5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido” – grifos acrescidos.(STF, RE 548181, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe-30/10/2014)

Portanto, resta consolidada na legislação e jurisprudência nacionais a possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas pela prática de crimes ambientais.

2.2 INSTÂNCIA CIVIL

2.2.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo estudo realizado no âmbito da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU, sobre a incidência e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA)⁷, poder-se-ia definir improbidade como sendo “aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal.”

Com efeito, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, tipifica condutas reprováveis, praticadas contra o Poder Público, denominadas **atos de improbidade**, cuja prática acarretará as sanções nela previstas, comináveis a todas as espécies de agentes públicos. Visando alcançar também os colaboradores e beneficiários indiretos da prática de atos de improbidade, o art. 3º da Lei estatui que as regras nela dispostas são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para o cometimento do ato ímprobo.

Nessa ordem de ideias, afigura-se possível a condenação de pessoas jurídicas por atos de improbidade, com fundamento na Lei nº 8.429/1992, sendo a esses entes aplicáveis as penalidades descritas no art. 12 do citado normativo, que sejam compatíveis com sua natureza (ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios). Trata-se de posicionamento já consolidado no Superior Tribunal de Justiça (STJ), como se infere da leitura do seguinte julgado:

*RECURSO ESPECIAL Nº 1.535.649 - MA (2015/0130081-7) (...) Trata-se de Recurso Especial interposto pelo ESTADO DO MARANHÃO, contra acórdão prolatado, por unanimidade, pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região no julgamento de reexame necessário, assim ementado (fl. 532e): (...). Anote-se que, para a aplicação do entendimento previsto na Súmula 83/STJ, basta que o acórdão recorrido esteja de acordo com a orientação jurisprudencial firmada por esta Corte, sendo prescindível a consolidação do entendimento em enunciado sumular ou a sujeição da matéria à sistemática dos recursos repetitivos, nos termos do art. 543-C, do Código de Processo Civil, com trânsito em julgado (AgRg no REsp 1.318.139/SC, 2ª T., Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 03.09.2012). **No caso, verifico que o acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual a pessoa jurídica, beneficiária ou participe, também comete ato de improbidade administrativa,***

⁷ BARBOZA, Márcia Noll (coord.), Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei nº 8429/1992, Brasília: ESMPU, 2013, p. 133.

sendo possível a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/92, desde que compatíveis com sua natureza jurídica. Nesse sentido: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC INOCORRENTE. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. LEGITIMIDADE PASSIVA. (...) 2. Considerando que as pessoas jurídicas podem ser beneficiadas e condenadas por atos ímprobos, é de se concluir que, de forma correlata, podem figurar no polo passivo de uma demanda de improbidade, ainda que desacompanhada de seus sócios. 3. Recurso especial não provido. (REsp 970.393/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/06/2012, DJe 29/06/2012, destaque meu). (...)” – grifos acrescentados

(STJ, REsp: 1535649 MA 2015/0130081-7, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, DJ 02/12/2016)

É de se ressaltar que, apesar da previsão legal de processo administrativo e judicial para apuração da responsabilidade decorrente de atos de improbidade, a responsabilização de pessoas jurídicas, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa, somente se processa pela via judicial.

Ademais, cabe mencionar que a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, com fundo na proteção do princípio do *non bis in idem*, inovou ao prever a inaplicabilidade de suas sanções às pessoas jurídicas, caso o ato de improbidade administrativa seja também tipificado como ato lesivo à administração pública na Lei Anticorrupção:

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

[...] § 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Acerca do tema, convém apresentar o entendimento firmado pela 1ª Turma do STJ, no sentido de que a utilização conjunta da Lei nº 8.429/1992 e da Lei nº 12.846/2013 para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do *non bis in idem*. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO E LEI CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.

2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do non bis in idem.

3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos.

Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.

4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação.

5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

6. Recurso Especial desprovido.

(STJ, 1ª Turma, REsp 2.107.398/RJ, Rel. Ministro Gurgel de Faria, julgado em 18/02/2025, DJe 24/02/2025, grifos acrescidos).

Assim, consoante decidido pela 1ª Turma do STJ, o §2º do artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa não afasta a possibilidade de que a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 12.846/2013 sejam utilizadas, conjuntamente, para fundar uma mesma ação civil, ou mesmo que ambos os diplomas sirvam, concomitantemente, de embasamento a diferentes processos. Mais ainda, ao dizer que “o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos”, a 1ª Turma da Corte Cidadã deixa claro seu posicionamento de que é possível, em sentido contrário, a imposição de sanções de naturezas distintas, ainda que com fundamento nos mesmos fatos.

Vale registrar que, para todas as hipóteses de atos de improbidade (arts. 9º, 10 e 11), a Lei nº 8.429/1992, prevê a proibição de contratar com o Poder Público como sanção aplicável aos entes privados, isolada ou cumulativamente com outras penalidades civis e administrativas.

Frise-se que a legitimidade passiva da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de se demandar os sócios e os gestores, os quais responderão com seu patrimônio pessoal pelos danos causados.

Quanto aos agentes públicos envolvidos em atos de improbidade, são a eles aplicáveis as sanções enunciadas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992, avaliadas a gravidade do dano e/ou violação de princípios da Administração Pública, apuração essa realizada no âmbito judicial, sem prejuízo de tramitação do devido procedimento disciplinar, conforme disposto no § 3º do art. 14 da Lei de Improbidade Administrativa.

Não se perca ainda de vista que a prática de atos ensejadores de conflitos de interesses, por agentes públicos, os quais se encontram mencionados na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), pode ser considerada ato de improbidade administrativa para fins civis e administrativos (arts. 12 e 13), hipótese em que os agentes estarão, portanto, sujeitos às sanções previstas tanto na Lei nº 8.429/1992, quanto na Lei nº 8.112/1990, caso sejam disciplinados pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais.

2.2.2 LEI ANTICORRUPÇÃO

O capítulo VI da Lei nº 12.846/2013 trata da responsabilização civil das pessoas jurídicas pelo cometimento de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Possuem legitimidade para ajuizar ação civil de responsabilização, com fulcro no aludido diploma legal, o Ministério Público e os entes federados, por meio das suas respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes (art. 19, *caput*, da LAC). Saliente-se que o rito a ser adotado para a referida ação é o previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), consoante dispõe o art. 21 da Lei Anticorrupção.

Note-se que da ação judicial em comento poderá decorrer a aplicação, cumulativa ou não, das seguintes penalidades judiciais, aos entes privados (art. 19 da LAC):

- a. 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;
- b. suspensão ou interdição parcial de suas atividades;
- c. dissolução compulsória da pessoa jurídica; e
- d. 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.

O legislador conferiu ainda competência ao Ministério Público de pleitear na ação civil da LAC a imposição das penalidades administrativas de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, quando constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa (art. 20 da LAC).

Em que pese este Manual ter como objetivo precípua a orientação em relação ao procedimento de responsabilização administrativa, e não judicial, dos entes privados, é importante para as unidades correcionais e demais servidores a cargo da condução do PAR conhecer a dimensão, sanções e instrumentos alcançáveis pela via judicial. Tal medida é salutar para que as unidades de correição avaliem o melhor momento de solicitar aos órgãos de assessoramento jurídico competentes que ajuízem as medidas judiciais previstas na norma.

Como se extrai da presente lei, em observância ao princípio da reserva de jurisdição, o legislador pugnou pela abertura de processos distintos a serem desenvolvidos em diferentes esferas do poder estatal, objetivando viabilizar, com isso, a devida aplicação, às pessoas jurídicas infratoras, das variadas sanções previstas na norma. Considerou, nessa perspectiva, em especial, a natureza e o grau de impacto causado por cada uma das sanções à situação das destinatárias. Assim, com base em tal premissa, atribuiu à instância administrativa a competência para aplicação das sanções consideradas menos gravosas e à instância judicial a competência para aplicação daquelas consideradas mais onerosas.

Na esfera administrativa, nos termos do artigo 8º, atribuiu aos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a competência para aplicação das sanções de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória previstas no artigo 6º, devendo tal ocorrer mediante processo administrativo de responsabilização instaurado para a finalidade.

Entretanto, por possuírem natureza mais gravosas, na linha do que já foi regulado em outras legislações para sanções semelhantes e pelo pensamento consolidado em nosso ordenamento jurídico, entendeu o legislador por atribuir ao Poder Judiciário a competência para aplicar, em seu âmbito, às pessoas jurídicas infratoras, as sanções previstas no artigo 19 da Lei.

Nessa esfera judicial, o referido artigo também enumera os órgãos que possuem legitimidade ativa para o ajuizamento da ação destinada à aplicação das sanções ali previstas. No rol de legitimados encontra-se a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que atuarão por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, além do Ministério Público.

Muito embora a lei estabeleça, no seu artigo 21, que nas ações de responsabilização judicial deverá ser adotado o rito da Lei nº 7.347/1985, que trata da Ação Civil Pública, nota-se que a LAC não recepcionou a participação das associações enquanto titulares da referida ação, excluindo-as do rol de legitimados aptos a manejá-la.

O parágrafo 4º do artigo 19 da Lei nº 12.846/2013 conferiu ao Ministério Público, à Advocacia Pública e ao órgão de representação judicial ou equivalente do ente público a possibilidade de requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado. Dotada do traço característico comum às medidas cautelares em geral, que é servir de garantia, a medida cautelar de indisponibilidade de bens, direitos ou valores aqui tratada objetiva resguardar o sucesso da persecução administrativa, o pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, afastando, de forma preventiva, o perigo de uma eventual dilapidação do patrimônio por parte do infrator.

Ao definir o modo em que se dará a atuação do Ministério Público nas ações por ele ajuizadas, a disposição inserta no artigo 20 da Lei acabou por conferir ao *parquet* duas legitimidades para a condução do processo, uma principal e outra subsidiária. Na principal, que se presta a demandar a aplicação das sanções em âmbito judicial, sua legitimidade é concorrente com a dos demais legitimados. Na subsidiária, cujo objetivo é demandar a aplicação das sanções de natureza administrativa dispostas no artigo 6º, sua atuação só poderá ocorrer caso haja omissão da autoridade administrativa no que se refere à aplicação de tais sanções.

O artigo 19 da Lei e seus respectivos parágrafos relacionam as sanções e as regras a serem observadas para sua aplicação na esfera judicial. De acordo com o § 3º do artigo 19, as quatro modalidades de sanções judiciais previstas na norma poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

O inciso I do artigo 19, alinhado com a previsão contida no artigo 5º, inciso XLVI, alínea b, e no artigo 37, § 4º, ambos da Constituição, estabeleceu a sanção de perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito obtidos da infração.

Segundo Martins Junior⁸, a modalidade de sanção prevista nesse inciso “Só tem lugar em razão da ilicitude ou da imoralidade do enriquecimento. O perdimento alcança o objeto do enriquecimento ilícito, bem como seus frutos e produtos. Se os bens são fungíveis (como dinheiro), incide, se consumidos, sobre o equivalente existente no patrimônio do infrator”.

Já o inciso II do artigo 19, também alinhado com o contido no artigo 5º, inciso XLVI, alínea e, da Constituição, prevê em seu dispositivo a sanção de suspensão ou interdição parcial das atividades das pessoas jurídicas infratoras, denotando, com isso, o caráter temporal característico desse tipo de sanção. Embora caiba ao magistrado fixar o lapso de tempo de suspensão das atividades, este certamente o fixará tomando por base a devida proporcionalidade, de modo a evitar que eventuais excessos advindos da aplicação da sanção possam, na prática, acarretar a extinção da empresa.

Por seu turno, o inciso III do artigo 19, que tem amparo no artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição, traz a previsão da sanção de dissolução compulsória da pessoa jurídica, estabelecendo, no seu § 1º, alguns requisitos que deverão ser comprovados para sua aplicação, uma vez que tal sanção, pela sua gravidade, representa a pena de morte para a pessoa jurídica. Importante salientar que essas condicionantes para a decretação da dissolução da pessoa jurídica guardam consonância com as disposições contidas nos incisos III e IV, alínea e, ambos do artigo 5º da lei, o que só vem a reafirmar a escolha feita pelo legislador quando a instituiu.

O inciso IV do artigo 19, que também tem amparo no artigo 5º, inciso XLVI, alínea e, da Constituição, prevê expressamente em seu dispositivo a sanção de “*proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público*”, estipulando como interstício para sua vigência o prazo mínimo de 1 e máximo de 5 anos.

Como pode ser observado, esse tipo de sanção encontra semelhança com aquela prevista nos incisos I, II, e III do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre a “*proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário*”, embora, nesse caso, o prazo para a vigência da sanção tenha sido estipulado de forma diferente do da Lei nº 12.846/2013, podendo, nos termos daqueles incisos, ser fixado em até 14, 12 ou 4 anos, respectivamente.

2.3 INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

A responsabilidade administrativa por atos de corrupção pode atingir tanto os agentes públicos quanto os agentes privados, pessoas físicas ou pessoas jurídicas envolvidas.

No que concerne aos agentes públicos federais, estão eles sujeitos ao regime disciplinar imposto pela Lei nº 8.112/90 (servidores públicos da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional) ou aos ditames da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e normativos internos das empresas estatais (empregados públicos⁹).

Quanto ao Estatuto dos Servidores Públicos Federais, o normativo prevê o “tipo” específico de corrupção em seu art. 132, XI, definindo a pena de demissão como reprimenda adequada a essa conduta, desde que observado o devido processo legal. Além disso, estabeleceu outros enquadramentos administrativos de condutas correlatas a atos de corrupção, tais como o valimento de cargo (art. 117, IX), improbidade administrativa (art. 132, IV), aplicação irregular de dinheiros públicos (art. 132, VIII) e lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional (art. 132, X).

Em se tratando dos empregados públicos, também há previsão legal de responsabilização administrativa por atos de improbidade administrativa (corrupção), nos termos do que dispõe o art. 482, “a”, da CLT, podendo daí advir a rescisão de seu contrato de trabalho, por justa causa.

Em todos esses casos, faz-se necessária a instauração de processo específico de apuração, conforme rito procedimental estabelecido nos citados normativos.

No que diz respeito às pessoas jurídicas, pode-se dizer que há, basicamente, duas vertentes de responsabilização administrativa por atos de corrupção: uma correspondente aos atos próprios e

⁹ Há ainda uma outra categoria de empregados públicos, quais sejam, aqueles ocupantes de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, também contratados sob o regime da CLT, os quais são regidos pela Lei nº 9.962/2000. Sugere-se, para melhor orientação acerca do tema, a leitura do Manual de Direito Disciplinar para Empresas Estatais, disponível no site da CGU.

limitados às licitações e contratos e outra decorrente da inovação trazida pela Lei Anticorrupção, que, embora possa abranger também irregularidades em licitações e contratos, possui um espectro de abrangência muito maior, pois ao usar o conceito de ato lesivo, alcançou irregularidades fora de relações contratuais com a Administração Pública.

Na primeira vertente mencionada, merecem destaque as leis de licitações e contratos administrativos, que preveem sanções de cunho administrativo¹⁰ aos particulares/contratados que concorram para a prática de atos irregulares, inclusive fraudes, que, de alguma forma, interfiram na lisura do processo licitatório e/ou ensejem o descumprimento contratual.

Na segunda vertente, o principal instrumento normativo é a própria Lei Anticorrupção, que, em seu art. 5º, disciplina os tipos das irregularidades, ao conceituar os atos lesivos por ela alcançados, os quais podem ser praticados contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Vale destacar que, dentre os tipos previstos pela LAC, há, no art. 5º, IV, as condutas referentes a licitações e contratos, sendo importante saber como proceder e qual a legislação aplicável nesses casos. Assim, quando um ato for previsto como irregular tanto nas normas de licitações e contratos quanto na LAC, ambas serão aplicáveis, podendo ensejar várias sanções à pessoa jurídica eventualmente responsabilizada, sendo que o traço comum às situações previstas na LAC, nesta seara, é a ocorrência de algum tipo de fraude.

É importante, todavia, saber diferenciar as situações que atraem a aplicação da LAC dos casos que implicam tão somente as sanções previstas nas legislações que regulamentam os procedimentos licitatórios e contratuais. Regra geral, as sanções previstas nas normas de licitações e contratos visam assegurar o correto cumprimento das regras pactuadas no certame e no instrumento contratual. Vejamos, a título de referência, o que prevê a Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos:

Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

(...)

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

¹⁰ Possíveis sanções administrativas previstas no âmbito: a) da Lei nº 14.133/2021: advertência; multa; impedimento de licitar e contratar; e declaração de inidoneidade; b) da Lei nº 8.666/1993: advertência; multa; suspensão temporária do direito de licitar; e declaração de inidoneidade; b) da Lei nº 10.520/2002 (Lei do pregão) e da Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratação – RDC): impedimento de licitar e contratar e multa contratual; e c) da Lei nº 13.303/2016 (Lei das estatais): advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

Percebe-se claramente que o intento dos arts. 86 e 87 acima transcritos é de reprimir o atraso e a inexecução contratual. Nessa situação, a apuração deve ser conduzida pela unidade responsável pelo acompanhamento de contratos ou outra prevista no regimento interno do órgão, e não pelas Corregedorias (ou unidades que lhes façam as vezes) como na primeira situação.

Por outro lado, verifica-se diferente perspectiva ao analisar os incisos II e III do art. 88 da mesma lei, vejamos:

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

(...)

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Importante destacar a edição da Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu um novo regime legal de licitações e contratos públicos. A esse respeito, o novel diploma inovou ao trazer, em seu art. 155, de forma mais detalhada as condutas específicas que ensejam a responsabilização de licitantes e fornecedores. Porém, o escopo da nova norma se aproxima do modelo empregado pela nº 8.666/1993, ao trazer um conjunto de infrações que enquadram na tutela da adequada execução contratual (incisos I a VII, do art. 155) e outro grupo de condutas que se classificam como fraudulentos (incisos VIII a XII, do art. 155).

Tanto no caso do art. 88 da Lei nº 8.666/1993, quanto dos incisos VIII a XII do art. 155, da Lei nº 14.133/2021, percebe-se que a preocupação do legislador se aproxima daquela tutelada pela LAC. Em outras palavras, busca-se sancionar a prática de ilícitos e demais atos que visem prejudicar os princípios balizadores da licitação pública. É de se esperar que um grande número (se não todas) das condutas que ensejam a aplicação dos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/1993 ou dos incisos VIII a XII, do art. 155 da Lei nº 14.133/2021 acabem por se enquadrar em algum dos atos lesivos prescritos pelo art. 5º da LAC. Logo, é recomendável que a apuração da conduta seja dada nos mesmos processos e conduzida pela unidade especializada na matéria, ou seja, aquela responsável pela atividade de corregedoria. É por esse motivo, que o Decreto nº 11.129/2022 estabeleceu em seu art. 16 que:

Art. 16. Os atos previstos como infrações administrativas à [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na [Lei nº 12.846, de 2013](#), serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.

A mesma disposição consta da própria Lei nº 14.133/2021:

*Art. 159. Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública **que também sejam tipificados como atos lesivos na [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#)**, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei.*

Ainda sobre as hipóteses de atos lesivos elencadas pelas alíneas do inciso IV do art. 5º, não se pode perder de vista que seu alcance é mais amplo do que ilícitos praticados em licitações e contratos tipicamente regidos pela Lei nº 14.133/2021 e anteriores e congêneres. Cabe destacar que a Administração Pública realiza diversos outros atos que possuem igualmente natureza contratual, mas que não se enquadram nas espécies de que tratam as Leis nº 14.133/2021 e 8.666/1993. É o caso, por exemplo, de contratos de financiamento subsidiados com recursos públicos por parte de bancos estatais de fomento. Caso haja prática de fraude no contexto de tais contratos, vislumbra-se igualmente aplicação da Lei Anticorrupção, desde que a conduta se amolde às tipificações ali previstas. As hipóteses de aplicação de tal inciso serão tratadas em ponto específico deste Manual.

Para além das normas de licitações e contratos públicos, não se pode ainda ignorar a existência de legislações outras que preveem sanções administrativas aos entes privados. A título de exemplo, se tem a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que, em seu art. 33, versa sobre a imputação de sanções à pessoa física ou à entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto naquele diploma normativo.

Do mesmo modo, o art. 38 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet) determina que, na hipótese de dolo, fraude ou simulação, inclusive no caso de desvio de objeto, será aplicada ao doador e ao beneficiário (pessoas físicas ou jurídicas) multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente.

Registre-se que a Lei nº 14.600/2023 inclui, entre as competências da Controladoria-Geral da União - CGU, a prerrogativa de instaurar ou avocar, além daqueles procedimentos administrativos de que tratam o Título V da Lei nº 8.112/1990, o Capítulo V da Lei nº 8.429/1992 e o Capítulo IV da Lei nº 12.846/2013, **quaisquer outros procedimentos** a serem desenvolvidos ou já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública federal, desde que relacionados a suas áreas de competência (§ 7º do art. 49).

Por fim, pode-se ainda mencionar a competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE¹¹ para atuar nas diversas espécies de procedimentos e processos administrativos visando à prevenção, apuração e repressão de infrações à ordem econômica, previstas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, a qual estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

11 “O Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com sede e foro no Distrito Federal, que exerce, em todo o Território nacional, as atribuições dadas pela Lei nº 12.529/2011. O Cade tem como missão zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência.” Texto retirado do sítio do CADE, disponível em: < <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/instituional>>. Acesso em 15mai2019.

3. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

Princípio é uma espécie normativa definida por parte da doutrina, a exemplo de Robert Alexy, como mandado de otimização. A outra espécie normativa é a regra, que é um mandamento definitivo. Nessa linha, enquanto as regras podem ser aplicadas de maneira imediata, através da subsunção, os princípios, por serem mais abstratos que aquelas, devem ser aplicados "na maior medida possível, segundo as possibilidades jurídicas e fáticas".¹²

Diante de sua natureza mais abstrata, os princípios possuem, dentre outras, duas importantes funções a serem observadas pelos operadores do direito na responsabilização administrativa de entes privados. São elas as funções: (i) interpretativa, ligada ao esclarecimento do sentido das expressões legais; e (ii) integrativa, o que permite sua aplicação aos fatos, em caso de lacunas jurídicas.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua e denota a importância dos princípios:

Princípio [...] é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.¹³

No ramo correccional do Direito, os princípios são de tal maneira contundentes em seu propósito de estimular a atuação no processo, que chegam mesmo a subverter interpretações fundamentadas na leitura parcial do sistema, porque contraditórias ou mesmo não coincidentes com eles, para impingir compreensão mais abrangente e apta à contemplação de conceitos mais categóricos.

3.1 PRINCÍPIO DO DEVER DE APURAÇÃO

O princípio do dever de apuração encontra seu principal subsídio no **poder hierárquico**, na verdade um **poder-dever** que atribui à autoridade administrativa a capacidade legal específica para dar ordens a seus subordinados, para controlar o cumprimento das competências de sua unidade pelo respectivo pessoal e para corrigir as eventuais irregularidades verificadas.

É justamente esse último aspecto do poder hierárquico, o denominado poder disciplinar, que, no propósito desse manual, pode ser definido como o poder-dever de apurar a ocorrência de irre-

12 ALEXY, Robert. A Theory of Constitutional Rights (primeira publicação 1985). Trad. Julian Rivers. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 47.)

13 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 948-949.

gularidades de natureza administrativa, que vem estabelecido em norma específica, quanto a atos praticados por pessoas jurídicas.

A propósito, o art. 8º, da Lei nº 12.846/2013, põe em relevo aspecto que denota claramente o altíssimo nível da responsabilidade assumida pela primeira autoridade administrativa envolvida: firma-se ali a obrigação de instauração do PAR para a apuração da responsabilidade da pessoa jurídica, inclusive de ofício, mas também mediante provocação. O comando aí contido aplica-se, inclusive, quando previamente já instaurado procedimento específico para a reparação integral do dano, não se dispensando a apuração administrativa aqui tratada, conforme se depreende do art. 13 da mesma lei.

Atributo da autoridade administrativa, o dever de apuração contém responsabilidades cuja inobservância poderia, em tese, corresponder a infrações de natureza criminal, tais como a prevaricação e a condescendência criminosa; civil, a exemplo do ato de improbidade administrativa; e política, como o crime de responsabilidade. O art. 27 da Lei Anticorrupção, por exemplo, vem para determinar a responsabilização penal, civil e administrativa da referida autoridade, no caso de omissão, nos termos da legislação específica aplicável.

Já o art. 10, da mesma Lei, coloca que a comissão designada por aquela autoridade instauradora se responsabilizará pela condução do PAR, em reflexo ao mesmo princípio do dever de apuração, aplicado agora aos membros do colegiado.

Em razão dessa oficiosidade imposta ao funcionamento da máquina estatal é que a omissão da autoridade competente poderá implicar em responsabilidade funcional; é esse o principal conteúdo da indisponibilidade do interesse público quando aplicada à Disciplina Correcional. Se no âmbito particular é possível ao gestor transigir ou mesmo perdoar uma conduta irregular verificada, à autoridade pública não é dado dispor desse seu poder-dever de apurar, cabendo-lhe necessariamente diligenciar no sentido da investigação e, restando confirmada a irregularidade, da aplicação da penalidade correspondente.

3.2 PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

A Constituição Federal já estabelece, no inciso LV do art. 5º, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, alcançando, desta forma, também os acusados no PAR.

Uma vez exigida da Administração a impressão de postura acusatória à investigação desenvolvida no processo, nada mais natural que, em homenagem à simetria que o deve caracterizar, também se garanta ao acusado, como num espelho, o poder de exercer o seu direito ao contraditório. Isso significa que, numa extensão do princípio do devido processo legal, firmado também na Constituição, no inciso LIV de seu art. 5º, não será dado à Administração produzir qualquer prova sem que o afetado pelo seu conteúdo possa conhecê-la e arguir as suas fragilidades ou limitações, seja mediante apresentação de alegações, seja mediante pedido de produção de novas provas.

E não é outra a inteligência daquela norma firmada no art. 8º, da Lei nº 12.846/2013, que, ao estabelecer a competência para a instauração e o julgamento do PAR, já exige a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Parece lógico que, se até ao mero interessado na matéria de determinado processo administrativo será garantido o direito de conhecer da sua tramitação, de obter vista e cópias e de ser comunicado

das respectivas decisões, na forma do inciso II do art. 3º da Lei nº 9.784/1999, em homenagem mesmo ao **princípio do contraditório**, será sempre exigido da Administração dar inequívoco conhecimento ao acusado, no PAR, de tudo que possa interessar à sua defesa, incluindo a própria instauração do processo, os atos que possam importar em prejuízos à sua condição jurídica, até o julgamento proferido pela autoridade competente.

Afinal, a própria legitimidade das conclusões do PAR dependerá das condições que a Administração ofereceu para o exercício da defesa, seja possibilitando que o acusado conheça previamente os atos a serem praticados, seja propiciando sua participação ativa na produção probatória, requerendo-a, corroborando-a, contraditando-a ou ponderando seu valor. O objetivo, assim, é que a verdade exposta nos autos constitua produto de maquinação essencialmente dialética, entre Administração e acusado.

Mas não basta dar ao acusado o poder de conhecer as provas produzidas nos autos. Interpretando a norma estabelecida no inciso III do art. 3º da Lei nº 9.784/1999, conclui-se que será ainda preciso oferecer-lhe a mais ampla possibilidade de reação, tanto quanto à forma e às circunstâncias de produção das provas, como em relação às conclusões a que eventualmente seu conteúdo possa conduzir, seja desconstituindo-as, seja efetivamente contraditando-as.

Perceba-se que a garantia do contraditório contempla a *notificação válida* de todos os atos que possam interessar à defesa do acusado, incluindo a comunicação da natureza, do tempo e do lugar de sua realização, além de outros eventuais aspectos relevantes ao seu efetivo acompanhamento.

Presumindo-se que a notificação foi válida, a garantia em comento restará assegurada sempre que, efetiva e oportunamente, for deferido o direito de reagir às provas produzidas e ao teor das respectivas conclusões. Bastando, assim, a efetiva possibilidade de reação, também se assegura ao acusado, como estratégia de defesa, o direito de simplesmente não reagir.

Caso julgado pelo Superior Tribunal de Justiça ilustra esse entendimento:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. COMISSÃO PROCESSANTE. LEI Nº 4.878/65. INAPLICABILIDADE. FUNÇÕES DA COMISSÃO. JULGAMENTO POR AUTORIDADE DIFERENTE. SUSPENSÃO DO PAD DURANTE PRAZO DE TRÂMITE DO PROCESSO PENAL. DESCABIMENTO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. DEPOIMENTO PESSOAL. AUSÊNCIA. CULPA EXCLUSIVA DO SERVIDOR. PROSSEGUIMENTO DO PAD. LEGALIDADE. RELATÓRIO FINAL. INTIMAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PROVAS. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DA PENALIDADE. DESCABIMENTO. ATO VINCULADO.

[...]

4. A Comissão Processante diligenciou no sentido de colher o depoimento pessoal do impetrante, o qual somente não se realizou pelo seu não comparecimento, por duas vezes, sendo que na segunda, o depoimento havia sido marcado para Teixeira de Freitas/BA, conforme solicitação do próprio impetrante, o qual, todavia, não compareceu à audiência. Assim, correto o procedimento da Comissão em dar prosseguimento ao processo administrativo, haja vista que não poderia ficar aguardando indefinidamente pela disposição do impetrante em prestar o seu depoimento. [...].

(STF, MS nº 18.090/DF, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 21.5.2013)

Também nesse sentido se manifesta a melhor doutrina, de que é exemplo Palhares Moreira Reis:

O acusado, se o desejar, a tudo poderá estar presente, pessoalmente ou por intermédio de seu procurador. A sua presença não é, porém, obrigatória, nem invalida o depoimento, se ausente, desde que para o evento tenha sido notificado adequadamente. A ausência da notificação, esta sim, é que viciará o ato.¹⁴

Por fim, é preciso registrar que esse direito de reação, se exercido, somente poderá ser considerado como efetivo se os termos utilizados pela defesa no sentido da desconstituição ou da contraditório das provas anteriormente produzidas em seu desfavor forem verdadeiramente considerados pela Comissão e, posteriormente, pela autoridade julgadora.

Assim, no que também pode ser considerada uma ampliação do princípio geral firmado no art. 3º, III, da Lei nº 9.784/1999, o poder de convencimento junto à Comissão e, posteriormente, à autoridade competente para o julgamento, constitui-se de elemento essencial para o reconhecimento do respeito ao princípio do contraditório no âmbito de determinado processo. Não significa dizer que tais alegações de defesa deverão ser acolhidas, mas que, em deferência também ao princípio da motivação, deverão, sim, constituir objeto de cuidadosa avaliação e devido exame, em particular, antes da formulação das conclusões da Comissão, segundo critérios razoáveis e proporcionais de ponderação e equilíbrio.

Passando ao **princípio da ampla defesa**, força reconhecê-lo respeitado, sempre que, sob a ótica da razoabilidade e da proporcionalidade, restar inequivocamente demonstrado que, no âmbito de determinado processo, o respectivo acusado pôde gozar, ao longo de todo o curso instrutório, da mais irrestrita liberdade para resistir à acusação, ainda que não tenha logrado afastá-la.

Assim, além dos aspectos já mencionados nos comentários anteriores, será necessário oportunizar ao acusado, ao longo da instrução, mediante uso de todos os instrumentos e mecanismos disponibilizados pelo Direito, propor novas e diferentes provas que entenda lícitas, necessárias, pertinentes e oportunas ao esclarecimento da matéria ou à sua defesa, ainda que algumas ou mesmo todas essas proposições venham a ser indeferidas, para o que se exigirá motivação oportuna e fundamentada.

Ademais, vale anotar que a garantia da ampla defesa não se limita à estrita observância de direitos de categoria meramente objetiva, tais como o prazo de trinta dias para apresentação de defesa escrita (cf. art. 11, da Lei nº 12.846/2013); ao contrário, ela ampara especialmente as prerrogativas que precisam ser afeiçoadas ao acusado, no âmbito do PAR, para que lhe seja verdadeiramente reconhecido o direito de resistir à acusação, sob risco de anulação do feito, em sede administrativa ou judicial. A necessidade de observância dessa garantia influencia, assim, tanto a forma quanto o mérito do desenvolvimento do PAR.

3.3 PRINCÍPIO DO INFORMALISMO MODERADO

Demonstração do crescente prestígio de que tem gozado o princípio da instrumentalidade das formas, expresso no art. 277, do Código de Processo Civil, agora nos dedicamos ao denominado princípio do informalismo moderado. Aqui governa o entendimento, expresso na famosa expressão *pas de nullité sans grief*, de que a declaração de qualquer nulidade deverá se sustentar em efetivo

14

REIS, Palhares Moreira. Processo Disciplinar. 2ª ed. Brasília: Consulex, 1999, p. 145.

prejuízo à defesa do acusado, demonstrada objetivamente pelo interessado, consoante o sistema legal de distribuição probatória sobre o qual se organiza o direito pátrio, segundo o qual quem alega deve demonstrar, sem espaço para mera presunção. A propósito, leia-se:

RMS. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. FISCAL DE TRIBUTOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO FINAL. NULIDADE DO PROCESSO. NÃO OCORRÊNCIA. PRESCRIÇÃO PUNITIVA AFASTADA. CONJUGAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS.

1. O princípio da instrumentalidade das formas, no âmbito administrativo, veda o raciocínio simplista e exageradamente positivista. A solução está no formalismo moderado, afinal as formas têm por objeto gerar segurança e previsibilidade e só nesta medida devem ser preservadas. A liberdade absoluta impossibilitaria a sequência natural do processo. Sem regras estabelecidas para o tempo, o lugar e o modo de sua prática. Com isso, o processo jamais chegaria ao fim. A garantia da correta outorga da tutela jurisdicional está, precisamente, no conhecimento prévio do caminho a ser percorrido por aquele que busca a solução para uma situação conflituosa. Neste raciocínio, resta evidenciada a preocupação com os resultados e não com formas pré-estabelecidas e engessadas com o passar dos tempos.

2. Neste contexto, despicienda a tentativa de anular todo o processo com base na existência de nulidade tida como insanável. A dilação do prazo para entrega do prazo final, em um dia, se deu por conta da complexidade do processo em testilha, oportunidade em que devem ser conjugados os princípios da razoabilidade e instrumentalidade das formas.

3. Ademais, restando afastada a prescrição punitiva, não há que se falar em nulidade do processo administrativo, afinal a extrapolação do prazo para a conclusão do processo administrativo não gera qualquer consequência para a validade do mesmo, podendo importar, porém, em responsabilidade dos membros da comissão.

(STJ, RMS nº 8.005/SC, Rel. Min. Gilson Dip)

Pelo princípio do informalismo moderado fica assentada, então, a noção de que valerá sempre mais o atendimento à finalidade própria dos atos praticados no processo do que qualquer outra formalidade que não sirva ao propósito de assegurar aquele grau razoável e proporcional de certeza, segurança e respeito aos direitos e garantias deferidos ao acusado, nos termos do inciso IX do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784/1999. Assim, mediante aproveitamento de atos apenas aparentemente comprometidos por vícios, privilegia-se o propósito do processo, em detrimento de qualquer outro entendimento que pretendesse imputar valor à forma daquele ato, apenas por si própria, sem qualquer conexão com a sua efetiva finalidade, naquele contexto.

Dessa forma, segundo avaliação razoável e proporcional da Comissão, os atos assumirão as formas mais simples permitidas, tendo em vista, também, outro princípio constitucional aplicável ao PAR, que é o da razoável duração do processo. Neste contexto, a rigidez restará para as formalidades consideradas essenciais, fundamentadas nos princípios do devido processo legal e da segurança jurídica, e caracterizadas como instrumentos de garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Em última instância, busca-se tutelar valor indispensável a qualquer prestação administrativa: o resultado dos procedimentos.

3.4 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO

O princípio da motivação, ao formular a exigência de oportuna, adequada e suficiente fundamentação de todos atos administrativos adotados pela Administração Pública que imponham restrições aos interesses de administrados, constitui-se de expressão também do direito fundamental firmado no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”.

Na legislação federal, o princípio da motivação encontra fundamento no art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.874/1999, que impõe que a Administração Pública Federal observe o princípio da motivação, dentre outros, bem como indique os pressupostos de fato e de direito que determinarem as decisões tomadas em seus processos administrativos. Adicionalmente, o art. 50 da citada Lei vincula a Administração a motivar, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções.

Assim, a finalidade maior do referido princípio é garantir que todas as decisões administrativas tenham seus fundamentos suficientemente evidenciados junto aos interessados, tornando claras o bastante as razões que justificam a correção, a isenção e a retidão dos atos que as expressam. Instrumento de controle posto à disposição dos administrados, a transparência oportunizada pela motivação exigida da Administração figura também como veículo da aplicação do princípio do devido processo legal, ao legitimar o conteúdo dessa específica prestação administrativa.

A aplicação do princípio da motivação ao PAR encontra subsídio no § 3º do art. 10 da Lei nº 12.846/2013, que exige que a Comissão motive adequadamente as sanções sugeridas em seu relatório final, documento dedicado aos fatos apurados e à eventual responsabilidade da pessoa jurídica envolvida.

Depois disso, será necessário que também a autoridade julgadora demonstre de maneira clara a motivação de sua decisão, inclusive quanto às circunstâncias levadas em conta no balizamento das sanções a serem aplicadas, a saber as peculiaridades do caso concreto e a gravidade e natureza das infrações investigadas, conforme art. 6º, § 1º da LAC.

O § 2º do referido art. 6º vem ainda colocar a exigência de manifestação jurídica da Advocacia Pública (ou órgão de assistência jurídica, ou equivalente) do órgão ou entidade, antes da aplicação de qualquer sanção, cujo conteúdo poderá inclusive ser utilizado pela autoridade julgadora como fundamento para a sua decisão, além do anterior relatório final da Comissão, mediante recurso ao método da remissão não contextual, que encontra sua base no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784/1999.

Mas a singularidade da importância do referido princípio para a Disciplina da Correição é demonstrada pela circunstância de que a sua aplicação vem mesmo para evidenciar o estrito compromisso da Administração com os valiosos princípios do contraditório e da ampla defesa, não apenas por ocasião da sentença administrativa, mas em todas as decisões intermediárias e incidentais formuladas pela Comissão, ao longo da instrução, que limitem ou possam vir a limitar as pretensões da defesa. É essa a noção expressa pelas palavras de Cláudio Rozza:

É de se observar que, no desenvolvimento do processo, se põe a olho nu como o poder retido pela autoridade de expõe. Daí a importância de se verificar a corrente das decisões que vão sendo tomadas até o ato de decisão final que culmina na dicção unilateral do Estado, no exercício da competência, que pode resultar em sanção administrativa.¹⁵

Sem a correspondente motivação, o ato administrativo da Comissão ou da autoridade julgadora do PAR deve ser anulado, seja pela própria Administração Pública, mediante autotutela (art. 63, §2º, da Lei nº 9.784/1999 e Súmula 473 do STF), seja pelo Poder Judiciário, caso este seja provocado. Veja-se, nesse sentido, julgado do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. NULIDADES. NÃO CARACTERIZADAS. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. ART. 18 DA LEI Nº 10.683/03 C. C. O ART. 4º DO DECRETO Nº 5.480/05. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. COMPETENTE PARA INSTAURAR OU AVOCAR PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES E APLICAR SANÇÕES DE DEMISSÃO DE CARGO PÚBLICO E DESTITUIÇÃO DE CARGO COMISSIONADO. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA. LEI EM TESE. VEDAÇÃO. SÚMULA Nº 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DEMISSÃO DECORRENTE DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO EXPRESSAMENTE TIPIFICADO NA LEI Nº 8.429/1992. PROCESSO JUDICIAL PRÉVIO PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO. DESNECESSIDADE. PREPODENRÂNCIA DA LEI Nº 8.112/90. SUPOSTA NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO IMPETRANTE. PRINCÍPIO PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. DANO AO ERÁRIO. DESONESTIDADE, DESLEALDADE E MÁ-FÉ DO AGENTE. INEXISTENTES. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO CARACTERIZADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. No caso de demissão imposta a servidor público submetido a processo administrativo disciplinar, não há falar em juízo de conveniência e oportunidade da Administração, visando restringir a atuação do Poder Judiciário à análise dos aspectos formais do processo disciplinar. Nessas circunstâncias, o controle jurisdicional é amplo, no sentido de verificar se há motivação para o ato demissório, pois trata-se de providência necessária à correta observância dos aludidos postulados.

(STJ, MS nº 13.520/DF, Relatora Min. Laurita Vaz, DJE 02/09/2013)

3.5 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ PROCESSUAL

O princípio da boa-fé processual pode ser caracterizado como aquele compromisso das partes de um processo com padrões comportamentais esperados pelo Direito, porque pautados pela ética, honestidade, sinceridade, lealdade, transparência e pela mútua cooperação, para a construção de um ambiente isento de desvios de finalidade e de comportamentos abusivos ou contraditórios.

Muito embora o texto da Constituição Federal não se dedique a ele de maneira expressa, é possível inferir que o seu fundamento esteja presente ali, dentre os princípios implícitos, como denota a circunstância de o espírito da Lei Maior ancorar-se em valores como o da dignidade da pessoa humana, o da solidariedade social, o da segurança jurídica e o da moralidade administrativa, dentre outros. É nesse sentido a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, refugiada na doutrina de Jesús González Pères:

15

ROZZA, Cláudio. Processo administrativo disciplinar & ampla defesa. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 71.

Princípio da moralidade administrativa: De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37, da Constituição. Compreende-se em seu âmbito, como é evidente, os princípios da lealdade e da boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús González Péres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.¹⁶

Seu conteúdo foi positivado no corpo da Lei nº 9.784/1999, no inciso IV do parágrafo único de seu art. 2º, que estabelece a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé como um critério de observância estritamente obrigatória no âmbito dos procedimentos administrativos; e, no inciso II do art. 4º, que firma o procedimento afeto à lealdade, à urbanidade e a boa-fé como um dos deveres a que se submete o administrado perante a Administração.

Claro reflexo da importância do referido princípio na Disciplina Correcional vem no art. 7º, da Lei nº 12.846/2013, que, ao listar os elementos a serem considerados pela autoridade julgadora do PAR na aplicação das sanções, incluiu a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e ainda a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Nessa linha, tem-se que a atuação colaborativa da pessoa jurídica processada poderá ensejar a aplicação de atenuantes na dosimetria de eventual multa, conforme consta do art. 23, incisos III e IV, do Decreto nº 11.129/2022, o que privilegia o princípio da boa-fé processual.

Outra importante consequência da aplicação do princípio da boa-fé processual é a possibilidade de celebração de Termo de Compromisso e de Acordo de Leniência com as empresas envolvidas em atos lesivos. Nesses dois institutos de responsabilização negociada, os traços do referido princípio aparecem ainda mais claramente, em razão dos requisitos colocados pelo art. 16 da Lei nº 12.846/2013, para a celebração do Acordo de Leniência, e das condições para que seja firmado o Termo de Compromisso, instituídas pela Portaria Normativa CGU nº 155, de 21 de agosto de 2024. Dessa maneira, o microsistema de responsabilização encabeçado pela Lei Anticorrupção valoriza o comprometimento com a sinceridade processual, pautada na honestidade e no bom comportamento empresarial.

A atuação da Administração na negociação também é informada pelo princípio da boa-fé processual. Tal se verifica, por exemplo, quando o § 7º do art. 16 da Lei Anticorrupção veda que, uma vez rejeitada a proposta de Acordo de Leniência, se presuma reconhecida, pela empresa envolvida, a prática do ato ilícito investigado. Ao contrário, exigem-se do ente público os mesmos esforços de comprovação da responsabilidade objetiva ordinariamente relacionados à instauração de qualquer PAR. No mesmo sentido é a determinação da Portaria Normativa CGU nº 155/2024, ao prever que a desistência do pedido de Termo de Compromisso ou a sua rejeição não implicarão reconhecimento da prática do ato lesivo e jamais poderão justificar a imposição ou o agravamento de sanções. Além disso, tanto na hipótese de rejeição quanto de desistência da celebração de Termo de Compromisso, a CGU não poderá utilizar as informações e documentos recebidos em razão da apresentação da proposta, o que corrobora a necessidade de observância ao princípio da boa-fé processual por todos, especialmente pela Administração Pública processante.

16 MELLO, op. cit., p. 109.

4. SUJEITOS DO ATO LESIVO

Como já referido, a LAC dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, conforme previsto em seu art. 1º, *caput*, ficando, assim, indicado o alcance da sujeição ativa e passiva dos atos lesivos previstos nesta lei.

Ao definir o sujeito ativo do ato lesivo, o parágrafo único do referido art. 1º apresenta um rol amplo de entidades, personificadas ou não, que precisa ser compreendido em cotejo com outros normativos, como o Código Civil.

Além disso, se, por um lado, a LAC bem definiu Administração Pública estrangeira (art. 5º, §§ 1º e 2º), por outro, foi silente quanto à definição do que seja Administração Pública nacional, exigindo, assim, a realização de interpretação sistemática de seus dispositivos com outros diplomas legais, conceitos doutrinários e, inclusive, com as razões expostas em seu projeto de lei.

4.1 SUJEITO ATIVO: QUEM RESPONDE PERANTE A LAC?

O Direito Civil e o Direito Administrativo brasileiro vêm adotando a teoria da realidade (personalidade real ou orgânica) da existência de pessoas jurídicas de direito privado, reconhecendo suas personalidades jurídicas próprias. Por essa teoria, as pessoas jurídicas não são uma simples ficção jurídica; tratam-se, pois, de entes reais (vivos e ativos) que têm o dever de se organizar corretamente, podendo ser responsabilizadas quando deixam de empregar controles e precauções capazes de garantir que suas atividades sejam desenvolvidas de maneira ética e lícita.

Isso posto, as pessoas jurídicas são detentoras de direitos e obrigações jurídicas, e podem transitar nos polos ativo e passivo de processos administrativos e judiciais.

Dessarte, os arts. 1º e 2º da LAC instituem quem são os sujeitos ativos dos atos lesivos nela previstos:

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.

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

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.

No ordenamento jurídico brasileiro, a pessoa jurídica pode ser classificada como de direito público ou de direito privado. As principais categorias de pessoas jurídicas estão listadas no Código Civil, ao qual fazemos remissão:

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; [\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

De início, não parece acertado que pessoas jurídicas de direito público respondam pela LAC. Entretanto, não se deve assumir que a Administração Pública, como um todo, não possa figurar no polo ativo do ato lesivo.

Conforme disposto no Decreto-lei nº 200/1967, a Administração Pública Federal compreende a Administração Direta e a Administração Indireta, sendo entidades desta as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. O art. 5º do Decreto-lei nº 200/1967 considera que as empresas públicas e as sociedades de economia mista são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, além de possibilitar a constituição de fundações públicas de personalidade jurídica de direito privado ou público. Percebe-se, portanto, que o conceito de Administração Pública não abrange somente pessoas jurídicas de direito público, mas abarca, também, algumas pessoas jurídicas de direito privado.

Especificamente quanto às empresas públicas e às sociedades de economia mista, bem como às suas subsidiárias, a Lei nº 13.303/2016, conhecida como Lei das Estatais, trouxe previsão expressa que que essas pessoas jurídicas se sujeitam às sanções da LAC. Assim, dito em outros termos, **podem ser considerados sujeitos ativos de ato lesivo, e, portanto, responderem perante a LAC, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias.**

A seguir, colacionamos o art. 94 da Lei das Estatais, que traz essa previsão:

Art. 94. Aplicam-se à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias as sanções previstas na [Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013](#), salvo as previstas nos [incisos II, III e IV do caput do art. 19 da referida Lei](#).

O Código Civil, adicionalmente, listou as principais categorias de pessoas jurídicas de direito privado, sendo elas as seguintes:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas; [\(Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003\)](#)

V - os partidos políticos. [\(Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003\)](#)

VI - [\(Revogado pela Lei nº 14.382, de 2022\)](#)

VII - os empreendimentos de economia solidária. [\(Redação dada pela Lei nº 15.068, de 2024\)](#)

Dessa forma, da leitura conjunta da LAC e do Código Civil, se depreende que **sociedades empresárias, sociedades simples e fundações, personificadas ou não, nacionais ou estrangeiras, são alcançadas pela LAC, desde que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, mesmo que temporariamente.**

Sendo assim, uma eventual sociedade empresária com sede em outro país, que prometeu, após 29 de janeiro de 2014 (início da vigência da LAC), vantagem indevida a agente público brasileiro no exterior será alcançada pela LAC, desde que tenha constituída alguma representação no território nacional. Em tal circunstância, essa será processada, no Brasil, por meio de PAR, além do cabimento, em tese, também do processo judicial.

O conceito de representação trazido pela LAC deve ser interpretado com auxílio de outras normas constantes do ordenamento pátrio. Mediante interpretação sistemática, entende-se que a norma buscou alcançar todas aquelas pessoas jurídicas que, de algum modo, outorgaram poderes para outras pessoas atuarem em seu nome. Em direito empresarial, o meio mais comum dessa forma de representação se dará pela constituição de filial no território brasileiro. Todavia, a norma não se limitou a tal situação. Sobre o assunto, é importante relembrar que o Capítulo X do Código Civil, em especial o art. 653, traz um conceito de *mandato*, indicando que se opera “quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses”. Logo a representação indicada pela LAC poderá ser exercida por meio de empresas de representação comercial, escritórios de advocacia ou despachantes.

Dentre as pessoas jurídicas de direito privado arroladas pelo Código Civil, percebe-se que a LAC não se refere expressamente às organizações religiosas, aos partidos políticos e aos empreendimentos de economia solidária.

Não existem precedentes ou entendimentos judiciais ou administrativos firmados sobre a aplicação da LAC em face de organizações religiosas¹⁷ e empreendimentos de economia solidária, até a data de publicação deste Manual. O mesmo ocorre quanto à sociedade anônima de futebol, figura criada pela Lei nº 14.193/2021. Esses questionamentos serão, eventualmente, enfrentados.

O Parecer n. 073/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU, por sua vez, concluiu pela inaplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos, na medida em que essa espécie de pessoa jurídica possui natureza *sui generis* e um regime jurídico próprio.

Entretanto, ressalta-se que o rol de pessoas jurídicas contido no parágrafo único do art. 1º da LAC é amplo e não deve ser interpretado de forma restritiva, sob o risco de deixar de alcançar novas espécies de pessoas jurídicas que venham a ser criadas por normas posteriores à vigência da LAC.

Por exemplo, embora não conste expressamente a figura da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada – EIRELI neste dispositivo, a CGU já havia consolidado entendimento de que estas estão sujeitas à incidência da Lei nº 12.846/2013, consoante dispõe o Enunciado CGU nº 17/2017¹⁸. **Atualmente, a figura da EIRELI foi extinta e substituída pela Sociedade Limitada Unipessoal – SLU, mas permanece válido o entendimento de que ambas podem responder nos termos da LAC.**

¹⁷ Embora a CGU tenha instaurado o PAR nº 00190.103915/2022-08, que culminou na condenação de pessoa jurídica exercente de atividades de organizações religiosas (CNAE principal), pontua-se que a entidade processada tinha natureza jurídica de associação privada. Dessa forma, o referido PAR não enfrentou a questão sobre a possibilidade (ou não) de organização religiosa, constituída como tal, responder pela LAC.

¹⁸ Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44227>, acesso em 19/09/2026.

Outro entendimento já consolidado pela CGU diz respeito à **possibilidade de a sociedade de advogado e a sociedade unipessoal de advocacia, previstas no art. 15 da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB), responderem perante a LAC**. A esse respeito, fazemos remissão à Nota Técnica nº 4491/2025/COSEP/DIREP/SIPRI¹⁹, que, em resposta a questionamento apresentado por unidade setorial de correição, concluiu nos seguintes termos:

4.14. Verifica-se, assim, que a sociedade unipessoal de advocacia possui personalidade jurídica própria, formalmente constituída a partir do registro do ato constitutivo no Conselho Seccional da OAB, podendo ser classificada como pessoa jurídica de direito privado, incluída dentro do gênero “sociedade”, de que trata o art. 44, inciso II, do Código Civil. Desse modo, pode-se afirmar que ela está sujeita à aplicação da Lei Anticorrupção, considerando o previsto em seu art. 1º, parágrafo único.

5.1. Por todo o exposto, com base nos fundamentos indicados na presente Nota Técnica, convém apresentar a seguinte resposta para a questão formulada pela Corregedoria da Receita Federal:

Questão: “toda sociedade unipessoal de advocacia está sujeita à LAC e, portanto, pode figurar no polo passivo do PAR?”

Resposta: A sociedade unipessoal de advocacia está sujeita à responsabilização administrativa prevista na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e, portanto, pode figurar no polo passivo de um Processo Administrativo de Responsabilização.

Destaca-se, ainda, que o sistema previsto na LAC alcança também pessoas jurídicas do terceiro setor, tais como as OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as OS – Organizações Sociais, quando envolvidas em atos de corrupção. A bem da verdade, tais instituições são pessoas jurídicas que, por qualificação ou outra forma de credenciamento junto ao Poder Público, ganham a condição de OSCIP ou OS. Cumpre ressaltar que a relação dessas entidades com a Administração não se dá por meio de contratos administrativos, mas por instrumentos similares, a exemplo dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse, contratos de gestão e congêneres.

Por fim, considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação exemplo de caso envolvendo Organização Social:

- PAR nº 00190.106906/2022-61. No caso, a Organização Social direcionou e fraudou, em conluio com agentes públicos, procedimentos que tinham por objeto a celebração de contratos de gestão para a administração de hospitais. Além disso, a Organização Social celebrou contratos fictícios com interpostas pessoas físicas e jurídicas para dissimular repasses de recursos desviados em benefício de membros da organização criminosa. Ao final do PAR, a pessoa jurídica foi condenada ao pagamento de multa no valor de R\$ 7.704.271,77, publicação extraordinária da decisão condenatória e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em razão de ter praticado as condutas descritas no art. 5º, incisos III e IV, alíneas "b", "d" e "g", da Lei nº 12.846/2013. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/items/aa9b1f61-ca9b-4e19-8a87-211538d28224>.

Por outro lado, cabe registrar o entendimento de que o empresário individual não é pessoa jurídica, mas pessoa física, equiparada para os fins de registro no CNPJ e recolhimento de impostos, a ele não se aplicando, portanto, a Lei Anticorrupção. Da mesma forma, a LAC não se aplica ao microempreendedor individual, figura que é apenas uma qualificação adotada para o empresário individual, nos termos do § 1º do art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

4.2 SUJEITO PASSIVO: QUEM SOFRE O ATO LESIVO?

Ao nos voltarmos para a figura do sujeito passivo, queremos saber quem sofreu o ato lesivo. Em regra, identificado o sujeito passivo do ato lesivo, estamos aptos a definir a competência para a sua apuração: (i) em se tratando de órgão ou entidade da Administração Pública nacional, a competência será da autoridade máxima da entidade ou do ente que sofreu o ato lesivo – ressalvada a competência concorrente da CGU para os atos praticados em face de órgão ou entidade integrante do Poder Executivo Federal; e (ii) no caso da Administração Pública estrangeira, a competência apuratória será exclusiva da CGU (art. 9º da LAC).

Esse tópico, portanto, destina-se a tecer maiores explicações sobre o que se entende por Administração Pública nacional ou estrangeira, para fins da tutela da Lei Anticorrupção.

4.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL

A questão que se coloca é analisar o que seria considerado Administração Pública nacional para os fins da LAC, já que é conhecida a amplitude doutrinária para tal definição. Nesse sentido, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho²⁰ reconhece dois significados possíveis para a expressão “administração pública”: um subjetivo/orgânico, outro objetivo/material, conceituação semelhante à adotada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro²¹.

No que diz respeito ao sentido subjetivo ou orgânico, o doutrinador sustenta que a expressão Administração Pública é grafada com as letras iniciais em maiúsculo e corresponde “ao conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato”²².

Carvalho Filho esclarece que os órgãos e agentes, em quaisquer dos poderes, serão integrantes da Administração Pública e compõem o sistema federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Nesse caso, temos a Administração Pública direta, responsável pelo desempenho das atividades administrativas preestabelecidas no ordenamento jurídico de forma centralizada.

Há entidades que possuem personalidade jurídica própria e são responsáveis pela execução de atividades que necessitam ser desenvolvidas de forma descentralizada. São as autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas, as quais integram a Administração Pública indireta, exercendo a função administrativa de forma descentralizada.

Já a administração pública em sentido objetivo ou material, grafada com letras minúsculas, “constitui na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa”²³.

Em uma análise legislativa, verifica-se que a Administração Pública pode ser classificada em direta e indireta, a depender de sua forma de organização. Segundo o art. 4º, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, “a Administração direta se constitui dos serviços integrados na

20 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 09-11.

21 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo. Ed. Atlas. 2014. p. 50-55.

22 CARVALHO FILHO, Op. Cit. p. 10-11.

23 Idem, p. 09-11.

estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”, modelo este reproduzido nas esferas estadual, distrital e municipal. Por sua vez, “a Administração indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista”.

A própria Constituição Federal dedica o Capítulo VII, do Título III (Da Organização do Estado), à “Administração Pública”, estabelecendo em seu art. 37, *caput*, a existência de duas formas de organização (Administração Pública direta e indireta), no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, indicando a recepção do Decreto-lei nº 200/1967, conforme transcrição abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Em síntese, referida norma dispõe que a Administração Pública direta é composta por unidades/repartições administrativas despersonalizadas juridicamente, todas integradas na personalidade jurídica do ente federado a que se submetem (União, Distrito Federal, Estados ou Municípios), enquanto a Administração Pública indireta é formada por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, umas de direito público (autarquias e fundações públicas) e outras de direito privado (sociedades de economia mista e empresas públicas).

Entretanto, aos órgãos e pessoas jurídicas descritas no Decreto-lei nº 200/67 devem ser acrescentadas, no rol da Administração Pública indireta, os consórcios públicos introduzidos pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (regulamentada pelo Decreto nº 6.107, de 7 de janeiro de 2007). Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁴ esclarece que os consórcios são “associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos”.

Os consórcios públicos podem ser constituídos com personalidade jurídica de direito público ou de direito privado, sendo a primeira identificada com a expressão associação pública, entidade pertencente à Administração Pública indireta de todos os entes consorciados; já a segunda atenderá aos requisitos da legislação civil, excluída da estrutura formal ou subjetiva da Administração Pública, conforme transcrição da Lei nº 11.107, de 2005:

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. (...)

Em que pese a Lei nº 12.846/2013 ter deixado de conceituar “administração pública nacional”, esta restou conceituada ao menos na exposição de motivos do Projeto de Lei da Câmara nº 39/2013 (PL 6826/2010), evidenciando que o objetivo do legislador foi abranger todas as pessoas jurídicas que estão especificadas no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

24 DI PIETRO, Op. Cit., p. 546-551.

6. Nesse cenário, torna-se imperativa a repressão aos atos de corrupção, em suas diversas formulações, praticados pela pessoa jurídica contra a Administração Pública nacional e estrangeira. Observe-se que a Administração Pública aqui tratada é a Administração dos três Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – em todas as esferas 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.

Considerando, portanto, a exposição de motivos do Projeto de Lei da Câmara nº 39/2013 (PL 6826/2010), que culminou na promulgação da Lei nº 12.846/2013, em cotejo com as definições feitas pela doutrina e com os preceitos instituídos pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e pela Lei nº 11.107/ 2005, considera-se que a expressão “administração pública nacional”, presente na Lei Anticorrupção, estabelece como potenciais sujeitos passivos dos atos lesivos nela tipificados todos os órgãos da Administração Pública direta, de todos os poderes e esferas federativas, bem como as entidades da Administração Pública indireta, compreendidas neste grupo as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público.

Finalmente, pontua-se que a CGU, por meio da Nota Técnica nº 2886/2022/CGUNE/CRG²⁵, sedimentou entendimento sobre a possibilidade de os conselhos de representação profissional figurarem como sujeitos passivos de atos lesivos previstos na LAC, tendo em vista a sua natureza jurídica autárquica, já pacificada há muito tempo no STF (a título de exemplo, aponta-se o MS 22.643).

4.2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTRANGEIRA

A LAC não se limita a proteger a Administração Pública nacional, alcançando, também, a estrangeira, quando sofra atos lesivos no Brasil, ou naqueles praticados por pessoa jurídica brasileira em território estrangeiro, em razão de compromissos internacionais²⁶ firmados pelo Brasil para combater a corrupção.

Ao contrário do comentado no tópico anterior, a LAC trouxe, no § 1º do art. 5º, uma definição clara de quais órgãos e entidades estrangeiras poderão ser alvo das condutas ilícitas catalogadas na legislação, conforme transcrição abaixo:

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:

(...)

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem

25 Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69990>, acesso em 19/02/2026.

26 Como já tratado, o Brasil é signatário de três convenções internacionais que exerceram influência direta na legislação anti-corrupção, quais sejam: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada pelo Decreto no 3.678, de 30 de novembro de 2000); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos, promulgada mediante Decreto no 4.410, de 7 de outubro de 2002; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada via Decreto no 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

Por esse dispositivo, a LAC considera Administração Pública estrangeira dentro do conceito clássico de Administração Pública direta e indireta reconhecido no âmbito nacional, de qualquer nível ou esfera de governo.

Entretanto, a norma não se restringe apenas aos órgãos e entidades estatais, haja vista que prescreveu ainda mais, ao equiparar as organizações públicas internacionais²⁷ ao conceito de Administração Pública estrangeira, conforme dispõe o § 2º do mesmo dispositivo: "Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais".

No § 3º do art. 5º, a LAC introduziu o conceito de agente público estrangeiro, nos seguintes termos:

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitória ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

Referida definição foi extraída da Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, conforme prevê o art. 1º, item 4, letra "a":

DECRETO Nº 3.678, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2000.

Artigo 1. O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

(...)

4. Para o propósito da presente Convenção:

a) "funcionário público estrangeiro" significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional;

O conceito previsto na LAC é autoexplicativo: abrange qualquer agente vinculado a cargo, emprego ou função pública, em qualquer nível ou subdivisão de governo estrangeiro, do federal ao municipal, representação diplomática de país estrangeiro ou organização pública internacional, não importando se o vínculo é transitório ou permanente, remunerado ou não.

²⁷ São exemplos de organizações públicas internacionais: Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), dentre outras.

4.2.2.1 O suborno de funcionários públicos estrangeiros e outros atos lesivos transnacionais

O suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais, conhecido como **suborno transnacional**, ganhou especial atenção com a promulgação da Lei Anticorrupção. A responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de suborno transnacional resulta de várias disposições da LAC que, juntas, estabelecem que: as pessoas jurídicas são objetivamente responsáveis por atos lesivos cometidos em detrimento de bens públicos estrangeiros, de princípios da administração pública ou de compromissos internacionais assumido pelo Brasil, cometidos no interesse ou em benefício da pessoa jurídica.²⁸

Os atos lesivos estão especificamente listados no art. 5º da LAC, e para os casos de suborno transnacional destaca-se o inciso I, que condena a prática de “*prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada*”, o que abrange também funcionário público estrangeiro.

Importante registrar o conceito de suborno transnacional conferido pela Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, da Organização dos Estados Americanos, ratificada com a promulgação do Decreto nº 4.410/2002, abaixo transcrito:

DECRETO Nº 4.410, DE 7 DE OUTUBRO DE 2002.

Artigo VIII

Suborno transnacional

Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, como dádivas, favores, promessas ou vantagens em troca da realização ou omissão, por esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial.

Entre os Estados Partes que tenham tipificado o delito de suborno transnacional, este será considerado um ato de corrupção para os propósitos desta Convenção.

O Estado Parte que não tenha tipificado o suborno transnacional prestará a assistência e cooperação previstas nesta Convenção relativamente a este delito, na medida em que o permitirem as suas leis.

Dessa forma, se uma empresa privada brasileira realizar uma oferta, promessa ou pagamento de benefício pecuniário ou qualquer outra vantagem indevida, diretamente ou por meio de intermediários, a agente público estrangeiro, para atendimento de seu interesse ou obtenção de benefício em detrimento da Administração Pública estrangeira, em transações comerciais realizadas no exterior, restará configurado o suborno transnacional e o ente privado poderá ser responsabilizado administrativamente no Brasil, por meio de PAR, nos termos da LAC.

Não obstante, importante ressaltar novamente que a LAC não se restringiu a coibir a prática do suborno transnacional. A legislação brasileira atendeu às recomendações constantes da mencionada

²⁸ 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: (..)

Convenção Internacional, mas também foi além, ao prever a responsabilização não só do suborno transnacional, mas também de outros ilícitos quando praticados em face da Administração Pública estrangeira. Portanto, no caso brasileiro, pode-se falar em atos lesivos transnacionais, uma vez que todo o rol constante do art. 5º é passível de responsabilização e não somente a hipótese do suborno.

Interessante notar que apesar da previsão dos atos lesivos transnacionais admitirem uma aplicação extraterritorial da norma, tal requisito não é exigência para sua aplicação. Em outras palavras, a definição de ato transnacional não está vinculada à prática do ato fora do território nacional. Em verdade, o ato lesivo é definido como transnacional a partir da característica do ente lesado, ou seja, se é nacional ou estrangeiro. De modo que, pode-se inclusive vislumbrar ocorrência de ato lesivo transnacional quando o pagamento de vantagem indevida a agente público estrangeiro foi efetivado em solo brasileiro. Outra hipótese é a de fraude a processo licitatório conduzido por órgão da administração pública estrangeira para reformar a sede de consulado estabelecido no Brasil.

Vale destacar que a CGU possui competência **exclusiva** para instaurar e julgar os Processos Administrativos de Responsabilização relativos a ato lesivo transnacional, praticado por pessoa jurídica brasileira contra a Administração Pública estrangeira, conforme art. 9º da LAC:

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

Por isso, o Decreto nº 11.129/2022 determina que os órgãos e as entidades da administração pública deverão comunicar à CGU quaisquer indícios de prática de atos lesivos por pessoas jurídicas brasileiras contra a Administração Pública estrangeira.

4.2.2.2 Aplicação territorial e extraterritorial da LAC a atos lesivos transnacionais

Consoante previsão do art. 28, a LAC terá aplicação extraterritorial se os atos lesivos previstos em seu art. 5º forem praticados por pessoa jurídica brasileira contra a Administração Pública estrangeira. O legislador optou pela incidência do princípio da extraterritorialidade incondicionada²⁹, ou seja, o único requisito para alcançar atos cometidos fora do País é o do próprio art. 28³⁰. Trata-se de uma regra excepcional, baseada na necessidade de o Estado proteger e tutelar certos bens e interesses, permitindo, assim, punir a pessoa jurídica brasileira, em razão da soberania que deve ser respeitada.

A LAC adota o critério da nacionalidade ativa³¹, conforme dispõe o art. 28, ou seja, o Brasil terá jurisdição sobre casos em que a pessoa jurídica brasileira praticar atos contra a Administração Pública estrangeira.

Não existe, contudo, conceito normativo expresso sobre o que vem a ser “pessoa jurídica brasileira”. Conceito semelhante que chegou a ser definido no art. 171 da Constituição Federal foi o de

29 HEINEN, Juliano. Comentários à Lei Anticorrupção – Lei no 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 305.

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

31 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). Lei Anticorrupção comentada. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 311.

“empresa brasileira”, como sendo aquela constituída sob as leis brasileiras e que tivesse sua sede e administração no Brasil. Entretanto, esse dispositivo foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995, em razão da nova política econômica que tinha por escopo estimular o livre trânsito comercial e atrair capital estrangeiro.³²

Tampouco há consenso doutrinário sobre como se definir a nacionalidade da pessoa jurídica, abrindo-se, nessa frente, espaço para diversas teorias. Nos dizeres de Caio Mário³³:

Dentro, pois, da teoria da realidade técnica, que perfilhamos, é que é possível cogitar do problema, de vez que, se a pessoa jurídica é um ente real no mundo do direito, se é dotada de personalidade própria, a ela é atribuível o caráter de nacional ou estrangeira, e esta qualificação é útil para a determinação dos direitos que lhe pertencem, como para o estabelecimento da lei aplicável quanto aos requisitos impostos pela ordem legal à sua criação e à sua existência. Na escolha do critério de estabelecimento de tal qualidade, os escritores e as escolas se desentendem. Uns aliam a nacionalidade à ideia de domicílio ou da sede representativa, considerando a pessoa jurídica nacional do país onde se reúnem as suas assembleias, onde têm assento seus órgãos de administração. Outros fazem a ideia de nacionalidade acompanhar a do centro principal dos negócios. Outros, não se desprendendo das pessoas dos membros componentes, ligam a nacionalidade da pessoa jurídica à dos indivíduos que a compõem, ou numa variante, fazendo predominar a daqueles sócios que têm o controle financeiro, ou, dito de outra maneira, determinando a nacionalidade da entidade, em vista do agrupamento que representa verdadeiramente os interesses nacionais. Outros desprezam as pessoas componentes, sob fundamento de que, em princípio, a nacionalidade da pessoa jurídica independe da dos associados, e se inclinam pela atração do Estado, sob cuja legislação se tenham constituído.

Existem, portanto, ao menos quatro correntes quanto à definição da nacionalidade da pessoa jurídica: (i) a do país onde se reúnem as assembleias ou órgãos de administração; (ii) a do país que concentra o principal centro de negócios da pessoa jurídica; (iii) a do país de nacionalidade das pessoas físicas que têm seu controle financeiro; e (iv) a do país onde a pessoa jurídica foi incorporada ou instituída. Caio Mário conclui que, apesar da revogação do art. 171 da Constituição Federal, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a última teoria de que a nacionalidade da pessoa jurídica é definida pelo país onde ela foi constituída, em razão do art. 11, §1º, do Decreto-lei nº 4.657/1942 (LINDB), que assim dispõe:

Art. 11. As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem.

Da mesma forma, o Código Civil determina que a sociedade estrangeira, para funcionar no Brasil, deverá obter autorização do Poder Executivo e se inscrever no registro próprio do lugar onde se estabelecer, o que configura sua existência legal no ordenamento jurídico brasileiro. Por conseguinte, a sociedade estrangeira estará sujeita às leis brasileiras quanto aos atos praticados no Brasil. A seguir, fazemos remissão aos dispositivos:

32 PEREIRA, Caio Mário da S. Instituições Direito Civil-Introd. ao Dir. Civil-Teoria Geral Dir. Civil-Vol.I-35ª Ed. 2024. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 285.

33 PEREIRA, Caio Mário da S. Instituições Direito Civil-Introd. ao Dir. Civil-Teoria Geral Dir. Civil-Vol.I-35ª Ed. 2024. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 282.

Art. 1.134. A sociedade estrangeira, qualquer que seja o seu objeto, não pode, sem autorização do Poder Executivo, funcionar no País, ainda que por estabelecimentos subordinados, podendo, todavia, ressalvados os casos expressos em lei, ser acionista de sociedade anônima brasileira.

[...]

Art. 1.136. A sociedade autorizada não pode iniciar sua atividade antes de inscrita no registro próprio do lugar em que se deva estabelecer.

[...]

*Art. 1.137. A sociedade estrangeira autorizada a funcionar ficará sujeita às leis e aos tribunais brasileiros, **quanto aos atos ou operações praticados no Brasil.***

Logo, compreende-se que a expressão “pessoa jurídica brasileira” diria respeito àquelas pessoas jurídicas que são constituídas no Brasil, sob a legislação pátria.

O Código Civil abre a possibilidade, em seu art. 1.141, de nacionalização da pessoa jurídica estrangeira admitida a funcionar no país, desde que autorizada pelo Poder Executivo e que transfira sua sede para o Brasil. Ao comentar essa norma, Cezar Peluso³⁴ esclarece que se trata de hipótese de aquisição da nacionalidade brasileira por pessoa jurídica constituída no exterior.

Portanto, a partir dessas reflexões, é possível traçar o seguinte panorama quanto a aplicabilidade da LAC diante de casos de suborno a agentes públicos estrangeiros e outros atos lesivos transnacionais: a pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras sempre estará sujeita à LAC quando praticar ato lesivo contra a Administração Pública estrangeira, tenha sido esse ato praticado em território brasileiro (por exemplo, suborno a funcionário público estrangeiro de uma sede de consulado estabelecido no Brasil), ou mesmo no exterior (por exemplo, suborno a funcionário público estrangeiro que se encontra em seu país de origem, para a obtenção de uma licença de funcionamento naquela região). Enquanto, na primeira hipótese, estamos diante da territorialidade da aplicação da LAC, na segunda, trata-se de aplicação extraterritorial da norma, pautada em seu art. 28 e no princípio da nacionalidade ou personalidade ativa.

O art. 28 não apresenta, contudo, uma cláusula de exclusividade para aplicação extraterritorial da LAC, mas apenas explicita um caso de extraterritorialidade obrigatória. Nada impede que se possa estender a aplicação da LAC também a pessoas jurídicas estrangeiras, ou seja, não constituídas no Brasil, quando sua direção e controle forem exercidos de fato em território brasileiro, ainda que parcialmente. Isso porque a Lei nº 12.846/2013 apresenta dois vetores autônomos que possibilitam a sua aplicação extraterritorial: (i) o primeiro deles é o art. 28, já explicado acima, que pode ser compreendido como o vetor da nacionalidade ou personalidade ativa; (ii) o segundo é o vetor da conexão territorial relevante com o Brasil, contida no art. 1º, parágrafo único, *in fine*, ao determinar a aplicação da LAC às sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro.

Nesse sentido, se uma pessoa jurídica estrangeira passa a ser sediada no Brasil, tendo seu controle e direção exercidos, ainda que em parte, no território nacional, ou mesmo se ela possui filial ou representação no Brasil, é possível sua sujeição à LAC, independentemente se o ato lesivo for praticado em território brasileiro ou no exterior, contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Se o ato for praticado no território brasileiro, estaremos diante da territorialidade na

34 PELUSO, Cezar. Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência: Lei n. 10.406 de 10.01.2002. 19. ed. Barueri: Manole, 2025, p. 1.019.

aplicação da LAC. Se, contudo, for praticado no exterior, estaremos diante da extraterritorialidade em razão da conexão territorial relevante que essa pessoa jurídica tem com o Brasil – sede, filial ou representação no território brasileiro.

O entendimento aqui exposto restou positivado por meio do art. 1º do Decreto nº 11.129/2022:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

§ 1º A Lei nº 12.846, de 2013, aplica-se aos atos lesivos praticados:

I - por pessoa jurídica brasileira contra administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior;

II - no todo ou em parte no território nacional ou que nele produzam ou possam produzir efeitos; ou

III - no exterior, quando praticados contra a administração pública nacional.

§ 2º São passíveis de responsabilização nos termos do disposto na Lei nº 12.846, de 2013, as pessoas jurídicas que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito.

Há de se ressaltar que, na hipótese de extraterritorialidade, existe a possibilidade de a pessoa jurídica também se sujeitar à jurisdição de outro Estado-nação. Quando isso ocorrer, é necessário que o Brasil e o outro país deliberem sobre a jurisdição mais apropriada para o processamento, evitando-se o bis in idem. Isso decorre do artigo 4, parágrafo 3, da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

5. RESPONSABILIDADE OBJETIVA

Normativamente, a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica está prevista no art. 2º da LAC, segundo o qual:

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.

Para adequada compreensão, porém, também é preciso conhecer o art. 3º da mesma lei, que reforça o caráter objetivo da responsabilização, ao afirmar a independência em relação à responsabilidade das pessoas físicas de alguma maneira envolvidas com o ato lesivo.

Em que pese a existência de teses contrárias, Márcio de Aguiar Ribeiro sustenta a constitucionalidade da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas, com fundamento nos seguintes aspectos:

- e) Princípio da Função Social da Empresa. Uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 170, determina que o desenvolvimento da atividade econômica deve assegurar a todos uma existência digna, conforme ditames de justiça social, “não se discute que na nova ordem constitucional as empresas não podem ser reduzidas a meros instrumentos de auferição exclusiva de lucros aos seus proprietários, devendo concorrer para a realização do bem comum, como, por exemplo, na atuação conjunta com o Poder Público para melhor combater a corrupção”³⁵;*
- a) Manifestação da função social da empresa pelo regime de incentivos ao exercício da empresa e pelo regime de condicionamentos ou vinculações a tal exercício.*
- b) Princípio da moralidade administrativa.*

André Pimentel Filho, citado por Márcio Ribeiro³⁶, assim leciona:

E muito embora seja uma característica geral do Direito Administrativo Sancionador, como manifestação do direito de punir condutas socialmente lesivas, a consideração do elemento volitivo do agente, de modo a se evitar sanções imerecidas e se prestigiar a razoabilidade, trata-se de exceção válida e sem qualquer mácula de inconstitucionalidade. A responsabilidade objetiva, neste caso, direcionada exclusivamente em face de pessoas jurídicas, é trazida por meio de lei formal, que tem como escopo tutelar a contento direito de repercussão social gravíssima, o direito à probidade nos negócios do estado e entre particulares e esse.

Assim, na sistemática legal atual, a responsabilização civil e administrativa lastreada na prática de ato lesivo previsto na LAC demandará a demonstração da ocorrência do ato lesivo em si e o nexos causal com a atuação direta ou indireta da pessoa jurídica, por meio da demonstração de que o ato fora praticado em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

³⁵ RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2017, p. 43.

³⁶ Idem, p. 46.

6. ESTABILIDADE DA RESPONSABILIDADE

A responsabilização administrativa dos entes privados tem fundamento no art. 5º da Lei nº 12.846/2013. Como decorrência do princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), a punição às pessoas jurídicas no âmbito da LAC exige provas de condutas que se encaixem nas hipóteses de atos lesivos positivadas pelo legislador.

A Lei nº 12.846/2013, apresenta novidades acerca da imputação de responsabilidade administrativa à pessoa jurídica no contexto de modificação da estrutura ou das relações com outras sociedades privadas. O foco da análise consiste, sobretudo, no art. 4º da LAC e respectivos parágrafos, *in verbis*:

Art. 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

§ 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.

A disciplina legal demanda o exame dos seguintes tópicos: (i) alterações contratuais e estatutárias; e (ii) solidariedade. Apesar da escassa literatura sobre os assuntos, serão abordados os elementos conceituais, conjugando-os com os aspectos práticos na condução das ações de responsabilização dos entes privados. Sem dúvida, o estudo merecerá revisões à medida que se pacifiquem os entendimentos, principalmente por meio da consolidação de jurisprudência dos tribunais pátrios e de orientações gerais administrativas na forma do art. 30 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (LINDB)³⁷.

6.1 ALTERAÇÕES CONTRATUAIS E ESTATUTÁRIAS

As sociedades privadas são constituídas mediante contrato (art. 997 do Código Civil) ou estatuto (art. 2º da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976). Tendo em vista vantagens mercantis ou tributárias, elas podem efetuar operações que reconfiguram as relações internas da pessoa jurídica ou dão outro arranjo jurídico para atuação em face de terceiros. Para isso, o ato inaugural deve sujeitar-se a modificações, a fim de redistribuir direitos e obrigações ou pôr fim à atividade e existência da respectiva sociedade.

No que tange à Lei nº 12.846/2013, as operações societárias têm relevância em função da assunção da responsabilidade pelos atos lesivos praticados pelo ente privado. Importa ao Estado

37

Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

saber quem suportará as consequências das infrações capituladas no art. 5º da LAC. Nesse sentido, o legislador deu tratamento de acordo com a espécie de operação e o relacionamento entre as sociedades. Em todo caso, o *caput* do art. 4º da Lei nº 12.846/2013, assegura a responsabilidade da pessoa jurídica que lesou a Administração Pública a despeito de tais circunstâncias, estabilizando-a em face da dinâmica do ambiente empresarial.

A questão envolve a transmissão da responsabilidade de cumprir o comando do art. 6º da Lei Anticorrupção (multa, publicação extraordinária de decisão condenatória e reparação integral do dano) e do art. 19 (perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração; suspensão ou interdição parcial de suas 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 e máximo de 5 anos). Já que o enfoque deste manual consiste na responsabilização administrativa dos entes privados, concentrar-se-á a discussão na incidência do art. 6º no contexto das operações societárias para orientação dos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR).

6.1.1 TRANSFORMAÇÃO

A transformação é operação que redefine o tipo societário, independentemente de dissolução ou liquidação da pessoa jurídica³⁸. Por exemplo, trata-se da faculdade de converter uma sociedade limitada em sociedade anônima, nos termos do art. 1.113 do Código Civil.

A transformação não extingue a sociedade original. O ato visa, especialmente, à modificação da disciplina do relacionamento entre os sócios e da sociedade com terceiros. Nada obstante, a personalidade jurídica permanece inalterada.

*A transformação ‘não incide sobre a identidade da sociedade, a qual permanece, mesmo depois da transformação, a mesma sociedade de antes e conserva os direitos e as obrigações anteriores à transformação’.*³⁹

Nesse diapasão, para fins de responsabilização da Lei nº 12.846/2013, a transformação não difere das simples alterações do contrato social ou estatuto, porquanto se cingem a elementos que não interrompem a continuidade do sujeito de direito, conforme se depreende dos arts. 997 e 999 do Código Civil.

Art. 997. A sociedade constitui-se mediante contrato escrito, particular ou público, que, além de cláusulas estipuladas pelas partes, mencionará:

I - nome, nacionalidade, estado civil, profissão e residência dos sócios, se pessoas naturais, e a firma ou a denominação, nacionalidade e sede dos sócios, se jurídicas;

II - denominação, objeto, sede e prazo da sociedade;

III - capital da sociedade, expresso em moeda corrente, podendo compreender qualquer espécie de bens, suscetíveis de avaliação pecuniária;

38 TOMAZETTE, Marlon. *Curso de Direito Empresarial: teoria geral e direito societário*. Vol. 1. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2017, p. 752.

39 GALGANO, Francesco. *Diritto civile e commerciale*. 3ª edição. Padova: CEDAM, 1999, v. 3, tomo II, p. 521, apud TOMAZETTE, Marlon, op. cit., p. 753.

- IV - a quota de cada sócio no capital social, e o modo de realizá-la;
 - V - as prestações a que se obriga o sócio, cuja contribuição consista em serviços;
 - VI - as pessoas naturais incumbidas da administração da sociedade, e seus poderes e atribuições;
 - VII - a participação de cada sócio nos lucros e nas perdas;
 - VIII - se os sócios respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais.
- (...)

Art. 999. As modificações do contrato social, que tenham por objeto matéria indicada no art. 997, dependem do consentimento de todos os sócios; as demais podem ser decididas por maioria absoluta de votos, se o contrato não determinar a necessidade de deliberação unânime.

A propósito da transformação, o art. 1.115 do Código Civil é categórico no que diz respeito à proteção de terceiros: “A transformação não modificará nem prejudicará, em qualquer caso, os direitos dos credores.”. A sintonia do art. 4º, *caput*, da LAC com tal regra é manifesta. Se, após a prática do ato lesivo, instauração ou conclusão do PAR, sobrevier a transformação societária, bem como ocorrerem modificações contratuais ou estatutárias, nada impedirá a aplicação das medidas do art. 6º da Lei Anticorrupção.

A transformação não afeta a personalidade jurídica da PJ infratora. Não cria hipótese de outra pessoa jurídica responsável. Por isso, não foi tratada no § 1º do art. 4º [da Lei nº 12.846/2013].⁴⁰

6.1.2 CISÃO

A cisão opera-se pela divisão do patrimônio da pessoa jurídica, para transmitir as parcelas a outras sociedades com extinção da entidade original (cisão total) ou sua manutenção (cisão parcial) nos termos do art. 229, *caput*, da Lei nº 6.404/76⁴¹.

O *caput* do art. 4º da Lei nº 12.846/2013, menciona a operação de cisão, porém ela não consta da redação do § 1º, que alude somente à fusão e à incorporação. Desse modo, depreende-se a intenção do legislador de que seja aplicada a mesma regra aplicável aos casos de alteração contratual e transformação societária.

Com efeito, verifica-se inclusive respaldo doutrinário no sentido de aplicação irrestrita do art. 6º da LAC, com fulcro no *caput* do art. 4º:

Assim, em outras palavras, a pessoa jurídica sucessora de outra que sofreu processo de transformação ou de cisão responderá integralmente pelos eventuais atos ilícitos praticados pela pessoa jurídica transformada ou cindida, sujeitando-se a todas as sanções legais cabíveis;(...).⁴²

40 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Comentários ao art. 4º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). Lei Anticorrupção Comentada. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 66.

41 Art. 229. A cisão é a operação pela qual a companhia transfere parcelas do seu patrimônio para uma ou mais sociedades, constituídas para esse fim ou já existentes, extinguindo-se a companhia cindida, se houver versão de todo o seu patrimônio, ou dividindo-se o seu capital, se parcial a versão.

42 SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Comentários à Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 94.

6.1.3 INCORPORAÇÃO E FUSÃO

A incorporação e a fusão são operações distintas, porém, comungam do fato de que a pessoa jurídica incorporada ou fundida extingue-se em ambos os casos.

Para esclarecimento, cumpre registrar que a incorporação consiste na absorção de uma ou mais sociedades por outra, que mantém a própria personalidade, sucedendo-lhes os direitos e as obrigações correspondentes, na forma do art. 1.116 do Código Civil. Por sua vez, a fusão opera-se mediante a reunião de duas ou mais sociedades, para a criação de outra diferente das primitivas, sucedendo-as também nos direitos e nas obrigações, conforme art. 1.119 do Código Civil.

O art. 4º, § 1º, da LAC, regulamenta explicitamente as duas situações, limitando a responsabilidade da incorporadora e da sucessora (na fusão) ao pagamento da multa e da reparação do dano até o valor do patrimônio auferido com a operação.

Nessa toada, a publicação extraordinária da decisão condenatória não é, em regra, extensível à incorporadora ou à sucessora, tendo em vista que incide sobre a pessoa do infrator (honra objetiva), o que a torna uma “obrigação infungível” na linguagem civilista⁴³.

Entretanto, o art. 4º, § 1º, *in fine*, da Lei nº 12.846/2013, excepciona a limitação:

§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

Portanto, caso o negócio jurídico de incorporação ou fusão contiver vícios de simulação ou fraude, as demais sanções previstas na lei deverão ser aplicadas aos sucessores da sociedade que cometeu o ato lesivo a Administração Pública (multa, publicação extraordinária da decisão condenatória e demais consequências previstas na Lei).

A esse respeito, vale mencionar que o art. 167, § 1º, do Código Civil elenca alguns casos de simulação que poderão servir como baliza, na análise e interpretação dos casos concretos:

Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.

§ 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando:

I - aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem;

II - contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira;

III - os instrumentos particulares forem antedatados, ou pós-datados.

Sobre a questão, José Roberto Pimenta Oliveira preleciona que:

A simulação ou fraude deverá ser comprovada no processo administrativo de responsabilização por todos os meios lícitos de prova admitidos no ordenamento jurídico. Tanto a pessoa

⁴³ A obrigação é infungível (ou personalíssima), se somente puder ser adimplida pelo devedor (art. 247 do Código Civil). Neste caso, as qualidades essenciais, os atributos ou as habilidades da pessoa preponderam sobre o resultado esperado da obrigação (CAR-NACCHIONI, Daniel. Manual de Direito Civil. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2017, pp. 533-537.).

jurídica infratora como a pessoa jurídica responsável deverão ser notificadas e integradas ao processo administrativo, que deverá observar o devido processo legal, com contraditório e ampla defesa. A Administração Pública não poderá desconstituir por ato administrativo a operação jurídico-societária, negócio jurídico por excelência, governado pelas normas civis em vigor. A ilicitude na operação jurídico-societária deverá ser reconhecida pela decisão administrativa final do PAR, e terá efeitos jurídico-administrativos.⁴⁴

A lição do doutrinador arrima-se no fato de que os negócios jurídicos simulados são nulos, não convalidando por confirmação ou decurso do tempo (arts. 167, *caput*, e 169 do Código Civil). Por isso, a Administração deve desconsiderar a operação “de fachada” para impor as sanções ao sucessor formal, preservando as garantias processuais dos entes privados envolvidos no negócio jurídico maculado.

6.2 EFEITOS DA DISSOLUÇÃO, FALÊNCIA E AS SITUAÇÕES BAIXADA OU INAPTA

As pessoas jurídicas podem deixar de existir ou mesmo deixarem de ser operacionais por decisão de seus sócios e administradores.

Antes da decisão de abertura de uma investigação ou de um processo administrativo de responsabilização, é pertinente que se verifique qual a situação da pessoa jurídica. Poderá se avaliar, desse modo, a utilidade da continuidade do processo e, eventualmente, decidir pelo prosseguimento ou não do processo, com base na previsão constante do art. 52 da Lei nº 9.784/1999, a saber:

Art. 52. O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

Para que sejam analisadas as consequências que a situação operacional e cadastral em que se encontra determinada empresa pode gerar quando do juízo de admissibilidade acerca da instauração do PAR, e ainda, acerca da continuidade da apuração, é necessário identificar, inicialmente, a diferença entre as denominações dissolução, liquidação, extinção, falência e ainda o significado das situações mais comuns encontradas nos cadastros das empresas, quais sejam, baixada e inapta.

Dessa forma é preciso trazer à baila alguns conceitos inerentes ao direito empresarial, relativos à dissolução da pessoa jurídica e suas consequências, para exame conjunto com os objetivos e fins práticos buscados pela Lei Anticorrupção ao instituir a responsabilidade da pessoa jurídica.

6.2.1 DISSOLUÇÃO

A dissolução, em sentido amplo, é o processo de encerramento da sociedade que objetiva a extinção da pessoa jurídica, abrangendo três fases distintas: a dissolução *stricto sensu*, a liquidação e a extinção.

A dissolução *stricto sensu* é um fato que dá ensejo ao processo de encerramento da sociedade, razão pela qual também é denominada dissolução-ato, ou causa da dissolução, que pode ser de pleno direito, judicial e consensual.

Depois da dissolução virá a liquidação, e, por fim, a extinção da companhia. É possível que, em alguns casos, essa cadeia não se complete, como na hipótese de recuperação da companhia,

44 OLIVEIRA, op. cit., p. 73.

que reassume as suas atividades normais. Ocorre, também, a possibilidade de a companhia passar direto da dissolução para a extinção, situação verificada nos processos de reorganização por incorporação, fusão ou cisão.

No caso das sociedades anônimas, a Lei nº 6.404/1976 elenca os fatos que desencadeiam o processo de dissolução no seu artigo 206, fatos estes que, em sua grande maioria, coincidem com os fatos indicados pelo Código Civil de 2002 (artigos 1.033 e 1.034):

Lei 6.404/1976

Art. 206. Dissolve-se a companhia:

I - de pleno direito:

a) pelo término do prazo de duração;

b) nos casos previstos no estatuto;

c) por deliberação da assembleia-geral (art. 136, X); *(Redação dada pela Lei nº 9.457, de 1997)*

d) pela existência de 1 (um) único acionista, verificada em assembleia-geral ordinária, se o mínimo de 2 (dois) não for reconstituído até à do ano seguinte, ressalvado o disposto no artigo 251;

e) pela extinção, na forma da lei, da autorização para funcionar.

II - por decisão judicial:

a) quando anulada a sua constituição, em ação proposta por qualquer acionista;

b) quando provado que não pode preencher o seu fim, em ação proposta por acionistas que representem 5% (cinco por cento) ou mais do capital social;

c) em caso de falência, na forma prevista na respectiva lei;

III - por decisão de autoridade administrativa competente, nos casos e na forma previstos em lei especial.

Art. 207. A companhia dissolvida conserva a personalidade jurídica, até a extinção, com o fim de proceder à liquidação.

Código Civil

Art. 1.033. Dissolve-se a sociedade quando ocorrer:

I - o vencimento do prazo de duração, salvo se, vencido este e sem oposição de sócio, não entrar a sociedade em liquidação, caso em que se prorrogará por tempo indeterminado;

II - o consenso unânime dos sócios;

III - a deliberação dos sócios, por maioria absoluta, na sociedade de prazo indeterminado;

IV - (Revogado pela Lei nº 14.195, de 2021)

V - a extinção, na forma da lei, de autorização para funcionar.

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 14.195, de 2021)

Art. 1.034. A sociedade pode ser dissolvida judicialmente, a requerimento de qualquer dos sócios, quando:

I - anulada a sua constituição;

II - exaurido o fm social, ou verificada a sua inexequibilidade.

Art. 1.035. O contrato pode prever outras causas de dissolução, a serem verificadas judicialmente quando contestadas.

As sociedades empresárias (arts. 1.044, 1.051 e 1.087 do Código Civil), qualquer que seja a forma adotada, também se dissolvem se falirem, isto é, se tiverem contra si uma execução coletiva que vise ao pagamento de todos os credores.

Repisa-se que a fusão, incorporação e cisão total também são causas de dissolução da sociedade, contudo, não passam pelo processo de liquidação. Nas demais hipóteses de dissolução, a sociedade deve entrar em processo de liquidação, que pode ser voluntária (amigável) ou forçada (judicial).

Por meio da liquidação se realiza a apuração do ativo, o pagamento do passivo e a partilha do eventual saldo entre os sócios. Nessa fase, a sociedade ainda existe e mantém a personalidade jurídica apenas para finalizar as negociações pendentes e realizar os negócios necessários à realização da liquidação, tanto que deve operar com o nome seguido da cláusula em liquidação, para que terceiros não se envolvam em novos negócios com a sociedade.

Caso o ativo seja inferior ao passivo, o liquidante deve reconhecer o estado de insolvência da sociedade e requerer, conforme o caso, a falência, a recuperação judicial ou a homologação da recuperação extrajudicial para a sociedade, obedecidas as regras procedimentais inerentes a cada tipo societário.

No tocante à responsabilidade durante o período de liquidação, esta cabe ao liquidante, a quem compete, exclusivamente, a administração da pessoa jurídica.

No caso de créditos correspondentes a obrigações tributárias, o Decreto nº 9.580/2018 - Regulamento do Imposto de Renda dispõe que, na liquidação de sociedade de pessoas, os sócios são pessoalmente responsáveis pelos créditos correspondentes a obrigações tributárias, resultantes de atos praticados com excesso de poderes ou infração de lei, contrato social ou estatutos (art. 200). Também na hipótese de liquidação de sociedade de pessoas e diante da impossibilidade de exigência do cumprimento da obrigação principal pelo contribuinte (pessoa jurídica), os sócios respondem solidariamente com este nos atos em que intervierem ou pelas omissões de que forem responsáveis (art. 201, inciso IV).

Já no caso de multa administrativa, que é o caso da penalidade pecuniária prevista na LAC, verifica-se no art. 83, VII, da Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, que as multas administrativas e tributárias se submetem ao procedimento falimentar, entretanto, apenas se sobrepõem em ordem de preferência aos créditos subordinados. Fica permitida, assim, a habilitação do crédito das multas, mas na penúltima posição da ordem de preferência.

Finda a liquidação, devem ser tomadas as medidas necessárias para sua extinção. A extinção representa a baixa da personalidade jurídica. Desfaz-se juridicamente uma entidade. O artigo 219 da Lei nº 6.404/1976 estabelece duas formas de extinção da companhia: pelo encerramento da liquidação ou pela incorporação, fusão e cisão total.

Para tal extinção, deve o liquidante convocar uma assembleia geral para a prestação final de contas. Aprovadas as contas, a ata da assembleia geral, que as aprova, deve ser publicada e pos-

teriormente arquivada no registro competente, deixando a partir desse momento de existir uma pessoa jurídica (art. 216 da Lei nº 6.404/1976).

Em síntese, a dissolução é a cessação das atividades, a liquidação é a transformação de bens e direitos em dinheiro para pagar as dívidas e na extinção, a empresa deixar de existir (baixa da pessoa jurídica).

6.2.2 ALIENAÇÃO DE BENS NO PROCESSO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL

A Lei de Falências e Recuperação Judicial (Lei nº 11.101/2005) possui previsão específica a respeito da Lei Anticorrupção que merece exame detalhado.

Art. 60. Se o plano de recuperação judicial aprovado envolver alienação judicial de filiais ou de unidades produtivas isoladas do devedor, o juiz ordenará a sua realização, observado o disposto no art. 142 desta Lei.

Parágrafo-único. O objeto da alienação estará livre de qualquer ônus e não haverá sucessão do arrematante nas obrigações do devedor de qualquer natureza, incluídas, mas não exclusivamente, as de natureza ambiental, regulatória, administrativa, penal, anticorrupção, tributária e trabalhista, observado o disposto no § 1º do art. 141 desta Lei.

Art. 66. Após a distribuição do pedido de recuperação judicial, o devedor não poderá alienar ou onerar bens ou direitos de seu ativo não circulante, inclusive para os fins previstos no art. 67 desta Lei, salvo mediante autorização do juiz, depois de ouvido o Comitê de Credores, se houver, com exceção daqueles previamente autorizados no plano de recuperação judicial.

§ 3º Desde que a alienação seja realizada com observância do disposto no § 1º do art. 141 e no art. 142 desta Lei, o objeto da alienação estará livre de qualquer ônus e não haverá sucessão do adquirente nas obrigações do devedor, incluídas, mas não exclusivamente, as de natureza ambiental, regulatória, administrativa, penal, anticorrupção, tributária e trabalhista.

No âmbito da recuperação judicial, a alienação devidamente autorizada de filiais, unidades produtivas e ativos não circulantes, em regra, não transfere ao adquirente as obrigações decorrentes do patrimônio transferido.

Dito de outro modo, o adquirente, nessas circunstâncias, não sucede em qualquer obrigação, no que se inclui, por expressa previsão legal, as de natureza administrativa e anticorrupção (art. 60, parágrafo único, c/c art. 66, §3º, da Lei nº 11.101/05).

Nesse cenário, as operações sociais que advierem desse evento são excetuadas dos comandos previstos no art. 4º, *caput*, da Lei nº 12.846/2013, em razão do critério da especialidade.

A regra tem razão de ser, na medida em que incentiva a compra dos bens pelos interessados e, por consequência, contribui para os fins propugnados pela recuperação judicial, em especial o da preservação da empresa e seus corolários benéficos.

Todavia, é preciso diferir as situações lícitas, que merecem o incentivo, daquelas que configuram mera tentativa de subversão da lógica de responsabilização tradicional, as quais, por sua vez, devem ser rechaçadas.

Nesse sentido, a sobredita regra especial não pode ser aplicada nos casos em que se verifique fraude, o que é presumido quando o arrematante for sócio da empresa responsável pelo ato de cor-

rupção ou de empresa por ela controlada, ou, ainda, quando o arrematante for parente, em linha reta ou colateral, até o quarto grau, de tais sócios (art. 141, §1º, da Lei nº 11.101/2005).

No ponto, é importante ressaltar que as hipóteses presumidas não esgotam as possibilidades, de modo que basta identificar o intuito fraudulento da operação para que se deixe de aplicar a norma especial.

Caso não houvesse essa ressalva, a pessoa jurídica penalizada poderia simular transferências de suas principais unidades produtivas, de suas filiais mais rentáveis ou de seus ativos não circulantes mais valiosos a outra pessoa jurídica com quem estivesse em conluio, isentando-se de arcar, total ou parcialmente, com as sanções que lhe fossem impostas.

Assim, é importante se atentar para os detalhes da aquisição, com escopo de se evitar que esse importante instituo seja arditosamente aplicado em prejuízo ao interesse público.

6.2.3 SITUAÇÕES CADASTRAIS

Acerca das situações cadastrais, a Instrução Normativa RFB nº 2.119, de 6 de dezembro de 2022, que regulamenta o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, dispõe que a inscrição no CNPJ da entidade ou do estabelecimento filial pode ser enquadrada nas seguintes situações cadastrais: a) ativa; b) suspensa; c) inapta; d) baixada; ou e) nula.

SITUAÇÃO CNPJ	DESCRIÇÃO
Ativa	Um CNPJ ativo significa que a empresa está em operação e não conta com nenhuma pendência ou irregularidade.
Nula	A nulidade do ato cadastral no CNPJ ocorre, segundo o art. 34 da IN RFB nº 2.119/2022, quando: <ul style="list-style-type: none">• Tiver sido atribuído mais de um número de inscrição no CNPJ para o mesmo estabelecimento;• For constatado vício cadastral; ou• Tiver sido atribuída inscrição no CNPJ a entidade ou estabelecimento filial não enquadrados nas disposições dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa em pauta.
Suspensa	A inscrição do CNPJ é enquadrada como suspensa, nos termos do art. 37 da IN RFB nº 2.119/2022, quando a pessoa jurídica: <ul style="list-style-type: none">• Interrompe temporariamente suas atividades;• Possui inconsistências em seus dados cadastrais;• Não tiver seu estabelecimento localizado;• Apresentar indício de interposição fraudulenta de sócio ou titular, enquanto o procedimento fiscal estiver em análise;• Encontrar-se no curso de processo administrativo de inaptação por quaisquer pendências;• Tiver sua suspensão determinada por ordem judicial; ou• Não atender aos requisitos dos arts. 55 a 55 ou não apresentar documentação comprobatória citada no Anexo XII da referida Instrução Normativa, relativos à identificação de seu beneficiário final.

Inapta	<p>A declaração de inaptidão do CNPJ, conforme consta do art. 38 da IN RFB nº 2.119/2022, ocorre quando a pessoa jurídica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deixa de apresentar declarações e demonstrativos pelo prazo de, no mínimo, 90 dias, contado da data estabelecida pela legislação para sua apresentação; • Pratica irregularidade em operações de comércio exterior; • É considerada inexistente de fato; • Realiza operações de terceiros, com intuito de acobertar seus reais beneficiários; • Tenha participado de organização constituída com o propósito de suprimir ou reduzir o recolhimento de tributos ou de inviabilizar ou prejudicar a cobrança de débitos fiscais; • Tenha sido constituída para a prática de fraude fiscal, inclusive em proveito de terceiras empresas; • Opere com produtos de natureza ilícita, provenientes de roubo ou decorrentes de contrafação; • Adota práticas ilícitas na comercialização de combustíveis; • Pratica contrabando, descaminho, pirataria ou outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional; ou • Encontra-se suspensa por, no mínimo, 1 ano.
Baixada	<p>A baixa da inscrição do CNPJ da pessoa jurídica, segundo os arts. 24 e 31 da IN RFB nº 2.119/2022, ocorre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quando extinta a personalidade jurídica, seja por encerramento da liquidação voluntária, judicial ou extrajudicial; por incorporação; fusão; ou cisão total; • Quando encerrado o processo de falência; • De ofício, quando a pessoa jurídica inapta não regularizar sua situação no prazo de 180 dias, contado da declaração de inaptidão; • De ofício, quando a pessoa jurídica já se encontra extinta, cancelada ou baixada no respectivo órgão de registro; • De ofício, quando houver determinação judicial para tanto; • De ofício, quando no encerramento do processo de falência ou de liquidação extrajudicial promovida por órgão público; ou • De ofício, por decisão administrativa. <p>Ressalta-se que, consoante os arts. 26 e 31, §2º, da IN RFB nº 2.119/2022, é possível o restabelecimento da inscrição do CNPJ baixado, mediante solicitação da pessoa jurídica ou de ofício, pela Receita Federal.</p>

Fonte: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/127567>

Conforme mencionado acima, é comum encontrar nas consultas cadastrais das empresas as situações de baixada e inapta.

Quando na situação inapta, a empresa é impedida de: a) participar de concorrência pública; b) celebrar convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos; c) obter incentivos fiscais e financeiros; d) realizar operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos; e) transacionar com estabelecimentos bancários, inclusive quanto à movimentação de contas-correntes, à realização de aplicações financeiras e à obtenção de empréstimos; e f) emitir documento fiscal eletrônico.

Por fim, a falta de regularização da pessoa jurídica declarada inapta, nos 180 (cento e oitenta) dias subsequentes à declaração de inaptidão, é um dos motivos da baixa de ofício. A pessoa jurídica declarada inapta poderá ter sua inscrição restabelecida após regularização de todas as situações que ensejaram sua inaptidão (art. 47).

A situação de baixada, por sua vez, refere-se à baixa da inscrição no CNPJ da entidade ou do estabelecimento filial, que pode ocorrer mediante solicitação ou de ofício.

A baixa da inscrição no CNPJ não impede que, posteriormente, sejam lançados ou cobrados impostos, contribuições e respectivas penalidades, decorrentes da simples falta de recolhimento

ou da prática comprovada e apurada, em processo administrativo ou judicial, de outras irregularidades pelos empresários ou pelas pessoas jurídicas ou seus titulares, sócios ou administradores (§ 4º do art. 24 da IN).

Por fim, cumpre consignar que a entidade ou o estabelecimento filial cuja inscrição no CNPJ estiver na situação cadastral baixada poderá ter sua inscrição restabelecida, conforme consta do art. 26 da IN RFB nº 2.119/2022:

Seção III

Do Restabelecimento da Baixa

Art. 26. A entidade ou o estabelecimento filial cuja inscrição no CNPJ estiver na situação cadastral baixada pode ter sua inscrição restabelecida:

I - a pedido, quando baixada de ofício na hipótese a que se refere o inciso II do caput do art. 31 ou quando baixada a pedido, desde que:

a) no caso de entidades nacionais, comprove estar com seu registro ativo no órgão competente; ou

b) no caso de empresa ou entidade domiciliada no exterior, apresente os documentos para inscrição enumerados no Anexo VIII e, caso tenha sido inscrita nos termos do art. 18, apresente também a comprovação da regularização de seu registro na CVM;

II - a pedido, quando baixada de ofício na hipótese a que se refere o inciso I do caput do art. 31, desde que comprove que inexistem os motivos que ensejaram a declaração de inaptidão;

III - a pedido, quando baixada de ofício na hipótese a que se refere o inciso IV do caput do art. 31, desde que comprove a reabilitação expressa no processo de falência;

IV - de ofício, quando constatado o seu funcionamento; ou

V - de ofício, por decisão administrativa.

Parágrafo único. O pedido a que se refere o inciso I do caput, sempre que possível, deve ser feito com observância do disposto nos arts. 12 a 14.

A baixa da pessoa jurídica, portanto, pode se dar em razão de diversas situações, e na linguagem contábil ou fiscal, não quer dizer necessariamente que foi extinta. Se ainda possui bens em seu nome, é porque está em extinção ou em liquidação (artigo 51 do CC), e deve fazer a apuração dos seus ativos e passivos e o inventário de seus bens.

6.2.4 CONSEQUÊNCIAS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO

Diante dos apontamentos aqui procedidos, chega-se ao primeiro questionamento a ser respondido: a situação cadastral no CNPJ de "baixada" é suficiente para não se instaurar o PAR ou extingui-lo, caso já instaurado?

À luz de todo aqui exposto, o simples fato de a empresa se encontrar na situação cadastral de "baixada" não implica automaticamente a não instauração do PAR ou seu arquivamento, razão pela qual se mostra adequada a verificação do motivo que ensejou a baixa. Até porque, como visto, a empresa pode sair da situação de baixada para ativa.

Ademais, a baixa da inscrição no CNPJ não impede que, posteriormente, sejam lançadas ou cobradas penalidades decorrentes da prática comprovada e apurada, em processo administrativo ou judicial, de outras irregularidades pelos empresários ou pelas pessoas jurídicas ou seus titulares, sócios ou administradores.

Conforme já apresentado neste manual, o art. 4º da Lei nº 12.846/2013 trouxe os casos de extinção da pessoa jurídica em que subsiste a sua responsabilidade. São as hipóteses de incorporação, fusão ou cisão societária, que, diferentemente das outras modalidades que ensejam a baixa da pessoa jurídica, não passam pelo processo de liquidação.

Nesses casos, a responsabilidade subsiste na pessoa jurídica que absorveu o patrimônio da pessoa jurídica infratora, limitada à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, conforme disposição expressa constante do o § 1º do art. 4º da referida lei.

Contudo, no que diz respeito à hipótese de extinção por liquidação voluntária, a lei foi silente.

Com fundamento no já citado art. 52 da Lei nº 9.784/1999, segundo o qual “o órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente”, seria possível entender pela não utilidade da instauração ou continuidade da apuração nas hipóteses em que restasse constatado que a empresa se encontra de fato extinta, ou seja, já finalizou o processo de dissolução. Isso porque: a) haveria baixa perspectiva do provável processo de execução para recuperação de valores decorrentes da aplicação de multa; e b) não se poderia aplicar a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, ou de inidoneidade, a quem não mais existe.

No caso das inaptas, como visto, já recaem sobre a empresa diversos impedimentos, como participar de concorrência pública e celebrar convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos. Tal fato poderia ensejar também o questionamento acerca da utilidade da instauração de processo de responsabilização.

Ocorre que, a depender do caso, é possível vislumbrar interesse na continuidade da apuração, ou ainda, na sua instauração, nos casos em que se verifique a possibilidade de atingir o patrimônio da massa falida, ou ainda dos sócios, no caso da desconsideração da personalidade jurídica. O mesmo entendimento se aplicaria à empresa inapta. Sobre o tema, convém fazer remissão a alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça:

A extinção da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de apuração de ilícitos anteriormente praticados, sobretudo quando há indícios de irregularidades ou fraude. (Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp 1.804.913/SP)

A personalidade jurídica não pode ser invocada como escudo para a prática de atos ilícitos, sendo possível a responsabilização mesmo após o encerramento formal da empresa. (Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.101.728/SP)

Aqui, surge questionamento específico sobre a aplicabilidade da desconsideração da personalidade jurídica que precisa ser respondido: a situação cadastral no CNPJ de “baixada” ou “inativa” é suficiente para se estender os efeitos das sanções aplicadas no PAR ao patrimônio dos seus antigos sócios.? Nesse contexto, é necessário fazer breves considerações acerca do instituto da desconsideração da personalidade jurídica.

A criação de sociedades personificadas tem por objetivo viabilizar o exercício das atividades econômicas, mediante a limitação de seus riscos.

Cria-se, assim, um ente autônomo com direitos e obrigações próprias, não se confundindo com a pessoa de seus membros, que investem apenas uma parcela do seu patrimônio, assumindo riscos limitados de prejuízo. A autonomia patrimonial é, portanto, um instrumento essencial para se incentivar o exercício de atividades econômicas.

Contudo, para evitar que esse benefício seja utilizado de forma indevida, surgiu o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, a qual permite a superação da autonomia patrimonial, que, embora seja um importante princípio, não é absoluto.

Desvirtuada a utilização da pessoa jurídica, nada mais eficaz do que retirar os privilégios que a lei assegura, isto é, descartar a autonomia patrimonial no caso concreto, estendendo-se os efeitos das obrigações da sociedade aos sócios.

Quando a noção de entidade legal é usada para frustrar o interesse público, justificar erros, proteger fraudes, ou justificar crimes, o direito deve considerar a sociedade como uma associação de pessoas.

A fraude e o abuso de direito relacionados à autonomia patrimonial são os fundamentos básicos da aplicação da desconsideração, conforme disposto no art. 50 do Código Civil.

A Lei Anticorrupção prevê em seu art. 14 que poderá haver a desconsideração da personalidade jurídica para estender a responsabilidade pelas sanções fixadas para os administradores e sócios com poder de administração. Somente haverá a desconsideração se ficar demonstrado um abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na referida Lei ou para provocar confusão patrimonial.

Portanto, o simples fato de a empresa constar como “inativa” ou “baixada” não autoriza a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica de forma automática. Para compreensão dos requisitos e procedimento de tal instituto, remete-se análise do ponto específico deste manual que trata do tema.

Exemplo de constituição de pessoa jurídica com abuso de direito é a criação de empresas de fachada para simular a origem ilícita de recursos desviados por ato de corrupção ou sonegação fiscal ou, ainda, a constituição de novas empresas para evadir-se dos efeitos de declaração de inidoneidade anteriormente aplicada.

7. SOLIDARIEDADE

No tocante às obrigações de pagamento da multa e reparação integral do dano, o art. 4º, §2º, da Lei nº 12.846/2013 atribui a solidariedade passiva às sociedades controladoras, controladas, coligadas e, no âmbito do respectivo contrato de consórcio, às consorciadas.

O instituto não tem pertinência com o regime legal do concurso de pessoas (arts. 29 e 30 do Código Penal), descabendo a discussão sobre coautoria ou participação nos atos lesivos da Lei nº 12.846/2013, o que implicaria averiguação de elemento subjetivo dos envolvidos nas condutas, em desacordo com a regra de responsabilização objetiva prevista nos arts. 1º e 2º da mesma Lei. Caso existam elementos probatórios indicando a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica do mesmo grupo econômico, ela deve responder ao PAR e sujeitar-se integralmente às sanções cabíveis.

Em outras palavras, solidariedade não se confunde com responsabilidade objetiva. A solidariedade constitui dever de arcar com as consequências pecuniárias por ato praticado por outra pessoa jurídica, por força da existência de relação jurídica com ela. Portanto, a hipótese aventada pelo § 2º do art. 4º, aplica-se quando não há qualquer indício ou evidência de que as pessoas jurídicas controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas tenham concorrido para a prática do ato.

As definições das sociedades aludidas pelo dispositivo sob exame são objeto do Código Civil e da Lei nº 6.404/1976.

7.1 CONTROLADORAS E CONTROLADAS

São transcritos abaixo os dispositivos relevantes para o entendimento da matéria.

CÓDIGO CIVIL

Art. 1.098. É controlada:

I - a sociedade de cujo capital outra sociedade possua a maioria dos votos nas deliberações dos quotistas ou da assembléia geral e o poder de eleger a maioria dos administradores;

II - a sociedade cujo controle, referido no inciso antecedente, esteja em poder de outra, mediante ações ou quotas possuídas por sociedades ou sociedades por esta já controladas.

Lei nº 6.404/76

Art. 243. (...)

§ 2º Considera-se controlada a sociedade na qual a controladora, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores.

Adota-se, assim, o critério do poder de ingerência na administração. Por conseguinte, de acordo com o art. 1.098 do Código Civil e art. 243, § 2º, da Lei nº 6.404/1976, acima transcritos, a controladora existe se tiver o direito à maioria de votos em deliberações e o poder de eleger a maioria dos administradores de maneira permanente, ainda que indiretamente, isto é, por meio de outra sociedade.

7.2 COLIGADAS

Nos termos do artigo 1.099 do Código Civil, são coligadas ou filiadas as sociedades em que uma detenha uma participação de 10% ou mais do capital da outra sem controlá-la.

Todavia, como bem aponta Tomazette⁴⁵, a Lei das Sociedades Anônimas (art. 243, §§1º e 4º, Lei nº 6.404/1976), com a redação introduzida em 2009, passou a considerar coligada as sociedades nas quais a investidora tem influência significativa, ou seja, o poder de participar nas decisões das políticas financeira ou operacional da investida, sem controlá-la. Ainda na disciplina da Lei nº 6.404, a existência desse poder é presumida quando a investidora possui participação no capital da investida, igual ou superior a 20% do capital votante (art. 243, §5º). Há que se atentar, todavia, que a regra estabelecida pela Lei nº 6.404/1976 só se aplica para os propósitos previstos na Lei das Sociedades Anônimas, a teor do que dispõe a Lei nº 11.941/2009, que alterou os conceitos de sociedades coligadas:

Art. 46. O conceito de sociedade coligada previsto no art. 243 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com a redação dada por esta Lei, somente será utilizado para os propósitos previstos naquela Lei.

Parágrafo único. Para os propósitos previstos em leis especiais, considera-se coligada a sociedade referida no art. 1.099 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.

7.3 CONSORCIADAS

Na lição de Tomazette, “o consórcio é um contrato associativo entre sociedades independentes ou subordinadas que não é dotado de personalidade jurídica, embora haja o arquivamento do contrato”⁴⁶. Dispõem os arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976 que as sociedades podem consorciar-se mediante contrato, para a execução de empreendimento específico. Portanto, os consórcios, diferentemente dos demais grupos de sociedade, não visam a perenidade de objetivos comuns, mas apenas a realização de empreendimentos determinados.

7.4 EFEITOS DA SOLIDARIEDADE

Ao imputar a solidariedade passiva às sociedades em tela, o art. 4º, §2º, da LAC, permite à Administração demandar do infrator ou das demais pessoas jurídicas com ele relacionadas, isolada ou conjuntamente, o montante integral da multa e do prejuízo, por força dos arts. 264 e 275 do Código Civil. Trata-se de nova hipótese legal de solidariedade passiva (art. 265 do Código Civil).

Diferentemente do § 1º do art. 4º, o § 2º não impõe limite à cobrança do débito. A Administração está autorizada a exigir o valor total de qualquer corresponsável. Em seguida, o ente privado que efetuou o pagamento poderá cobrar o infrator, em ação regressiva, com fundamento no art. 934 do Código Civil⁴⁷; este potencial litígio, porém, diz respeito à relação interna dos devedores solidários, não interessando à Administração.

45 TOMAZETTE, Op. Cit., p.767.

46 Idem, p.776.

47 Art. 934. Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.

Segundo Pimenta Oliveira, há motivo para a distinção do art. 4º:

A nosso parecer, há fatores que autorizam o tratamento diferenciado em cada parágrafo do art. 4º. A principal circunstância está em que, no parágrafo segundo, a administração pública nacional ou estrangeira encontra-se em face do mesmo 'grupo econômico de fato e de direito', situação não configurada no dispositivo antecedente, e que reforça a ausência de limitação dos valores devidos, objeto de possível exigibilidade em face das PJs responsáveis.⁴⁸

É importante frisar que as consorciadas têm uma restrição especial. A regra faz expressa vinculação da solidariedade pelos atos lesivos ao “âmbito do respectivo contrato” do consórcio, o que acarreta juízo de valor sobre a pertinência da conduta com o objeto do negócio jurídico do infrator com a consorciada. A mera celebração de consórcio não basta.

Por fim, vale destacar que a exigibilidade da multa ou indenização alcança somente as pessoas jurídicas que tiverem respondido ao PAR que resultou na condenação. Em face das demais, mesmo que corresponsáveis, a decisão será ineficaz⁴⁹. Tal entendimento tem fundamento no art. 5º, LV, da Constituição Federal, que prevê a garantia ao contraditório e à ampla defesa.

Nessa linha, Pimenta Oliveira alerta:

Com o olhar nas disposições civilistas sobre solidariedade passiva, tem-se a possível aplicação do art. 280: todos os devedores respondem pelos juros de mora, ainda que a ação judicial tenha sido proposta somente contra um; mas o culpado responde aos outros pela obrigação acrescida. No regime da Lei nº 12.846, sociedade infratora será alvo da 'responsabilização administrativa', na via do PAR, e 'judicial', na via do processo judicial instaurado pela propositura da ação civil pública. A multa está na primeira vertente de responsabilização. Para acionar PJ solidariamente responsável, esta deverá ter assegurado o contraditório e a ampla defesa, já que a obrigação decorre da prática do ato ilícito.

A obrigação de reparação de danos causados pela sociedade infratora será objeto de processo administrativo específico (PERD), que poderá resultar na propositura de ação de execução fundada na LEF/CPC, ou apenas no CPC, conforme o caso. Para acionar PJ solidariamente responsável ao cumprimento da obrigação, esta deverá ter igualmente assegurado o contraditório e a ampla defesa, já que a obrigação decorre de ato ilícito.

A PJ solidariamente responsável poderá ser processada em processo exclusivo, e não poderá opor ao Poder Público o fato da responsabilidade originária alocar-se [sic] na órbita da sociedade infratora. Deverá efetuar o pagamento da reparação do dano causado e da multa (e, a nosso sentir, do perdimento de bens), com o acréscimo legal de juros de mora, e, posteriormente, em via própria, ressarcir-se destas verbas em face da sociedade infratora.

As pessoas jurídicas solidariamente responsáveis, nos limites do art. 4º, § 2º da Lei nº 12.846, podem arguir em face da Administração Pública nacional ou estrangeira as denominadas exceções comuns, valendo o princípio inscrito no art. 281, do Código Civil, ou seja, matéria de defesa passível de ser arguida pela pessoa jurídica infratora e pelas PJs solidariamente responsáveis. Podem ser arroladas como comuns teses defensivas como consumação do prazo

48 Idem, p. 79.

49 Como a solidariedade passiva configura típico exemplo de litisconsórcio facultativo e não unitário, pode-se atrair a inteligência do art. 115 do Código de Processo Civil, cuja incidência é supletiva e subsidiária aos processos administrativos (art. 15): “Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será: I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo; II - ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.” (frisamos).

prescricional (nesta hipótese, para multa civil e perdimento de bens), ausência de tipicidade da conduta descrita na ação à luz dos tipos legais, nulidade do processo administrativo de responsabilização etc.⁵⁰ (grifos acrescidos)

Preservados o contraditório e a ampla defesa aos corresponsáveis, nada obsta à Administração executar a cobrança em face de qualquer um dos “litisconsortes”, inclusive nos termos do art. 13, parágrafo único, da Lei nº 12.846/2013, segundo o qual:

Art. 13. A instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano não prejudica a aplicação imediata das sanções estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Concluído o processo e não havendo pagamento, o crédito apurado será inscrito em dívida ativa da fazenda pública.

50 Idem, pp. 75-76.

8. ATOS LESIVOS: QUAIS CONDUTAS GERAM RESPONSABILIZAÇÃO?

O artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, ao prever o rol de atos lesivos à Administração Pública, visa à tutela não só do patrimônio público nacional e estrangeiro, mas também dos princípios que orientam a Administração e dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil.

Para a aplicação do referido dispositivo, mostra-se essencial que o intérprete tenha a compreensão de que a tipicidade administrativa contempla expressões mais amplas e, por vezes, até mesmo conceitos jurídicos indeterminados, no intuito de abranger uma maior gama de fatos.

Nessa linha, segundo a doutrina de Márcio de Aguiar Ribeiro, “é o nível de detalhamento da conduta vedada que costuma ser um dos principais diferenciais entre a ‘tipicidade penal’ e a ‘tipicidade administrativa’.”

A doutrina divide os atos de corrupção previstos no artigo 5º em dois grupos: i) atos de corrupção em geral e ii) atos de corrupção atinentes a processos licitatórios e contratos administrativos⁵¹.

Como se vê, o legislador destinou dispositivos específicos para a previsão de atos lesivos relacionados a processos licitatórios e à execução de contratos administrativos. Isso porque é nessa seara de contratação com a Administração que reside a maior parte dos atos de corrupção na esfera pública. Trata-se de um tema que desperta uma preocupação global, o que se constata no artigo 9 da Convenção da ONU contra a corrupção, que traz diretrizes específicas sobre a contratação e a gestão da fazenda pública.

Pois bem. Antes de analisar cada um dos incisos constantes do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, é preciso deixar claro que a configuração da prática de atos lesivos em face da Administração Pública demanda não apenas a subsunção de um fato ao tipo previsto no referido dispositivo, mas também a existência de benefício direto ou potencial da pessoa jurídica, além do nexo de causalidade entre a prática do ato infracional e a vantagem auferida ou pretendida⁵².

Com a referida exigência normativa da existência de um benefício, ainda que potencial, afasta-se a possibilidade de imputação automática de responsabilidade ao ente privado. Como decorrência, deve-se comprovar que o ato lesivo teve como fim beneficiar a pessoa jurídica, ainda que a vantagem não tenha se materializado.

A título de exemplo, imagine-se que uma pessoa jurídica pagou uma viagem para um hotel de luxo a um agente público ou a alguém por ele indicado, conduta essa que se amolda na ilicitude capitulada no inciso I do art. 5º da Lei Anticorrupção. Para que se possa responsabilizar a pessoa jurídica no âmbito da LAC, o primeiro elemento a ser demonstrado no âmbito do PAR é o efetivo pagamento, pela empresa, das despesas da viagem e da estadia para esse agente público ou pessoa por ele indicada, que seria a ocorrência fática do ato lesivo em questão.

No entanto, tal comprovação não é suficiente para a responsabilização da pessoa jurídica, sendo necessário demonstrar o segundo elemento: comprovar que o custeio dessa viagem ao agente

51 RIBEIRO, Op. Cit., p. 161.

52 SANTOS, et. al., Op. Cit.

público está relacionado a algum interesse ou benefício à pessoa jurídica corruptora, ainda que não exclusivamente a ela. Assim, adicionalmente, é necessário delinear a correlação entre o ato lesivo praticado e algum benefício/interesse da pessoa jurídica envolvida.

Importante destacar que, pela própria natureza dos atos de corrupção, muitas vezes o benefício/interesse da pessoa jurídica decorre justamente da posição e função que o agente público envolvido no ato lesivo exerce na Administração que por si só já atrai competências que podem gerar consequências positivas ou negativas para a pessoa jurídica. Portanto, o benefício almejado ou interesse que a pessoa jurídica possui na relação escusa pode ser potencial e não necessariamente ter se concretizado na situação sob apuração.

Considerando que o exercício do poder sancionador pelo Estado pressupõe que a conduta praticada pelo agente (por ação ou omissão) tenha prévia cominação legal, e que a LAC trouxe a expressão **assim definidos**, no *caput* do art. 5º, se conclui que este apresenta um rol taxativo. A seguir, passa-se a analisar cada um dos tipos previstos pela LAC.

8.1 ATOS LESIVOS: ART. 5º, I, II, III, V

8.1.1 ART. 5º, I

Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada.

De início, inevitável registrar a correlação de tal figura típica com o crime de corrupção ativa previsto no art. 333 do Código Penal e identificar importantes distinções entre as duas tipificações.

É interessante observar que o tipo administrativo prevê expressamente as condutas de prometer, oferecer e dar vantagem indevida a agente público ou terceiro a ele relacionado. Inere-se daí a inovação legislativa em relação à conduta de **dar vantagem indevida**, prática não prevista na tipificação do Código Penal.

Com efeito, trata-se de previsão alinhada com os ideais de promoção da ética e da responsabilidade corporativa, trazidos pela Lei Anticorrupção. Ademais, ao consagrar uma extensão mais ampla ao tipo administrativo, o legislador buscou tornar efetivo compromisso de combate à corrupção assumido pela República Federativa do Brasil, em tratados ratificados no âmbito do sistema global e interamericano de direitos humanos⁵³.

Nessa linha e, com o intuito de atrair o comprometimento das empresas com a responsabilidade no combate à corrupção, o Pacto Global das Nações Unidas estabelece que **“As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina”** (10º princípio).

Ademais, dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) previstos em agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas, estabeleceu-se o de reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

No que concerne à configuração do ato lesivo aqui previsto, é de se destacar que não se exige a realização do resultado material. Ou seja, é irrelevante que a pessoa jurídica infratora tenha efeti-

53 A exemplo do artigo 15 da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, bem como a Convenção Interamericana contra a corrupção.

vamente obtido a vantagem motivadora da prática ilegal ou mesmo que se consiga identificar qual era especificamente a finalidade que o pagamento indevido buscava alcançar. Dessa forma, quis a lei justamente responsabilizar os pagamentos de vantagens indevidas por parte de entes privados que, por exemplo, visam somente a “manutenção de boas relações” com agentes do setor público. Trata-se de prática infelizmente ainda verificada por parte de pessoas jurídicas que, em última instância, corrompem a ética da relação público-privada. É o caso, por exemplo, de empresas que distribuem presentes de toda sorte para agentes públicos, ainda que exista previsão expressa no sentido de que não possam aceitar esse tipo de vantagem indevida. Sobre esses pontos, a CGU já consolidou entendimento por meio do Enunciados SIPRI/CGU nº 3/2025, 5/2025 e 6/2025, aprovados pela Portaria CGU nº 3.032, de 9 de setembro de 2025, aos quais fazemos remissão:

Enunciado SIPRI/CGU nº 3/2025

O ilícito previsto no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não exige a demonstração de que a pessoa jurídica corruptora teve o fim específico de determinar o agente público a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, nem que tenha havido efetiva contraprestação pelo agente público corrompido em favor da pessoa jurídica corruptora. A responsabilização administrativa da Lei nº 12.846/2013 exige somente a demonstração de que o ato lesivo foi praticado, exclusivamente ou não, no interesse ou benefício da pessoa jurídica.

Enunciado SIPRI/CGU nº 5/2025

Não se configura o ilícito previsto no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 nos casos em que a pessoa jurídica oferece ou dá brindes ou hospitalidades no interesse do órgão ou da entidade da Administração Pública em que o agente público atua, nos estritos parâmetros definidos pelo Decreto nº 10.889/2021.

Enunciado SIPRI/CGU nº 6/2025

A oferta ou convite de pessoa jurídica para agente público assistir a shows, jogos ou eventos de entretenimento em geral, fora dos parâmetros definidos pelo Decreto nº 10.889/2021, configura o ilícito previsto no inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

A propósito, outro ponto a destacar é que a “vantagem indevida” referida no tipo nem sempre será econômica, ou pelo menos não o será diretamente; por exemplo, em lugar do pagamento de propina, a pessoa jurídica poderá prometer um emprego para o cônjuge do agente público, incorrendo, ao menos em tese, na conduta vedada por este inciso. A CGU sedimentou esse entendimento no Enunciado SIPRI/CGU nº 2/2025, aprovado pela mesma Portaria CGU nº 3.032/2025, nos seguintes termos:

Enunciado SIPRI/CGU nº 2/2025

Podem ser considerados vantagem indevida, para fins de cominação do inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, bens, serviços ou proveitos de qualquer natureza, tenham eles valor econômico ou não, podendo consistir, inclusive, em vantagens de natureza material, imaterial, moral, política ou sexual.

Cabe aqui lembrar as recomendações internacionais no sentido de que não sejam aceitas como hipóteses de excludentes da responsabilidade da pessoa jurídica a alegação de que a vantagem indevida foi paga a pedido do agente público, mediante coação ou sob a ameaça de trazer prejuízos à atividade econômica da empresa. Como tem se dito ao longo deste manual, a opção do legislador pelo regime da responsabilidade objetiva não foi mero acaso. Trata-se de impor aos entes privados

um dever de supervisão de seus funcionários no maior padrão de ética possível. Portanto, caso a pessoa jurídica seja vítima de corrupção ativa, deve ela comunicar os fatos aos órgãos competentes para apuração e responsabilização do agente público. Esse entendimento foi uniformizado no Poder Executivo Federal pela Portaria CGU nº 3.032/2025, que aprovou o Enunciado SIPRI/CGU nº 4/2025, que assim dispõe:

Enunciado SIPRI/CGU nº 4/2025

O fato de o agente público ter solicitado ou exigido a vantagem indevida não afasta a responsabilização administrativa, com fundamento na Lei nº 12.846/2013, da pessoa jurídica que promete, oferece ou dá tal vantagem ao agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada.

Por fim, considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação alguns exemplos de condutas enquadradas no tipo administrativo previsto no art. 5º, I, da LAC:

- **PAR nº 00190.106166/2019-67.** Pagamento de vantagem indevida a agentes públicos. No caso, a pessoa jurídica deu vantagens indevidas a diversos servidores públicos federais, substanciadas em ingressos para assistir eventos esportivos, como Copa das Confederações e Copa do Mundo. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 45.747.320,64 e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73536>.
- **PAR nº 00190.105384/2018-01.** Pagamento de vantagem indevida a agente público. No caso, a pessoa jurídica, fiscalizada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, deu vantagens indevidas, em dinheiro e em alimentos, a servidores públicos federais designados para fiscalizarem suas instalações em Balsa Nova/PR e Ponta Grossa/PR. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 442.690,00 e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73530>.
- **PAR nº 00190.111382/2022-20.** Promessa de vantagem indevida a agente público. No caso, a pessoa jurídica processada prometeu pagamento de vantagem indevida a agentes públicos objetivando o benefício ou interesse de angariar novos clientes por meio da obtenção, captação e usufruto (ainda que indiretamente) de base nacional de dados bancários de propriedade da Caixa Econômica Federal. Posteriormente, a promessa foi concretizada com a transferência de valores para outra empresa, constituída por diversos ex-empregados públicos da Caixa. A empresa privada que recebeu as transferências, então, distribuiu os valores aos empregados públicos como lucros e dividendos menos de três meses após ter sido constituída. O PAR foi concluído por meio do julgamento antecipado, nos termos da Portaria Normativa CGU nº 19/2022, tendo sido fixada multa no valor de R\$ 2.054.549,00. Os principais documentos do PAR convertido em julgamento antecipado estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73548>.
- **PAR nº 00190.107206/2023-74.** Pagamento de vantagem indevida a terceiro relacionado a agente público. No caso, verificou-se que o escritório de advocacia contratado pela pessoa jurídica processada, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica em matéria tributária, possuía vínculo com um advogado, o qual, por sua vez, é filho do servidor da Receita Federal do Brasil responsável pela operacionalização de procedimentos irregulares em benefício da pessoa jurídica processada. Restou comprovada a transferência de vantagem financeira a terceiro relacionado ao agente público, por meio de pagamentos realizados para empresas pertencentes ao filho do servidor, via interpostas pessoas. O PAR foi concluído por

meio do julgamento antecipado, nos termos da Portaria Normativa CGU n.º 19/2022, tendo sido fixada multa no valor de R\$ 10.852,36. Os principais documentos do PAR convertido em julgamento antecipado estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/77841>.

8.1.2 ART. 5º, II

Comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática de atos ilícitos previstos na LAC.

Trata-se de hipótese legal em que a pessoa jurídica será responsabilizada por ter, pelas formas descritas no tipo (financiamento, custeio, patrocínio, subvenção) concorrido para a prática de ato lesivo diverso, por outra pessoa jurídica. Busca-se responsabilizar todo tipo de auxílio a práticas de corrupção.

Tal dispositivo encontra amparo no artigo 27 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006), bem como no artigo 1º da Convenção da OCDE de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000). Ambos os tratados encorajam os estados compromissários a adotarem medidas legislativas para tipificação de práticas consubstanciadas em cumplicidade, auxílio ou incitamento de condutas corruptas.

A título de ilustração, a doutrina menciona a hipótese fática em que uma instituição financeira, tendo conhecimento de pretensão fraudatória por parte de determinada pessoa jurídica em procedimento licitatório, financia essa entidade para a prática de suborno de funcionário público responsável pelo certame⁵⁴.

A configuração desse tipo exige a comprovação dos atos de patrocínio ou subvenção por parte da pessoa jurídica. Todavia, não se faz necessária a efetiva concretização do ato corrupto financiado/custeado pela pessoa jurídica. Para sua materialização, a mera cumplicidade da pessoa jurídica instigadora mostra-se suficiente.

Ademais, o tipo normativo não exige que o ato da pessoa jurídica seja exclusivamente de natureza financeira. Percebe-se que a adoção do verbo **subvencionar** amplia o rol de condutas proibidas pela norma. Nesse sentido, o simples incitamento, auxílio, encorajamento ou autorização emitida por uma pessoa jurídica para que outra pratique ato lesivo, por exemplo, pague suborno a agente público estrangeiro, consubstanciará a conduta prevista no inciso II do art. 5º da LAC. Dessa forma, enquanto a empresa que realiza o pagamento será enquadrada no inciso I, a pessoa jurídica que subvenciona a prática do suborno, seja por quaisquer das condutas mencionadas, será enquadrada no inciso II.

Inserem-se aqui, por exemplo, as condutas de servir de intermediária de pagamentos ilícitos ou simplesmente para ocultar os atos de outra pessoa jurídica. É o caso das empresas tipicamente identificadas como “laranjas”. Como se verá no item seguinte, este inciso visa justamente complementar o inciso III, punindo não somente a empresa que se vale de intermediário para a prática de ato lesivo, mas também aquela que serviu de intermediário.

Considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação alguns exemplos de condutas enquadradas no tipo administrativo previsto no art. 5º, II, da LAC:

54

SANTOS, et. al., Op. Cit, p. 124.

- **Processo nº 00190.107576/2020-69.** No caso, pessoa jurídica subvencionou a prática de atos ilícitos, a saber, pagamento de vantagem indevida a ex-diretor do extinto DNPM, que atuava diretamente em benefício do escritório de advocacia X e de empresa Y, dissimulando a identidade do beneficiário dessas vantagens ilícitas. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 529.851,15 e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/77840>.
- **Processo nº 00190.103468/2021-06.** No caso, a pessoa jurídica serviu de interposta pessoa jurídica (laranja) para outra empresa, tendo, mediante atuação de emissário/representante, orquestrado simulação de cotação de preços na dispensa de licitação n. 14/2020, para ser escolhida como fornecedora de insumos com sobrepreço à SEMSA - Rio Branco/AC, além de ter celebrado o contrato n. 102/2020 de forma fraudulenta e fornecido produtos em desconformidade com as especificações do contrato e da proposta comercial. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 320.532,87 e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/93426>.

8.1.3 ART. 5º, 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.

Decorre de tal previsão normativa que a prática de atos de corrupção por parte de terceiros que agem em nome de determinada pessoa jurídica não a isentará da responsabilização administrativa.

Vale acrescentar que a intenção legislativa foi abarcar os mais variados tipos de contratação de pessoas interpostas, quais sejam: advogados, prepostos, consultores, contadores, dentre outros.

Com isso, torna-se inconcebível qualquer tipo de argumentação que recaia sobre o desconhecimento da pessoa jurídica em relação aos atos praticados por terceiros que a representavam.

Considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação alguns exemplos de condutas enquadradas no tipo administrativo previsto no art. 5º, III, da LAC:

- **PAR nº 00190.102696/2023-12.** No caso, a pessoa jurídica responsabilizada teria se utilizado de interpostas pessoas jurídicas para realizar pagamentos de vantagens indevidas a agentes públicos, dissimulando seus reais interesses de obter vantagem em procedimentos licitatórios e contratos e ocultando a identidade dos servidores públicos beneficiários dos atos praticados, o que se caracterizaria como ato lesivo à administração pública, descrito no inciso III do art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 17.977.740,82, a publicação extraordinária da decisão condenatória e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/items/d1f3d239-a379-43d0-83af-ee9c73ca768c>.
- **PAR nº 00190.109824/2019-72.** No caso, a pessoa jurídica responsabilizada teria se utilizado de interposta pessoa física ou jurídica para aprovar projetos culturais e obter, conseqüentemente, vantagens para a confecção de seus livros brindes, o que se caracterizaria como ato lesivo à administração pública, descrito no inciso III do art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 2.050.000,00 e a publicação extraor-

dinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73524>.

- **PAR nº 00190.106472/2020-37.** No caso, a pessoa jurídica condenada, impedida de contratar com a União, utilizou-se de outra empresa para participar de procedimentos licitatórios, burlando o cumprimento de sucessivas sanções de impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 6.000,00 e a publicação extraordinária da decisão condenatória, bem como foi sancionada com a Declaração de Inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73581>.

8.1.4 ART. 5º, 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.

Este dispositivo legal protege a regular atuação da Administração Pública, em especial as investigações e fiscalizações efetuadas pelos seus órgãos, entidades e agentes.

Podem ser sujeitos passivos do ato lesivo todos os órgãos, entidades ou agentes que tenham por obrigação legal a realização de fiscalizações ou investigações, sendo dispensável que atuem exclusivamente no combate à corrupção ou na persecução penal. Por esse motivo, restará caracterizada infração a este dispositivo caso seja obstruída uma investigação ou fiscalização de um órgão ambiental, da polícia judiciária ou de autarquia responsável pela fiscalização ou regulação do sistema financeiro, por exemplo.

O ato lesivo pode ser praticado de forma **direta**, quando a pessoa jurídica atrapalha a investigação ou a fiscalização, ou de forma **indireta**, quando intervém na atuação dos órgãos, entidades ou agentes responsáveis pelo ato fiscalizatório ou pelo procedimento investigativo. Como se trata de ilícito de forma livre, a lei não prevê forma predeterminada para a sua prática, de modo que a infração pode ser realizada mediante destruição de provas, coação de testemunhas, tráfico de influência ou suborno, por exemplo.

Um outro exemplo de enquadramento neste ato lesivo é a prestação de informações falsas (financeiras, contábeis, etc.) que, por força da legislação, sejam devidas por entes privados aos órgãos, entes ou agentes públicos, na hipótese de que isso venha a criar dificuldades, embaraços ou obstáculos ao exercício de suas competências fiscalizatórias ou regulatórias.

No caso específico do oferecimento de vantagem indevida a agente público (da qual resulte intervenção em sua atuação ou na do órgão), também se configura infração ao artigo 5º, I, da Lei nº 12.846/2013.

Importante destacar que não há necessidade de que a investigação ou a fiscalização conduzida pelos órgãos ou agentes públicos não se concretize, bastando para a configuração do ato lesivo que a conduta da pessoa jurídica crie obstáculos adicionais aos atos estatais.

O ato lesivo em comento está em consonância com mandamento previsto no artigo 25 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, *in verbis*:

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

O uso da força física, ameaças ou intimidação, ou a promessa, o oferecimento ou a concessão de um benefício indevido para induzir uma pessoa a prestar falso testemunho ou a atrapalhar a prestação de testemunho ou a apartação de provas em processos relacionados com a prática dos delitos qualificados de acordo com essa Convenção;

O uso da força física, ameaças ou intimidação para atrapalhar o cumprimento das funções oficiais de um funcionário da justiça ou dos serviços encarregados de fazer cumprir-se a lei em relação com a prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. Nada do previsto no presente Artigo menosprezará a legislação interna dos Estados Partes que disponham de legislação que proteja outras categorias de funcionários públicos.” (grifos acrescidos)

Logo, para que se verifique a prática do ato lesivo previsto no artigo 5º, V, da Lei nº 12.846/2013, é indispensável que a pessoa jurídica atue comissivamente, ou seja, destruindo provas, coagindo testemunhas, subornando servidores públicos, sonegando seu acesso à Administração Pública, prestando informações falsas, etc.

Ainda em relação ao dispositivo, é importante destacar a decisão do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual é prescindível a existência de um ato de corrupção em sentido estrito (pagamento de vantagem indevida a agenda público) para incidência do art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013, conforme se verifica na ementa a seguir colacionada:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 105, I, B, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA EXTENSÍVEL À AÇÃO MANDAMENTAL IMPETRADA CONTRA ATO PRATICADO POR SUBSTITUTO EVENTUAL INVESTIDO DA AUTORIDADE DE MINISTRO DE ESTADO. PRAZO DECADENCIAL. NÃO OCORRÊNCIA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO COM EFEITO SUSPENSIVO. ART. 15 DO DECRETO N. 11.129/2022. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA N. 430/STF. LEI N. 12.846/2013. PROTEÇÃO JURÍDICA FACE A CONDUTAS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NACIONAL OU ESTRANGEIRA. PRESCINDIBILIDADE DE ATO DE CORRUPÇÃO EM SENTIDO ESTRITO. EMBARAÇO À FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INCOMPLETAS E INVERÍDICAS SOBRE A BARRAGEM I (“B1”), SITUADA NO COMPLEXO DO CÓRREGO DO FEIJÃO EM BRUMADINHO/MG. CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO DESCRITO NO ART. 5º, V, DA LEI N. 12.846/2013. SEGURANÇA DENEGADA.

I – (...)

II – (...)

III - O alcance da Lei n. 12.846/2013, oficiosamente denominada de Lei Anticorrupção, não se restringe às situações nas quais evidenciado ato de corrupção em sentido estrito, pois tal diploma normativo tem por escopo a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, mediante a repressão de condutas atentatórias ao patrimônio público, aos princípios insertos no art. 37 da Constituição da República e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sem limitação de qualquer natureza.

IV - A norma descrita no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, ao reputar como antijurídica a conduta de dificultar atividade de investigação ou de fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou, ainda, intervir em sua atuação, não toma por pressuposto a existência de ato de corrupção, tampouco a criação de óbices ligados a investigações de ilícitos a ela assemelhados. Em verdade, o preceito busca tutelar quaisquer apurações efetuadas pelo Poder Público, de modo a fomentar a atuação do setor econômico em conformidade com as regras editadas pela Administração Pública.

V - Hipótese na qual a Controladoria-Geral da União constatou que a Impetrante inseriu informações inverídicas e incompletas no Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM) a respeito da denominada Barragem I ("B1"), situada no Complexo do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG, embaraçando a fiscalização exercida pela Agência Nacional de Mineração (ANM) que, privada de dados essenciais ao exercício de sua relevante função, foi impedida de atuar no sentido de evitar o nefasto acidente ocorrido em 25.1.2019, ou, quando menos, de minimizar as graves consequências dele decorrentes, restando caracterizado o ilícito previsto no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013.

VI - Segurança denegada.

(STJ, MS n. 29.690/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 3/4/2025, DJEN de 9/4/2025.)

Entretanto, não se pode perder de vistas a existência de debate relevante acerca do alcance do inciso V. Uma interpretação literal do dispositivo poderia levar a uma aplicação indiscriminada da norma com a eventual imposição de sanções desproporcionais à conduta praticada ou, ainda, sem levar em consideração a existência de outros normativos do ramo do Direito Administrativo Sancionador que igualmente poderão incidir sobre o ilícito sob investigação, em descompasso com a previsão do art. 22, §3º, LINDB.

Nesse sentido, recomenda-se que o juízo de admissibilidade de eventual incidência do inciso V seja acompanhado de análise detida a respeito da gravidade da conduta sob avaliação, considerando especialmente se as evidências apontam para a prática de atos ardis que efetivamente inviabilizaram a atividade de investigação ou fiscalização do ente público, ou ainda que intervieram em sua atuação de forma significativa a prejudicar o regular andamento de suas atividades.

Por fim, considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação alguns exemplos de condutas enquadradas no tipo administrativo previsto no art. 5º, inciso V, da LAC:

- PAR nº 00190.104883/2020-98. No caso, restou evidenciado que o ente privado dificultou a atividade de fiscalização da Agência Nacional de Mineração, ao promover a inserção de informações enganosas e incompletas no Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração, tendo, para tanto, inclusive, se utilizado de interpostas pessoas jurídicas para ocultar e dissimular seus reais interesses. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 86.282.265,68 e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73573>.
- PAR nº 21000.043047/2022-51. No caso, o ente privado emitiu/adulterou Certificado, com intenção de simular a certificação realizada através dos Certificados Fitossanitários Oficiais emitidos pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, a fim de exportar produto de origem vegetal, levando a autoridade estrangeira a acreditar, de forma equivocada, que os produtos exportados

havia passado por procedimento de certificação fitossanitária no Brasil. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 1.435.419,29 e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/items/3492aec9-87e7-452f-ace7-1f94014e0873>.

8.2 ATOS LESIVOS: ART. 5º, IV

Vê-se da dicção do art. 5º, que o legislador ordinário lançou mão de forma expressa tanto dos bens jurídicos e valores tutelados (art. 5º, *caput*), quanto das condutas lesivas que são passíveis de sanções, sobretudo as relacionadas às licitações e contratações públicas.

Intencional essa opção, no sentido de reservar tópico específico na LAC para tratar sobre os atos de corrupção praticados nas licitações públicas e contratos firmados pela Administração Pública, vez que são comumente utilizadas como mecanismos para a prática de atos lesivos.

Dentre as principais razões em se utilizar os certames licitatórios para a realização de atos corruptos, está o fato de a Administração Pública ter a necessidade constante de atender o interesse público coletivo, sendo que, para tal mister, vale-se do poder-dever constitucional e legal de realizar licitações públicas para contratar particulares qualificados, em melhores condições, por meio da isonomia dos licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa, para a obtenção do melhor resultado possível para o interesse público. Além desse fator frequência há, ainda, a circunstância de usualmente, as licitações e contratações públicas envolverem valores de grande monta, tanto no âmbito nacional quanto no internacional.

É importante destacar que o inciso engloba não só os contratos públicos regidos pela Lei nº 14.133/2021 e normas congêneres. Uma leitura superficial do dispositivo poderia fazer acreditar que os contratos ali mencionados são somente os decorrentes de procedimento licitatório (ou de sua dispensa ou inexigibilidade). Todavia, percebe-se um especial cuidado do legislador de não vincular os dois instrumentos ao longo das alíneas elencadas pelo inciso IV.

Essa preocupação é especialmente demonstrada ao se comparar a redação empregada na alínea 'd', com as constantes das alíneas 'e', 'f' e 'g'. Enquanto a alínea 'd' adota expressamente a concepção “contrato decorrente de licitação pública”, os demais dispositivos não o fizeram. Portanto, os atos lesivos ali tipificados aplicam-se inclusive para outros instrumentos contratuais firmados pela Administração Pública, como é o caso de financiamentos públicos concedidos por bancos de fomento, utilizando-se de recursos constitucionais com essa finalidade. Interpretação diversa acabaria por advogar em favor de não responsabilizar fraudes perpetradas em instrumentos firmados pela Administração Pública em diversas outras searas que não a de contratação de obras e prestação de serviços.

Acerca desse tema, convém mencionar a Nota Técnica nº 157/2025/COSEP/DIREP/SIPRI, que analisou consulta realizada pela Corregedoria do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) acerca da incidência ou não da Lei nº 12.846/2013 aos contratos de operações de crédito. Naquela oportunidade, a CGU estabeleceu as seguintes conclusões:

- a) é possível, em abstrato, a aplicação da Lei nº 12.846/2013 para responsabilização da pessoa jurídica que pratique ato lesivo à Administração Pública no contexto de uma celebração ou execução de contrato de operação de crédito, desde que o ato possa ser subsumido a um dos tipos administrativos previstos no art. 5º da citada lei e que os

- recursos mantenedores da operação de crédito sejam de natureza pública, a exemplo dos fundos constitucionais dispostos no art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal;
- b) não é possível a aplicação do art. 5º, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 12.846/2013, para sancionar pessoa jurídica "de fachada", ou quem a institua, para obter fraudulentamente contratação de operação de crédito mantida com recursos públicos do FNE, uma vez que o termo "contrato administrativo" não permite a correta subsunção de um contrato de direito privado, por força da tipicidade administrativa;
- c) a possibilidade de incidência da Lei nº 12.846/2013 abarca também outros contratos de operações de crédito mantidos com recursos públicos, como repasses ou convênios com a União, mas não abrange aqueles mantidos com recursos privados, entendidos como todos os demais que pertencem ao BNB.

Portanto, embora o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não restrinja sua aplicação apenas a contratos administrativos, é necessário que a conduta averiguada na situação concreta seja averiguada de acordo com cada alínea daquele dispositivo, uma vez que algumas delas se aplicam apenas aos contratos administrativos, como é o caso das alíneas "d" e "e".

Na próxima etapa iremos tratar cada um dos dispositivos de forma pormenorizada.

8.2.1 ART. 5º, IV, A

Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público.

Trata-se de ato lesivo cujos núcleos são *frustrar* ou *fraudar*. O caráter competitivo do procedimento licitatório é o bem jurídico tutelado específico do inciso. A condicionante para ocorrência do ato lesivo é que a conduta seja praticada mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente.

Como se sabe, a Constituição Federal estabeleceu que, como regra geral, a contratação de obras, serviços, compras e alienações por parte da Administração Pública devem ser precedidas de procedimento licitatório (art. 37, XXI, CF/88). A disposição constitucional tem um duplo objetivo. O primeiro é assegurar a possibilidade de participação de todos os fornecedores interessados. O segundo é garantir que a pluralidade de fornecedores permita à Administração selecionar a proposta que lhe é mais vantajosa.

Percebe-se, portanto, que a concorrência entre os diversos interessados é uma das premissas para o êxito do procedimento licitatório. Para o atendimento do preceito, é natural que a disputa entre os licitantes seja desimpedida e livre de favorecimento para um ou outro participante, sem que exista justificativa de interesse público para tanto.

A fim de assegurar o necessário caráter competitivo da licitação, o dispositivo em estudo visou justamente tornar ilícita a conduta da fraude mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente entre os entes privados.

A norma prevê a responsabilidade de empresas em face de práticas de conluio entre os participantes, as quais substituem a real concorrência por uma competição meramente formal. Ao invés de apresentar propostas que representam preços competitivos, as empresas oferecem à Administração

Pública propostas calculadas e ajustadas em reuniões previamente definidas, nas quais geralmente já há definição do licitante vencedor.

Interessante notar que a conduta descrita no dispositivo se aproxima da redação empregada pela Lei nº 14.133/2021, ao inserir no Código Penal o artigo 337-F, tipificando o crime de “Frustração do caráter competitivo de licitação”:

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório.

Veja-se, porém, que, diferentemente do previsto no art. 337-F acima referido, a LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem.

Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública. Assim, em tese, a comprovação da existência de tratativas ou combinações para previamente destinar o vencedor do certame já seria suficiente para configuração do ato lesivo em comento.

Na realidade, por amparo jurisprudencial, o mesmo entendimento já era aplicado à antiga redação do art. 90, da Lei nº 8.666/1993. O STF assentou que os delitos de frustrar ou fraudar a licitação, cuja consumação se dá por meio de mero ajuste, combinação ou outro expediente, é formal, de modo que a consumação independe de resultado material.⁵⁵ Assim, entende-se que o mesmo raciocínio deve ser aplicado para o ato lesivo previsto pela LAC.

Vale ressaltar que o tipo normativo em comento pressupõe o “frustrar” ou “fraudar” por meio de ajuste (pacto), combinação (acordo) ou qualquer outro mecanismo.

A título de exemplificação, apresenta-se um caso hipotético que se amolda à conduta prevista pelo dispositivo. As empresas “A”, “B” e “C” são as únicas participantes do certame feito pela Universidade Federal XPTO, modalidade concorrência, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para fazer obras de ampliação no Centro Clínico Veterinário da instituição. A empresa “B” junto com a empresa “A” fazem contatos antes da licitação e combinam e fazem troca de propostas por e-mail (preços unitários com diferença linear, mesma diagramação dos arquivos, erros ortográficos) para beneficiar a empresa “C”. Essa tem ciência das tratativas das empresas “A” e “B” para se beneficiar da ausência de competição. Então, as empresas “B” e “C” apresentam “**propostas de cobertura**”, ou seja, propostas fictícias com preços bem parecidos e muito superiores ao da empresa “C”, apenas para aparentar competitividade, efetuando, assim, o direcionamento do objeto para que a empresa “C” seja consagrada vencedora da licitação.

São muitos os exemplos de ações ou omissões que podem frustrar um processo licitatório: vícios no edital; divulgação restrita do edital; descrição imprecisa do objeto; exigências específicas no edital que moldam determinado licitante; cláusulas “preconceituosas” com o objetivo de estreitar a disputa; combinação de preços entre poucos concorrentes; permissão de concorrentes inidôneos ou fictos para participação.

No entanto, deve-se frisar que eventual responsabilização de pessoa jurídica depende da identificação de ato praticado por ela própria, em seu interesse ou benefício. Dessa forma, a responsabilização de uma pessoa jurídica por um vício no edital de licitação, por exemplo, depende da

55

STF, HC 116680, Relator Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 18/12/2013.

demonstração de que, de alguma forma, a pessoa jurídica contribuiu para a ocorrência desse vício, e de que teria algum benefício dele decorrente, seja na própria competição, seja em decorrência de eventual contrato.

Considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação o seguinte exemplo de conduta enquadrada no tipo administrativo previsto no art. 5º, IV, alínea a, da LAC:

- **PAR nº 00190.103779/2022-48.** A pessoa jurídica foi responsabilizada por fraudar o caráter competitivo do pregão eletrônico, conduzido por Batalhão Logístico de Comando Militar, mediante ajuste com outros licitantes. O caso está relacionado a um esquema envolvendo um grupo de empresas que combinava a participação em licitações, sempre no intuito de que uma das integrantes do grupo se sagra-se vencedora, com o auxílio de propostas de cobertura por parte das demais. O padrão observado no caso é caracterizado pela participação de "licitantes-coelho". Esse método se caracteriza pela apresentação, por empresas do grupo fraudador, de propostas excessivamente baixas, com a finalidade de que outras empresas que não participam do esquema desistam do certame ainda na fase de lances. Uma vez declarada vencedora, a licitante-coelho desiste da celebração do contrato, abrindo oportunidade a uma segunda colocada. O objetivo do esquema é que a segunda colocada seja uma das empresas do grupo fraudador e que ela consiga celebrar o contrato com um preço maior. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 225.046,20 e a publicação extraordinária da decisão condenatória, bem como foi aplicada a sanção de impedimento para licitar ou contratar com a União. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78270>.

8.2.2 ART. 5º, IV, B

Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público.

O referido dispositivo encontra previsão paralela no art. 337-I, do Código Penal, incluído pela Lei nº 14.133/2021, que tipifica a conduta como crime. Trata-se, portanto, de previsão que tutela bens jurídicos indispensáveis, tais como, a isonomia, a probidade e a seleção de proposta mais vantajosa para o Estado.

O núcleo "impedir" tem o significado de inviabilizar, obstar, não permitir, impossibilitar a realização de atos. Já "perturbar" entende-se como condutas que criam obstáculos, tumultuam, chegando a causar desordem que interfira no desenvolvimento regular dos procedimentos.

Além disso, constata-se a repetição do núcleo "**fraudar**", que tem o mesmo teor de burlar, iludir, enganar, aqui se referindo a um ato específico do processo de licitação, sem necessariamente ocorrer a ação consertada com outras pessoas jurídicas.

Para o enquadramento de que se trata, os comportamentos reprováveis deverão ocorrer entre o início do procedimento licitatório e a adjudicação; ocorrendo na execução contratual, a tipificação será outra.

Cabe aqui lembrar que o procedimento licitatório se inicia antes da publicação do instrumento convocatório pertinente. A teor do art. 18, da Lei nº 14.133/2021, o procedimento licitatório possui uma fase interna/preparatória, durante a qual o gestor público adota todas as providências neces-

sárias para iniciar o processo de contratação, tais como definição do objeto, cotações de preço, elaboração de justificativa e das exigências editalícias, dentre outras. Portanto, a fraude, impedimento ou perturbação também podem ocorrer em momento anterior à fase pública do certame.

A título de exemplo, tem-se a conduta da pessoa jurídica que logra inserir cláusulas no edital da licitação que lhe beneficiam. Outros exemplos, mais relacionados às condutas de impedir ou perturbar a licitação, são: ameaça de agressão a membros das Comissões nas sessões presenciais; utilização de ferramenta eletrônica que impede a realização de pregão eletrônico; subtração ou inutilização de documentos do processo, prejudicando, de alguma forma, o andamento do processo, inclusive ensejando necessidade de adiamento ou refazimento de atos.

Considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação o seguinte exemplo de conduta enquadrada no tipo administrativo previsto no art. 5º, IV, alínea b, da LAC:

- **PAR nº 00190.108538/2021-12.** No caso, o ente privado teria fraudado a realização de licitações públicas, ao apresentar propostas de fornecimento de medicamentos de que não dispunha de autorização para comercialização. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ R\$73.155.000,00 e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/77320>.

8.2.3 ART. 5º, IV, C

Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo.

A aludida previsão exprime a preocupação do legislador com a concorrência leal e a ampla competitividade nos processos licitatórios deflagrados pela Administração Pública.

Importante considerar que o afastamento de licitante pode se dar tanto por meio do emprego de fraudes como pelo oferecimento de vantagens para eliminar o concorrente do certame.

Importante observar que o ato lesivo aqui mencionado refere-se a práticas unilaterais, de modo que, havendo ajustes para afastamento de licitante, atrai-se a aplicação da alínea a, anteriormente comentada⁵⁶.

Já no que diz respeito à sua configuração, mostra-se suficiente a demonstração do emprego de fraudes ou o oferecimento de vantagens para excluir concorrente da competição, independente do exaurimento.

A conduta descrita consiste em dois núcleos. O núcleo “afastar”, tem o sentido de expulsar, retirar, distanciar outro licitante. A adoção do núcleo “procurar afastar” indica que o ato lesivo independe de qualquer resultado para que seja configurado, ou seja, não se exige que a pessoa jurídica tenha tido êxito em seu intento.

Por fim, a conduta descrita pode ser praticada de diferentes formas, tais como o emprego de violência, grave ameaça, artifício ilícito em conluio com o agente público responsável pela licitação, ou oferecimento de algum tipo de vantagem, patrimonial ou não.

56 RIBEIRO, Op. Cit., p. 169.

8.2.4 ART. 5º, IV, D

Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente.

Trata-se de disposição que, pela maior abrangência, viabiliza aplicação subsidiária nas hipóteses não enquadráveis em previsões mais específicas de atos lesivos.

Como se viu acima, a prática delineada na alínea c, por exemplo, também exige o emprego de fraude, mas voltada a circunstância específica de excluir licitante do processo.

Já o dispositivo em questão, sem dúvidas, autorizará a responsabilização administrativa quando o ato lesivo fraudulento não for enquadrado em nenhuma das demais hipóteses do inciso IV.

Eis o enquadramento de penalidade administrativa de caráter subsidiário e generalista, ou seja, é a hipótese de cabimento quando não for possível enquadrar de maneira exclusiva em outro dispositivo legal. Logo, consiste na mais ampla das infrações administrativas atinentes aos ilícitos de licitações e contratos públicos previstas no inciso IV da do art. 5º da LAC.

O dispositivo demonstra o nível de importância conferido pelo legislador à proibidade nas licitações e contratos públicos. Reconhecendo a impossibilidade de elencar todas as formas possíveis de fraude a serem cometidas, a norma resguarda na alínea 'd' que todo ato malicioso, fraudulento que atente contra licitações e contratos seja coibido, ainda que não haja previsão específica nas alíneas anteriores.

Novamente aparece o núcleo fraudar, que, em termos didáticos, indica, por um lado, a frustração da licitação e, por outro, o uso de meios ardilosos, voltados a conduzir a Administração ao cometimento de um equívoco, ao supor, por exemplo, ter selecionado a proposta mais vantajosa oferecida pelo mercado ou habilitado licitante tecnicamente qualificado conforme as exigências editalícias.

A configuração do tipo previsto na alínea d dispensa a superveniência de efetivo resultado danoso para a Administração. Trata-se, pois, de um ilícito formal, de sorte que a eventual ocorrência do resultado danoso consistirá em mero exaurimento do ato lesivo, mas não será necessária para a sua consumação.

Nessa linha, convém destacar o entendimento firmado pelo Conselho da Justiça Federal durante a 1ª Jornada de Direito Administrativo, consubstanciado no Enunciado 21, que assim estabelece:

Enunciado 21. A conduta de apresentação de documentos falsos ou adulterados por pessoa jurídica em processo licitatório configura o ato lesivo previsto no art. 5º, IV, "d", da Lei n. 12.846/2013, independentemente de essa sagrar-se vencedora no certame ou ter neste obstada a continuidade da sua participação.

Do mesmo modo, o Enunciado SIPRI/CGU nº 7/2025, aprovado pela Portaria CGU nº 3.032, de 9 de setembro de 2025, unificou entendimento sobre a natureza formal do presente delito, nos seguintes termos:

Enunciado SIPRI/CGU nº 7/2025

A apresentação de documento falso ou adulterado em procedimento licitatório enseja a responsabilização administrativa da pessoa jurídica com fundamento na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e, por caracterizar um ilícito administrativo formal, independe da vitória ou da desclassificação/inabilitação do licitante no certame.

Diante disso, resta claro que a conduta de apresentação de documento falso para participar de licitação, por exemplo, um atestado de capacidade técnica materialmente inidôneo, enseja a responsabilização da pessoa jurídica que o apresentou, ainda que a pretensa licitante não obtenha êxito em sagrar-se vencedora ou mesmo que venha a ser inabilitada.

Ainda com relação à alínea d, é importante destacar a sua incidência inclusive a fraudes que ocorram durante a execução contratual, mesmo que o procedimento licitatório não tenha sido violado. Por exemplo, o superdimensionamento de uma medição de serviços ou obras que foram especificados no edital da licitação, realizado em conluio entre o ente privado contratado e o fiscal do contrato com o objetivo de fraudar o contrato administrativo, pode ser enquadrado neste dispositivo.

Por fim, considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação o seguinte exemplo de conduta enquadrada no tipo administrativo previsto no art. 5º, IV, d, da LAC:

- **PAR nº 00190.104150/2021-34.** No caso, a pessoa jurídica condenada apresentava documentos falsos para comprovar critérios de habilitação exigidos nas licitações para contratações de serviços terceirizados conduzidas por órgãos e entidades federais. A partir dos registros do Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet), a CGU obteve as versões digitalizadas dos documentos inidôneos apresentados pela pessoa jurídica: como atestados de capacidade técnica, contratos de prestação de serviços e documentos contábeis, produzidos de forma fraudulenta para atender às exigências específicas dos editais de licitações em que participava. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 47.664,02 e a publicação extraordinária da decisão condenatória, bem como foi sancionada com a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/77394>.

8.2.5 ART. 5º, IV, E

Criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo.

A previsão alcança a criação de pessoa jurídica não existente no mundo fático, verdadeira empresa “de fachada”, constituída apenas formalmente para o propósito de participar de licitação pública para celebrar contrato administrativo.

É comum que se verifique tal prática na modalidade licitatória do convite. Tais empresas de fachada apresentam CNPJ, contrato social, e outros documentos exigidos no processo licitatório, para dar uma aparência de legalidade. Ao lograrem êxito, porém, não promovem a regular execução do contrato, já que, em geral, sequer ostentam pessoal e estrutura adequada para realização do objeto licitado⁵⁷.

Trata-se de mais uma tipificação que dispensa a materialização do resultado pretendido, pois suficiente a demonstração da irregular criação de pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato. É o exemplo clássico de fraude de licitação, sendo as “empresas fantasmas”, abertas com o único intento de macular o regime de contratação e simular aparente competitividade das pessoas jurídicas.

57

Acórdão nº 179/2016 – TCU – Plenário, processo nº TC 001.805/2015-0, Relator: Ministro Bruno Dantas.

Um indicativo importante de empresas desse tipo é o objeto social muito abrangente, isto é, atuação em vários setores da economia, também chamado objeto social “guarda-chuva” (por exemplo, uma empresa que atua na área educacional, de informática, engenharia e serviços administrativos). Não é determinante, mas gera um forte indício de irregularidade, tendo em vista que a atuação empresarial, normalmente, é setORIZADA. Para coibir e prevenir tais práticas, cabe à comissão de licitação analisar adequadamente as propostas e a documentação apresentada para a habilitação, sendo possível, inclusive, a realização de diligências, para averiguar a real situação física da empresa, caso necessário. Pode ser utilizada, por exemplo, a ferramenta Google *Street View*, que exibe o local físico declarado como sede da empresa.

Outro indicativo é a apresentação de renda incompatível pelo sócio, hipótese em que pode ter sido utilizado um “sócio laranja”, que pode ter emprestado o nome para abertura da empresa, ou sequer sabe do cometimento do ilícito em seu nome; nessas hipóteses, ao menos em tese, os membros da Comissão de Licitação podem acessar bases de dados oficiais e pesquisar pelo CPF do sócio os seus rendimentos salariais (Relação Anual de Informações Sociais - RAIS).

Importante aqui frisar novamente que o tipo abrange a celebração de contratos administrativos ainda que não relacionados a um procedimento licitatório. Portanto, aqui também se responsabiliza, por exemplo, a criação de pessoa jurídica, de modo fraudulento ou irregular, para obtenção de contrato de financiamento típico dos celebrados pelas instituições públicas de fomento.

Considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação o seguinte exemplo de conduta enquadrada no tipo administrativo previsto no art. 5º, IV, alínea e, da LAC:

- **PAR nº 00190.106903/2022-27.** No caso, a pessoa jurídica foi responsabilizada pela prática de diversos atos lesivos, inclusive por criar de forma fraudulenta uma empresa, constituída em nome da mãe do sócio responsável pela pessoa jurídica responsabilizada, para atuar como “laranja” em procedimento licitatório, incorrendo no ilícito previsto no art. 5º, IV, alínea “e”, da Lei n. 12.846/2013. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$145.795,42 e foi sancionada com a Declaração de Inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78269>.

8.2.6 ART. 5º, IV, 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.

Aqui se fala do ilícito caracterizado na obtenção de alguma condição mais vantajosa para a pessoa jurídica que não tem amparo legal, no edital do certame ou nos termos do contrato firmado com a Administração Pública.

Uma das condutas tuteladas pelo inciso é a prorrogação ilícita de contratos. Pautada na indisponibilidade do interesse público, a Lei de Licitações e Contratos estabelece um regime específico para alterações e prorrogações dos contratos administrativos.

Nesse sentido, é preciso observar as hipóteses legais que tratam da duração máxima do contrato administrativo. De outra parte, em caso de alteração contratual, seja unilateral ou bilateral, também imprescindível a indicação da motivação legal autorizada pelo artigo 124 da Lei nº 14.133/2021.

Daí que a obtenção de qualquer tipo de vantagem para burlar tais normas que impõem um regime específico de alteração e prorrogação ensejará a responsabilização administrativa. Para tanto, é indispensável que haja a comprovação da real obtenção do benefício indevido, pois não se trata de infração de natureza meramente formal. Admite-se, portanto, sua prática na modalidade tentada, considerando a previsão de tal possibilidade expressamente pelo legislado no inciso III, do art. 7º, da Lei nº 12.846/2013.

Entretanto, vale considerar que o ato lesivo se materializa com a mera obtenção da modificação ou da prorrogação contratual, realizada mediante fraude, mesmo que não seja caracterizado, por exemplo, o superfaturamento. Após a adjudicação, o contrato deve ser cumprido tal como fora negociado. A própria Lei de Licitações elenca as exceções e os motivos que permitem a prorrogação de prazos e as alterações dos contratos pactuados pela Administração (artigos 105 a 114 e 124 a 136). Essas alterações com permissivo legal são medida excepcional, devendo ser motivadas pela autoridade administrativa e visando manter o equilíbrio econômico-financeiro por toda vigência contratual.

O tipo em questão também abarca, por exemplo, a conduta da pessoa jurídica que logra obter uma alteração contratual não prevista inicialmente nas regras da licitação ou em normativo específico que rege o tipo de contrato em questão, para diminuir seus custos. Pode se vislumbrar, a título hipotético, a pessoa jurídica conseguir condições de pagamento mais favoráveis em instrumento de financiamento publicou ou alterar a forma de prestação do serviço contratado, de modo menos oneroso para ela.

Considerando os processos administrativos julgados pela CGU, vale trazer à colação o seguinte exemplo de conduta enquadrada no tipo administrativo previsto no art. 5º, IV, alínea f, da LAC:

- **PAR n. 00190.105919/2022-12.** No caso, a pessoa jurídica foi responsabilizada com base no art. 5º, IV, alíneas “d” e “f”, pelas seguintes condutas: alterações contratuais indevidas, sem previsão editalícia ou legal, de forma a beneficiar indevidamente a empresa; fraude na qualificação da empresa no quesito relativo à vistoria prévia in loco; e de fraude na execução do contrato com cobrança indevida por equipamentos que não tiveram sua instalação realizada. A pessoa jurídica foi condenada a multa no valor de R\$ 10.465.641,84 e a publicação extraordinária da decisão condenatória, bem como foi sancionada com a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Os principais documentos do PAR estão disponíveis em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/93269>.

8.2.7 ART. 5º, IV, G

Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo pressupõe a manutenção da equivalência material entre o valor ajustado e a contraprestação pactuada, com previsão no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e na Lei nº 14.133/2021.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Melo⁵⁸, a proteção dessa equação econômico-financeira é ampla e se manifesta em diversas situações, tais como: agravos econômicos decorrentes do poder da Administração de alterar unilateralmente o contrato; fato príncipe; agravos resultantes de fatos imprevisíveis ou ainda de inadimplências contratuais.

58 MELLO, Op. Cit, p. 637 a 639.

Nesse sentido, a Lei Anticorrupção busca prevenir e reprimir práticas que visem à manipulação da readequação do equilíbrio contratual, desvirtuando os requisitos impostos pela Lei de licitações.

É importante registrar que, para a configuração do referido ato lesivo, dispensa-se a comprovação de dano à Administração Pública decorrente da manipulação das circunstâncias fáticas.

8.3 CUMULATIVIDADE DA LEI ANTICORRUPÇÃO COM OUTRAS NORMAS SANCIONADORAS

Compete precipuamente ao Poder Legislativo avaliar a necessidade da ação dissuasória e pedagógica do Estado no combate a ofensa aos valores sociais, desde que as penalidades cominadas sejam razoáveis e proporcionais dentro dos parâmetros constitucionais para se atingir a finalidade do *ius puniendi* estatal. Então, há certas condutas ofensivas aos valores sociais que, na percepção do legislador, poderão exigir penalidades cumulativas para repreensão da infração. Por outro lado, há situações em que a pluralidade de sanções objetiva conferir à autoridade pública alternativas sancionatórias para combater com efetividade e proporcionalidade a infração perpetrada, de modo que se possa selecionar as consequências mais adequadas ao tratamento do caso, inclusive as mais brandas ou as mais duras.

Assim, além da possibilidade de uma única ação ofender uma única norma que possui duas ou mais sanções, não raramente uma mesma conduta ofende dois ou mais valores jurídicos diferentes, contrariando duas normas diversas, sendo que a solução do ordenamento jurídico será também a aplicação de duas ou mais sanções diferentes.

A doutrina corrobora majoritariamente esse entendimento de que pode o Poder Legislativo atribuir uma multiplicidade de sanções, alternativas e acumulativas, a uma mesma conduta infracional. Especificamente quanto a possibilidade de acumulação de sanções, Ferreira (2001, p. 133)⁵⁹ reconhece a possibilidade de aplicação de múltiplas penalidades para uma única conduta praticada pelo administrado em razão de não existir proibição constitucional ou legal nesse sentido. Vitta (2003, p. 119) também reconhece a possibilidade de "ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas".

Adicionalmente, destaca-se que a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), a qual possui a finalidade de orientar a interpretação de todo o Direito brasileiro, admitiu expressamente a sobreposição de penalidades sobre um mesmo agente:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (...)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Conforme previsto na LINDB, a pluralidade de penalidades pode ter a mesma natureza; ou seja, independentemente de serem sanções civis, penais e administrativas, há autorização da Constituição da República e da LINDB para que o Poder Legislativo estabeleça a pluralidade de sanções que for necessária para a repressão das infrações administrativas.

Embora não haja impedimento para a cumulatividade da LAC com outros diplomas sancionadores, a incidência de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato deverá ser considerada na etapa da dosimetria. Assim, com base nos §§ 2º e 3º do art. 22 da LINDB, é possível a compensação das penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013 com aquelas já aplicadas e cumpridas com fundamento em outras normas setoriais, desde que ambas compartilhem da mesma natureza, ou seja, fundamento (finalidade da sanção), tipo (forma de prestação da sanção) e bem jurídico tutelado, e se refiram aos mesmos fatos. Ressalta-se ainda que a compensação integral não se aplica de forma automática, devendo a autoridade competente avaliar, no caso concreto, a natureza e a gravidade da infração, os danos causados à Administração Pública, a existência de circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente e a proporcionalidade da aplicação cumulativa das sanções.

Sobre esse tema, cabe menção ao PAR 00190.103466/2020-28⁶⁰ (julgado em 30/09/2022). Os fatos apurados envolveram pessoa jurídica teria desviado recursos públicos federais em projetos culturais (Pronacs - Ministério da Cultura), no âmbito dos incentivos da Lei Rouanet, objeto da denominada Operação Boca Livre. A pessoa jurídica teria se utilizado de proponente de projeto cultural junto ao extinto MinC, para apropriar-se de recursos públicos advindos de renúncia fiscal, os quais teriam sido por ela aplicados em ações de interesse exclusivo, que fugiam aos objetivos da Lei Rouanet. Além disso, houve a promoção de um evento secundário, no intuito de produzir documentos para fraudar a prestação de contas. O indiciamento ocorreu por violação aos incisos II e V do artigo art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, bem como aos arts. 2º, §§ 1º e 2º, e 23, § 1º, e 38, da Lei Rouanet. Ao final, a pessoa jurídica admitiu sua responsabilidade objetiva pelos atos e o caso foi resolvido mediante julgamento antecipado (procedimento de resolução consensual que, atualmente, foi substituído pelo Termo de Compromisso). A análise prévia ao julgamento antecipado reconheceu a possibilidade de incidência cumulativa das duas leis sancionadoras, bem como da necessidade de observância ao § 3º, do art. 22, da LINDB, senão vejamos:

2.18. Percebe-se, que o dispositivo legal não reconhece a incidência do princípio do non bis in idem. Nada obstante, em observância ao comando legislativo, a mencionada manifestação apontou que, diante da cumulatividade das sanções da Lei Anticorrupção [com] outras de mesma natureza previstas em normas diversas, a Administração deve observar, de acordo com o caso concreto, a necessidade de compatibilidade entre as penalidades, a fim de afastar o risco de ocorrência do chamado "excesso punitivo".

2.19 No caso em tela deste processo, verifica-se que as multas previstas pela Lei Anticorrupção e Lei Rouanet, possuem mesma natureza. Isto é, ambas são sanções pecuniárias. Observa-se também que, no caso concreto, acabaram tendo idêntica base de cálculo. [...]

2.21 Em termos numéricos, a CPAR identificou que o montante monetário equivalente à vantagem auferida pela pessoa jurídica foi de R\$ 210mil. Assim, aplicando-se de forma cumulada as multas das Leis Anticorrupção e Rouanet teríamos uma sanção final equivalente a cinco vezes o valor da vantagem auferida pela pessoa jurídica. De modo que, nesta situação, entende-se que a cumulatividade das sanções seria desproporcional aos fins a que elas se propõem. Vale ainda destacar que o valor da vantagem auferida já foi devolvido aos cofres públicos, mesmo antes da instauração deste PAR.

2.22. Assim, com base nos fundamentos aqui apresentados, sugere-se o acatamento do pedido da pessoa jurídica, reconhecendo a necessidade de compensação das multas para, no caso em

60 Principais documentos do PAR nº 00190.103466/2020-28 disponíveis em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73650>, acesso em 23/02/2026.

tela, admitir que a aplicação da multa da Lei Anticorrupção poderá absorver integralmente a multa da Lei Rouanet, restando fixada a multa final no montante de R\$ 630mil.

O Direito brasileiro é rico em situações em que uma única conduta atrai múltiplas penalidades, sejam elas de mesma natureza ou não, estando em textos jurídicos distintos ou em uma mesma lei. A título de exemplo, citem-se: o Código Penal prevê diversas hipóteses de restrição de liberdade cumulada com o pagamento de multa penal⁶¹; o Código de Trânsito Nacional prevê acumulação de penas administrativas e restritivas de liberdade⁶²; a prática de homicídio atrai, além de sanções criminais, o dever de indenizar a vítima e a família previsto no Código Civil⁶³; a própria Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), em seu artigo 30⁶⁴, prevê expressamente a acumulação de suas sanções administrativas com a Lei de Licitações e estabelece a possibilidade de acumulação das sanções de multa e publicação extraordinária com as sanções de seu artigo 19, as quais somente podem ser impostas pelo Poder Judiciário; o artigo 156, 7º, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações), permite expressamente a imposição conjunta de multa com a advertência, a suspensão temporária ou a declaração de inidoneidade.

Para além disso, a própria CGU entende que é possível a acumulação de penalidades administrativas previstas na Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) com a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), mesmo estando as sanções em textos diferentes:

A responsabilização administrativa de entes privados tem respaldo de múltiplas fontes normativas. (...) As penalidades previstas nos diplomas podem ser cominadas aos infratores de modo isolado ou cumulado, dependendo da subsunção do caso concreto num ou em mais de um dispositivo legal, o que evidencia a necessidade de diálogo das normas para harmonia do sistema. – Destaque nosso.

Portanto, não deve haver dúvidas de que o Direito Administrativo Sancionador pode prever mais de uma penalidade para a mesma conduta e, considerando que a norma é o sentido de um ato de vontade, o local textual de onde se origina a sanção é um mero detalhe.

61 Calúnia

Art. 138 - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime:
Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

62 Art. 174. Promover, na via, competição, eventos organizados, exibição e demonstração de perícia em manobra de veículo, ou deles participar, como condutor, sem permissão da autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via:

Infração - gravíssima;

Penalidade - multa (dez vezes), suspensão do direito de dirigir e apreensão do veículo; (...)

Art. 306

Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência:

Penas - detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.

63 Art. 948. No caso de homicídio, a indenização consiste, sem excluir outras reparações:

I - no pagamento das despesas com o tratamento da vítima, seu funeral e o luto da família;

II - na prestação de alimentos às pessoas a quem o morto os devia, levando-se em conta a duração provável da vida da vítima.

64 Conforme prescrito no artigo 30 da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a aplicação de uma pluralidade de sanções também é reconhecida:

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](#).

9. COMPETÊNCIA PARA APURAR: QUEM DEVE INSTAURAR O PROCESSO?

O capítulo IV da Lei Anticorrupção aborda importante questão, relacionada ao Processo Administrativo de Responsabilização, ao estabelecer o rito a ser seguido desde a instauração ao seu julgamento, indicando o conjunto de atos a ser observado na eventual punição da pessoa jurídica, respeitando, portanto, o devido processo legal⁶⁵.

Na LAC, o PAR está regulado nos artigos 8º a 15, sendo que o Decreto nº 11.129/2022 detalhou o rito procedimental, conforme se observa em seus artigos 4º a 18. Além disso, a CGU, como órgão central do SISCOR, no exercício da função de formular normas voltadas à atividade de responsabilização administrativa de entes privados, editou e publicou a Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019, que detalha ainda mais os procedimentos e normas operacionais do PAR.

É inerente à formatação de todo o processo administrativo que o seu curso se dê ao longo de três essenciais fases: instauração, instrução e julgamento, com a produção, ao final, de um ato administrativo conclusivo, de teor absolutório ou condenatório.

Para cada umas das mencionadas fases, a norma estabelece regras de competência direcionadas a determinadas autoridades que estarão responsáveis pela condução de um conjunto de procedimentos. Assim é que a fase de instauração se encontra sob a responsabilidade da autoridade instauradora, a fase de instrução encontra-se concentrada aos cuidados da comissão processante, ao passo que o julgamento sob o crivo da autoridade julgadora. Nos termos da LAC, eventualmente, a competência para instauração e julgamento poderá ser exercida de forma cumulativa pela mesma autoridade pública⁶⁶.

Superado o exercício do juízo de admissibilidade, existindo os elementos suficientes de autoria e materialidade, adentra-se na fase processual, iniciando-se o curso do processo administrativo propriamente dito. O PAR é inaugurado pela mais sucinta das fases processuais, a instauração, por meio da qual se constitui comissão processante e, ato contínuo, publica-se a portaria de instauração do processo⁶⁷.

9.1 COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA

Compete à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, nos moldes da Lei Anticorrupção. No âmbito do Poder Executivo federal, a competência será do Ministro de Estado, quando se tratar de Administração Direta, ou da autoridade máxima de entidade, como Autarquia ou Fundação, no caso da Administração Indireta, de acordo com o disposto no art. 4º do Decreto nº 11.129/2022. A tese aqui defendida se aplica, por analogia, aos estados e Municípios.

65 CUNHA & SOUZA, Op. Cit. p. 123 - 125.

66 RIBEIRO, Op. Cit, p. 81.

67 Idem, p. 91.

A instauração de PAR, contudo, nem sempre será a primeira ou a única medida a ser adotada pela autoridade competente ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à administração pública federal.

Com efeito, segundo o art. 3º do Decreto nº 11.129/2022 e demais normativos internos da CGU, a depender dos indícios de autoria e materialidade que forem apresentados a tal autoridade, esta poderá, em sede de juízo de admissibilidade, e mediante despacho fundamentado, decidir não só pela instauração de um PAR, mas, também, alternativamente, pela abertura de Investigação Preliminar (IP) ou de Investigação Preliminar Sumária (IPS) ou até mesmo pelo arquivamento da matéria. Essa decisão irá depender da força probatória que os indícios de autoria e materialidade, até então obtidos, terão sobre o convencimento da autoridade competente para dar seguimento a tais medidas procedimentais.

No exercício de suas competências para decidir o caminho a ser seguido (PAR, Investigação Preliminar, Investigação Preliminar Sumária ou arquivamento), a autoridade agirá de ofício ou mediante provocação, permitida a delegação das competências para a instauração e a aprovação das conclusões da Investigação Preliminar (IP), da Investigação Preliminar Sumária (IPS) e do PAR. A subdelegação é proibida para o PAR, conforme determinado no § 1º do art. 8º da Lei nº 12.846/2013 e no parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 11.129/2022.

A propósito da autorização legal para delegação de competências, a Controladoria-Geral da União, no exercício da função de Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabeleceu limites que devem ser observados pelos órgãos e entidades. Com efeito, a IN nº 13/2019, modificada pela IN nº 15/2020, dispõe que a delegação da competência para a instauração de PAR somente poderá ser concedida: a) à corregedoria ou, na inexistência desta, às unidades diretamente responsáveis pelas atividades de correição; ou b) ao Secretário-Executivo do Ministério ou, no caso de órgão ou entidade compreendida na Administração Indireta, à autoridade equivalente.

Ademais, cumpre mencionar que, ao longo de todo o curso processual, a autoridade instauradora desenvolve outros atributos, além da publicação da portaria inaugural e a designação da comissão processante. Tais essenciais atributos são decorrentes da supervisão técnica sobre o processo, a qual consiste em procedimento orientado ao controle de legalidade e forma do processo administrativo, tratando-se de procedimento de cunho preventivo, por meio do qual a autoridade instauradora toma as cautelas necessárias à preservação da higidez do processo em curso, revelando-se como genuíno ato de saneamento processual. Contempla também alguns atos relacionados a eventuais interfaces entre os atores internos e externos da apuração em curso, permitindo entre eles comunicação e interação.

Entretanto, veda-se, de forma absoluta, que a autoridade instauradora, no exercício da supervisão técnica, interfira no juízo de entendimento da comissão sobre os fatos sob apuração. É, por outro lado, desejável e esperado que os órgãos e entidades possuam unidades de corregedoria especializadas na matéria e, assim, possam exercer a supervisão dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões processantes. Esse trabalho de supervisão visa assegurar o atingimento do resultado útil do processo, orientando as comissões sobre o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre as matérias aplicáveis à espécie, assegurando o cumprimento dos prazos previstos no planejamento do apuratório e alertando sobre o risco da ocorrência de eventuais prazos prescricionais.

9.2 COMPETÊNCIAS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Cumpra relembrar que, por força da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, e com base no art. 1º do Anexo I ao Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, a CGU é o órgão central do SISCOR. Seguindo a estrutura organizacional e operacional estabelecida naqueles diplomas normativos e pretéritos, a Lei nº 12.846/2013, art. 8º, § 2º, c/c o Decreto nº 11.129/2022, art. 17, I e II, situou a CGU em uma posição de destaque dentro do sistema de responsabilização administrativa anticorrupção ali erigido e determinou sua **competência concorrente** para instaurar PAR ou para avocar os processos instaurados com fundamento na referida Lei, para exame de sua regularidade ou para correção do seu andamento.

Além disso, conforme já destacado, a LAC deixou assentado que a CGU possui **competência exclusiva** para apurar, processar e julgar os atos lesivos praticados por pessoas jurídicas brasileiras contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no artigo 4 da Convenção da OCDE⁶⁸, que delimita a jurisdição de cada país ao território de ocorrência do delito ou ao envolvimento de nacionais na prática de atos lesivos em território estrangeiro.

As competências da CGU podem, então, ser assim sintetizadas:

1. Competência **concorrente**: para instaurar e julgar PAR;
2. Competência **exclusiva**:
 - a. Para avocar os processos instaurados:
 - para exame de sua regularidade; ou
 - para lhes corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.
 - b. Para instaurar, apurar e julgar processos por atos ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013 praticados contra a administração pública estrangeira.

No tocante às competências relacionadas aos processos envolvendo atos lesivos contra a administração pública nacional, o Decreto nº 11.129/2022, art. 17, § 1º, I a V, elencou situações em que a CGU poderá atuar concorrentemente para instaurar o PAR ou exclusivamente para avocar processos já em curso em outros órgãos e entidades do Poder Executivo federal. São elas:

- I. Caracterização de omissão da autoridade originariamente competente, hipótese em que não foram adotadas as ações legalmente esperadas dentro de prazo razoável, tais como a demanda por informações, a realização do juízo de admissibilidade, a instauração de investigação ou mesmo de PAR;
- II. Inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
- III. Complexidade, repercussão e relevância da matéria;

68 Artigo 4 – Jurisdição 1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de sua jurisdição em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, quando o delito é cometido integral ou parcialmente em seu território. 2. A Parte que tiver jurisdição para processar seus nacionais por delitos cometidos no exterior deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de sua jurisdição para fazê-lo em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, segundo os mesmos princípios. 3. Quando mais de uma Parte tem jurisdição sobre um alegado delito descrito na presente Convenção, as Partes envolvidas deverão, por solicitação de uma delas, deliberar sobre a determinação da jurisdição mais apropriada para a instauração de processo. 4. Cada Parte deverá verificar se a atual fundamentação de sua jurisdição é efetiva em relação ao combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros, caso contrário, deverá tomar medidas corretivas a respeito.

- IV. Valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade atingida; ou
- V. Apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

Em quaisquer dessas situações, os órgãos e entidades da administração pública ficam obrigados a encaminhar à CGU todos os documentos e informações que lhes forem solicitados, incluídos os autos originais dos processos que eventualmente estejam em curso. Ademais, segundo o §2º do art. 5º da IN CGU nº 13/2019, os processos que forem avocados terão continuidade a partir da fase processual em que se encontravam no órgão ou entidade de origem, podendo ser designada nova comissão para dar seguimento à apuração, bem como poderão ser aproveitadas as provas já carreadas aos autos, salvo aquelas eivadas de nulidade absoluta.

9.3 COMPETÊNCIA: TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS FEDERAIS

A respeito do repasse de verbas públicas da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, vale registrar que ele se dá basicamente sob três formas: (i) transferências constitucionais ou obrigatórias; (ii) transferências legais ou “fundo a fundo”; e (iii) transferências voluntárias.

As primeiras – transferências constitucionais – são aquelas realizadas pelo Tesouro Nacional em cumprimento aos dispositivos da Constituição Federal e se referem ao rateio da receita proveniente de impostos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos. Os valores recebidos por meio de tais transferências passam a fazer parte do orçamento do ente da federação a que se referir, deixando de pertencer à União. Em razão disso, não recai sobre estes valores fiscalização exercida pela União por meio de órgãos como a CGU ou o TCU, sob pena de violação do princípio da federação, por interferência na autonomia e na autodeterminação do ente federativo.

As transferências legais ou “fundo a fundo” são aquelas previstas em leis específicas e consistem no repasse regular e programado de recursos federais diretamente de um fundo federal para fundos pertencentes aos Estados e Municípios, independentemente de convênio ou instrumento similar. Tem-se, como exemplo, os repasses oriundos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Por fim, as transferências voluntárias consistem nos recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em decorrência da celebração de convênios (cujos recursos são transferidos diretamente da União para o ente da federação), contratos de repasse (que é um instrumento de transferência voluntária realizada por intermédio de instituições financeiras oficiais federais) e ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às diversas esferas de governo envolvidas.

O que importa assinalar nestas duas últimas modalidades de repasse é que as verbas federais que são transferidas aos demais entes federativos não passam a pertencer a estes e nem são incorporadas aos seus orçamentos. Por esta razão, os valores federais envolvidos em tais transferências estão sujeitos à fiscalização tanto dos órgãos de controle interno e externo da União, quanto do órgão federal gestor do fundo ou do programa do governo federal a que se relacionam.

E, embora os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não disponham de autonomia federativa plena quanto aos recursos transferidos por meio de transferências “fundo a fundo” e voluntárias,

possuem o dever de zelar pela boa gestão e aplicação de tais recursos públicos federais no âmbito das ações e projetos locais para os quais eles foram destinados, sendo tais entes federativos diretamente competentes para lançar mão das medidas sancionatórias administrativas cabíveis em caso de irregularidades envolvendo tais recursos.

Em um primeiro momento, entendeu-se que, diante de indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos federais transferidos pela União aos Estados, Distrito Federal ou Municípios, como, por exemplo, desvios de finalidade ou celebração de contratos fraudulentos, comprometendo, com isso, a realização de projeto, atividade ou serviço de interesse da União e da sociedade como um todo e, portanto, prejudicando a regularidade do funcionamento da Administração Pública Federal, estaria legitimada a atuação administrativa sancionadora da União para reprimir tais atos lesivos, seja, primeiramente, por meio do órgão federal que gere o fundo ou programa federal relacionado à verba transferida, seja, subsidiariamente, por meio da CGU ou, no âmbito do controle externo, pelo TCU.

Ocorre que a competência dos órgãos e entidades federais para apurar eventuais atos lesivos praticados por pessoas jurídicas em face de administração pública municipal ou estadual, quando envolvidos recursos federais, foi objeto de pareceres divergentes emitidos por consultorias jurídicas da Advocacia-Geral da União - AGU, o que demandou pronunciamento a respeito, em caráter uniformizador, pela Consultoria-Geral da União.

Nos termos do Parecer nº 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, de 28 de junho de 2017, aprovado pelo Despacho nº 01177/2018/GAB/CGU/AGU, de 24 de dezembro de 2018, emitido pelo Exmo. Consultor-Geral da União Substituto, sedimentou-se o seguinte posicionamento da Consultoria-Geral da União da AGU acerca da matéria:

Em que pese a competência primária do ente federativo contratante, é incontestável a atribuição, de forma concorrente, não só da Controladoria-Geral da União, mas das Pastas Ministeriais que transferiram recursos federais via convênios e instrumentos congêneres, para fins de fiscalizar e aplicar sanções - previstas no microssistema sancionatório-administrativo - a terceiros que cometeram irregularidades mediante a utilização daquelas verbas repassadas pela União aos Estados e/ou Municípios. (grifos acrescidos)

Outrossim, repisa-se a competência do órgão/entidade lesada (no Estado, Município ou Distrito Federal) e destaca-se, em caso de omissão, a competência também do Ministério Público, nos termos do já citado art. 20 da Lei nº 12.846/2013:

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

10. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

O juízo de admissibilidade é a análise que a autoridade competente para instaurar o PAR deve fazer toda vez que tiver ciência de alguma irregularidade, consistindo em um procedimento preliminar inquisitorial de análise acerca da existência dos elementos necessários para a instauração de PAR.

O juízo de admissibilidade deve ser realizado pela autoridade competente para instauração do PAR. Entretanto, na prática, quem efetivamente conduz os trabalhos e análises respectivos é a corregedoria ou a unidade que exerce essa função no órgão ou entidade, a qual atua assessorando a decisão final da autoridade competente.

Então, a ciência de alguma irregularidade pela autoridade competente é o que faz nascer a necessidade de se proceder ao juízo de admissibilidade. É o chamado “dever de apurar” que é um poder-dever da Administração Pública.

Como já aludido, são variadas as formas de a autoridade competente tomar ciência de uma irregularidade.

Essa definição de que a autoridade competente tomou ciência da irregularidade é importante porque a ciência da irregularidade faz surgir o dever de apurar e, conseqüentemente, a necessidade de se realizar o juízo de admissibilidade. Mais do que isso, a ciência da irregularidade também faz iniciar a contagem da prescrição como se verá no capítulo que trata sobre prescrição.

A propósito, vale chamar atenção que o art. 27 da Lei nº 12.846/2013, previu a responsabilização penal, civil e administrativa para a autoridade competente que tome ciência de uma irregularidade prevista na Lei e não adote as providências para apuração dos fatos.

Então, ao tomar conhecimento de uma irregularidade, a autoridade competente deve realizar o juízo de admissibilidade, o qual se materializa em uma análise motivada e conclusiva dos elementos de informação e documentos disponíveis, para decidir pelo arquivamento da notícia de irregularidade ou pela instauração do PAR.

Nos termos do art. 8º da IN CGU nº 13/2019, o juízo de admissibilidade compreende:

1. análise inicial das informações e provas disponíveis no momento da ciência da infração;
2. produção de documentos e informações necessárias para comprovação da notícia de irregularidade, caso as informações e documentos existentes no momento da ciência da infração não sejam suficientes para a instauração imediata do PAR ou para o pronto arquivamento da notícia de irregularidade; e
3. análise final conclusiva e fundamentada quanto à instauração do PAR ou arquivamento da notícia de irregularidade.

O juízo de admissibilidade indicará a necessidade de instauração do PAR quando a Administração Pública dispuser de informações e documentos suficientes e aptos para sustentar a elaboração de uma acusação formal em face da pessoa jurídica infratora.

Para tanto, o art. 10 da IN CGU nº 13/2019 indica ser indispensável que o documento conclusivo do juízo de admissibilidade aponte:

- a. o nome e o respectivo CNPJ da pessoa jurídica infratora;
- b. a descrição da conduta lesiva supostamente praticada;
- c. a indicação dos documentos constantes nos autos que permitiram concluir pela ocorrência da conduta lesiva; e
- d. o enquadramento preliminar da conduta lesiva nos tipos previstos no art. 5º da Lei 12.846/2013, registrando, inclusive, quando o ato lesivo configurar simultaneamente um ilícito para a Lei nº 14.133/2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, hipótese em que se registrará a instauração do PAR nos termos do art. 16 do Decreto nº 11.129/2022.

O PAR só deverá ser instaurado quando já houver informações e documentos suficientes para sustentar a acusação formal em desfavor da pessoa jurídica. Esse é entendimento consolidado pela CGU que, na condição de órgão central do SISCOR, orienta os demais órgãos e entidades do sistema, com fulcro na IN nº 13/2019. Essa orientação se baseia na própria leitura da lei e de seu regulamento, que não previram uma fase de inquérito administrativo após a instauração do PAR, tal como existe na Lei nº 8.112/9069.

A CGU entende que o ideal é que o inquérito administrativo, se necessário, ocorra antes da instauração do PAR, na fase do juízo de admissibilidade, de forma inquisitorial, ou seja, sem a necessidade de observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Essa técnica tem como vantagem a redução do risco de instauração de PAR sem elementos concretos de informações e documentos que comprovem a irregularidade cometida pela pessoa jurídica. Ou seja, somente há a instauração do PAR quando já há um juízo preliminar da ocorrência do ilícito, pautado em informações e documentos de posse da administração pública.

Sob outra ótica, se o inquérito administrativo conduzido ainda na fase do juízo de admissibilidade não conseguir elementos de informação e documentos que permitam afirmar a ocorrência do ilícito, a notícia de irregularidade será arquivada sem que a pessoa jurídica seja intimada a acompanhar o PAR.

Então, para deixar bem didático, quando uma autoridade competente toma ciência de uma irregularidade, ela tem três opções a saber:

1. Arquivar a notícia de irregularidade – Caso a informação recebida não traga os elementos mínimos que permitam a sua apuração.
2. Instruir a notícia de irregularidade – Caso a informação recebida não tenha todas as informações e documentos necessários para a lavratura de uma acusação formal, mas contenha elementos que permitam aprofundar a análise por meio de uma investigação administrativa (sinônimo de inquérito administrativo).
3. Instauração do PAR – Caso a informação recebida já venha acompanhada das informações e documentos necessários para a lavratura de uma acusação formal.

69 O artigo 151 da Lei 8.112/90 previu a fase de inquérito administrativo após a instauração do PAD, sistemática que não se observa na Lei 12.846/13.

As notícias de irregularidades que são prontamente arquivadas são as denúncias genéricas do tipo: “Tem um servidor do órgão X que recebe propina de empresas para direcionar licitações.”. Nesse exemplo de denúncia genérica não há a indicação de quem é o servidor que recebeu propina, de qual ou quais empresas pagaram propina, de qual ou quais são os contratos que estão relacionados ao pagamento dessa propina, de qual é a vantagem que o servidor proporcionou à empresa para que esta lhe pagasse uma propina, de que forma essa propina foi paga etc. Enfim, não há elementos mínimos que permitam o início de uma investigação administrativa. Nesse caso o juízo de admissibilidade relatará a generalidade da denúncia, a falta de elementos que possibilitem uma investigação e decidirá pelo arquivamento da notícia de irregularidade.

As notícias de irregularidade que demandam instrução (investigação administrativa ou inquérito administrativo) são aquelas que trazem notícias que permitem à autoridade competente apurar, mas que não trazem consigo todos os elementos de informação e documentos suficientes para sustentar uma acusação formal. Pode se dar como exemplo a denúncia de um licitante relatando que determinado atestado de capacidade técnica apresentado pelo licitante vencedor do certame é falso. O recebimento dessa denúncia faz nascer para a autoridade competente o dever de apurar. É uma denúncia que aponta claramente quem é a pessoa jurídica que cometeu a infração e qual a infração cometida indicando inclusive qual o documento falso que foi apresentado. Essa denúncia, por si, não é suficiente para sustentar uma acusação formal, pois é preciso diligenciar para comprovar que o atestado de capacidade técnica é, de fato, falso; caso se comprove a falsidade do citado documento, já se terá os elementos e documentos necessários aptos a sustentar uma acusação formal o que levará à instauração do PAR.

Finalmente, a notícia de irregularidade cujo juízo de admissibilidade determina de imediato a instauração do PAR é aquela notícia que chega com todos os elementos necessários para comprovar a irregularidade e conseqüentemente traz consigo as informações e documentos suficientes a sustentar uma acusação formal.

Um exemplo é um inquérito policial, enviado à autoridade competente, cujo relatório aponte a comprovação do recebimento de propina por servidor do órgão ou entidade, propina recebida de determinada empresa e comprovada por diversos documentos contidos nos autos como quebra de sigilo bancário, confissão do servidor dentre outros. Nesse exemplo, em relação à empresa que pagou a propina, a notícia da irregularidade chega à autoridade competente com todas as informações e documentos que comprovam a irregularidade e conseqüentemente aptos a sustentar uma acusação formal em face da pessoa jurídica infratora.

Vale chamar a atenção que o juízo de admissibilidade se materializa em um documento formal e deve observar necessariamente o princípio da motivação.

10.1 INVESTIGAÇÃO ADMINISTRATIVA

A investigação administrativa é uma ferramenta que visa colher elementos de informação e provas para subsidiar o juízo de admissibilidade da autoridade competente, podendo ser feita diretamente pela unidade de corregedoria do órgão ou entidade; ou por meio de uma comissão.

10.1.1 INVESTIGAÇÃO ADMINISTRATIVA DIRETA

No caso da investigação administrativa direta, a própria autoridade competente ou a unidade de corregedoria do órgão ou entidade instrui a investigação sem a necessidade de formalizar uma

comissão para essa finalidade, a teor do que prevê o inciso I do art. 9º da IN CGU nº 13/2019. Para tanto, devem ser praticados todos os atos necessários para a elucidação dos fatos sob apuração, tais como:

- I – expedição de ofícios requisitando informações e documentos;
- II – tomada de depoimentos necessários ao esclarecimento dos fatos;
- III – realização de perícias necessária para a elucidação dos fatos;
- IV – requisição à administração fazendária, por meio da autoridade competente, do compartilhamento de sigilo fiscal da pessoa jurídica investigada, nos termos do inciso II do § 1º do art. 198 do Código Tributário Nacional, quando necessário para a apuração dos fatos;
- V – requisição, por intermédio do seu órgão de representação judicial ou equivalente, da realização de busca e apreensão e demais medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações;

Ainda que a investigação administrativa seja uma forma menos burocrática de condução do inquérito administrativo, continua sendo necessário o cadastro do recebimento da notícia de irregularidade no sistema e-pad, bem como a inclusão do documento final conclusivo do juízo de admissibilidade no citado sistema (nota técnica conclusiva; despacho decisório).

O resultado da investigação administrativa direta se materializa por meio de uma nota técnica fundamentada e conclusiva que será submetida à aprovação da autoridade competente. Na hipótese de a nota técnica sugerir a instauração de PAR, esta deverá conter o registro das informações indispensáveis do juízo de admissibilidade, já aqui enumeradas, com o apontamento, inclusive, de que o ato lesivo configura simultaneamente um ilícito para a Lei nº 14.133/2021 ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública. O procedimento para a apuração conjunta de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção e nas leis de licitações e contratos são tratadas em tópico específico deste manual.

10.1.2 INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR SUMÁRIA - IPS

A Controladoria-Geral da União sempre orientou as unidades de correição do Poder Executivo Federal a adotarem providências necessárias para evitar a abertura de processos correicionais de forma precipitada ou à míngua de indícios de ocorrência de ilícitos funcionais ou de infração administrativa. Por esse motivo, reforça-se aqui a importância de um robusto juízo de admissibilidade prévio à abertura de processo administrativo de responsabilização. Tal medida não apenas torna o PAR mais robusto e eficiente, mas também propicia uma maior observância ao devido processo legal às pessoas jurídicas processadas.

Essa orientação ganhou ainda maior reforço com o advento da Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019). Referida norma passou a tipificar como crime o ato de “requisitar ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa” (art. 27). De forma complementar, tal dispositivo indica que não há crime quando o procedimento em questão se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada. Percebe-se, portanto, a preocupação do legislador em orientar ao gestor público que não deflagre processo de natureza punitiva, sem antes seja realizado uma devida análise das provas e indícios que justificam a medida.

Nesse contexto, a Portaria Normativa CGU nº 27/2022, em seus artigos 40 a 45, regulamentou a Investigação Preliminar Sumária (IPS) no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. A IPS é procedimento meramente investigativo, de caráter preparatório, que objetiva a coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência dos elementos de autoria e materialidade relevantes para a instauração de processo administrativo disciplinar acusatório, processo administrativo sancionador ou processo administrativo de responsabilização.

Portanto, a IPS constitui instrumento do juízo de admissibilidade que tem por objetivo possibilitar juízo de valor sobre o cabimento da instauração do processo acusatório.

É um procedimento informal, cuja instauração poderá ocorrer mediante simples despacho da autoridade competente, sem a publicação em boletim interno ou D.O.U. Seu acesso é restrito até a decisão final ou o julgamento do processo acusatório decorrente.

A principal diferença da IPS em relação aos demais instrumentos de natureza investigativa, tais como a sindicância e a investigação preliminar, é a sua forma de condução. A IPS poderá ser conduzida diretamente pela unidade de correição e os atos instrutórios podem ser praticados por um ou mais servidores, a critério da autoridade instauradora, possibilitando que cada ato seja praticado por servidor mais capacitado na matéria. Na IPS, portanto, não há necessidade de formação de comissão específica, como ocorre nos demais procedimentos.

Os atos instrutórios da IPS se dividirão em:

- a. exame inicial das informações e provas existentes;
- b. coleta de evidências e informações necessárias para averiguação da procedência da notícia; e
- c. manifestação conclusiva e fundamentada, indicando a necessidade de instauração do processo acusatório, de celebração de TAC ou de arquivamento da notícia.

Cabe à autoridade instauradora supervisionar os atos instrutórios, que devem observar o cronograma de trabalho estabelecido e os meios probatórios adequados. O prazo para conclusão dos trabalhos na IPS é de até 180 dias.

Ao final da IPS, o responsável pela sua condução deverá recomendar (i) o arquivamento, caso ausentes indícios de autoria e de materialidade da infração e não sejam aplicáveis penalidades administrativas; ou (ii) a instauração de processo administrativo de responsabilização, caso conclua pela existência de indícios de autoria, prova de materialidade e viabilidade da aplicação de penalidades administrativas.

10.1.3 INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR - IP

A outra forma que o órgão ou entidade tem para realizar o inquérito administrativo, caso necessário, é instaurar uma comissão de Investigação Preliminar - IP.

Tanto a investigação preliminar quanto a investigação administrativa direta e a IPS são ferramentas que o titular da unidade de correição tem à sua disposição para instruir a notícia de irregularidade que ainda não conta com todas as informações e documentos suficientes para a instauração do PAR. Ou seja, são procedimentos administrativos que subsidiam o juízo de admissibilidade da autoridade competente.

A diferença entre uma e outra está no nível de formalidade que se pretende dar à instrução da notícia de irregularidade. Isso porque a investigação preliminar é um procedimento formalmente instaurado, previsto em legislação.

A orientação da CGU é que os órgãos e entidades do SISCOR deem preferência para a investigação administrativa direta, que tende a ser mais célere. Ou seja, a investigação preliminar tem, preferencialmente, um caráter subsidiário.

A investigação preliminar conexa ao PAR foi instituída e disciplinada inicialmente pelo Decreto nº 8.420/2015; atualmente essa investigação está prevista no inciso I do artigo 3 do Decreto n. 11.129/2022 e regulamentada pela IN CGU nº 13/2019. Trata-se de procedimento sigiloso, não punitivo e de caráter preparatório que visa subsidiar o juízo de admissibilidade da autoridade competente por meio da coleta de informações e documentos que visam comprovar ou refutar a notícia de irregularidade. Seu prazo de conclusão é de 180 dias, admitida a prorrogação (§ 4º do art. 3º do Decreto n. 11.129/2022).

A instauração da investigação preliminar pode ser realizada por mero despacho da autoridade competente para instauração do PAR, dispensando-se a publicação.

A IP será conduzida por comissão formada por dois ou mais servidores efetivos, ressalvado o caso das entidades da administração pública federal cujos quadros funcionais não sejam formados por servidores estatutários, hipótese em que a comissão será composta por dois ou mais empregados públicos. O despacho de designação da comissão indicará o seu presidente.

Para o regular desempenho de suas atribuições, a comissão de IP realizará todas as diligências que se façam necessárias, tais como aquelas já citadas para a investigação administrativa.

Ao final dos trabalhos a comissão lavrará relatório final conclusivo que será enviado junto com os autos da IP para decisão da autoridade instauradora com sugestão de arquivamento ou de instauração de PAR.

Em termos materiais, a IP, agora regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, possui mesmo teor da IPS. Portanto, as corregedorias poderão continuar instaurando IPS para a apuração de atos lesivos praticados por pessoas jurídicas, valendo-se igualmente das disposições ora trazidas pelo novo Decreto.

11. O PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR)

11.1 PORTARIA

A portaria é o instrumento utilizado pela autoridade administrativa para formalizar a instauração do PAR, após a realização do juízo de admissibilidade que tenha conduzido à conclusão pelo seu cabimento.

Nos termos do art. 13 da IN CGU nº 13/2019, a Portaria deverá ser publicada no Diário Oficial da União, contendo os seguintes elementos:

- I - o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da comissão;
- II - a indicação do membro que presidirá a comissão;
- III - o número do processo administrativo onde foi realizado o juízo de admissibilidade;
- IV - o prazo para conclusão dos trabalhos da comissão; e
- V - o nome empresarial e o número do registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da pessoa jurídica que responderá ao PAR.

Necessário enfatizar que os trabalhos da comissão somente poderão ser iniciados a partir da data da publicação da portaria, sob pena de nulidade dos atos eventualmente praticados anteriormente.

Em relação ao prazo, a Lei nº 12.846/2013, estabeleceu no § 3º do seu art. 10, que a comissão deverá concluir o processo em 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação da portaria de instauração, podendo ser prorrogado mediante ato fundamentado da autoridade instauradora (cf. art. 10, § 4º, Lei nº 12.846/2013).

Vale ressaltar que tal prazo poderá ser prorrogado quantas vezes forem necessárias para que a apuração seja finalizada a contento, desde que o pedido de prorrogação seja devidamente fundamentado pela comissão e aprovado pela autoridade competente. Neste sentido, o Enunciado CGU nº 24, publicado em 26 de março de 2019⁷⁰.

Para permitir o correto acompanhamento e validação dos atos da comissão, em relação à vigência das portarias, tanto a de instauração, quanto as de prorrogação, deverão ser juntadas aos autos do PAR.

⁷⁰ Enunciado CGU nº 24, de 23 de janeiro de 2019 (DOU de 26 de março de 2019, seção 1, página 74): O prazo dos trabalhos das comissões de Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, poderá ser prorrogado, por mais de uma vez, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora, para possibilitar a regular conclusão do processo.

11.2 COMISSÃO

A comissão responsável por conduzir o PAR será composta por dois ou mais servidores estáveis designados pela autoridade competente para a instauração (art. 10, caput, LAC). Em entidades da administração pública federal cujos quadros funcionais não sejam formados por servidores estatutários, a comissão de PAR será composta por dois ou mais empregados públicos, preferencialmente com no mínimo três anos de tempo de serviço na entidade.

Após a instauração do PAR, a comissão lavrará nota de indicição, que será abordada adiante em tópico específico, e intimará a pessoa jurídica processada para, no prazo de trinta dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que pretenda produzir. Entretanto, se julgar necessário, a comissão poderá produzir novas provas antes de lavrar a nota de indicição.

Para assegurar o devido e regular exercício de suas funções, a comissão de PAR poderá:

- a) propor à autoridade instauradora a suspensão cautelar dos efeitos do ato ou do processo objeto da investigação;
- b) solicitar a atuação de especialistas com notório conhecimento, para auxiliar na análise da matéria sob exame;
- c) solicitar ao órgão de representação judicial ou equivalente dos órgãos ou entidades lesadas que requeira as medidas necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão, no País ou no exterior;
- d) utilizar-se de todos os meios probatórios admitidos em lei para elucidação dos fatos, podendo, se julgar necessário, produzir provas antes de lavrar a nota de indiciamento; e
- e) realizar os atos processuais por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

A inteligência da Instrução Normativa CGU e nº 13/2019 e da Portaria Normativa CGU nº 27/2022 evidencia que compete à referida Comissão a ampla condução do processo de responsabilização previsto pela Lei nº 12.846/2013, zelando sempre por sua regularidade formal e material. A competência da CPAR é residual, de modo que compete a ela a prática de todos os atos do PAR que não tenham sido atribuídos especificamente a outras autoridades. Em outros termos, a CPAR pode tratar de todos os aspectos do PAR que não tenham sido expressamente atribuídos a outros agentes públicos, sejam questões meramente formais ou de mérito e enquanto as finalidades para as quais foi constituída não tiverem sido esgotadas.

Vale registrar ainda que, os membros da comissão deverão agir de modo a evitar o conflito de interesses e a proteger informações privilegiadas, obrigações gerais previstas no art. 4º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

11.2.1 IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO

Os arts. 18 e 20, da Lei nº 9.784/99, de maneira não taxativa, materializam o princípio da impessoalidade, ao exigir de todos os atores do processo administrativo uma atuação isenta e imparcial, de modo a não privilegiar, de modo devido, a si ou a terceiro, não incorrendo, para tanto, em situações de impedimento ou suspeição. Em que pese a aplicação, inclusive, às autoridades,

em razão de estarmos tratando da comissão do PAR, os comentários seguintes terão por foco a situação dos seus integrantes.

Embora a designação dos membros seja pontual e a cargo apenas da autoridade instauradora, não comportando contraditório, inclui-se no direito à ampla defesa a possibilidade de questionar a designação de um ou mais dos integrantes da comissão, quando o potencial prejudicado vislumbrar situação de impedimento ou suspeição.

O impedimento deriva de uma situação objetiva e gera presunção absoluta de parcialidade. Uma vez configurado, não há possibilidade de refutação pelo próprio impedido ou pela autoridade a quem se destina a alegação. Ao contrário, quem estiver em situação de impedimento, deverá, obrigatoriamente, comunicar o fato, se abstendo de atuar, sob pena de incorrer em falta grave (art. 19, Lei nº 9.784/99). Desse modo, o integrante de comissão de PAR que se encontrar em situação de impedimento, deverá, imediatamente, comunicar à autoridade instauradora, para que seja substituído na comissão de que se tratar.

A suspeição, por sua vez, deriva de uma situação subjetiva e gera uma presunção relativa de parcialidade. Pela sua própria natureza, depende de arguição, pelo próprio suspeito ou pelo prejudicado pela situação. Caso não arguida oportunamente, o vício será considerado sanado.

No contexto da comissão de PAR, o próprio membro poderá indicar a situação de suspeição ou a pessoa jurídica processada poderá argui-la. Em ambos os casos, competirá à autoridade instauradora a decisão final a respeito. A autoridade, nestes casos, desempenhará papel extremamente relevante, pois que poderá rejeitar a alegação de suspeição e, nesta hipótese, manter o membro atuando no processo. Para tanto, além de analisar as circunstâncias do caso concreto, deverá fazer uma análise de risco, em especial quando o próprio membro já indicar a sua não parcialidade para atuação no caso. Vale dizer que, quando houver alegação do possível prejudicado, aquele membro da comissão contra quem se arguir a suspeição deverá manifestar-se a respeito, podendo concordar ou discordar do alegado, seguindo a alegação e argumentação para apreciação da autoridade.

Como mencionado, as hipóteses trazidas pela Lei nº 9.784/99 não são taxativas, sendo relevante considerar que a linha mestra para a análise da situação concreta é a potencial ou real quebra da imparcialidade necessária para atuar no PAR. Pela relevância do tema, é importante transcrever a previsão legal em comento:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

(...)

Art. 20. Pode ser arguida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Além da dificuldade prática inerente à definição de conceitos como “interesse na matéria”, “amizade íntima”, “inimizade notória”, há uma elevação do grau de dificuldade para análise no PAR, onde não haverá pessoa física processada, mas, tão somente entes privados.

A primeira observação a ser feita é quanto aos requisitos normativos que, para órgãos que sigam o regime estatutário, exige que a comissão seja composta por servidores estáveis e, nos que não o forem, empregados públicos (vale dizer que o tempo mínimo de serviço, neste caso, é “preferencial”, ou seja, não seria um impeditivo para a designação do empregado público). São características objetivas que, portanto, se amoldam à figura do impedimento.

Ademais, para minimizar a dificuldade acima mencionada e, por outro lado, tentar maximizar o alcance de situações que, realmente, poderão interferir no andamento do PAR, a CGU sugere avaliar o seguinte rol de situações, sem qualquer pretensão de ser uma lista taxativa:

- a. Existência interesse direto ou indireto na matéria, avaliando-se o interesse indicado, e sua relação com o objeto do processo;
- b. Participação como perito, testemunha, representante ou preposto da pessoa jurídica investigada, ou de sócio (s) que a integre (m) e que detenha (m) poder decisório, assim como de seu respectivo cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;
- c. Litígio findo ou em curso, administrativo ou judicial, com a pessoa jurídica investigada, com sócio (s) que a integre (m) e que detenha (m) poder decisório, com seu (s) representante (s) ou preposto (s); ou com o (s) respectivo (s) cônjuge (s), companheiro (s) ou parente (s) e afins até o terceiro grau;
- d. Amizade íntima ou inimizade notória com qualquer (is) do (s) sócio (s) que integre (m) e que detenha (m) poder decisório na pessoa jurídica investigada, com seu (s) representante (s) ou preposto (s); ou seu (s) respectivo (s) cônjuge (s), companheiro (s) ou parente (s) e afins até o terceiro grau;
- e. Participação em análises e atividades anteriores referentes aos fatos em apuração, como juízos de admissibilidade, investigações preliminares, sindicâncias, auditorias, fiscalizações, operações especiais, bem como outros procedimentos de caráter investigativo e/ou contraditório nos quais tenha sido exposta convicção sobre (não) materialidade e/ou (não) culpabilidade, devendo ser indicada a atividade em questão;
- f. Posse de ações ou participação relevante na pessoa jurídica investigada, caso em que o integrante da comissão deverá informar o valor das ações e o percentual de participação, conforme o caso.

Importante, assim, que haja análise criteriosa, no caso concreto, pois, a configuração de uma situação de impedimento ou suspeição, não remediada, poderá conduzir à nulidade do processo administrativo.

11.3 INSTRUÇÃO PROCESSUAL

A referência à forma de comunicação no âmbito do PAR decorre do fato de se tratar de um processo conduzido com respeito ao contraditório e à ampla defesa, para cujo exercício é indispensável o conhecimento daquilo que instrui o processo.

Assim, o Decreto nº 11.129/2022, ao prever a Investigação Preliminar como instrumento de “apuração de indícios de autoria e materialidade”, conforma a noção de que o PAR (que, na exis-

tência de ambos os procedimentos, normalmente será posterior) já deve ser instaurado com provas mínimas de autoria e de materialidade, aferidas por ocasião do já referido juízo de admissibilidade.

Em que pese o parágrafo único do art. 17 da IN nº 13/2019 possibilitar à comissão que produza novas provas antes de lavrar a nota de indicição, trata-se de previsão que deve ser utilizada de forma excepcional. Deve-se ter em mente que o juízo de admissibilidade é o momento adequado para a realização da avaliação acerca existência elementos que justificam a instauração de um PAR e, portanto, da formulação de uma acusação formal para que a pessoa jurídica exerça seu direito de defesa. A produção de provas antes do indiciamento, indica possível discordância com o juízo de convencimento já realizado pela autoridade competente.

Dessa maneira, publicada a portaria de instauração, e presumindo que, pelo menos do ponto de vista da Administração Pública, a matéria a apurar já está evidenciada, será dado conhecimento e garantido acesso aos representantes legais ou procuradores da pessoa jurídica processada, por meio de intimação que visa dar conhecimento do conteúdo da nota de indicição (art. 16).

11.3.1 NOTA DE INDICIAÇÃO

Nos termos do art. 17 da IN nº 13/2019, a Nota de Indicição deverá conter no mínimo:

- g. a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes;
- h. o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado; e
- i. o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada.

Com a intimação da nota de indicição, oportuniza-se para a pessoa jurídica processada o direito de apresentação de defesa escrita, no prazo de 30 dias.

Ainda, deverá constar na intimação que a pessoa jurídica poderá apresentar, junto com a defesa escrita, as evidências e informações relacionadas a existência e aplicação de seu programa de integridade, caso adotado.

11.3.2 APRESENTAÇÃO DE EVIDÊNCIAS E INFORMAÇÕES RELACIONADAS A EXISTÊNCIA E APLICAÇÃO DE SEU PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Nos termos da Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2025, que dispõe sobre a avaliação de programas de integridade, a pessoa jurídica deverá apresentar:

- I. relatório de perfil (modelo disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/anexo-ii-2013-relatorio-de-perfil.docx>);
- II. relatório de conformidade (modelo disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/anexo-iii-2013-relatorio-de-conformidade.docx>); e,
- III. evidências de todas as alegações feitas no relatório de conformidade (conforme art. 4º, parágrafos 1 e 2, Portaria CGU nº 909/15).

Necessário deixar claro que a avaliação do programa de integridade somente será iniciada caso todos os documentos, acima destacados, tenham sido encaminhados pela pessoa jurídica no prazo estipulado. Assim, o envio de somente um dos relatórios, ou o envio dos relatórios sem evidências, impossibilita a avaliação do programa, devendo ser atribuído 0% (zero por cento) no item pertinente do cálculo da multa.

Vale observar, ainda, que a apresentação de evidências isoladas, como, por exemplo, somente um código de ética ou somente uma ata de criação de uma área responsável pelo programa, também impossibilita a avaliação, vez que, nos exemplos dados, não seriam suficientes para comprovar a existência e aplicação de um programa de integridade em toda sua totalidade.

Nesse aspecto, registra-se que a comprovação da existência e efetiva utilização de um programa de integridade deve ser feita com a apresentação de evidências de medidas de diferentes naturezas, observadas as especificidades da pessoa jurídica. Assim, medidas relacionadas a: (i) um ambiente de controles (incisos II, VI, VII, VIII, X, XII, XIII e XIV do artigo 57 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022); (ii) procedimentos e estruturas de gestão e governança (incisos V, IX, XII e XV do artigo 57 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022); e, (iii) uma cultura organizacional de integridade (incisos I, II, III, IV, X e XI do artigo 57 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022) precisam restar evidenciadas.

11.3.3 COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Na esfera administrativa, aqueles que participam do processo, sejam acusados, declarantes (testemunhas e informantes) ou terceiros legitimamente interessados, nos termos do artigo 9º da Lei nº 9.784/99, devem tomar conhecimento dos atos ou termos processuais, sendo que em determinadas situações a comunicação necessariamente deve ser prévia e em outras pode ser feita a posteriori.

Os atos processuais são transmitidos a seus destinatários por meio da citação e da intimação, utilizando-se da primeira para que o acusado seja chamado a se manifestar sobre a acusação, podendo apresentar defesa se desejar, e da segunda para todas as demais hipóteses de comunicação processual. Seja qual for a espécie de comunicação processual, a certeza do conhecimento pelo destinatário do comunicado é essencial, tanto para a demonstração do atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa quanto para demarcação temporal quando o ato implicar a fixação de prazo para alguma providência, seja esta qual for.

Não há uma forma específica estabelecida pela Lei nº 12.846/2013 para a comunicação dos atos e termos do PAR, podendo essa ocorrer por qualquer meio físico ou eletrônico que assegure a certeza de ciência da pessoa jurídica acusada, em vista do disposto nos artigos 2º, incisos IX e X do parágrafo único, e 26 da Lei nº 9.784/99 e no art. 7º, do Decreto nº 11.129/2022. Quanto ao tema vale mencionar o Enunciado CGU nº 10, de 30 de outubro de 2015:

A validade de uma intimação ou notificação real fica condicionada a ter sido realizada por escrito e com a comprovação da ciência pelo interessado ou seu procurador, independentemente da forma ou do meio utilizado para sua entrega.

Importante salientar que o meio eletrônico é forma segura, simples, rápida e com custo muito baixo de comunicação dos atos do processo; por esses motivos é o meio que deve prevalecer como forma de comunicação processual. Visando adequar os procedimentos correccionais com essas práticas eletrônicas, a Corregedoria-Geral da União editou a Portaria Normativa nº 27/2022, que regulamentou, nos artigos 97 a 105, a utilização de comunicações processuais a serem realizadas por meio de correio eletrônico ou aplicativo de mensagem instantânea.

Tal normativo permite a utilização de recursos tecnológicos para a realização de qualquer ato de comunicação processual, inclusive, no caso de PAR, a intimação para apresentação de alegações escritas e alegações finais. Acompanhada do conteúdo do ato ou termo administrativo, a comunicação processual pode ser encaminhada para o e-mail ou para o telefone móvel pessoal, funcional ou particular do agente público; ou ainda para o e-mail ou telefone móvel institucional dos entes privados.

Visando à certeza do conhecimento dos atos processuais, deve-se pedir a confirmação de recebimento e leitura, as quais também poderão ser por meio eletrônico. A confirmação de leitura da comunicação enviada poderá ocorrer com a manifestação expressa do destinatário; com a confirmação automática de leitura; com o sinal gráfico característico do aplicativo; ou com o atendimento da finalidade da comunicação. Com a confirmação da leitura, terá início no dia útil seguinte a contagem de prazo processual, quando for o caso.

Importante acrescentar que, caso o encaminhamento tenha sido para e-mail ou número de telefone móvel informados ou confirmados pelos participantes do processo, ocorrerá a ciência ficta da comunicação. Em outras palavras, presume-se como recebida a comunicação, nessa hipótese. Trata-se de respeito ao princípio da boa-fé processual, uma vez que o próprio interessado indicou aquele meio de comunicação como sendo o adequado. Admite-se também que os participantes processuais forneçam outro endereço de e-mail ou outro número de telefone móvel para o encaminhamento das comunicações pela comissão, como por exemplo os contatos de seus advogados. Nesses casos em que o próprio participante do processo informou seu contato, a mensagem de e-mail ou de aplicativo de mensagem instantânea enviada, nos quais constem o dia, o horário e o número de telefone ou endereço de e-mail, será considerada suficiente, sempre que possível com a confirmação de entrega ao destinatário.

Portaria Normativa CGU nº 27/2022

Art. 101. Enviada a mensagem pelo correio eletrônico ou pelo aplicativo de mensagem instantânea, a confirmação do recebimento da comunicação se dará mediante:

I - a manifestação do destinatário;

II - a notificação de confirmação automática de leitura;

III - o sinal gráfico característico do respectivo aplicativo que demonstre, de maneira inequívoca, a leitura por parte do destinatário;

IV - a ciência ficta, quando encaminhada para o correio eletrônico ou número de telefone móvel informados ou confirmados pelo interessado; ou

V - o atendimento da finalidade da comunicação.

Parágrafo único. A contagem de prazos terá início no primeiro dia útil seguinte à data da primeira ocorrência de confirmação de recebimento da comunicação dentre aquelas previstas neste artigo.

Sobre a possibilidade de notificação ou intimação por aplicativo de mensagem instantânea, convém ressaltar que o Superior de Justiça já se manifestou no sentido de que é válida, no âmbito penal, a citação pelo aplicativo *WhatsApp* desde que contenha elementos indutivos da autenticidade do destinatário, como número do telefone, confirmação escrita e foto individual, e só tem declarado a nulidade quando verificado prejuízo concreto ao réu. Nesse sentido, vale destacar os seguintes julgados.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. AMEAÇA E VIAS DE FATO. CITAÇÃO POR MEIO ELETRÔNICO. APLICATIVO DE CELULAR "WHATSAPP". EXCEPCIONALIDADE. ESTADO PANDÊMICO. ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A PROTEÇÃO DO CIDADÃO E PARA O ACESSO AO JUDICIÁRIO. PROSSEGUIMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS DE FORMA ELETRÔNICA. REGULAMENTAÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. CIÊNCIA INEQUÍVOCA DO RÉU. INDICAÇÃO DE TODO O PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO DO AGRAVANTE. CITAÇÃO VÁLIDA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Desde a deflagração do estado pandêmico global causado pelo coronavírus SARS-CoV-2, o poder público adotou inúmeras medidas restritivas visando a proteção da população em geral e a manutenção dos serviços públicos.

2. Os atos processuais prosseguiram de forma eletrônica, pois a proteção à vida do cidadão e dos servidores públicos teve que ser ponderada com princípios constitucionais já sedimentados, como o acesso à Justiça, por exemplo.

3. Os Tribunais passaram a regulamentar inúmeras situações para promover a adaptação da prestação jurisdicional eficiente e tempestiva. O Tribunal de origem possui regramento acerca do tema (Provimento n. 86/2019, na Recomendação n. 5169736, ambos da Corregedoria Regional da Justiça Federal da 4ª Região e na Portaria n. 624/2020 da Vara), autorizando a utilização de meios eletrônicos para a comunicação dos atos processuais durante o regime especial de trabalho instituído em razão da pandemia da covid-19.

4. Esta Corte Superior de Justiça já se manifestou no sentido de que é válida a citação pelo aplicativo WhatsApp desde que contenha elementos indutivos da autenticidade do destinatário, como número do telefone, confirmação escrita e foto individual, e só tem declarado a nulidade quando verificado prejuízo concreto ao réu. Precedentes.

5. O Tribunal de origem deixou bem registrado que o oficial de justiça diligenciou para obter o número do telefone celular do agravante, entrou em contato com ele para saber se aceitaria ser citado por meio do aplicativo do WhatsApp e, diante da sua concordância, enviou-lhe o mandado de citação, juntamente com a cópia da denúncia, obtendo o seu ciente, bem como o pedido de representação pela Defensoria Pública da União, tudo certificado conforme documentos anexados ao processo.

6. Ora, fica cristalino que foi indicado com precisão todo o procedimento adotado para identificar o citando e atestar a sua identidade, o que garante a higidez das diretrizes previstas no artigo 357 do Código de Processo Penal. Destaque-se que, no mencionado dispositivo, não há exigência do encontro físico do citando com o oficial de justiça. Verificada a identidade, e cumpridas as diretrizes previstas na norma procedimental, ainda que de forma remota, a citação é válida.

7. Ademais, o Código de Processo Penal, em seu art. 563, agasalha o princípio de que "nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa".

8. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no RHC n. 140.383/PR, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 8/2/2022, DJe de 15/2/2022.)

Portanto, admite-se igualmente tal meio de comunicação no âmbito de processo administrativo.

Caso não se comprove a confirmação da comunicação processual eletrônica ou sendo a mesma inviável por qualquer motivo, a comunicação poderá ser feita pessoalmente por meio de representante da instituição pública que conduz o PAR, sendo necessária a comprovação de entrega da comunicação física mediante recibo ou, na hipótese de negativa de recebimento, termo assinado por duas testemunhas. Em que pese estar em desuso, admite-se ainda a comunicação por via postal⁷¹, com fundamento no art. 273, II, CPC. A via postal poderá ser utilizada especialmente quando não for viável a comunicação eletrônica e a sede ou representação do ente privado processado estiver em localidade diferente da instituição pública que estiver apurando as irregularidades. Quanto ao prazo, este só começará da juntada aos autos do aviso de recebimento.

Importa ressaltar ainda que o §3º do art. 6º, do Decreto nº 11.129/2022, prevê, para o caso de insucesso das formas ordinárias de comunicação processual, a utilização de edital publicado na imprensa oficial e no sítio eletrônico do órgão ou entidade pública responsável pela condução do PAR, hipótese em que o prazo eventualmente fixado será contado a partir da última data de publicação do edital. Destaque-se, quanto à forma de contagem dos prazos, a aplicabilidade da Lei nº 9.784/99, em especial os arts. 66 e 67, inclusive quanto à contagem em dias corridos.

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1o Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2o Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3o Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

Em se tratando especificamente de ente privado que não possua sede, filial ou representação no País no momento da citação, as comunicações processuais podem, em regra, ser feitas junto ao ente privado estrangeiro da mesma forma que realizadas com os entes privados nacionais, seja por meio eletrônico ou físico. As comunicações processuais serão igualmente reduzidas a termo e deverá ser comprovado nos autos que o ente privado estrangeiro está ciente dos atos processuais praticados ou a serem praticados e ainda da eventual necessidade de sua participação no processo, inclusive na condição de acusado ou declarante.

No contato direto com o ente privado estrangeiro, a comunicação deverá ser feita com o gerente, o representante ou o administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil, consoante previsto no § 2º do artigo 26 da Lei Anticorrupção, ainda que sem comprovação de que tenha poderes para receber citações ou intimações.

Conforme interpretação feita pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto ao artigo 75, inciso X, do Código de Processo Civil, o qual pode ser subsidiariamente aplicado ao PAR por força do artigo 5º desse mesmo diploma, a comunicação também é legítima quando dirigida a pessoa natural ou jurídica que atue em nome da pessoa jurídica processada, mesmo quando não exista a constituição formal de filial, agência ou sucursal:

⁷¹ A ferramenta de busca disponibilizada pela receita federal tem sido valiosa para se encontrar o endereço das empresas, facilitando, sobremaneira, o trabalho da comissão; sugere-se, nesse sentido, a sua consulta sempre que necessário por meio do seguinte endereço eletrônico: <https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao2.asp>

SENTENÇA ESTRANGEIRA. PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO. INTERESSE PROCESSUAL E LEGITIMIDADE ATIVA. PENDÊNCIA DE DEMANDA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO. PARTE NO PROCESSO ESTRANGEIRO. JURISDIÇÃO BRASILEIRA PARA A INTERNALIZAÇÃO. PRESENTAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E REGULARIDADE DA CITAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA ESTRANGEIRA PARA RESPONDER À DEMANDA NO BRASIL.

(...)

9. As pessoas jurídicas em geral são representadas em juízo "por quem seus atos constitutivos designarem ou, não havendo essa designação, por seus diretores" (art. 75, VIII, do CPC).

10. Com o fim de facilitar a comunicação dos atos processuais às pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil, o art. 75, X, do CPC prevê que a pessoa jurídica estrangeira é representada em juízo "pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil" e o parágrafo 3º do mesmo artigo estabelece que o "gerente de filial ou agência presume-se autorizado pela pessoa jurídica estrangeira a receber citação para qualquer processo".

11. Considerando-se que a finalidade destes dispositivos legais é facilitar a citação da pessoa jurídica estrangeira no Brasil, tem-se que as expressões "filial, agência ou sucursal" não devem ser interpretadas de forma restritiva, de modo que o fato de a pessoa jurídica estrangeira atuar no Brasil por meio de empresa que não tenha sido formalmente constituída como sua filial ou agência não impede que por meio dela seja regularmente efetuada sua citação.

12. Exigir que a qualificação daquele por meio do qual a empresa estrangeira será citada seja apenas aquela formalmente atribuída pela citanda inviabilizaria a citação no Brasil daquelas empresas estrangeiras que pretendessem evitar sua citação, o que importaria concordância com prática processualmente desleal do réu e imposição ao autor de óbice injustificado para o exercício do direito fundamental de acesso à ordem jurídica justa.

13. A forma como de fato a pessoa jurídica estrangeira se apresenta no Brasil é circunstância que deve ser levada em conta para se considerar regular a citação da pessoa jurídica estrangeira por meio de seu entreposto no Brasil, notadamente se a empresa estrangeira atua de fato no Brasil por meio de parceira identificada como representante dela, ainda que não seja formalmente a mesma pessoa jurídica ou pessoa jurídica formalmente criada como filial.

14. No caso dos autos, a ré CROSSSPORTS tem como única Diretora a empresa estrangeira "Amicorp Management Limited". O grupo Amicorp, por sua vez, apresenta-se como grupo presente em dezenas de países, onde fornece diversos serviços capazes de atender aos interesses daquelas empresas que o contratam. A contestante "Amicorp do Brasil Ltda.", por sua vez, se apresenta como uma "empresa de representação do Grupo Amicorp" (<https://www.amicorp.es/offices/sao-paulo>). De conseguinte, "Amicorp do Brasil Ltda." deve ser compreendida como um entreposto no Brasil da Diretora (Amicorp) da ré CROSSSPORTS, capaz de receber a citação em nome da ré CROSSSPORTS, validamente, nos termos do art. 75, VIII e X do CPC/2015.

(
STJ - HDE 410/EX - Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, DJe 26/11/2019.)

2. O Facebook Brasil é parte legítima para representar, nos Brasil, os interesses do WhatsApp Inc, subsidiária integral do Facebook Inc. "Com o fim de facilitar a comunicação dos atos processuais às pessoas jurídicas estrangeiras no Brasil, o artigo 75, X, do CPC prevê que a pessoa jurídica estrangeira é representada em juízo 'pelo gerente, representante ou

*administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil' e o parágrafo 3º do mesmo artigo estabelece que o 'gerente de filial ou agência presume-se autorizado pela pessoa jurídica estrangeira a receber citação para qualquer processo'. Considerando-se que **a finalidade destes dispositivos legais é facilitar a citação da pessoa jurídica estrangeira no Brasil, tem-se que as expressões "filial, agência ou sucursal" não devem ser interpretadas de forma restritiva, de modo que o fato de a pessoa jurídica estrangeira atuar no Brasil por meio de empresa que não tenha sido formalmente constituída como sua filial ou agência não impede que por meio dela seja regularmente efetuada sua citação.**" (HDE 410/EX, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/11/2019, DJe 26/11/2019). A regras advinda do precedente não deve, no caso concreto, ficar restrita à possibilidade de citação e intimação, sem possibilitar a cominação de multa. Interpretação restritiva tornaria inócua a previsão legal, pois, uma vez intimada, bastaria à representante nada fazer. Portanto, a possibilidade das astreintes revela-se imperiosa até para que se dê sentido ao dispositivo.*

STJ - REsp 1568445 / PR - Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ - DJe 20/08/2020.

O Decreto n. 11.129/2022 consolidou, no § 3º do artigo 7º, o entendimento de que a “pessoa jurídica estrangeira poderá ser notificada e intimada de todos os atos processuais, independentemente de procuração ou de disposição contratual ou estatutária, na pessoa do gerente, representante ou administrador de sua filial, agência, sucursal, estabelecimento ou escritório instalado no Brasil.” Além disso, sendo inviável a comunicação ordinária direta com o ente privado estrangeiro ou indireta com seu representante local, poderá ser feita a citação ou intimação por meio de edital publicado na imprensa oficial e no sítio eletrônico da instituição pública responsável pela apuração do PAR, contando-se o prazo para apresentação da defesa a partir da última data de publicação do edital, conforme § 3º do artigo 6º do Decreto n 11.129/2022.

Sobre o tema comunicação processual, a despeito das alternativas de comunicação processual supra descritas e independentemente da nacionalidade dos participantes processuais, há ainda a possibilidade de a Comissão pactuar com o acusado a “calendarização” prevista no art. 191 do CPC. No caso da calendarização, é feita a dispensa de intimações individualizadas quanto ao pactuado e, paralelamente, a comissão e o ente privado processado ajustam data certa pré-determinada para a prática dos atos processuais do PAR. A prática, tal como descrita, pode concorrer para melhor planejamento e maior celeridade do processo, vez que, como regra, o calendário vinculará as partes e os prazos nele previstos, somente admitindo-se a modificação em casos excepcionais devidamente justificados. Deve-se ressaltar que não se trata de medida em plena utilização na Administração Pública, não obstante se considerar, ao menos em tese, cabível no PAR, em razão do disposto no art. 15 do CPC, que prevê sua aplicação supletiva e subsidiária aos processos administrativos.

11.3.4 REVELIA E PRECLUSÃO

Como todo processo de natureza contraditória, o PAR tem rito estabelecido em lei e regulamento. Tal rito prevê fases e prazos a serem cumpridos. Os prazos processuais têm por objetivo estabelecer comando para ambas as partes do processo, ou seja, para a Administração Pública, que promove a investigação, e para a parte acusada, que tem o direito de se manifestar.

Nesse sentido, um rito regido por etapas e estabelecimento de prazos visa assegurar uma marcha processual adequada, que permita o desenvolvimento organizado e previsível do procedimento. Serve tanto para assegurar que a Administração Pública exerça seu poder-dever de apuração, como garantir à parte interessada o direito ao devido processo legal, com duração razoável.

Por esse motivo, a lei e regulamento estabelecem regras processuais que impõe a observância de determinados prazos, sob o risco de preclusão do direito de exercer determinado ato processual. Se não houvesse a incidência do fenômeno da preclusão, o processo teria um prosseguimento desorganizado e confuso, sem se ter certeza de quando chegaria a sua conclusão.

No caso do PAR, um dos principais prazos estabelecidos é o de apresentação da defesa por parte da pessoa jurídica processada. Com efeito, a Lei nº 12.846/2013 estabelece que é de trinta dias o prazo para a defesa, após sua intimação (art. 11). A IN CGU nº 13/2019, dando interpretação lógica a tal dispositivo, regulamentou que, caso a pessoa jurídica processada não apresente sua defesa no prazo estabelecido, será considerada revel. Como consequência, correrão contra ela os demais prazos, independentemente de notificação ou intimação. Nada obstante, a pessoa jurídica pode intervir em qualquer fase do processo, sem direito à repetição de qualquer ato processual já praticado.

No mesmo sentido, é importante que a pessoa jurídica se atente para os demais prazos e etapas do PAR. Conforme regulamento, é no prazo de trinta dias para apresentação de defesa que a pessoa jurídica deve indicar as provas que pretende produzir, bem como apresentar os documentos necessários para subsidiar o cálculo da multa e ter seu programa de integridade avaliado pela comissão processante. O não cumprimento injustificado de tais prazos pode gerar a preclusão do direito de exercer o ato processual.

11.4 INFORMAÇÕES DO COAF

A Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (conhecida popularmente como Lei da Lavagem de Dinheiro) instituiu o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF e determinou que as "*pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira*" (art. 9º, I) sujeitam-se a obrigação, dentre outras, de manter "*registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas*".

Outrossim, o art. 15 da mesma lei prevê que "o COAF comunicará às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos nesta Lei, de fundados indícios de sua prática, ou de qualquer outro ilícito.", pelo que as informações comunicadas ficam à disposição, não sendo necessária a autorização judicial de quebra de sigilo para acessá-las ou para utilizá-las dentro do contexto investigatório, bem como não há ilegalidade ao se provocar, de ofício, a geração do relatório.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem julgado recente manifestando-se favoravelmente à tese de que o COAF pode ser demandado para encaminhamento do Relatório de Inteligência Financeira. Segue trecho:

EMEN: PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. OPERAÇÃO ZELOTES. RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRO EMANADO DO COAF. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE QUEBRA DE SIGILO FINANCEIRO. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. ATIPICIDADE DETECTADA E COMUNICADA À POLÍCIA FEDERAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 15 DA LEI 9.613/98. UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA DO RELATÓRIO DE INTELIGÊNCIA FINANCEIRA PARA QUEBRA DO SIGILO.

INOCORRÊNCIA. REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS PRELIMINARES. ADOÇÃO DE MEDIAS MENOS INVASIVAS. ILEGALIDADE DA INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PRÉVIO EXAME DO RESULTADO DA QUEBRA DO SIGILO FINANCEIRO E FISCAL. DESNECESSIDADE. PREENCHIMENTO DOS

REQUISITOS LEGAIS. DECISÃO QUE SE FUNDOU NO ACERVO PROBATÓRIO. RECURSO IMPROVIDO.

1. O trancamento do inquérito policial por meio do habeas corpus é medida excepcional, somente passível de adoção quando houver inequívoca comprovação da atipicidade da conduta, da incidência de causa de extinção da punibilidade ou da ausência de indícios de autoria ou de prova sobre a materialidade do delito.

2. Ao contrário da ação penal, não possui a fase investigatória delimitação fática, podendo crescer em delitos ou agentes.

3. A provocação inicial pela autoridade policial não desnatura a comunicação do ilícito indiciariamente constatado pelo COAF, que possui prerrogativa de encaminhar Relatório de Inteligência Financeira comunicando a operação suspeita.

4. Constatada a anomalia da operação, com a presença de indícios de crime previsto na Lei 9.613/98, e devidamente comunicada à Polícia Federal, não se verifica ilegalidade no Relatório de Inteligência Financeira nº 12225, na medida em que se encontra em consonância com o art. 15 da Lei 9.613/98.

5. No tocante à utilização exclusiva do Relatório de Inteligência Financeira para quebra do sigilo fiscal e financeiro, verifica-se que o relatório não consistiu no primeiro ato de investigação, pois precedido de diligências policiais preliminares, identificadoras de indícios de autoria na prática de crimes de corrupção, tráfico de influência, participação em organização criminosa e lavagem de dinheiro praticados por Conselheiros do Conselho Administrativo e Recursos Fiscais.

6. Quanto à ilegalidade da interceptação telefônica, a Lei 9.296/96 não prevê como condição o exame prévio do resultado da quebra do sigilo financeiro e fiscal, de modo que, encontrando-se devidamente fundamentada a decisão de monitoramento telefônico, inexistente flagrante ilegalidade, notadamente porque os crimes averiguados são punidos com reclusão, com a presença de indícios de autoria e ainda considerada a impossibilidade de obtenção por meio de outras provas menos invasivos.

7. A representação e decretação da quebra de sigilo telefônico não derivaram exclusivamente das informações obtidas pelo COAF, mas de todo o acervo probatório constante dos autos, em especial das investigações preliminares e dos levantamentos de campo.

8. Recurso em habeas corpus improvido. (grifos acrescidos)

(STJ, RHC 73331, Relator Nefi Cordeiro Sexta Turma, DJE 17/11/2016.)

Destarte, apresenta-se possível que as comissões de processos administrativos de responsabilização efetuem o requerimento ao COAF de informações para subsidiar processos instaurados.

No âmbito do STF, o assunto foi igualmente pacificado com o julgamento do RE 1055941. A decisão, que possui efeitos de repercussão geral, assentou o entendimento que é legítimo o compartilhamento com o Ministério Público e as autoridades policiais, para fins de investigação criminal, da integralidade dos dados bancários e fiscais do contribuinte obtidos pela Receita Federal

e pela Unidade de Inteligência Financeira (UIF), sem a necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário. Na oportunidade, o Plenário do STF, por maioria, aderindo à proposta formulada pelo Ministro Alexandre de Moraes, fixou a seguinte tese de repercussão geral:

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional.

2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.

11.5 PROVAS

Prova apresenta-se como termo plurissignificante que, nas lições de Daniel Amorim Assumpção Neves⁷², tem os seguintes principais significados:

- a) Pode significar a produção de atos tendentes ao convencimento do juiz, confundindo-se nesse caso com o próprio procedimento probatório (por exemplo, o autor tem o ônus de provar, ou seja, de praticar os atos atinentes à formação do convencimento do juiz);
- b) Pode significar o próprio meio pelo qual a prova será produzida (prova documental, prova testemunhal etc.);
- c) Pode significar a coisa ou pessoa da qual se extrai informação capaz de comprovar a veracidade de uma alegação, ou seja, a fonte prova (documento, testemunha);
- d) Pode significar o resultado do convencimento do juiz (por exemplo, “esse fato está devidamente provado nos autos”).

No Processo Administrativo de Responsabilização, a prova é direcionada ao convencimento da comissão processante e, principalmente, da autoridade julgadora, sendo elemento central para embasar e direcionar o julgamento do processo à absolvição, à condenação ou até mesmo anulação (por exemplo, quando as conclusões da comissão forem contrárias às provas dos autos e for necessário o refazimento de atos processuais).

Partindo da ideia já referida, de que o PAR deve ser instaurado com demonstração mínima da autoria e materialidade, o normal é que a instrução probatória seja eminentemente provocada pela pessoa jurídica processada, consistindo em uma oportunidade de, com amparo no contraditório, na ampla defesa e nas posições processuais equilibradas, reconstruir o histórico dos fatos ocorridos, formando, ao final, a denominada verdade processual (em que pese, na esfera administrativa almejar-se alcançar a verdade real). Não há qualquer óbice, por óbvio, a que haja produção de provas por iniciativa do Colegiado, o que é inerente à própria dialética do processo.

No âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização não há rol exemplificativo de meios de provas a serem requeridos, sendo desnecessária a divisão de provas típicas e atípicas,

72 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil, Vol. Único. 8ª ed., Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 646.

pois são admitidos todos os meios probatórios admitidos em lei, bem como quaisquer diligências necessárias à elucidação dos fatos.

11.5.1 PROVA TESTEMUNHAL

É o meio de prova no qual um terceiro, que, se utilizando de algum dos sentidos humanos, acompanhou o momento do acontecimento dos fatos sob apuração, vem perante a comissão do PAR e os entes processados para declarar o que sabe.

Vale mencionar a possibilidade de produção deste tipo de prova por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real. A medida pode diminuir o custo do processo, mediante a não realização de gastos com deslocamento, além de poder promover melhores condições para o exercício do contraditório e da ampla defesa, em especial quando o ente processado, ou seus representantes e procuradores, estiverem em local diverso daquele da apuração dos fatos⁷³.

11.5.2 PERÍCIA

A perícia é prova realizada por pessoa alheia e sem interesse no processo, que tenha conhecimentos técnicos, científicos ou domínio específico em determinada área do saber e que por meio de exame, vistoria ou avaliação apresenta análise essencial para elucidação dos fatos sob apuração.

A produção dessa prova depende da aprovação da comissão processante, a quem competirá nomear o perito. Todavia, nada impede que os acusados por iniciativa própria produzam laudos técnicos para serem apresentados à Comissão, a quem competirá apreciar motivadamente seu valor com liberdade.

A prova pericial é desnecessária para atividades meramente burocráticas que podem ser desempenhadas efetivamente pela Comissão, pelas partes ou por terceiros sem formação técnica específica. Por exemplo, o cálculo da multa devida decorrente de ato contrário a Lei Anticorrupção pode ser feito pela própria Comissão.

Além disso, o Parecer nº 00267/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU entendeu que a degravação de interceptações pode ser realizada “pela própria autoridade incumbida da interceptação, dispensando-se que o procedimento seja atribuído a peritos oficiais”. Nesse sentido, cite-se ainda decisão do STJ:

É certo que, nos termos do art. 159 do Código de Processo Penal, “O exame de corpo de delito e outras perícias serão realizados por perito oficial, portador de diploma de curso superior”. No entanto, tal exigência diz respeito somente a exame de corpo de delito e a perícias em geral, não se aplicando, portanto, aos casos de simples degravação de conversas telefônicas interceptadas, até porque a transcrição de áudio não exige nenhum conhecimento ou nenhuma habilidade especial que justifique a obrigatoriedade de que seja realizada por perito oficial de maneira que não há como concluir pela nulidade das provas obtidas por meio das interceptações telefônicas.

STJ - AgRg no AREsp 583.598/MG, j. 12/06/2018.

⁷³ No âmbito da Controladoria-Geral da União, a utilização de videoconferência para tais fins foi disciplinada pela Instrução Normativa CGU nº 12/2011.

Com base em outros fundamentos, em sede de PAR, a perícia para avaliar o valor do dano ao erário é em regra desnecessária, já que o procedimento em questão visa apurar a prática do ato ilícito para punir os responsáveis e não se confunde com a ação que visa justamente discutir o ressarcimento do dano decorrente da referida conduta. O Parecer nº 00267/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU vai além ao dispensar a perícia para comprovação do dano em situações cujo resultado não seja de natureza material:

22. Quanto ao pedido de prova pericial com objetivo de afastar a ocorrência de dano ao erário, por sua vez, cumpre pontuar que [no caso concreto deste PAR] não se exige, igualmente, a demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados são a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.

23. Desse modo, em circunstâncias como as dos presentes autos, a demonstração de prejuízo à Administração ou a outras licitantes, bem como a obtenção de vantagem indevida, são presumidos, sendo desnecessária a sua demonstração.

11.5.3 PROVA DOCUMENTAL

Documento é qualquer coisa representativa de um fato ou ato relevante, conforme moderna doutrina. Nessa concepção ampla atual, documento pode ser fotografia, desenho, esquema, tabela, planilha, e-mail, figura digitalizada, gravação sonora ou filme cinematográfico, dentre outros.

Na instrução probatória, recai sobre alguns documentos a proteção constitucional do sigilo⁷⁴. Destarte, apresenta-se importante a análise das exceções que permitem a utilização desses documentos sigilosos no Processo Administrativo de Responsabilização.

11.5.4 SIGILO FISCAL

O Código Tributário Nacional é expresso ao conferir sigilo às informações fiscais como regra.

Todavia, a atual interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto a esse sigilo é de sua não oponibilidade em relação ao Ministério Público (investigação de crimes) ou a Administração Pública (investigação de irregularidades), tendo em vista que nesses casos ocorreria apenas a transferência do sigilo entre órgãos públicos⁷⁵.

Corroborando esse entendimento, segue trecho do CTN que excetua e autoriza a transferência de sigilo fiscal do Fisco para a Administração Pública:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela LCP nº 104, de 2001)

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela LCP nº 104, de 2001)

(...)

⁷⁴ Decorrente da proteção à intimidade e à vida privada (art. 5º, X, da Constituição Federal).

⁷⁵ ADI 2.859/DF.

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. (Incluído pela LCP nº 104, de 2001)

Desse modo, o principal requisito para a transferência do sigilo fiscal é a instauração de processo administrativo para investigar o sujeito passivo a que se refere a informação.

Logo, no âmbito do procedimento administrativo de responsabilização (PAR), é plenamente cabível a obtenção de informações mediante transferência do sigilo fiscal do contribuinte envolvido nas irregularidades sob apuração ao órgão ou entidade que conduzir o PAR. Tal solicitação poderá ser feita diretamente pela comissão processante ao Fisco, sem a necessidade de autorização judicial.

A investigação preliminar (IP) e a investigação preliminar sumária (IPS), por sua vez, também são processos administrativos formais que têm por objeto a investigação de sujeito passivo pela prática de infração administrativa. Dessa forma, consideramos ser possível que a transferência de sigilo ocorra também no âmbito desses procedimentos investigativos, a partir da solicitação feita pela autoridade competente para instaurar o procedimento em questão. Para tanto, devem ser atendidos os requisitos previstos no inciso II do §1º do art. 198 do CTN. Nessa linha, o art. 3º, §3º, IV, do Decreto nº 11.129/2022, veio a regulamentar a matéria da seguinte maneira:

Art. 3º O titular da corregedoria da entidade ou da unidade competente, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à administração pública federal, em sede de juízo de admissibilidade e mediante despacho fundamentado, decidirá:

I - pela abertura de investigação preliminar;

II - pela recomendação de instauração de PAR; ou

III - pela recomendação de arquivamento da matéria.

[...]

§ 3º Na investigação preliminar, serão praticados os atos necessários à elucidação dos fatos sob apuração, compreendidas todas as diligências admitidas em lei, notadamente:

[...]

IV - requisição, por meio da autoridade competente, do compartilhamento de informações tributárias da pessoa jurídica investigada, conforme previsto no inciso II do § 1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional;

Sobre o tema, é oportuno ressaltar que o STF, ao julgar a ADI 4.709, validou a constitucionalidade da obtenção de dados fiscais por autoridades administrativas, reafirmando que o CTN não determina quebra de sigilo, mas a lícita transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública. No caso, a Corte considerou constitucional a norma do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que autoriza o Corregedor Nacional de Justiça a requisitar dados fiscais e bancários sem autorização judicial. O STF entendeu que, em se tratando de agentes públicos fiscalizados e existindo processo regularmente instaurado contra sujeito determinado com decisão fundamentada em indícios concretos, a transferência de sigilo é válida para apurar infrações disciplinares, conforme o extrato da Ata de Julgamento bem resume:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.709

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATORA: MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF, 53357/GO) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S): PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

PROC.(A/S)(ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação apenas no que concerne à requisição de dados bancários e fiscais às autoridades competentes e, na parte conhecida, julgou parcialmente procedente o pedido, para, em interpretação conforme a Constituição (art. 5º, X, XII e LIV, CRFB), estabelecer que a requisição dos dados bancários e fiscais imprescindíveis, nos moldes do art. 8º, V, do Regimento Interno do CNJ, é constitucional em processo regularmente instaurado para apuração de infração por sujeito determinado, mediante decisão fundamentada e baseada em indícios concretos da prática do ato, nos termos do voto da Relatora.

O Ministro Ricardo Lewandowski acompanhou a Relatora com ressalvas.

Plenário, Sessão Virtual de 20.5.2022 a 27.5.2022.

Como dito, a *ratio decidendi* do acórdão afasta a compreensão de que toda circulação estatal de dados protegidos por sigilo configure, necessariamente, quebra de sigilo sujeita à reserva de jurisdição, de modo que, em hipóteses como a examinada, está-se diante de verdadeira “hipótese de transferência de sigilo”, a qual:

[...] resulta constitucional, por se tratar de hipótese de transferência de sigilo justificada diante do papel institucional do CNJ e do Corregedor Nacional de Justiça. O controle interno do Poder Judiciário coaduna-se com os valores republicanos e com a necessidade de manter a idoneidade do exercício do poder que é a jurisdição (ADI 3367). (ADI 4709, pg. 2)

Assim, a medida não depende, em si, de autorização judicial prévia, mas do atendimento de condições objetivas aptas a resguardar os direitos fundamentais envolvidos:

6. Ao assentar a constitucionalidade das hipóteses de transferência de sigilo examinadas, considerou, este Plenário do STF, a existência de garantias ao contribuinte que tem seus dados bancários ou fiscais compartilhados. Atribuição requisitória que se sustenta, do ponto de vista constitucional, na hipótese de existência de processo devidamente instaurado para averiguação de conduta de pessoa determinada. Em particular, no caso do Corregedor Nacional de Justiça, para apuração de infrações de sua competência, em desfavor de sujeito certo, e mediante decisão fundamentada e baseada em indícios concretos. (ADI 4709, pg. 3)

[...]

Materialmente, o objeto hostilizado tampouco padece em face dos demais preceitos paradigmáticos ora confrontados, uma vez que não importa em violação do sigilo de dados fiscais e bancários. É que as informações assimiladas pelo Corregedor Nacional de Justiça, no âmbito de sua atuação institucional direcionada ao “esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação”, não importam em quebra do sigilo capaz de atrair a reserva de jurisdição, mas, antes, materializam uma transferência do sigilo, justificada juridicamente tanto pelo dispositivo impugnado quanto pelo Código Tributário Nacional. (ADI 4709, pg. 61)

Trata-se, portanto, de precedente qualificado que valida, de forma expressa, o acesso da autoridade administrativa a dados sigilosos para instrução de processo ou procedimento de apuração de infração administrativa, desde que presente sujeito determinado, motivação adequada e base fática mínima que legitime a providência.

11.5.5 INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA, SIGILO TELEFÔNICO E BANCÁRIO

No âmbito dos processos administrativos, não é possível a determinação administrativa de interceptação telefônica, de quebra dos dados telefônicos particulares ou do sigilo bancário. Trata-se de hipóteses cuja autorização excepcional é reservada ao Poder Judiciário.

A exceção não abrange, todavia, os dados telefônicos (extrato da conta que traga o detalhamento das ligações, por exemplo) de linha de propriedade da Administração Pública, seja móvel ou fixa. Nesse caso, trata-se de instrumento de trabalho cuja forma de utilização está sujeita à publicidade e, portanto, pode ser acessada para fins de investigação, independente de autorização judicial.

No caso de acesso a dados telefônicos particulares ou de sigilo bancário, a autoridade administrativa pode recorrer a dois caminhos, caso estejam presentes os motivos que justifiquem o acesso a tais tipos de informações sigilosas.

No caso de acesso a informações abarcadas por sigilo telefônicos e bancário, a comissão poderá solicitar à autoridade instauradora, que efetue a interlocução com a Advocacia-Geral da União (ou órgão equivalente de representação judicial) para formalização de pedido específico junto ao juízo competente. Por se tratar de medida de exceção, o pedido formulado pela comissão deve ser acompanhado dos elementos de fato e direito que justifiquem a proposição, a fim de que o juiz tenha condições de decidir pelo deferimento do acesso a tais dados.

A segunda opção ocorre quando se tem conhecimento que tais informações já foram produzidas em sede de processo judicial. Nesse caso, é igualmente possível que se solicite o compartilhamento de processo judicial ou inquérito policial (prova emprestada) no qual essas tenham sido produzidas com autorização do magistrado⁷⁶.

Importante notar que o sigilo telefônico que aqui se fala não se confunde com pedido de interceptação telefônica. No primeiro, se deseja obter acesso aos dados de registros telefônicos, enquanto na interceptação telefônica o objetivo é a gravação do conteúdo das comunicações. A interceptação telefônica só é possível de ser pedida em juízo no curso de investigação criminal ou em instrução processual penal (Lei nº 9.296/96). Portanto, a autoridade administrativa não é legitimada para solicitar judicialmente a realização de interceptação telefônica. Nada obstante, aqui também é possível a utilização do instituto da prova emprestada. Caso a interceptação já tenha sido deferida em sede judicial, pode a autoridade administrativa solicitar seu compartilhamento ao juízo competente.

11.5.6 SIGILO BANCÁRIO ENVOLVENDO RECURSOS PÚBLICOS

Ressalta-se que, nos termos do posicionamento do STF, manifestado no Mandado de Segurança nº 21.729/DF, o sigilo bancário não está apto a englobar informações relacionadas à aplicação de recursos públicos.

Nesse sentido, destacam-se as conclusões do Parecer Plenário nº. 5/2017/CNU/CGU/AGU sobre o assunto:

⁷⁶ STF. 1ª Turma. RMS 28774/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 9/8/2016 (Info 834).

a. além das hipóteses previstas no art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001, não incide a proteção ao sigilo bancário, em decorrência da incidência do princípio constitucional da publicidade, ao menos nas seguintes situações:

i. operação bancária em que a contraparte da instituição financeira é pessoa jurídica de direito público; ou

ii. operação bancária que envolva recursos públicos, ainda que parcialmente, independentemente da contraparte da instituição financeira;

b. Para este fim, devem ser considerados recursos públicos:

i. os previstos nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, inclusive nos orçamentos previstos no § 5º do art. 165 da Constituição; e

ii. os titularizados não pela coletividade como um todo, mas por coletividades parciais (como os trabalhadores regidos pela CLT ou servidores públicos) que sejam administrados pelo poder público, tal como o FGTS e o Fundo PIS-PASEP, mas apenas em relação à sua aplicação pelas instituições financeiras, excluídas as operações bancárias realizadas entre o banco e o titular de contas individualizadas (cotista do fundo), que continuam protegidas pelo sigilo bancário;

c. A exceção ao sigilo bancário decorrente do princípio da publicidade, nos termos acima expostos, não se estende a:

i. operações subsequentes àquela operação inicial de transferência de recursos públicos, realizadas pelo tomador dos recursos e decorrentes da disponibilização destes em conta corrente ou por outro meio;

ii. outros sigilos previstos em lei ou em norma regulatória editada pela autoridade competente, em especial o Banco Central do Brasil ou a CVM – Comissão de Valores Mobiliários, cuja incidência sobre documentos apresentados à instituição financeira ou por ela produzidos deve ser verificada caso a caso.

d. Salvo na hipótese de celebração do convênio a que se refere o art. 2º, § 4º, I, da Lei Complementar nº 105, de 2001, o sigilo bancário, quando incidente, deve ser oposto inclusive ao Ministério Público, aos tribunais de contas e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, sendo inaplicáveis o art. 26 da Lei nº 10.180, de 2001, e o art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75, de 1993.

(grifos acrescentados)

Portanto, nos termos descritos, se constata a impossibilidade de oposição de sigilo bancário quando envolvidos recursos públicos, ensejando que as comissões de PAR possam requerer informações bancárias de recursos públicos para subsidiar processos instaurados.

11.5.7 MONITORAMENTO DE E-MAIL CORPORATIVO DE SERVIDOR PÚBLICO

Em que pese, o e-mail corporativo encontrar-se resguardado pelo sigilo das comunicações telemáticas (Art. 5º, X e XII, da CF), o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência clara de que “a reserva da intimidade, no âmbito laboral, público ou privado, limita-se às informações familiares, da vida privada, política, religiosa e sindical, não servindo para acobertar ilícitos”. Segue trecho do julgado do STJ:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. E-MAIL CORPORATIVO. FERRAMENTA DE TRABALHO. POSSIBILIDADE DE MONITORAMENTO E RASTREAMENTO. DIREITO À INTIMIDADE x DEVER-PODER DISCIPLINAR. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. O recorrente alega que foi apurado, no IPM n. 40BPMI 013-14-06, que, no período compreendido entre 28 de dezembro de 2005 e 21 de outubro de 2006, ele teria tomado parte no gerenciamento de atividade comercial de pessoa jurídica; argumenta que tal apuração se deu através da colheita de informações no e-mail corporativo do recorrente. Sustenta a ocorrência de prescrição intercorrente da pretensão punitiva estatal e a ilicitude das provas que escoram o Conselho de Justificação, em razão de violação desautorizada dos e-mails do recorrente.

(...)

4. A quebra do sigilo de dados telemáticos também é vista como medida extrema, pois restritiva de direitos consagrados na Carta Magna (art. 5º, X e XII, CF/88; arts. 11 e 21 do Código Civil). Não obstante, a intimidade e a privacidade das pessoas, protegidas no que diz respeito aos dados já transmitidos, não constituem direitos absolutos, podendo sofrer restrições, assim como quaisquer outros direitos fundamentais, os quais, embora formalmente ilimitados (isto é, desprovidos de reserva), podem ser restringidos caso isso se revele imprescindível à garantia de outros direitos constitucionais.

5. Não configura prova ilícita a obtenção de informações constantes de e-mail corporativo utilizado pelo servidor público, quando atinentes a aspectos não pessoais, mas de interesse da Administração Pública e da própria coletividade; sobretudo quando há expressa menção, nas disposições normativas acerca do seu uso, da sua destinação somente para assuntos e matérias afetas ao serviço, bem como advertência sobre monitoramento e acesso ao conteúdo das comunicações dos usuários para fins de cumprir disposições legais ou instruir procedimento administrativo. Precedentes do TST.

6. Recurso ordinário a que se nega provimento.

(STJ, RMS 48.665/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, SEGUNDA TURMA, DJe 05/02/2016)

Desse modo, é possível que a comissão de PAR promova, em sede de produção de provas, o acesso ao e-mail corporativo de servidor ou empregado público, quando existentes indícios de sua participação, direta ou indireta, nas irregularidades sob apuração.

11.5.8 PROVA EMPRESTADA

Prova emprestada exprime-se como a utilização, em dado processo, de provas produzidas em determinado processo ou procedimento administrativo ou judicial.

Com fulcro no princípio da economia processual, permite-se que o PAR se utilize de provas produzidas em processo ou procedimento diverso (administrativo ou judicial), evitando-se a necessidade de repetição da colheita de provas, repetição que nem sempre é possível, garantindo a maior proximidade com a plena reconstrução do histórico dos fatos e reduzindo a possibilidade de decisões conflitantes em processos e/ou esferas diversas (segurança jurídica).

Nesse sentido, a jurisprudência pátria é firme em corroborar a possibilidade da prova emprestada nos processos administrativos⁷⁷, inclusive, colacionando neste as provas sob sigilo telefônico, bancário ou fiscal, desde que garantido o contraditório e a ampla defesa.

Na linha do exposto, segue o entendimento sumulado do STJ:

Súmula 591-STJ: É permitida a “prova emprestada” no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Ademais, não se verifica necessário que haja identidade de natureza jurídica ou de partes entre os processos e procedimentos comunicantes⁷⁸.

11.5.9 INDÍCIOS E PRESUNÇÕES

Nos termos do art. 239 do Código de Processo Penal (CPP), o indício é a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autoriza, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias.

Desse modo, o indício apresenta-se como prova semiplena, parcial ou indireta. Logo, em regra, utiliza-se mais de um indício para conclusão sobre o histórico dos fatos ocorridos⁷⁹, e, por conseguinte, para a absolvição ou condenação do sujeito passivo.

A importância da prova indiciária resta demonstrada pela sua utilização como fundamento de decisão nos famosos e rumorosos processos penais julgados nos últimos anos no Brasil. Dentre esses, destaca-se o julgamento da Ação Penal nº 470 - ‘Mensalão’ – a qual trouxe expressamente a sua fundamentação nessa.

Outrossim, sobre o tema colaciona-se trecho da obra de Guilherme de Souza Nucci⁸⁰ que com maestria traz importantes considerações:

Os indícios são perfeitos tanto para sustentar a condenação, quanto para a absolvição. Há autorização legal para a sua utilização e não se pode descurar que há muito preconceito contra essa espécie de prova, embora seja absolutamente imprescindível ao juiz utilizá-la. Nem tudo se prova diretamente, pois há crimes camuflados – a grande maioria – que exigem a captação de indícios para a busca da verdade real. Lucchini, mencionado por Espínola Filho, explica que a “eficácia do indício não é menor que a da prova direta, tal como não é inferior a certeza racional à histórica e física.

O indício é somente subordinado à prova, porque não pode subsistir sem uma premissa, que é a circunstância indiciante, ou seja, uma circunstância provada; e o valor crítico do indício está em relação direta com o valor intrínseco da circunstância indiciante. Quando esteja esta bem estabelecida, pode o indício adquirir uma importância predominante e decisiva no juízo” (Elementi di procedura penale, n. 131, apud Código de Processo Penal brasileiro anotado, v.

77 STF, RMS 28774/DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, Info 834. STJ, MS 16.146-DF, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 22/5/2013.

78 RIBEIRO, Op, Cit.. Página 119.

79 TÁVORA, Nestor e ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de Direito Processual Penal. 10ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, pag. 680.

80 NUCCI, Guilherme de Souza. Código de Processo Penal Comentado. 15ª Edição. São Paulo: Editora Forense, 2016, pág. 368.

3, p. 175). Assim também Bento de Faria, apoiado em Malatesta (Código de Processo Penal, v. 1, p. 347). Realmente, o indício apoia-se e sustenta-se numa outra prova. No exemplo citado na nota anterior, quando se afirma que a coisa objeto do furto foi encontrada em poder do réu não se está provando o fato principal, que consiste na subtração, mas tem-se efetiva demonstração de que a circunstância ocorreu, através do auto de apreensão e de testemunhas. Em síntese, o indício é um fato provado e secundário (circunstância) que somente se torna útil para a construção do conjunto probatório ao ser usado o processo lógico da indução. Na jurisprudência: STF: “A criminalidade dedicada ao tráfico de drogas organiza-se em sistema altamente complexo, motivo pelo qual a exigência de prova direta da dedicação a esse tipo de atividade, além de violar o sistema do livre convencimento motivado previsto no art. 155 do CPP e no art. 93, IX, da Carta Magna, praticamente impossibilita a efetividade da repressão a essa espécie delitiva.”

STF, HC 111666 – MG, 1.ª T., Relator Luiz Fux, DJE 08/05/2012 (grifos acrescentados nosso).

Lado outro, presunção apresenta-se como o conhecimento daquilo que ordinariamente ocorre e funciona como parâmetro para, em regra, por dedução, concluir de forma lógica sobre determinada situação⁸¹.

Destarte, como já asseverado, presunções e indícios tornaram-se ponto central para o julgamento de crimes nos quais as provas diretas apresentam-se raras senão impossíveis, dentre esses apresentam-se os casos envolvendo corrupção, os quais relacionam-se à LAC e ao PAR.

Na linha do exposto, seguem julgados do STF que exprimem os indícios e presunções como fundamentos:

EMENTA Ação penal. Deputado federal. Corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral). Oferta de vantagem a eleitoras, consistente na realização de cirurgia de esterilização, com o intuito de obter votos. Reconhecimento. Desnecessidade de prévio registro de candidatura do beneficiário da captação ilegal de votos. Precedente do Plenário. Participação do réu. Provas suficientes para reconhecimento de concurso por parte do acusado. Prescrição da pretensão punitiva pela pena em concreto reconhecida.

(...)

4. Fraude eleitoral que tem sido comumente praticada em nosso País, cometida, quase sempre, de forma engenhosa, sub-reptícia, sutil, velada, com um quase nada de risco. O delito de corrupção via de regra permite que seus autores, mercê da falta de suficiente lastro probatório, escapem pelos desvãos, em manifesta apologia do fantasma da impunidade, e com sério e grave comprometimento do processo eleitoral. Bem por isso, vem se entendendo que indícios e presunções, analisados à luz do princípio do livre convencimento, quando fortes, seguros, indutivos e não contrariados por contraindícios ou por prova direta, podem autorizar o juízo de culpa do agente.

(...)

STF, AP 481, Relator Min. Dias Toffoli, DIAS TOFFOLI, DJE 29/06/2012 (grifos acrescentados)
HABEAS CORPUS. PROCESSO PENAL. PRESUNÇÃO HOMINIS. POSSIBILIDADE. INDÍCIOS. APTIDÃO PARA LASTREAR DECRETO CONDENATÓRIO. SISTEMA DO LIVRE CONVEN-

81 TÁVORA & ALENCAR, Op. Cit., pág. 680.

CIMENTO MOTIVADO. REAPRECIÇÃO DE PROVAS. DESCABIMENTO NA VIA ELEITA. ELEVADA QUANTIDADE DE DROGA APREENDIDA. CIRCUNSTÂNCIA APTA A AFASTAR A MINORANTE PREVISTA NO ART. 33, § 4º, DA LEI Nº 11.343/06, ANTE A DEDICAÇÃO DO AGENTE A ATIVIDADES CRIMINOSAS. ORDEM DENEGADA.

1. O princípio processual penal do favor rei não ilide a possibilidade de utilização de presunções *hominis* ou *facti*, pelo juiz, para decidir sobre a procedência do *ius puniendi*, máxime porque o Código de Processo Penal prevê expressamente a prova indiciária, definindo-a no art. 239 como “a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”. Doutrina (LEONE, Giovanni. *Trattato di Diritto Processuale Penale. v. II. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1961. p. 161-162*). Precedente (HC 96062, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 06/10/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-02 PP-00336). 2. O julgador pode, através de um fato devidamente provado que não constitui elemento do tipo penal, mediante raciocínio engendrado com *supedâneo* nas suas experiências empíricas, concluir pela ocorrência de circunstância relevante para a qualificação penal da conduta.

(...)

STF, HC 103118, Relator Min. Luiz Fux, DJE 16/04/2012 (grifos acrescentados)

Destarte, constata-se plenamente possível a utilização e fundamentação de julgamentos de PAR com base em indícios e presunções concatenados de forma lógica.

11.6 DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

11.6.1 INTRODUÇÃO AO TEMA

Pessoa jurídica, segundo Gustavo Tepedino⁸², é o agrupamento de pessoas dotado de aptidão para a titularidade de direitos e obrigações na ordem civil, tendo personalidade própria e diversa da de seus sócios.

José Anacleto Abduch Santos conceitua pessoas jurídicas como sendo entes criados pelo direito, dotados de capacidade e personalidade jurídica própria, e que independem daquela de titularidade de seus integrantes, aptas, portanto, a adquirir direitos e a contrair obrigações em nome próprio⁸³.

A existência de personalidade jurídica própria, conforme é possível verificar a partir desses conceitos, é o ponto de destaque da pessoa jurídica. Essa característica constitui benefício à pessoa física responsável pela instituição da empresa, pois limita os riscos no exercício das atividades econômicas pelos sócios.

Em outras palavras, a constituição da pessoa jurídica estabelece separação patrimonial entre ela e seus sócios, operando efeitos concretos e significativos, pois não se confunde a responsabilidade, qualquer que seja a sua natureza, do ente criado com a responsabilidade das pessoas físicas que o compõem⁸⁴.

82 TEPEDINO, Gustavo, et.al, Código civil interpretado: Conforme a Constituição da República. Vol. 1 São Paulo: Renovar, 2011, p.109.

83 SANTOS, et. al., Op. Cit, p. 271.

84 Idem. p.273.

Essa proteção oferecida aos sócios, contudo, deve ser utilizada para propósitos legítimos e não deve ser pervertida. Caso a pessoa jurídica seja constituída e utilizada para fins diversos de sua função social, ou seja, para a prática de atos ilícitos, não deve prevalecer o benefício da separação patrimonial.

Esse privilégio atribuído à pessoa jurídica só se justifica, segundo Marlon Tomazette⁸⁵, quando ela é usada adequadamente, sendo que o desvio de sua função faz com que deixe de existir razão para a separação patrimonial.

Nesses casos, adota-se o que se convencionou chamar de desconconsideração da personalidade jurídica. Esse instrumento é utilizado para limitar e coibir o uso indevido do benefício atribuído à pessoa jurídica, pois, uma vez configurado seus pressupostos autorizadores, passa-se a responsabilizar os sócios por atos da pessoa jurídica (acepção clássica da Teoria da Desconconsideração da Personalidade Jurídica).

A doutrina apresenta duas teorias a respeito da desconconsideração de personalidade jurídica. A primeira é chamada de *teoria menor* e a segunda de *teoria maior*.

Para a *teoria menor*, a desconconsideração é possível quando se verifica a prova de insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, independentemente da existência de desvio de finalidade ou confusão patrimonial⁸⁶.

A *teoria maior*, por sua vez, entende que para se desconsiderar a personalidade da pessoa jurídica, não basta a insolvência da sociedade, exigindo-se o desvio de sua função social ou a confusão patrimonial como requisitos justificadores da medida de exceção.

A Lei Anticorrupção parece ter adotado essa última opção, conforme se lê:

*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. (grifos acrescentados)*

Dessa forma, a insolvência econômica de pessoa jurídica que esteja respondendo a processo pela prática de ato lesivo previsto na LAC, não poderá ser justificativa para a desconconsideração de sua personalidade, caso não tenha cometido abuso de direito ou confusão patrimonial.

Em outras palavras, a Lei nº 12.846/2013, autoriza a desconconsideração administrativa da personalidade jurídica apenas se esta tiver sido utilizada como instrumento para a prática de ato lesivo previsto na LAC, com abuso do direito atribuído à personificação da empresa ou por meio de confusão patrimonial.

Isso não significa, entretanto, que toda pessoa jurídica que infringir a LAC terá sua personalidade desconsiderada. Para que isso ocorra, deve restar claramente comprovado que a personalidade jurídica foi desvirtuada de seu objetivo legítimo e utilizada como simples ferramenta para o abuso de direito, na facilitação, encobrimento ou dissimulação da prática dos atos lesivos, ou para causar confusão patrimonial.

85 TOMAZETTE, Op. Cit., p. 266.

86 Idem, p. 275.

Não é essencial, pois, que a pessoa jurídica tenha sido criada especificamente para o cometimento dos atos lesivos, embora essa hipótese também possa ser enquadrada como utilização da personalidade jurídica com abuso de direito que gera, em tese, a possibilidade de desconsiderá-la.

Importante destacar que não há, nessas medidas extremas, a desconstituição da pessoa jurídica ou sua destruição, mas apenas o afastamento temporário do privilégio concedido pelo direito⁸⁷.

O tema da desconsideração da personalidade jurídica foi objeto de aprofundada análise mediante a Nota Técnica nº 3657/2024/COSEP/DIREP/SIPRI⁸⁸, aprovada por Despacho DIREP. A Nota Técnica em comento analisou diversos pontos, os quais serão abordados a seguir.

11.6.2 COMPETÊNCIA

O primeiro ponto diz respeito à competência para o afastamento da personalidade jurídica. A desconsideração prevista no art. 14 da LAC pode ser realizada na própria via administrativa, sendo a autoridade competente para este ato aquela a qual foi atribuída a competência para julgar o PAR. Logo, a autoridade máxima do órgão ou entidade, ou eventual autoridade que tiver a delegação de competência para julgamento do PAR, poderá desconsiderar a personalidade da pessoa jurídica condenada, no próprio ato administrativo em que for julgada a condenação.

Nessa linha, fazemos remissão a algumas das conclusões firmadas na Nota Técnica nº 3657/2024/COSEP/DIREP/SIPRI:

a) a desconsideração da personalidade jurídica prevista no art. 14 da Lei nº 12.846/2013 é ato de competência da autoridade julgadora;

b) a comissão processante tem por competência tão somente recomendar ou não a prática do ato de desconsideração da personalidade jurídica, mas não detém competência para praticá-lo;

Importante salientar que a desconsideração deverá ser antecedida do devido contraditório e ampla defesa da pessoa jurídica processada e daqueles que poderão ser atingidos pelos seus efeitos (administradores, sócios com poderes de administração, sócios de fato ou mesmo outra pessoa jurídica – os dois últimos, nos casos de desconsideração indireta e desconsideração expansiva).

Para que haja efetivo contraditório e ampla defesa, a possibilidade de desconsideração precisa ser levantada desde o termo de indicição, com o apontamento dos elementos que demonstram o abuso de direito na utilização da pessoa jurídica e a abertura de prazo para apresentação de defesa, o qual será o mesmo previsto no art. 11 da LAC. A comissão processante deverá analisar a defesa apresentada e, se considerar presentes os requisitos do art. 14 da LAC, incluirá em seu relatório final a respectiva recomendação pela desconsideração da personalidade jurídica.

11.6.3 REQUISITOS

Outro ponto relevante diz respeito aos requisitos para que a personalidade jurídica possa ser desconsiderada. O art. 14 da LAC aponta como requisito principal o abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial.

87 TOMAZETTE, Op. Cit., p. 267.

88 Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/95704>, acesso em 23/02/2026.

Vale recordar que o principal efeito do instituto da personalidade jurídica é a separação entre o patrimônio particular dos sócios, associados, instituidores ou administradores e o patrimônio afetado à pessoa jurídica. Como consagrado pelo parágrafo único do art. 49-A do Código Civil, introduzido pela Lei nº 13.874/2019, a autonomia patrimonial das pessoas jurídicas destina-se a "estimular empreendimentos, para a geração de empregos, tributos, renda e inovação em benefício de todos". São essas, portanto, as principais finalidades econômicas e sociais relacionadas à autonomia patrimonial.

Trata-se, portanto, de mecanismo indutor do empreendedorismo: ao permitir que pessoas físicas afetem apenas parte de seu patrimônio ao desenvolvimento de uma atividade econômica, reduz-se o risco de que o insucesso empresarial comprometa seus bens pessoais.

Ao seu turno, o abuso de direito é figura descrita no art. 187 do Código Civil, nos seguintes termos:

*Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, **excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.***

Diante disso, a personalidade jurídica deve ser desconsiderada quando restar comprovado que ela foi utilizada como mero objeto para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos, ou para provocar confusão patrimonial, desvirtuando-se das finalidades legítimas do exercício regular do direito à autonomia patrimonial. Sem dúvidas, a identificação dessas situações só é possível mediante minuciosa análise do caso concreto.

Sem pretensão de esgotar a matéria, pode-se sustentar que a criação de uma pessoa jurídica, com a finalidade de cometimento dos atos lesivos, também enseja a desconsideração da personalidade jurídica. Outra hipótese que admite a desconsideração ocorre quando, apesar de originalmente criada com objetivos lícitos, a pessoa jurídica deixa de funcionar de fato e passa a servir como mero objeto para a prática de atos lesivos. Essas duas situações correspondem ao que vem a ser chamado de empresas de fachada.

Há, ainda, casos em que a empresa permanece tendo alguma operação, mas é utilizada de forma majoritária, habitual ou reiterada para a prática dos ilícitos. Nessas situações, embora não se trate de clássico caso envolvendo empresa de fachada, é possível sustentar a desconsideração com fundamento no abuso de direito, conforme se extrai de alguns precedentes de PAR da CGU, disponíveis no tópico 11.6.5 deste manual.

Outro exemplo aplicável é a conduta do administrador ou sócio com poderes de gestão que pratica diretamente o ato ilícito — ou expressamente o anui. É o caso, por exemplo, do próprio sócio administrador que efetua o pagamento de vantagem indevida a agente público, ou que apresenta documento fraudulento em procedimento licitatório.

Não se trata, aqui, da hipótese clássica de falha organizacional — aquela em que as medidas internas de integridade se mostram insuficientes para impedir que um colaborador, funcionário ou preposto pratique o ilícito. O que se tem, neste caso, é o próprio titular ou principal dirigente da pessoa jurídica como autor da conduta, o que reduz drasticamente a capacidade de qualquer programa de integridade prevenir o ilícito com efetividade. Tal distinção é relevante: nestas hipóteses, a desconsideração da personalidade jurídica deve ser seriamente considerada — sob pena de que o ônus do pagamento da multa e da restituição da vantagem indevida recaia exclusivamente sobre o patrimônio da pessoa jurídica, beneficiando indevidamente quem efetivamente praticou o ato.

Por sua vez, a confusão patrimonial, outra hipótese que admite a desconsideração prevista na LAC, é descrita pelo §2º do art. 50 do Código Civil como ausência de separação de fato entre patrimônios, sendo caracterizada por (i) cumprimento repetitivo pela sociedade de obrigações do sócio ou do administrador ou vice-versa; (ii) transferência de ativos ou de passivos sem efetivas contraprestações, exceto os de valor proporcionalmente insignificante; e (iii) outros atos de descumprimento da autonomia patrimonial.

Assim, transferências de bens, direitos ou recursos, realizadas com a finalidade de esvaziamento patrimonial da pessoa jurídica, para dificultar a efetividade da responsabilização e da reparação dos danos causados à Administração Pública, por exemplo, poderão motivar a desconsideração da personalidade jurídica.

Por fim, a Nota Técnica nº 3657/2024/COSEP/DIREP/SIPRI aborda algumas das considerações levantadas nesse tópico em maiores detalhes, sendo oportuno fazer referência a algumas de suas conclusões:

- f) a criação do ente privado com o objetivo de praticar atos ilícitos não é requisito imposto pelo art. 14 da Lei nº 12.846/2013, sendo essencial apenas que se comprove que a personalidade jurídica foi utilizada pelos sócios ou administradores com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na referida lei ou para provocar confusão patrimonial, o que pode ser evidenciado quando a pessoa jurídica (i) não dispõe de capacidade operacional para exercer atividade econômica lícita, constituindo-se como mera "empresa de fachada"; ou (ii) é utilizada de forma majoritária, habitual ou reiterada para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, ou para provocar confusão patrimonial, sendo sua atividade econômica lícita exercida de forma residual, apenas para dar aparência de legalidade aos atos lesivos;
- g) as autoridades julgadoras e as comissões processantes devem ter cautela na aplicação do instituto, uma vez que a desconsideração é técnica excepcional, conforme reconhecido pela jurisprudência, mas que deve ser utilizada em favor da inafastável finalidade do ato, que é garantir a efetividade do jus puniendi da Administração, caso presentes todos os seus requisitos;
- h) a comprovação do requisito ensejador da desconsideração da personalidade jurídica poderá ser feita mediante elementos que demonstrem que a pessoa jurídica, ainda que não tenha sido criada para fins ilícitos, passou a ser utilizada de forma majoritária, habitual ou reiterada para a prática dos atos lesivos, servindo ela e/ou sua operação residual como meras fachadas para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos ilícitos, ou causar confusão patrimonial, práticas que instrumentalizam a autonomia patrimonial de forma a proteger indevidamente o sócio ou administrador que praticou ou se beneficiou do ato ilícito;

11.6.4 SUJEITOS QUE PODEM SER ATINGIDOS PELA DESCONSIDERAÇÃO

O art. 14 da LAC determina que todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica sejam estendidos aos seus administradores e sócios com poderes de administração, caso presente o abuso de direito qualificado pelo referido dispositivo e tenham sido observados os procedimentos necessários ao contraditório e a ampla defesa. Portanto, a literalidade da Lei explicita os primeiros

sujeitos que podem ser atingidos pela desconsideração: administradores e sócios com poderes de administração.

Entretanto, é possível que outros atores exerçam participação e se beneficiem dos atos lesivos. Nesse ponto, convém fazer referência a duas teorias derivadas da desconsideração da personalidade jurídica: a desconsideração indireta e a expansiva, a saber:

- a. A desconsideração indireta, muito utilizada no direito laboral em razão do disposto no art. 2º, § 2º da CLT, consiste em desconsiderar a personalidade jurídica da empresa controlada para atingir o patrimônio da empresa controladora, que em geral detém um patrimônio mais significativo e robusto capaz de saldar as dívidas da empresa controlada.
- b. Já a desconsideração expansiva da personalidade jurídica surgiu a partir da prática de comportamentos abusivos por parte de determinados empresários, que se utilizavam da criação de novas pessoas jurídicas para se esquivarem de dívidas e penalidades impostas às pessoas jurídicas das quais eram sócios anteriormente.

Dessa forma, para além da acepção clássica, novas tipologias de uso indevido da personalidade jurídica deram origem à desconsideração *expansiva* da personalidade jurídica (item “b” supra), cuja finalidade é atingir o patrimônio de quaisquer sócios ocultos (ou de fato) de determinada sociedade e/ou de pessoas jurídicas constituídas posteriormente a uma primeira que foi utilizada indevidamente com o objetivo único de frustrar a aplicação de sanções.

Para o primeiro caso, anota Mariana Rocha Corrêa:

Nota-se que nesta teoria é possível desconsiderar a personalidade do sócio que está usando uma sociedade sua, todavia, que está em nome de outras pessoas, isto é, o indivíduo se esconde atrás de um terceiro para não ser responsabilizado por eventual inadimplemento de qualquer obrigação da sociedade, assim, a responsabilidade recairá sobre terceira pessoa alheia a seus negócios e este nunca terá seu patrimônio ameaçado pelos insucessos da atividade empresarial⁸⁹.

Já para o segundo caso, destacam Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti:

“(…) É juridicamente possível à Administração Pública, enfim, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade empresarial, para o efeito de estender-lhe a penalidade aplicada a outra, tendo sido aquela constituída posteriormente a esta, pelos mesmos sócios e com o mesmo objeto social, no evidente intuito de ladear o impedimento decorrente da sanção e viabilizar a participação da nova sociedade em licitações e contratações com o estado? A resposta é afirmativa. Como forma de garantir à Administração Pública instrumento eficaz de combate à fraude, é de admitir-se, em homenagem aos princípios que, na Constituição da República, tutelam a atividade administrativa do estado, a desconsideração da personalidade jurídica da sociedade constituída em fraude à lei e com abuso de forma, mesmo diante do fato de inexistir previsão legal específica, para o que há expressivo apoio doutrinário e se contam inúmeros precedentes na jurisprudência recente dos tribunais judiciais e de contas.⁹⁰”

89 A Eficácia Da Desconsideração Expansiva Da Personalidade Jurídica No Sistema Jurídico Brasileiro. Trabalho Técnico Científico. Rio de Janeiro. 2011. Acessível: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2011/trabalhos_12011/MarianaRochaCorrea.pdf. Acesso em 09/04/2022.

90 A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais. Revista do TCU nº 119 (set./dez. 2010). Pág. 47

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça referendou a extensão dos efeitos da penalidade administrativa de proibição à empresa constituída ulteriormente com o propósito de fraudar a lei, conforme se depreende da ementa do julgado proferido no RMS nº 15.166-BA, verifique:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SANÇÃO DE INIDONEIDADE PARALICITAR. EXTENSÃO DE EFEITOS À SOCIEDADE COM O MESMO OBJETO SOCIAL, MESMOS SÓCIOS E MESMO ENDEREÇO. FRAUDE À LEI E ABUSO DE FORMA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA ESFERA ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA INDISPONIBILIDADE DOS INTERESSES PÚBLICOS.

- A constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar a aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações, n.º 8.666/93, de modo a possibilitar a aplicação da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova sociedade constituída.

- A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconSIDERAR a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular⁹¹.

Inúmeros julgados do Tribunal de Contas da União traçaram orientação no sentido da possibilidade da extrapolação dos efeitos da sanção administrativa imposta a empresas cujos sócios e administradores viessem a constituir novas pessoas jurídicas com o intuito de ignorar a vedação de licitar com a Administração Pública durante o prazo estabelecido no julgado condenatório, a exemplo do Acórdão 1831/2014-TCU-Plenário, que versou sobre hipótese semelhante, na qual empresa criada antes da sanção de inidoneidade absorveu o acervo técnico de outra pessoa jurídica do mesmo conglomerado, incorporando ainda os contratos em curso. Sobre o assunto, mister destacar o entendimento consubstanciado no voto do Ministro-Relator do referido Acórdão:

“3. Presume-se fraude quando a sociedade que procura participar de certame licitatório possui objeto social similar e, cumulativamente, ao menos um sócio-controlador e/ou sócio-gerente em comum com a entidade apenada com as sanções de suspensão temporária ou declaração de inidoneidade, previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei 8.666/1993.”

[...]

6. Em meu modo de ver, três características fundamentais permitem configurar a ocorrência de abuso da personalidade jurídica neste caso:

- a) a completa identidade dos sócios-proprietários;*
- b) a atuação no mesmo ramo de atividades;*
- c) a transferência integral do acervo técnico e humano⁹².”*

91 (STJ - RMS: 15166 BA 2002/0094265-7, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 07/08/2003, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 08.09.2003 p. 262 RDR vol. 27 p. 378 RSTJ vol. 172 p. 247).

92. TCU. Acórdão nº 1831/2014. Plenário. Relator Min José Múcio Monteiro. TC 022.685/2013-8. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1831%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIA-DO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520.

Assim, em razão dessas outras possibilidades de violação aos bens jurídicos protegidos pela LAC, e dado o extenso arcabouço doutrinário e jurisprudencial que têm admitido a desconsideração expansiva a CGU consolidou seu entendimento sobre outros sujeitos que poderão ser atingidos a partir da aplicação do art. 14 da LAC, conforme dispõe o seguinte trecho da Nota Técnica nº 3657/2024/COSEP/DIREP/SIPRI:

5.33. [...] O art. 14 da Lei nº 12.846/2013 estende esses efeitos aos seus administradores e sócios com poderes de administração da pessoa jurídica, por entender que essas pessoas teriam o poder decisório necessário a cometer os atos vinculados à pessoa jurídica. A previsão descarta a possibilidade de extensão dos efeitos das sanções para alcançar o patrimônio de sócios minoritários, presumindo que eles não teriam os poderes necessários ao cometimento do ato lesivo. Sem embargo, o que se verifica, na prática, é que existem casos nos quais os atos lesivos são cometidos com o conhecimento e benefício de alguns sócios minoritários, ou mesmo de pessoas não formalmente vinculadas à pessoa jurídica, mas que, na prática, exercem controle de fato sobre esta: são os chamados "sócios de fato", figuras normalmente ligadas a pessoas jurídicas que são constituídas em nomes de sócios "laranja" ou "testas de ferro", que têm seu nome utilizado indevidamente - com ou sem seu próprio conhecimento, respectivamente - apenas para fins de registro, muitas vezes para a ocultação do real beneficiário do ente privado.

5.34. Em casos tais, para que haja real efetividade da aplicação do instituto, que visa a, como já mencionado, salvaguardar o jus puniendi da Administração Pública, é necessário que a desconsideração da personalidade jurídica permita a extensão dos efeitos das sanções àqueles que, de fato, praticaram os atos lesivos ou deles tiveram conhecimento e se beneficiaram.

[...]

*5.36. Diante disso, permite-se a conclusão de que a desconsideração pode resultar na extensão dos efeitos das sanções aos administradores ou sócios com poderes de administração, **bem como àqueles que executaram ou tiveram conhecimento e se beneficiaram do ato lesivo praticado - ainda que sejam sócios minoritários ou sequer constem nos quadros sociais, ou seja, sejam "sócios de fato", ou, ainda, às pessoas jurídicas constituídas ulteriormente a uma primeira que foi utilizada indevidamente com o objetivo único de frustrar a aplicação de sanções.***

Em resumo, segundo o entendimento da CGU, a aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica permite a extensão dos efeitos das sanções aplicadas a administradores e sócios com poderes de administração (inclusive quando não se tratar de sócios formais, mas de sócios de fato, que exerçam controle sobre a pessoa jurídica); bem como a pessoas jurídicas constituídas posteriormente a uma primeira que tenha sido utilizada indevidamente com o objetivo de frustrar a aplicação de sanções.

11.6.5 ALGUNS PRECEDENTES DA CGU

A desconsideração da personalidade jurídica no âmbito do PAR foi aplicada pela CGU em diversas oportunidades, das quais trazem-se à colação excertos dos relatórios finais de dois processos. No primeiro, a Comissão do PAR (CPAR) entendeu que a pessoa jurídica foi utilizada com abuso de direito para subvencionar o pagamento de vantagens indevidas (propinas). Por sua vez, no segundo caso, a CPAR concluiu que houve abuso de direito na constituição ou aquisição de pessoas jurídicas, conforme a seguir:

Caso 1: ARATEC ENGENHARIA, CONSULTORIA & REPRESENTAÇÕES LTDA .

“58. A comissão de PAR deliberou por suscitar a possibilidade de desconsideração da pessoa jurídica ARATEC com base no art. 14, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, devido à evidente utilização da pessoa jurídica com abuso do direito para facilitar, encobrir e dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na referida Lei, com a consequente extensão dos efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica para o sócio à época dos fatos O.L.P.S e para a sócia-administradora A.C.S.T.

[...]

61. No presente processo, mediante amplo conjunto probatório, apurou-se que a empresa ARATEC subvencionou o pagamento de propina das empresas ANDRADE GUTIERREZ e ENGEVIX destinada ao então presidente da ELETRONUCLEAR, O.L.P.S, utilizando-se das empresas intermediárias DEUTSCHEBRAS e LINK, por meio de celebração de contratos fictícios. A utilização da empresa ARATEC para repasse de vantagens indevidas para O.L.P.S. está amplamente comprovada.

[...]

64. Cabe comparar o peso das vantagens indevidas frente ao faturamento da empresa. No ano de 2014, a empresa ARATEC faturou R\$ 421.120,00, conforme o Ofício nº 504/2020 – RFB/SUFIS (SEI nº 1494163). Já as vantagens indevidas comprovadamente recebidas pela empresa no mesmo período foram: em 12/11/2014, emissão da nota fiscal 620, no valor de R\$ 30.000,00, em desfavor da ENGEVIX; em 12/12/2014, emissão da nota fiscal 623 em desfavor da DEUTSCHEBRAS, no valor de R\$ 252.300,00.

65. Ou seja, o valor comprovado das vantagens indevidas recebido pela ARATEC no ano de 2014 foi de R\$ 282.300,00, incluindo apenas os fatos apurados no presente feito, frente a um faturamento de R\$ 421.120,00. Percebe-se, comparando os montantes, que o valor das vantagens indevidas apurado neste processo representou mais de 67% do faturamento da empresa no ano de 2014.

66. Entende a comissão que a conduta da ARATEC de subvencionar o pagamento de propina das empresas ANDRADE GUTIERREZ e ENGEVIX destinada ao então presidente da ELETRONUCLEAR O.L.P.S, utilizando-se das empresas intermediárias DEUTSCHEBRAS e LINK, por meio de celebração de contratos fictícios está perfeitamente enquadrada na hipótese prevista no art. 14 da Lei nº 12.846/2013. Fortalece a necessidade de desconsideração da pessoa jurídica ARATEC a representatividade majoritária do valor das vantagens indevidas frente ao faturamento lícito da empresa, além da evidente intenção dos sócios O.L.P.S e A.C.S.T de utilizar a pessoa jurídica ARATEC para o cometimento das ilicitudes.

67. Importante destacar que apesar da insistência da comissão de PAR, não houve manifestação por parte dos afetados pela desconsideração da pessoa jurídica.

[...]

68. A intimação, com prazo de 30 dias para manifestação, foi enviada por correio eletrônico para o procurador da empresa e dos sócios, bem como para a sócia A.C.S.T., em 22/11/2020. Não houve resposta de ambos.

[...]

71. Diante do exposto, a CPAR RECOMENDA a desconsideração da pessoa jurídica ARATEC com a consequente extensão dos efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica para o sócio à época dos fatos O.L.P.S e para a sócia-administradora A.C.S.T.” [Processo nº 00190.102172/2020-89]⁹³

O caso supramencionado está em consonância com o entendimento firmado pela CGU na Nota Técnica nº 3657/2024/COSEP/DIREP/SIPRI, uma vez que, na situação concreta enfrentada, a pessoa jurídica condenada passou a ser utilizada de forma majoritária como intermediária no pagamento de vantagens indevidas a agente público, sendo que isso representou mais de 67% do faturamento da empresa no exercício financeiro da prática dos ilícitos. Essa utilização majoritária da empresa para facilitar, encobrir e dissimular os subornos representou mais que a simples incidência no inciso II do art. 5º da LAC, sendo compreendida, também, como abuso de direito, devido à instrumentalização da personalidade jurídica para fins ilícitos.

Caso 2: VISION MÍDIA E PROPAGANDA LTDA., PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA., INTERCAPITAL BELAS ARTES LTDA. e LOGÍSTICA PLANEJAMENTO CULTURAL LTDA.

267. A comissão entendeu que havia fartas provas, nos autos do PAR, para a extensão dos efeitos de eventual decisão sancionatória, em desfavor das empresas VISION, PACATU, INTERCAPITAL e LOGÍSTICA, a 2 sócios ocultos. Esse entendimento derivou da compreensão de que as irregularidades ocorridas nos 7 Pronacs caracterizavam o desvio de finalidade mencionado no artigo 50 do Código Civil e no artigo 14 da LAC, pois realizadas para que A.B e F.A, dirigentes do GRUPOBELINI, obtivessem vantagens indevidas no âmbito da execução dos referidos Pronacs. Teria havido, portanto, abuso do direito na constituição ou aquisição das empresas VISION, PACATU, INTERCAPITAL e LOGÍSTICA, por Antônio Belini e Felipe Amorim, com o fim de burlar a prévia inabilitação de outras empresas do GRUPO, no âmbito da Lei Rouanet, dissimulando os reais interesses dos sócios ocultos.

268. A comissão registrou, na Ata nº 18 (SEI 1348076) e no respectivo Despacho (SEI1271692), os argumentos fáticos e jurídicos que sustentaram esse entendimento, anexados às intimações entregues em mãos a A. B (SEI 1384417) e F.A (SEI 1387879) - em 30/01/2020 e 04/02/2020, respectivamente - para que, no prazo de 30 dias, apresentassem defesa. Todavia, o prazo transcorreu sem que algum dos dois fizessem contato com a comissão, apresentassem documentos e/ou petições ou constituíssem advogado.

270. [...] a comissão reitera as conclusões registradas na Ata nº 18 (SEI 1348076) e no respectivo Despacho (SEI 1271692) e opina pela desconsideração da personalidade jurídica das empresas VISION, PACATU, INTERCAPITAL e LOGÍSTICA, uma vez comprovado o abuso do direito na constituição ou aquisição dessas empresas, por A.B e F.A, com o fim de burlar a prévia inabilitação de outras empresas do GRUPO BELINI, no âmbito da Lei Rouanet, dissimulando os reais interesses dos sócios ocultos.” [Processo nº 00190.101806/2017-81]⁹⁴

Por fim, seguem trechos de julgamento contidos na Decisão nº 161, de 09 de agosto de 2022, que exemplificam o ato processual-administrativo de desconsideração da personalidade jurídica proferido pela autoridade julgadora competente (no caso do exemplo, o Ministro da CGU):

f) Reconhecer o abuso de direito na utilização da pessoa jurídica VISION MÍDIA E PROPAGANDA LTDA (CNPJ nº 10.435.582/0001-92), PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA (CNPJ

93 Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/13945>

94 Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/16289>

nº 72.783608/0001-40), INTERCAPITAL BELAS ARTES LTDA (CNPJ nº 01.334.179/0001-86) e LOGÍSTICA PLANEJAMENTO CULTURAL LTDA. (CNPJ nº 47.107.958/0001-40), aos patrimônios pessoais de ANTÔNIO CARLOS BELINI AMORIM e FELIPE VAZ AMORIM, em razão da utilização da pessoa jurídica para o cometimento dos atos ilícitos;

*g) Em razão do reconhecimento do abuso de direito na utilização da pessoa jurídica, estendendo os efeitos da pena de multa aplicada à VISION MÍDIA E PROPAGANDA LTDA (CNPJ nº 10.435.582/0001-92), PACATU CULTURA, EDUCAÇÃO E AVIAÇÃO LTDA (CNPJ nº 72.783608/0001-40), INTERCAPITAL BELAS ARTES LTDA (CNPJ nº 01.334.179/0001-86) e LOGÍSTICA PLANEJAMENTO CULTURAL LTDA. (CNPJ nº 47.107.958/0001-40), aos patrimônios pessoais de ANTÔNIO CARLOS BELINI AMORIM, CPF nº ***.735.101-**, e FELIPE VAZ AMORIM, CPF nº ***.174.398-**. [Processo nº 00190.101806/2017-81]⁹⁵*

11.7 INDICIAÇÃO

11.7.1 DO ATO DE INDICIAÇÃO

A indicação é ato pelo qual a Comissão de Responsabilização comunica ao ente privado os fatos e as consequências jurídicas que lhe são atribuídos, amparados em conjunto probatório previamente juntado aos autos do processo administrativo de responsabilização⁹⁶. Assim, de acordo com a IN CGU nº 13/2019, havendo elementos de informação mínimos que indiquem autoria e materialidade delitiva, a comissão produzirá nota de indicação e intimará o ente privado investigado a se manifestar especificamente sobre a acusação que lhe é imputada.

A nota de indicação em questão deverá conter (art. 17, da IN CGU nº 13/2019):

- I - descrição clara e objetiva da conduta lesiva imputada ao ente privado com a descrição das circunstâncias relevantes;
- II – apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência da conduta lesiva imputada; e
- III - enquadramento da conduta lesiva imputada ao ente privado processado.

De acordo com essa instrução normativa, a nota de indicação também:

- I - facultará expressamente à pessoa jurídica que apresente informações e provas que subsidiem a análise da comissão de PAR no que se refere aos parâmetros para cálculo da multa e à apuração do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica; e

95 Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/16289>

96 A realização de diligências e a reunião de elementos de informação por parte da Administração Pública necessários para averiguar a prática de ato de corrupção deverão ocorrer, prioritariamente, por meio de diligências nos autos em que se realiza o juízo de admissibilidade ou por meio da instauração de Investigação Preliminar – IP, embora se admita a produção de provas por parte da Comissão de Responsabilização de Entes Privados para formar seu convencimento. Assim, a qualquer momento, a comissão de PAR poderá adotar amplamente medidas destinadas a assegurar o devido e regular exercício de suas funções, tais como solicitar, por intermédio da autoridade instauradora, ao órgão de representação judicial ou equivalente dos órgãos ou entidades lesados que requeira as medidas necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão, ou demandar a atuação de especialistas com notório conhecimento, de órgãos e entidades públicos ou de outras organizações, para auxiliar na análise da matéria sob exame.

II - solicitará a apresentação de informações e documentos que permitam a análise do parâmetro previsto no inciso IV do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022.

É importante, ainda, que a nota de indicição informe que a regulamentação referente à Lei Anticorrupção prevê a possibilidade de a pessoa jurídica propor a resolução negociada do PAR, quando reconhece sua responsabilidade objetiva pelos atos praticados, por meio de dois instrumentos distintos: proposta de celebração de Termo de Compromisso e proposta de celebração de Acordo de Leniência, por meio dos quais a pessoa jurídica poderá obter benefícios, incluindo a possibilidade de atenuação das sanções.

Cabe destacar, por fim, que a CGU disponibiliza um modelo de Termo de Indicição no Manual Prático de PAR, acessível a partir do seguinte link: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par> > “Modelos de Peças Processuais” > “Modelo Termo de Indicição”.

Além disso, no Repositório de Precedentes de Processos Administrativos de Responsabilização Concluídos disponibilizado pela CGU, acessível a partir do link: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/responsabilizacao-de-entes-privados/precedentes>, é possível consultar exemplos concretos de Termos de Indicição produzidos pelas Comissões Processantes de PAR, como o termo disponível no seguinte link: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94319/2/Termo de Indiciacao Santa Casa Pacaembu.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94319/2/Termo%20de%20Indiciacao%20Santa%20Casa%20Pacaembu.pdf).

11.7.2 DA EVENTUAL DEFESA DO ENTE PRIVADO

O contraditório e a ampla defesa, princípios que devem nortear toda a apuração, têm início com o cumprimento da indicição da parte acusada, sob pena de conduzir à nulidade parcial ou mesmo total do processo. Trata-se da fase propriamente dialética do processo, momento em que se permite a ativa participação do ente privado até então meramente investigado.

Por isso, antes de se manifestar sobre a indicição apresentando defesa ou assumindo sua responsabilidade, o ente privado acusado tem direito a conhecer amplamente do processo de responsabilização, inclusive das provas previamente constituídas juntadas aos autos do processo de responsabilização e ainda poderá acompanhar todos os atos processuais a serem praticados após a acusação.

A defesa do ente privado é ato pelo qual se busca afastar a pretensão punitiva do Estado, a qual pode ser feita de diversas formas, como por exemplo negando-se os fatos ou atribuindo-se uma interpretação à legislação diferente daquela dada pela Comissão de Responsabilização. Ademais, conforme art. 11 da LAC e art. 6º do Decreto nº 11.129/2022, optando por apresentar defesa, o ente privado poderá fazê-la dentro do prazo de 30 (trinta) dias. Esse prazo inicialmente concedido tem por objetivo estabelecer lapso temporal viável para a ciência do teor dos autos, produção de defesa técnica em sentido restrito e ainda indicação detalhada e justificada das provas que a defesa deseja produzir para confirmar sua versão dos fatos, sem prejuízo de solicitação motivada *a posteriori* de novas provas em razão de fatos ou acusações⁹⁷ que venham a surgir no curso do processo de responsabilização.

É de se ressaltar que, compreendido no ato de defesa, o ente privado poderá na mesma peça processual em comento exercer seu direito de indicar específica e justificadamente as provas que

97 Emendatio libelli por complemento ao termo de indicição ou por nova indicição.

pretende produzir para afastar os elementos de informação da acusação, como por exemplo a existência de fatos modificativos ou extintivos da pretensão punitiva do Estado, conforme rito procedimental previsto na Lei nº 12.846/2013 e normas regulamentares, em especial o Decreto nº 11.129/2022 e a Instrução Normativa CGU nº 13/2019. O dever de especificar e justificar as provas em questão é do ente privado e não está em contradição com a presunção de inocência ou com o contraditório e a ampla defesa:

De fato, ao apresentar sua defesa escrita (fls. 59/95) no processo administrativo em questão, a empresa o fez já tendo o amplo conhecimento do conteúdo da peça de indiciamento de fls. 37/58, (...). Nesse contexto, embora em sua posterior defesa escrita (fls. 59/95) tivesse argumentado no sentido de desqualificar o conteúdo daquela Nota Técnica, certo é que já estava em condições de eleger e, desde logo, especificar provas tendentes a refutar os fatos que nela objetivamente lhe eram imputados. Mas não o fez (...).

*É verdade que, nessa mesma defesa escrita, chegou a postular, de forma genérica, "a produção de todas as provas admitidas em direito" (fl. 95). Adiante, mantido o conteúdo da Nota Técnica pelo subsequente Relatório apresentado pela Comissão Processante (fls. 98/129), a impetrante, em suas extensas alegações finais (fls.154/226), tornou a protestar pela abertura de oportunidade para indicação de provas, o que foi recusado no âmbito do Parecer da Assessoria Jurídica da CGU (fls. 227/45), que, ato contínuo, restou acolhido pela decisão do Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, com a aplicação da sugerida sanção de inidoneidade (fl. 246), confirmada esta por ato ministerial que indeferiu posterior pedido de reconsideração (fl. 291). **Ao longo do iter administrativo, todavia, em nenhuma de suas intervenções, a autora do writ aprestou-se em indicar a espécie de meio probatório que, a seu alvitre, desejaria produzir no afã de elidir os desvios de conduta empresarial que lhe estavam sendo irrogados. Noutros termos, deixou de particularizar os pretendidos meios de prova e os fins que pretendia com eles atingir.** A tanto, por ela nada foi dito na defesa escrita de fls. 59/95, nas alegações finais de fls. 154/226, no pedido de reconsideração de fls. 248/84, e nem mesmo nos dois mandos de segurança que, a tal desiderato, veio de impetrar: o primeiro deles, perante o Juízo federal de primeira instância (cópia da petição inicial às fls. 130/42), e o segundo, junto a este STJ e que agora se está a apreciar.*

*Aliás, ao obter a liminar no writ aparelhado em primeiro grau (fls. 143/7 – medida depois suspensa pelo TRF da 1ª Região - fls. 152/3), a própria magistrada que a concedeu, para oportunizar a almejada produção de provas, fizera advertir que a impetrante deveria justificar, "na mesma oportunidade, o seu propósito" (fl. 147), ou seja, informar à Comissão Processante do PAR acerca da pertinência da prova que viesse a solicitar. **Noutras palavras, o tão só pedido de oportunidade para que especificasse provas, quando de há muito poderia tê-lo feito no âmbito do questionado procedimento administrativo, não revela o necessário fumus boni iuris para a outorga da almejada medida liminar.** (...) -Destaques nossos.*

STJ - Mandado de Segurança nº 22.692-DF (2016/0174344-1)- Relator Ministro Sérgio Kukina, Relator – decisão de 30/06/2016.

Após a fase de oitiva de testemunhas ocorreu a indicição da empresa por intermédio da Nota Técnica n.º 1/2015/CPAR/CGU-PR, composta de 22 páginas, momento em que a empresa foi notificada para apresentação de defesa escrita quanto à prática de atos lesivos visando frustrar os objetivos da licitação e de inidoneidade para contratar com a administração em razão dos ilícitos a ela imputados. O ofício de intimação, recebido em 28/10/2015 informada que a pessoa jurídica deveria apresentar defesa escrita "bem como especificar eventuais

*provas que pretende produzir em face dos fatos e provas apresentados na Nota Técnica n.º 01/2015/CPAR/CGU-PR”. (...) Não obstante, têm-se que no processo administrativo em análise a parte impetrante, apesar de ter conhecimento de todas as provas já constante dos autos e dos ilícitos a ela imputados limitou-se a formular pedido de produção genérico. (...) A negativa de produção de prova constante de pedido genérico não viola os princípios da ampla defesa e do contraditório. (...) **Inexiste, no caso, violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, posto que o protesto por produção de provas genérico evidencia postura procrastinatória que não se coaduna com os princípios da razoável duração do processo, da cooperação e da boa-fé objetiva.** – Destaque nosso.*

TRF1 - APELAÇÃO CÍVEL (198) 1000062-81.2016.4.01.3400 – Relator Juiz Federal ILAN PRESSER – Decisão de 26/11/2021.

*Embora o acusado tenha **o direito à ampla defesa constitucionalmente garantido, tal prerrogativa não é absoluta**, tampouco ilimitada, tendo em vista que deve se compatibilizar com os demais direitos e garantias fundamentais previstos da mesma forma na Constituição Federal de 1988, sendo, com isso, perfeitamente aceitável que o condutor do feito, em observância ao impulso oficial que lhe é cabível, bem como ao poder-dever de prover a regularidade procedimental e manter a ordem no curso dos atos processuais, indefira, nos termos do art. 400, § 1º, do CPP, a produção de provas consideradas irrelevantes, impertinentes ou protelatórias.*

Assim, se a parte que requer a oitiva de testemunha não se desincumbe do ônus de apresentar o endereço correto para que seja localizada a pessoa arrolada, não pode aproveitar-se de sua desídia para futuramente alegar nulidade processual por cerceamento de defesa, mormente se restou evidenciado que a d. magistrada somente indeferiu a expedição de carta precatória para a inquirição de testemunha defensiva, após mais de três anos de tentativa de encontrá-la, tendo, durante, este período tomados todas as medidas cabíveis para satisfação da produção da prova oral.

STJ - RHC nº 086706 – Decisão de 09/08/2018 – Relator Ministro NEFI CORDEIRO – Disponível em https://processo.stj.jus.br/processo/monocraticas/decisoes/?num_registro=201701646099&dt_publicacao=09/08/2018 . – Destaques nossos.

Recebida a defesa escrita, a comissão avaliará de forma motivada a pertinência de produzir as provas requeridas pelo ente privado processado, podendo indeferir os pedidos de produção de provas que sejam ilícitos, impertinentes, desnecessários, protelatórios ou intempestivos.

Além disso, nos termos do art. 8º do Decreto nº 11.1129/2022, após o recebimento da defesa escrita, a comissão poderá de ofício deliberar pela produção de novas provas que julgar pertinentes para a elucidação dos fatos. Caso sejam produzidas novas provas após a nota de indicição, a comissão deverá: i – intimar a pessoa jurídica para se manifestar sobre as novas provas juntadas aos autos no prazo de 10 (dez) dias quando, a juízo da comissão, a produção das novas provas não justificar alteração da nota de indicição; ou ii – lavrar nova indicição ou indicição complementar quando a comissão entender que a produção das novas provas justifica a alteração na nota de indicição, hipótese em que se observará novamente o disposto no art. 16 da IN 13/2019⁹⁸.

98 A CGU disponibiliza modelos de indicição e de intimações em seu Manual prático de PAR (<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par>).

11.8 RELATÓRIO FINAL

O relatório final⁹⁹ será elaborado na sequência da apresentação da defesa ou das “alegações adicionais”, caso tenha havido dilação probatória complementar (Instrução Normativa nº 13/2019, art. 21), momento em que a comissão decidirá sobre a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, bem como sugerirá, sempre de forma motivada, *as sanções a serem aplicadas, ou o arquivamento do processo*.

Uma vez que o processo não é um fim em si mesmo, a elaboração do relatório dispensa grandes formalidades, a ênfase é no seu caráter informativo, opinativo e conclusivo, devendo, portanto, a peça em questão, fornecer as informações necessárias à exata compreensão do processo pela autoridade julgadora, além das convicções da comissão sobre o mérito, sugerindo, por conseguinte, a correta tipificação legal e as sanções decorrentes, inclusive com eventual indicação de ilícitos penais. Privilegia-se, também nessa fase, o formalismo moderado presente em todo o procedimento, no entanto, em que pese a independência e a imparcialidade atribuídas à comissão no exercício das suas atividades, de acordo com o parágrafo único, do art. 21, da IN CGU nº 13/2019, o relatório final deverá conter:

- I. relato histórico do processo, narrando a forma de ciência da irregularidade pela autoridade instauradora e as diligências e conclusões produzidas no juízo de admissibilidade;
- II. descrição sucinta das imputações realizadas em face da pessoa jurídica processada e das provas que lhe dão sustentação;
- III. indicação das novas provas produzidas após a indicição, se for o caso;
- IV. exposição e análise dos argumentos da defesa da pessoa jurídica processada;
- V. conclusão fundamentada quanto à responsabilização ou não da pessoa jurídica processada; e
- VI. proposta de:
 - a) arquivamento da matéria; ou
 - b) punição da pessoa jurídica.

No caso de a comissão propor a punição da pessoa jurídica, ela deverá:

1. *indicar a proposta de aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei nº 12.846/2013;*
2. *fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa, com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso;*
3. *sugerir a aplicação das sanções da Lei nº 14.133/2021, ou de outras normas de licitações e contratos da administração pública, se for o caso; e*
4. *propor o envio de expediente, após a conclusão do procedimento administrativo, dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica, nos termos do Capítulo VI da Lei nº 12.846/2013.*

99 A CGU disponibiliza modelos de relatório final em seu Manual prático de PAR (<https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par>).

Desta forma, evidencia-se que a comissão deverá, ao final da apuração que conduziu, ser conclusiva se os fatos apurados configuram atos lesivos à administração pública, conforme os tipos descritos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, e se eles podem ser imputados à pessoa jurídica que figurou como parte no PAR. Em caso positivo, a comissão irá sugerir as sanções cabíveis ao caso e descrever a dosimetria utilizada para o cálculo da multa a ser aplicada, caso tal penalidade tenha sido sugerida no relatório final.

Nesse momento, faz-se necessário um parêntese. A comissão tem bastante liberdade na produção do relatório final, porém, como se vê acima, é necessário que certos elementos estejam presentes. Ao analisarmos o contido no §3º, do art. 10, da LAC¹⁰⁰, parece-nos que a Lei alçou à categoria de formalidade essencial a explicação dos parâmetros da dosimetria da pena, isso porque a Lei determinou que as sanções sejam devidamente motivadas, em estreita relação com o princípio da proporcionalidade, presente no PAR tanto por dispositivo próprio, §1º, do art. 6º, da LAC¹⁰¹, como por obediência ao *caput*, do art. 2º, da Lei nº 9.784/99, e ao inciso VI do mesmo artigo¹⁰². Assim, de extrema relevância que o relatório apresentado pela comissão contenha, de modo satisfatório, o juízo de dosimetria da pena que pautou a seu entendimento conclusivo.

Com intuito de orientar as Comissões Processantes de PAR, a CGU disponibiliza um modelo de Relatório Final no Manual Prático de PAR, acessível a partir do seguinte link: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par> > “Modelos de Peças Processuais” > “Modelo Relatório final”.

Além disso, no Repositório de Precedentes de Processos Administrativos de Responsabilização Concluídos disponibilizado pela CGU, acessível a partir do link: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/responsabilizacao-de-entes-privados/precedentes>, é possível consultar exemplos concretos de Relatórios Finais produzidos pelas Comissões Processantes de PAR, que podem ser utilizados como referência.

A título exemplificativo, vale indicar os seguintes Relatórios Finais disponibilizados nos links: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94320/3/Relatorio_Final_Waru.pdf e https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94845/3/Relatorio_final_Equinocio_Lagoa_da_Serra.pdf e https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94708/3/Relatorio_Final_Tec_Nova.pdf.

Se, por outro lado, a comissão estiver convencida de que os fatos apurados não ensejam a responsabilização da pessoa jurídica em face da qual o PAR foi instaurado, seja pela comprovação obtida no correr da fase instrutória, seja pelo acolhimento dos argumentos apresentados pela defesa da pessoa jurídica, o arquivamento do processo deverá ser sugerido à autoridade julgadora. Reitera-se que o ato processual será sempre conclusivo, no caso de dúvida a respeito da prática ou não do ato lesivo à Administração Pública, esta será interpretada em favor do ente jurídico processado, em observância ao princípio da presunção de inocência.

100 § 3º A comissão deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, **sugerindo de forma motivada as sanções a serem aplicadas.**” (grifo nosso).

101 Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções: (...) § 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

102 Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (...) VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; (...)

Caso o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação da defesa escrita tenha transcorrido sem que a pessoa jurídica tenha se manifestado, a comissão procederá à elaboração do relatório final com base exclusivamente nas provas produzidas e juntadas no PAR.

Importante registrar que, após a elaboração do relatório final, o PAR será remetido à autoridade instauradora, que determinará a intimação da pessoa jurídica para, querendo, manifestar-se no prazo máximo de 10 (dez) dias. Transcorrido o prazo, o processo poderá seguir de uma das seguintes maneiras:

- Se a pessoa jurídica apresentou manifestação, a corregedoria, ou outra unidade que exerça essa função, analisará a regularidade do PAR, bem como os argumentos de defesas contidos na manifestação da pessoa jurídica; ou
- Se a pessoa jurídica não apresentou manifestação, a corregedoria, ou outra unidade que exerça essa função, analisará a regularidade do PAR.

Juntada a análise de regularidade (e da eventual manifestação da pessoa jurídica), a autoridade instauradora remeterá os autos para julgamento, o qual será precedido de manifestação do órgão de assistência jurídica competente, quando houver sugestão de sanção (§2º do artigo 6º da Lei nº 12.846/2013).

11.9 ANÁLISE DE REGULARIDADE DO PAR

Recebida a manifestação da pessoa jurídica ao relatório final ou transcorrido o prazo de que trata o art. 22 da IN CGU nº 13/2019, a corregedoria ou o órgão que exerça as funções correcionais deverá realizar a análise de regularidade do PAR. A análise da corregedoria deverá incluir necessariamente o exame de todos os argumentos apresentados pela peça da defesa, caso existente, mas também de todos os aspectos formais e materiais do PAR.

É importante pontuar que é por ocasião da intimação para apresentação de alegações ao relatório final, que a pessoa jurídica processada tem conhecimento das imputações efetivamente atribuídas, das sanções sugeridas e da dosimetria aplicada pela CPAR. Por meio de suas alegações finais, é esperado (e tal prática tem se verificado nos casos concretos) que o acusado faça questionamentos sobre aspectos formais e materiais do PAR. Foi exatamente por esse motivo que a IN CGU nº 13/2019 incluiu a necessária manifestação da unidade correcional, antes do parecer jurídico do órgão de assistência jurídica (esta, por sua vez, prevista no art. 6º, §2º da Lei nº 12.846/2013).

Assim, é esperado que a unidade de corregedoria não se limite apenas a avaliar os aspectos meramente formais do PAR, mas sim sua regularidade num sentido amplo. Nessa perspectiva, além de opinar sobre a observância ao rito formal do PAR, a unidade de corregedoria deverá se manifestar sobre: (i) a suficiência das medidas adotadas pela CPAR; (ii) a correção das conclusões da CPAR; e (iii) a adequação das sanções sugeridas.

Importante destacar, por fim, que a corregedoria deverá realizar a análise de regularidade do PAR, ainda que a pessoa jurídica não tenha exercido o direito de se manifestar após a elaboração do relatório final.

Sobre o assunto, vale citar que a Corregedoria-Geral da União já emitiu a Nota Técnica nº 1.370/2020/CGUNE/CRG, cujas conclusões são aqui transcritas:

- I - A análise de regularidade do processo prevista no artigo 23 da IN nº 13/2019 permite às unidades de correção que apreciem todos os aspectos do processo, seja na sua forma, mérito ou legalidade;
- II- Mesmo nos casos de não apresentação da manifestação de defesa disposta no art. 22 da IN nº 13/2019, desde que motivadamente, a autoridade instauradora poderá determinar que seja procedida a análise de regularidade do processo pela unidade de correção.

Além disso, cabe ressaltar que a CGU, com intuito de orientar as Unidades Setoriais do Sistema de Correção do Poder Executivo Federal (Siscor), também disponibiliza um modelo de Análise de Regularidade no PAR no Manual Prático de PAR, acessível a partir do seguinte link: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par> > “Modelos de Peças Processuais” > “Modelo NT Análise de Regularidade”.

De igual modo, no Repositório de Precedentes de Processos Administrativos de Responsabilização Concluídos disponibilizado pela CGU, acessível a partir do link: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/responsabilizacao-de-entes-privados/precedentes>, é possível consultar exemplos concretos de Nota Técnicas de Análise de Regularidade no PAR, como se verifica no link seguir: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94554/4/Nota_Tecnica_86_2025_analise_regularidade Brenda e Leidi.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/94554/4/Nota_Tecnica_86_2025_analise_regularidade_Brenda_e_Leidi.pdf)

12. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO

Encerrada a fase de instrução com a elaboração do relatório conclusivo da comissão acerca da apuração e eventual responsabilização da pessoa jurídica, adentra-se na fase de julgamento.

O julgamento é a fase final do PAR, oportunidade em que a autoridade administrativa competente recebe as conclusões de todo o trabalho processual desenvolvido pela comissão processante, após a suficiente produção de provas e exercício efetivo ou potencial do direito de defesa.

O ato de julgamento contempla o momento decisivo do processo administrativo, uma vez que a autoridade julgadora deverá decidir sobre a comprovação ou não da materialização da infração administrativa, mensurando de forma criteriosa e fundamentada as provas coletadas nos autos em cotejo com os fundamentos exarados na defesa e no relatório elaborado pela comissão, para então formar juízo conclusivo em torno da conduta imputada à pessoa jurídica processada¹⁰³.

12.1. AUTORIDADE COMPETENTE

Nos termos do art. 8º da Lei Anticorrupção, o julgamento do processo administrativo de responsabilização de pessoa jurídica cabe à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvada a possibilidade de posterior delegação, não se admitindo, entretanto, a possibilidade de subdelegação (§ 1º).

Concluídos os trabalhos de apuração e a análise da defesa escrita eventualmente apresentada pela pessoa jurídica, a comissão elaborará **relatório** a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas, a dosimetria da multa ou o arquivamento do processo.

Desta forma, evidencia-se que a comissão deverá, ao cabo da apuração que conduziu, ser **conclusiva** se os fatos apurados configuram atos lesivos à administração pública, conforme os tipos descritos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, e se eles podem ser imputados à pessoa jurídica que figurou como parte no PAR. Em caso positivo, a comissão irá sugerir as sanções cabíveis ao caso e descrever a dosimetria utilizada para o cálculo da multa a ser aplicada, caso tal penalidade tenha sido sugerida no relatório final. Se, por outro lado, a comissão estiver convencida de que os fatos apurados não ensejam a responsabilização da pessoa jurídica em face da qual o PAR foi instaurado, seja pela comprovação obtida no correr da fase instrutória, seja pelo acolhimento dos argumentos apresentados pela defesa da pessoa jurídica, o arquivamento do processo deverá ser sugerido à autoridade julgadora.

Caso o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação da defesa escrita tenha transcorrido sem que a pessoa jurídica tenha se manifestado, a comissão procederá à elaboração do relatório final com base exclusivamente nas provas produzidas e juntadas no PAR.

Importante registrar que, após a elaboração do relatório final, o PAR será remetido à autoridade competente, a qual intimará a pessoa jurídica para, querendo, manifestar-se no prazo máximo de **10 (dez) dias**, conforme se verifica do disposto no art. 12 do Decreto nº 11.129/2022. Transcorrido o

103 RIBEIRO, Op. Cit, p. 173.

prazo, a autoridade instauradora determinará à corregedoria da entidade ou à unidade competente que analise a regularidade e mérito do PAR. Após referida análise, o PAR será encaminhado à autoridade competente para julgamento, o qual será precedido de manifestação jurídica, elaborada pelo órgão de assistência jurídica competente (art. 13 do Decreto nº 11.129/2022).

Cumpra assinalar que nas situações em que a comissão tenha sugerido a aplicação das sanções previstas na Lei nº 12.846/2013, a manifestação prévia da Advocacia Pública ou do órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público é obrigatória para que a autoridade julgadora profira sua decisão, conforme se depreende do disposto no § 2º do art. 6º da LAC.

Entretanto, cabe mencionar que, apesar de o parecer necessariamente compor o procedimento administrativo, nada obstante as suas razões então exaradas, não necessariamente vincularão a autoridade julgadora, desde que apresente os pressupostos de fato e de direito que amparam a compressão jurídica em contrário ao que foi exarado¹⁰⁴.

Outrossim, conforme já mencionado, a Lei nº 12.846/2013, art. 8º, § 2º, c/c o Decreto 11.129/2022, art. 17, incisos I e II, conferiu à CGU competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento na referida Lei, para exame de sua regularidade ou para correção do seu andamento. Assim, não há dúvidas de que, no exercício de tais competências, a CGU poderá proceder ao seu julgamento.

Quanto aos processos administrativos decorrentes de atos ilícitos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, por se tratar de competência exclusiva da CGU, o seu correspondente julgamento será exercido também de forma exclusiva pela CGU, nos termos do art. 9º da LAC.

12.2 VINCULAÇÃO RELATIVA DO RELATÓRIO DA COMISSÃO

Uma das funções do relatório final é emitir opinião sobre a responsabilização da pessoa jurídica. Logo, a comissão processante sugere à autoridade julgadora o acatamento integral de sua própria convicção formada ao longo da apuração, de forma que haja plena confluência entre o entendimento do colegiado apurador e a decisão a ser externada posteriormente pela autoridade julgadora. Todavia, na seara do processo administrativo sancionador, o caráter opinativo do relatório conclusivo assume feição totalmente diferenciada das usuais peças processuais de índole meramente sugestiva.¹⁰⁵

A motivação do ato de julgamento é formalidade essencial, cuja inobservância inquirará inevitavelmente o elemento decisório de nulidade insanável, nos termos do art. 50 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

Assim, é imprescindível a demonstração de motivação substancial do ato de julgamento, exigindo-se perfeita conformação entre os motivos invocados como determinantes do ato punitivo e os elementos fáticos e jurídicos comprovados nos autos do processo administrativo sancionador¹⁰⁶.

104 Idem, p. 176.

105 Idem, p. 153.

106 Idem, p. 176.

Nesse sentido, em regra, o relatório final elaborado pela comissão processante vinculará à autoridade julgadora. No entanto, isso não significa que a autoridade julgadora estará sempre subjugada ao entendimento externado pela comissão processante, afinal o mencionado efeito do relatório final produz apenas **vinculação relativa**, detendo o julgador factível possibilidade de discordar do órgão colegiado, desde que o faça com fundamentos nas provas insertas nos autos do processo administrativo. Ou seja, o que de fato vincula a autoridade julgadora ou a autoridade administrativa processante, a exemplo da comissão, são os elementos probatórios coligidos nos autos do PAR, demonstrando as sensíveis premissas que lastreiam a congruência das conclusões exaradas¹⁰⁷.

Entretanto, tal regra não foi prevista expressamente na Lei nº 12.846/2013. Porém, foi contemplada no bojo do Decreto nº 11.129/2022, nos termos do parágrafo único, do art. 13, consignando-se que eventual decisão contrária ao relatório da comissão “*deverá ser fundamentada com base nas provas produzidas no PAR*”, em alinhamento com o já previsto no art. 168 da Lei nº 8.112/1990, que regula o regime disciplinar dos servidores públicos da União.

Cumprir reiterar que o efeito vinculativo do relatório final deve ser entendido em termos relativos, uma vez que poderá ser desconstituído pelas próprias provas juntadas aos autos, de forma que autoridade julgadora poderá agravar ou abrandar a sanção administrativa proposta, ou mesmo isentar a pessoa jurídica de responsabilidade, sempre que demonstrar que o relatório da comissão contrariou as provas dos autos.¹⁰⁸

Outrossim, a autoridade julgadora poderá se valer da técnica da remissão não contextual, em que a motivação se encontra em documentos diverso do ato de julgamento proferido, consoante também estabelecido no art. 50, da Lei nº 9.784/1999. Assim, o ato de julgamento poderá incorporar como seus os fundamentos de fato e de direito já externados no bojo do relatório da comissão processante ou parecer do órgão de assessoria jurídica, desde que tais peças processuais revelem suficiente fundamentação do ato administrativo sancionador de forma explícita, clara e congruente na indicação de todos os fatos relevantes e fundamentos jurídicos que foram determinantes na tomada de decisão, inclusive, em atenção também ao princípio do contraditório, com o exame circunstanciado de todos os argumentos fáticos e jurídicos deduzidos na peça de defesa¹⁰⁹.

A decisão administrativa proferida pela autoridade julgadora ao final do PAR deverá ser publicada no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do órgão ou entidade público responsável pela instauração do PAR, a par do comando constante do art. 14, do Decreto nº 11.129/2022. Na hipótese de decisão contrária ao relatório da comissão, a autoridade julgadora deverá fundamentá-la com base nas próprias provas produzidas no PAR.

Da decisão administrativa sancionadora proferida pela autoridade competente, caberá pedido de reconsideração, com efeito suspensivo, no **prazo de 10 (dez) dias**, contado da data de publicação da decisão, sendo que a autoridade julgadora terá o prazo de 30 (trinta) dias para decidir e publicar nova decisão.

A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no **prazo de 30 (trinta) dias**, contados do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração. Se a pessoa jurídica sancionada tiver apresentado pedido

107 Idem, p. 173.

108 Idem, p. 154.

109 Idem, p. 177.

de reconsideração, mas a decisão administrativa sancionadora tiver sido mantida, será concedido novo prazo de trinta dias para cumprimento das sanções impostas, contado da data de publicação da nova decisão.

12.3 APURAÇÃO E JULGAMENTO CONJUNTO

Conforme apontado alhures, algumas situações fáticas poderão ensejar a prática de irregularidades enquadráveis administrativamente tanto na Lei nº 12.846/2013, quanto em normas de licitações e contrato, sobretudo a Lei nº 14.133/2021.

Assim, desde que garantido o devido processo legal, com todos os seus consectários jurídicos, principalmente, contraditório e ampla defesa, deve-se reconhecer o caráter meramente instrumental do processo, de forma que as infrações administrativas, ainda que previstas em leis diversas, poderão ser apuradas no bojo de um único processo, no caso em tela, o PAR¹¹⁰.

Assim, por exemplo, a prática do ato lesivo descrito na LAC em seu art. 5º, IV, “a” (frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público) também pode configurar a infração administrativa prevista no art. 155, XI, da Lei nº 14.133/2021 (praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação), uma das hipóteses sancionadas com a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Tendo em vista que situações como essas poderiam gerar a instauração de processos administrativos sancionadores distintos, submetidos a procedimentos igualmente diferentes e, muito possivelmente, instruídos por comissões distintas, não é difícil constatar o grave cenário de insegurança jurídica que seria imposto às pessoas jurídicas que estivessem sendo processadas naqueles feitos administrativos.

Por esse motivo, o art. 159, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que quando os atos previstos como infrações administrativas naquela Lei também sejam tipificados como atos lesivos da Lei nº 12.846/2013, eles deverão ser apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na LAC. Tal situação ocorrerá, notadamente, quando os fatos sob apuração puderem caracterizar as infrações indicadas nos incisos VIII a XII, do art. 155, da Lei nº 14.133/2021.

A respeito, vale aqui destacar a importância de uma interação estreita entre a Corregedoria ou unidade responsável pela investigação de atos tipificados na LAC e o setor responsável pela condução dos processos de licitação e contratos. Conforme disciplinar o §2º, do art. 16, do Decreto nº 11.129/2022, caberá ao chefe da unidade responsável no órgão ou entidade pela gestão de licitações e contratos o dever de comunicar à autoridade competente para instaurar o PAR sobre eventuais fatos que configurem simultaneamente atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 e infrações às normas de licitações e contratos.

Nesse sentido, é interessante e relevante que os servidores que lidam com licitações e contratos sejam treinados na matéria relacionada à Lei nº 12.846/2013 para que possam assim atuar de forma relevante na detecção e reporte de situações que mereçam tratamento pela LAC.

Outra questão relevante diz respeito à competência para julgamento do processo em tais circunstâncias, considerando a possibilidade de a Comissão de PAR sugerir, além das penalidades

110 Idem, p. 177.

da LAC, também a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. Isso porque a aplicação de tal sanção, no Poder Executivo federal, é de competência exclusiva de Ministro de Estado ou da autoridade máxima da autarquia ou fundação e, portanto, não podem ser delegadas. Já o julgamento do processo administrativo de responsabilização é originariamente competência da autoridade máxima do órgão, mas passível de delegação. Logo, é possível que, num caso concreto, haja autoridades com competências distintas para julgar o PAR e aplicar a sanção de inidoneidade.

Objetivando minimizar esta instabilidade processual, o Decreto nº 11.129/2022 determinou, em seu art. 16, § 1º, estabelece que nessas situações o processo será encaminhado primeiramente para o julgamento da autoridade de maior nível hierárquico:

*Art. 16. Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846/2013, **serão apurados e julgados conjuntamente**, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.*

§ 1º Concluída a apuração de que trata o caput e havendo autoridades distintas competentes para julgamento, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência, tendo precedência o julgamento pelo Ministro de Estado competente.

§ 2º Para fins do disposto no caput, o chefe da unidade responsável no órgão ou entidade pela gestão de licitações e contratos deve comunicar à autoridade prevista no art. 3º sobre eventuais fatos que configurem atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013. (grifos acrescidos)

Em harmonia com as regras de competência legalmente estabelecidas, por força da autoridade administrativa competente, em consonância com o princípio constitucional do juiz natural na esfera administrativa, concluída a apuração conjunta por meio de PAR, e ocorrendo de as autoridades competentes para julgamento serem distintas, o processo será encaminhado primeiramente àquela de nível mais elevado, para que julgue no âmbito de sua competência, tendo precedência o julgamento pelo Ministro de Estado competente.

De outro lado, não haverá maiores controvérsias sempre que houver identidade entre as instâncias de julgamento.

13. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

De acordo com os princípios que regem os procedimentos administrativos, dentre eles o da ampla defesa, o ordenamento jurídico possibilita ao administrado o direito de ter a decisão que, eventualmente lhe seja desfavorável, reavaliada. Essa reavaliação, em regra, ocorre mediante a interposição de recurso pela parte interessada.

No âmbito do PAR, a Lei nº 12.846/2013 não trouxe qualquer disposição expressa no que diz respeito à interposição de recurso administrativo.

A referida falta de previsão no bojo daquela norma possivelmente se deve ao fato de que o processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas, tal como ali regulamentado, é submetido a julgamento pela autoridade máxima do órgão ou entidade; ou seja, não existe autoridade superior apta a reexaminar o ato, cabendo ao interessado apenas a oposição de pedido de reconsideração.

O pedido de reconsideração, a ser examinado pela própria autoridade que proferiu o julgamento, possui previsão no art. 15 do decreto regulamentador:

Decreto nº 11.129/2022

Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.

§ 2º A autoridade julgadora terá o prazo de trinta dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão.

§ 3º Mantida a decisão administrativa sancionadora, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para o cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão. Conforme se verifica no caput do art. 15, foi atribuído efeito suspensivo ao pedido de reconsideração. Tal efeito emana, geralmente, da existência de justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução da sanção administrativa.

Em regra, as sanções administrativas produzem efeitos imediatamente, ou seja, independentemente da sujeição a recurso e de sua efetiva interposição.

O decreto regulamentador da LAC, portanto, inovou ao atribuir automaticamente efeito suspensivo ao pedido de reconsideração no âmbito do PAR, inovação essa, segundo Márcio de Aguiar Ribeiro¹¹¹, que se coaduna com preceitos de razoabilidade e segurança jurídica, em razão da complexidade do referido processo e dos efeitos seriamente gravosos decorrentes da execução das correspondentes sanções administrativas.

111 RIBEIRO, Op. Cit..

Como visto no tópico anterior, a competência para julgamento do PAR, no âmbito do Poder Executivo federal, é da autoridade máxima do órgão (Ministro de Estado), sendo esta, no caso das empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas, o seu presidente ou detentor de cargo com hierarquia equivalente.

Tal competência, contudo, pode ser delegada, nos termos do art. 8º, § 1º da LAC. Com o exercício dessa delegação, outra autoridade administrativa, subordinada à autoridade máxima do órgão ou entidade processante, efetuará o julgamento, de forma que a ela, investida na competência de autoridade máxima, deverá ser dirigido eventual pedido de reconsideração.

Por fim, cumpre destacar, nos casos de apuração conjunta, que as autoridades competentes para a aplicação das sanções previstas nas normas de licitações não necessariamente se identificam com aquelas da Lei Anticorrupção.

A existência de autoridades distintas para julgamento também provocará a existência de ritos recursais distintos. Nesse caso, deverá ser adotado procedimento similar àquele previsto para o julgamento em que foi aplicada a sanção (art. 16, § 1º, do Decreto nº 11.129/2022), tendo precedência o julgamento pela autoridade de nível mais elevado.

14. PENALIDADES

14.1 PENALIDADES ADMINISTRATIVAS DA LAC

14.1.1 PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

O inciso II do artigo 6º da Lei Anticorrupção menciona expressamente a publicação extraordinária da decisão condenatória como penalidade aplicável no âmbito do PAR¹¹²; além de informar a sociedade civil da condenação do ente privado por ato de corrupção, a publicação extraordinária da decisão condenatória possui caráter punitivo na medida em que atinge a imagem da condenada, possuindo ainda efeito dissuasório e pedagógico. Conforme ensinamento de Márcio de Aguiar Ribeiro¹¹³, esse tipo de sanção é legítimo e tem origem no Direito Internacional, *in verbis*:

Buscando dar maior efetividade ao sistema de conformidade às obrigações internacionais, os mais diversos organismos internacionais passaram a adotar a aplicação de sanções do tipo name and shame, que consiste em causar vergonha ao infrator perante a comunidade internacional, em razão da inobservância dos deveres fixados em tratados e convenções internacionais, a exemplo das famosas “listas negras”.

Conforme previsto na Lei Anticorrupção, a publicação extraordinária da decisão condenatória será na forma de extrato, o ente privado punido deve arcar com a integralidade dos custos e será feita necessária e cumulativamente¹¹⁴: a) por meio de edital afixado, por no mínimo 30 dias, no estabelecimento do ente privado punido ou no local de exercício de sua atividade; b) no sítio eletrônico do ente privado; c) em meios de comunicação de grande circulação, especificamente na área da prática da infração e também na de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional.

Por seu turno, o Decreto nº 11.129/2022 fixou regras importantes para a publicação extraordinária da decisão condenatória, dentre as quais se destacam: a) a obrigatoriedade da aplicação dessa penalidade em todas as situações de condenação e de forma cumulada com a multa (artigo 19)¹¹⁵; b) a publicação no sítio eletrônico do condenado será mantida em destaque na página principal e em edital afixado no próprio estabelecimento pelo prazo mínimo de 30 dias (artigo 28, incisos II e III); c) o prazo de 30 dias para o cumprimento da obrigação (§1º e §3º do artigo 15). Importante ressaltar que, nas publicações por meio de afixação de edital e de banner em sítio eletrônico, o prazo de 30 dias é o mínimo a ser imposto; portanto, entende-se que esse prazo mínimo é adequado somente

112 Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções: [...] II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

113 RIBEIRO, Op. cit., p. 192-193.

114 O § 5º do artigo 6º da Lei Anticorrupção prevê: “A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.”

115 Por força do § 1º do artigo 6º da Lei Anticorrupção, a publicação extraordinária da decisão condenatória é autônoma, podendo ser aplicada isolada ou cumulativamente com outras penalidades administrativas e judiciais. Todavia, por disposição do decreto regulamentador, no âmbito do Poder Executivo federal, essa penalidade se associa necessariamente a multa em todas as decisões condenatórias.

aos casos de menor gravidade, por se tratar do piso da pena. Logo, caso presentes elementos que justifiquem a imposição de sanção mais gravosa, pode a autoridade determinar prazo superior a 30 dias, de forma proporcional e razoável à conduta praticada e aos demais elementos de que tratam o art. 7º da Lei Anticorrupção.

Quanto às formalidades para cumprimento da obrigação, o art. 28 do Decreto nº 11.129/2022 apenas reforça que o ente privado sancionado deverá providenciar a publicação do extrato da decisão cumulativamente nos seguintes canais:

I - em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

II - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo mínimo de trinta dias; e

III - em seu sítio eletrônico, pelo prazo mínimo de trinta dias e em destaque na página principal do referido sítio.

Parágrafo único. A publicação a que se refere o caput será feita a expensas da pessoa jurídica sancionada.

A legislação federal é omissa em diversos pontos, conferindo à autoridade de julgamento certa margem de discricionariedade, com observância das regras gerais e das peculiaridades do caso concreto, inclusive da gravidade dos atos praticados. Nesse sentido, recomenda-se que a decisão: a) defina precisamente os locais eletrônicos e físicos nos quais o banner e o edital deverão ser afixados; e b) estabeleça o tempo de manutenção da publicação nesses locais.

No capítulo sobre cumprimento das sanções, este manual apresenta maiores informações sobre os requisitos das publicações que a CGU tem entendido como necessários para caracterizar-se o cumprimento deste tipo de sanção.

Além disso, tanto a Lei Anticorrupção como seu regulamento prescrevem que a publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato, sem detalhar exatamente seu conteúdo e as formalidades acessórias da publicação. Nesse sentido, considerando as decisões já publicadas pela CGU¹¹⁶ e sua competência no SISCOR, recomenda-se que conste do extrato e conseqüentemente da íntegra da decisão condenatória os elementos mínimos abaixo elencados:

- Número do processo administrativo de responsabilização de ente privado com menção de sua instauração com base na Lei nº 12.846/2013;
- Nome dos entes privados condenados e seus respectivos CNPJs;
- Nome da autoridade administrativa responsável pela decisão;
- Data da decisão;
- Menção expressa de que se trata de decisão condenatória;
- Fundamento da decisão, podendo ser feita apenas a remissão ao documento do qual consta a recomendação técnica;

116 Salutar mencionar como principais referências as decisões dos processos NUP 00190.105384/2018-01 e NUP 00190.106166/2019-67, disponíveis respectivamente em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decisao-de-15-de-setembro-de-2020-283217967> e <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decisao-de-15-de-setembro-de-2020-283218062>.

- Dispositivos violados da Lei nº 12.846/2013;
- Descrição objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica e a descrição das circunstâncias relevantes;
- Penalidades aplicadas, com menção específica para o caso de multa do seu valor em moeda corrente, da alíquota de referência aplicada, do valor do faturamento bruto do ente privado¹¹⁷ e do ano-base adotado para o cálculo;
- Obrigação de reparação dos danos causados, independentemente da conclusão da sua apuração final.

Por fim, cabe salientar entendimento uniformizado pela CGU a partir do Enunciado SIPRI/CGU nº 8/2025, aprovado pela Portaria CGU nº 3.032, de 9 de setembro de 2025, no sentido de que a condenação em PAR enseja, necessariamente, a aplicação cumulativa da publicação extraordinária de decisão condenatória e da multa. Segue remissão ao enunciado:

Enunciado SIPRI/CGU nº 8/2025

As condenações em Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), com fundamento na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), implicam a aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 6º, incisos I e II, do mencionado diploma legal. Ressalva-se a possibilidade de aplicação isolada da penalidade de multa, sem cumulação com a de publicação extraordinária da decisão condenatória, nos casos de celebração de Acordo de Leniência ou Termo de Compromisso.

Diante disso, no âmbito do Poder Executivo Federal, a aplicação isolada de sanção da LAC só se torna possível em casos de Acordo de Leniência ou Termo de Compromisso.

14.1.2 MULTA

A Lei Anticorrupção estabelece que, pela prática dos atos lesivos, a pessoa jurídica poderá ser apenada com multa administrativa 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 norma ainda estabelece que a multa nunca poderá ser inferior à vantagem auferida pela prática do ato lesivo, quando possível tal estimativa.

O cálculo da multa será detalhado em capítulo específico deste manual, assim como será abordado oportunamente o cumprimento da sanção.

14.2 PENALIDADES DAS NORMAS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A responsabilização administrativa de entes privados tem respaldo de múltiplas fontes normativas. Encontram-se à disposição da Administração os preceitos da Lei nº 14.133/2021 (arts. 155 a 163), Lei nº 12.846/2013 (arts. 5º a 7º) e Lei nº 13.303/2016 (arts. 82 a 84). As penalidades previstas nos diplomas podem ser cominadas aos infratores de modo isolado ou cumulado, dependendo da subsunção do caso concreto em um ou em mais de um dispositivo legal, o que evidencia a necessidade de diálogo das normas para harmonia do sistema.

¹¹⁷ Caso não seja possível adotar o critério do valor do faturamento bruto do ente privado, a Lei Anticorrupção estabelece que a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

Em especial, as leis de contratações públicas (Leis nº 14.133/2021, e nº 13.303/2016) comungam de pressupostos e sanções, permitindo a análise concomitante das disposições normativas. Apesar de algumas referências à Lei nº 12.846/2013, o foco dirige-se doravante às penalidades que decorrem do vínculo entre o Estado e os licitantes ou contratados.

Nesse sentido, expor-se-ão os seguintes tópicos para a exposição do assunto: (i) espécies de sanção; (ii) campo de abrangência das leis vigentes; (iii) proibição de contratar com o Poder Público; (iv) hipóteses de cumulação de apurações. O objetivo é discorrer a respeito dos aspectos práticos que a literatura especializada consolidou, mantendo-se a atenção às polêmicas relevantes à condução dos trabalhos de responsabilização de pessoas jurídicas.

As sanções administrativas subdividem-se em:

- a. Advertência (art. 156, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e art. 83, inciso I, da Lei nº 13.303/2016);
- b. Multa (art. 156, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 e art. 83, inciso II, da Lei nº 13.303/2016);
- c. Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (art. 156, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 e art. 83, inciso III, da Lei nº 13.303/2016);
- d. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (art. 156, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021);
- e. Publicação extraordinária da decisão condenatória à custa do infrator (art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013);
- f. Descredenciamento do SICAF e de sistemas congêneres (art. 7º da Lei nº 10.520/2002).

14.2.1 ADVERTÊNCIA

A advertência é aplicável a infrações com reduzida lesividade, como as pequenas falhas na execução contratual, cuja reparação é sanável, justamente para instar o ente privado a promover as diligências necessárias à normalização das obrigações, além de não incorrer em transgressão novamente.

A penalidade tem fundamento no art. 156, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e art. 83, inciso I, da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Empresas Estatais). Não há diferença de fundo em razão dos diplomas legais. Contudo, de acordo com Marçal Justen Filho¹¹⁸, podem-se identificar dois principais efeitos decorrentes da advertência.

O primeiro implica a submissão do punido à fiscalização mais acurada por parte da Administração, recrudescendo-se o acompanhamento estatal da atuação do particular frente às cláusulas contratuais. O segundo concerne à possibilidade de motivar o agravamento doutra pena na eventualidade de reincidência genérica ou específica do infrator, contanto que a sanção subsequente seja infligida no contexto da mesma relação contratual¹¹⁹.

118 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, 14ª edição, p. 891.

119 De acordo com Marçal Justen Filho, “O art. 87 da Lei 8.666/1993 contempla elenco das sanções administrativas. São elas a advertência, a multa, a suspensão temporária do direito de licitar e de contratar com a Administração e a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública. As duas primeiras sanções são internas ao contrato, porquanto exaurem seus efeitos no âmbito de cada contratação. As outras duas são externas, já que se aplicam fora dos limites do contrato de que se trate.” – frisos nossos (JUSTEN FILHO, Op. Cit., p. 422.).

14.2.2 MULTA

A multa é a espécie de sanção mais recorrente entre as opções legislativas. Ela tem previsão em todos os diplomas legais arrolados (art. 156, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013 e art. 83, inciso II, da Lei nº 13.303/2016). Trata-se de punição pecuniária decorrente de infração de obrigações contratuais ou deveres legais. Ademais, somente a multa é passível de cumulação com as outras reprimendas do mesmo diploma legal, conforme o art. 156, 7º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 83, § 2º, da Lei nº 13.303/2016.

A Lei nº 12.846/2013 é a única fonte normativa que dispõe acerca dos limites da multa. O art. 6º, inciso I e § 4º, da Lei nº 12.846/2013 coarcta a pretensão punitiva da Administração a patamares mínimo e máximo da pena como medida de proporcionalidade em abstrato. Quanto às demais leis de regência, o legislador escolheu delegar a aplicabilidade da espécie ao administrador, condicionando-a à previsão nos instrumentos convocatório e contratual, os quais devem indicar o percentual da multa, a sua natureza jurídica (moratória ou compensatória) e as respectivas hipóteses de incidência.

4. Inviável a aplicação de penalidade ao adjudicatário que se recusa a assinar o contrato (Lei 8.666/93, art. 81) sem que ela tenha sido prevista no edital (art. 40, III, do referido diploma legal).

(STF, REsp 709.378/PE, 1ª Turma, rel. Ministro. Teori Zavascki, DJE 03/11/2008)

O art. 92, inciso XIV, da Lei nº 14.133/2021 reza: “São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo”. De modo similar, o legislador positivou o comando do art. 69, inciso VI, da Lei nº 13.303/2016: “São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei: [...] os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas”.

A multa tem natureza moratória ou compensatória. A primeira tem fundamento no caput do art. 162, da Lei nº 14.133/2021 (art. 82, caput, da Lei nº 13.303/2016), tendo em vista o atraso injustificado da execução contratual. A segunda assenta-se no art. 156, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 (art. 83, inciso II, da Lei nº 13.303/2016), incidindo nos casos de infrações administrativas previstas naquela Lei, incluindo a inexecução parcial ou total do contrato. Em ambas as situações, a finalidade é indenizar a Administração dos prejuízos derivados do inadimplemento da obrigação, o que difere da função punitiva da multa do art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, cuja aplicação independe de relação negocial dos entes privados com o Poder Público, consoante o art. 5º, incisos I a III e V, da Lei Anticorrupção.

Como carecem de disciplina normativa os parâmetros utilizados para a definição do percentual da multa, exige-se do administrador a observância dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade com supedâneo do art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei nº 9.784/99. O montante não pode ser inexpressivo, sob risco de torná-la inefetiva. Não obstante, ela tampouco deve ser exorbitante a ponto de ensejar enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Existe controvérsia acerca da fonte para pagamento da multa ante o § 8º, do art. 156, da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre o desconto das parcelas vincendas e a garantia prestada pelo contratado.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

Art. 156 (...)

§ 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

O Tribunal de Contas da União tem-se manifestado refratário ao desconto direto da multa sobre o valor da garantia com o argumento de que o ato poderia implicar uma situação de vulnerabilidade para a Administração, pois quedaria desprovida da integralidade da garantia no decurso da execução do contrato (TCU. Processo nº 012.916/1999-4. Decisão nº 621/2001-Plenário).

*h) possível ilegalidade da cobrança da multa de mora, diretamente do interessado, sem, preliminarmente, deduzi-la do valor da garantia, ditame contido no subitem 15.3.2 do instrumento editalício (matéria objeto dos itens 36, 37 e 38 de fls. 139 e 140 dos presentes autos). No caso em análise, o critério de hermenêutica (sistemático) mais consentâneo com os princípios que regem a Administração Pública impõe concluir pelo não imediatismo da dedução, das multas eventualmente aplicadas, das garantias em poder do agente público, conforme previsto no § 2º do art. 86 do Estatuto Licitatório, cabendo interpretar tal dispositivo primeiro, como suporte jurídico à dedução dos valores de crédito do contratado junto à Administração, e, em segundo lugar, como salvaguarda para o contratado, de forma a evitar - caso a ocorrência motivadora da multa provoque também a rescisão do contrato e a consequente perda dos valores caucionados - o desembolso adicional para pagar débito que a caução absorveu. Por outro lado, a dedução imediata, sem a rescisão ou o término do contrato, consumiria a garantia, deixando a Administração em situação de vulnerabilidade durante parte do período de implementação do contrato. Assim, o melhor entendimento, s.m.j. é de que **o valor da garantia deve manter-se íntegro ao longo da execução do contrato, devendo o agente público primeiramente deduzir dos créditos da contratada o valor da multa eventualmente aplicada, promovendo, a seguir, a cobrança direta ou judicial, somente após, no caso de rescisão contratual, deduzindo-a do valor da garantia.** (grifos acrescentados).*

Assim, o TCU entende imperativo proceder-se à dedução da multa inicialmente em face dos eventuais créditos devidos ao contratado. Caso frustrada, deverá posteriormente ser acionada a cobrança imediata ou judicial para promover-se o abatimento da pena pecuniária afinal sobre a quantia prestada a título de garantia contratual, desde que implique concomitante rescisão do contrato administrativo (arts. 137 a 139, da Lei nº 14.133/2021).

14.2.3 SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO

A pena em questão constitui fato impeditivo ao direito de entes privados de participar de licitações ou celebrar contratos com os entes das Administração direta ou indireta. A sanção tem previsão no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, art. 7º da Lei nº 10.520/2002, art. 47 da Lei nº 12.462/2011, art. 83, inciso III, da Lei nº 13.303/2016 e no art. 156, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Saliente-se que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, continuaram vigentes pelo prazo de 2 (dois) anos da publicação oficial da Lei nº 14.133/2021, sendo esses normativos aplicáveis

aos editais e contratos que a eles fizerem referência, conforme estabelecido nos artigos 191 e 193 da Lei nº 14.133/2021.

Embora em sua essência a penalidade de participar de licitações ou celebrar contratos com o Estado seja a mesma na legislação federal, a previsão da sanção destoa em cada lei no tocante à duração da reprimenda e na sua abrangência subjetiva. Essas diferenças basicamente visam possibilitar a dosimetria da pena, de modo a garantir proporcionalidade e razoabilidade entre a reprimenda e os valores tutelados por cada uma dessas leis.

Em termos de limite temporal da sanção, o art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93 e o art. 83, inciso III, da Lei nº 13.303/2016 preveem o prazo não superior a dois anos de suspensão. O art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e o art. 47 da Lei nº 12.462/2011 dilatam o período da penalidade para até 5 anos. Por seu turno, a recente Lei nº 14.133/2021 prescreve que a sanção pode ser aplicada pelo prazo máximo de 3 anos.

Além disso, quanto a amplitude da punição, o art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93 diz que a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar se aplica à “Administração”, enquanto a declaração de inidoneidade atinge a “Administração Pública”, in verbis:

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: (...)

III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. – Destaques nossos.

Com base na interpretação do conceito de “Administração” e sua diferença com a expressão “Administração Pública”, constituíram-se duas correntes interpretativas quanto ao âmbito de aplicação subjetiva dessa penalidade prevista no inciso III do art. 87 da Lei nº 8.666/93. Para a primeira corrente, haja vista a terminologia eleita pelo legislador no art. 6º, incisos XI e XII, da Lei nº 8.666/93, o impedimento de licitar e contratar com a Administração seria aplicável restritivamente ao órgão, entidade ou unidade administrativa que a impôs ao particular, já que esse seria a interpretação autêntica do termo “Administração” previsto na própria Lei nº 8.666/93¹²⁰. A segunda corrente autorizaria a extensão dos efeitos do impedimento de licitar e contratar para abranger todos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, aplicando-se o mesmo tratamento legalmente previsto da declaração de inidoneidade, em especial em função do princípio da moralidade administrativa, para não permitir que um ente privado, que já se comportara de maneira inadequada perante o Estado, possa contratar novamente com a Administração Pública durante o período em que estivesse impedida, o que tornaria esta suspensão na prática ineficaz e desprovida de sentido.

Embora a celeuma ainda esteja em discussão no Poder Judiciário, a AGU adotou a jurisprudência majoritária do Tribunal de Contas da União e consolidou sua posição no Parecer nº 00003/2021/

120 Segundo o art. 6º, incisos XI e XII, da Lei nº 8.666/93, Administração Pública significa 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”, ao passo que a “Administração” consiste em “órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente”.

CNLCA/CGU/AGU, de 29 de julho de 2021, aprovado pelo Despacho nº 00597/2021/GAB/CGU/AGU do Consultor-Geral da União:

“1) A suspensão temporária de licitar e contratar, prevista no inciso III do artigo 87, da Lei nº 8.666/93, possui efeito com amplitude subjetiva restrita, afetando apenas o direito de licitar ou contratar em relação ao órgão sancionador.

2) A sanção suspensão aplicada por órgão do Exército Brasileiro gera restrições em relação às licitações e contratações das demais unidades do Exército Brasileiro, mas não deve gerar restrições aos órgãos das demais Forças (Marinha e Aeronáutica), da mesma forma ocorrendo quando esta sanção for aplicada por um órgão da Marinha ou da Aeronáutica.”

Além de fomentar a segurança jurídica e garantir a dosimetria da pena, essa interpretação do art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93 guarda consonância com o princípio da reserva legal, da interpretação restritiva das normas punitivas e ainda com a interpretação literal do texto normativo que diferencia “Administração” de “Administração Pública”.

Por seu turno, o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e o art. 47 da Lei nº 12.462/2011 estabelecem o impedimento de licitar e contratar com “União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”, desde que o ente privado cometa alguma das transgressões previstas nos dispositivos, o que se aplica aos pregões e aos certames sob o regime diferenciado de contratações públicas (RDC). Em razão da conjunção “ou” presente na redação do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e do art. 47 da Lei nº 12.462/2011, defende-se que a norma autoriza a alternatividade, o que cinge o efeito da sanção ao ente político licitante (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios). Essa posição tem sido considerada a mais adequada por estar em sintonia com o princípio da reserva legal, da interpretação restritiva das normas punitivas e ainda com a interpretação literal do texto normativo que diferencia as conjunções aditivas e alternativas¹²¹.

O art. 83, inciso III, da Lei nº 13.303/2016 adota, por sua vez, a textualidade da interpretação restritiva sobre o art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93: “suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos”. Com a substituição do vocábulo “Administração” por “entidade sancionadora”, o legislador elege a vertente restritiva, restringindo os efeitos impeditivos apenas às licitações e contratações da empresa estatal que cominou a sanção ao ente privado.

Já a Lei nº 14.133/21, no § 4º do artigo 156, prevê que o impedimento de licitar e contratar “impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos”; dessa forma, a sanção passa a abranger a participação em licitações e a contratação de todo o ente sancionador, compreendendo sua administração direta e indireta, seja da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, englobando inclusive todos os poderes e as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.

Para além dessas divergências interpretativas, certo é que a suspensão temporária de participar de licitação e o impedimento de contratar com a Administração são aplicáveis a infrações com a lesividade média ou grave, comportando-se a gradação do tempo de eficácia de acordo com o dispositivo legal incidente *in casu*. Os tipos que autorizam o ato encontram-se no art. 88 da Lei nº 8.666/93, art. 7º da Lei nº 10.520/2002, art. 47 da Lei nº 12.462/2011 e art. 84 da Lei nº 13.303/2016.

121 Esse entendimento foi recepcionado pelo TCU, vide acórdãos nº 2.242/2013, 2.081/2014 e 2.530/2015, dentre outros.

Eis a lista:

1. tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos (Leis nº 8.666/93 e nº 13.303/2016);
2. tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação (Leis nº 8.666/93 e nº 13.303/2016);
3. demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (Leis nº 8.666/93 e nº 13.303/2016);
4. convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato (RDC e pregão);
5. deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou apresentar documento falso (RDC e pregão);
6. ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado (RDC e pregão);
7. não mantiver a proposta, salvo se em decorrência de fato superveniente, devidamente justificado (RDC e pregão);
8. falhar ou fraudar na execução do contrato (pregão);
9. fraudar a licitação ou praticar atos fraudulentos na execução do contrato (RDC);
10. comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal (RDC e pregão);
11. der causa à inexecução total ou parcial do contrato. (RDC)

Na Lei nº 14.133/21, a penalidade em análise se aplicaria ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155:

- II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;*
- III - dar causa à inexecução total do contrato;*
- IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;*
- V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;*
- VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;*
- VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;*

Diferentemente da declaração de inidoneidade, a aplicação da suspensão ou do impedimento de licitar ou contratar não tem competência exclusiva definida em lei. Por inexistir delimitação legal, aplica-se subsidiariamente a regra do art. 17 da Lei nº 9.784/99, cabendo aos normativos internos do órgão ou da entidade indicar a autoridade competente. Se ausente a norma específica, o julgamento competirá à autoridade de menor grau hierárquico para prolatar a decisão. Eis o entendimento pretoriano pertinente:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO. DIGITALIZAÇÃO DE PROCESSOS. CERTIFICADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. CONSTATAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE INFORMAÇÕES DISCREPANTES QUANTO A REQUISITO CONSTANTE DO EDITAL, DE EXPERIÊNCIA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NAS DEPENDÊNCIAS DO ÓRGÃO CONTRATANTE. QUESTIONAMENTO SOBRE A VALIDADE DO REQUISITO E AO MODO DE REALIZAÇÃO DAS DILIGÊNCIAS DE APURAÇÃO. LICITAÇÃO POSTERIORMENTE REVOGADA. APLICAÇÃO DE PENALIDADE À LICITANTE. IMPUGNAÇÃO.1. A competência exclusiva do Ministro de Estado ou Secretário Estadual ou Municipal, disciplinada no art. 87, §3º, da Lei 8666/93, diz respeito exclusivamente à declaração de inidoneidade de empresa para contratar com a administração pública, não à mera suspensão temporária tratada pelo art. 87, inc. III.(...) (STJ, MS nº 14.991/DF, Relatora Ministra Nancy Andrighi, julgado em 12/05/2011).

14.2.4 DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

A declaração de inidoneidade constitui também um impedimento ao direito dos entes privados de participar de licitações e celebrar contratações com o Poder Público. A sanção estava positivada no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e atualmente encontra-se no art. 156, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Inexiste a celeuma a respeito da amplitude da penalidade, abrangendo órgãos e entidades da Administração Pública nacional (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) por força da terminologia do art. 6º, inciso XI, da Lei nº 8.666/93 e do art. 156, §5º, Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao aspecto temporal, no âmbito da Lei nº 8.666/93, o prazo mínimo de eficácia da pena é dois anos, porém não há previsão de termo final. Para desconstituição da situação jurídica de condenado, o interessado deve promover a reabilitação junto à Administração mediante o ressarcimento do prejuízo por ela experimentado (art. 87, inciso IV e § 3º, da Lei nº 8.666/93).

Já no âmbito da Lei nº 14.133/2021, o prazo mínimo é de três anos e o máximo de seis anos, sendo a reabilitação instituto hábil a reduzir o tempo da sanção estipulado até o prazo mínimo previsto na Lei.

A competência para imposição da sanção é exclusiva de Ministro de Estado e de Secretário Estadual ou Municipal, consoante o art. 87, § 3º, da Lei nº 8.666/93 e art. 156, §6º, Lei nº 14.133/2021. Dessa maneira, as entidades da Administração indireta devem remeter ao órgão da pasta a que se vinculam os casos em que vislumbrem a possibilidade de aplicação da reprimenda. Aliás, o art. 38, inciso III, da Lei nº 13.303/2016 permite tal conclusão manifestamente: “*Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa: [...] declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção*”.

Nesse sentido, posiciona-se o Parecer nº 00296/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que diz:

72. Em relação às penalidades, conforme vimos anteriormente, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, previu apenas aquelas que possam ser aplicadas no âmbito da respectiva entidade, não incluindo a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, uma vez que, no âmbito da União, essa reprimenda somente pode ser aplicada por Ministro de Estado, nos termos do § 3º do artigo 87 da Lei nº 8.666, de 1993.

73. Essa constatação se confirma pela simples leitura dos incisos II e III do artigo 38 da Lei 13.303, os quais fazem a separação entre as punições aplicadas pelas estatais e as impostas pela União e pelas demais unidades da federação. Mais uma vez se confirma que a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, não revogou nenhum dispositivo das Leis nº 8.666, de 1993, e 12.846, de 2013.

74. Isto é, a declaração de inidoneidade é pena que só pode ser aplicada por Ministro de Estado e não foi revogada. Os presidentes das estatais poderão utilizar a Lei nº 13.303/2016 para aplicar as penas ali previstas, mas, sendo o fato mais grave, o Ministro de Estado permanece com sua competência residual para aplicar a declaração de inidoneidade da Lei 8.666/93. E não poderia ser diferente.

75. Decorre da construção teórica do Direito Administrativo a ideia de supervisão ministerial. A PETROBRAS, como órgão da Administração Indireta, se submete à supervisão da Administração Direta, via de regra o Ministério de Minas e Energia, o qual está vinculada por força do art. 61 da Lei 9.478/97. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU, por sua vez, possui competência concorrente para atuação nestes casos, tanto em razão da atribuição de instauração de Processos Administrativos de Responsabilização - PAR, como por desempenhar a função de órgão central em matéria correicional no âmbito do Poder Executivo Federal. Portanto, entender pela inaplicação, pelo Poder Executivo através de Ministro de Estado, da sanção de inidoneidade seria afrontar a própria construção teórica do Direito Administrativo, mormente a teoria relativa à descentralização administrativa e a necessidade de supervisão das entidades da Administração Indireta.

76. Mesmo não havendo mais dúvidas a respeito desse assunto, é importante acrescentar que o caput do artigo 83 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, prevê expressamente que as penalidades ali previstas devem ser aplicadas pela respectiva entidade estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista), ou seja, essa norma não trata de reprimendas cuja competência para aplicação é de autoridade externa. (grifos no original) (fl. 14).

As infrações que justificam a declaração de inidoneidade estão enquadradas no art. 88 da Lei nº 8.666/93, cuja reprodução consta do art. 84 da Lei nº 13.303/2016, reservando-se a competência punitiva à autoridade máxima do Ministério ou da Secretaria que é vítima do ato ilícito, ou que tem o poder-dever de supervisão (tutela) sobre a empresa estatal lesada.

Na Lei nº 14.133/2021, a sanção de declaração de inidoneidade é prevista para as condutas descritas no art. 155, nos incisos VIII a XII, bem como para as condutas previstas nos incisos II a VII do mesmo art. quando “justifiquem a imposição de penalidade mais grave” que o impedimento (conforme art. 156, §6º, Lei nº 14.133/2021).

Lei nº 8.666/93

Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Lei nº 14.133/2021

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

(...)

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

III - dar causa à inexecução total do contrato;

IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

A declaração de inidoneidade pressupõe o cometimento de falta mais grave ou complexa que a ensejadora da suspensão temporária, notadamente quando se demonstrar que o contratado ou licitante agiu com dolo ou má-fé perante o órgão ou ente administrativo, isto é, perpetrou transgressões com alta reprovabilidade, configurando a prática de ato incompatível com a condição de licitante e de contratante com a Administração Pública.

14.2.5 DESCRENCIAMENTO DO SICAF E DE SISTEMAS CONGÊNERES

Em que pese à previsão do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, o descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é consequência da imposição das penas de suspensão e impedimento de licitar e contratar ou de declaração de inidoneidade. Não se trata de sanção autônoma.

Como o SICAF serve de instrumento para cadastramento de potenciais fornecedores, os entes privados impedidos de participar de certames por condenações administrativas automaticamente devem deixar de figurar no cadastro para dar concretude às penalidades que motivaram o descredenciamento.

Convém não olvidar que os requisitos da habilitação de fornecedores podem ser comprovados por meio do SICAF, consoante o art. 3º da IN MPOG/SLTI nº 2/2010: “A habilitação dos fornecedores em licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos pertinentes à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras e publicidade, e a alienação e locação poderá ser comprovada por meio de prévia e regular inscrição cadastral no SICAF, desde que os documentos comprobatórios estejam validados e atualizados.”.

Na realidade, ocorre o registro da sanção que inabilita o fornecedor pelo prazo cabível em lei, conforme se depreende dos arts. 41 e 42 da IN MPOG/SLTI nº 2/2010 por força do art. 14, parágrafo único, do Anexo I do Decreto nº 3.555/2000:

Art. 14 (...)

Parágrafo único. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF, e no caso de suspensão de licitar, o licitante deverá ser descredenciado por igual período, sem prejuízo das multas previstas no edital e no contrato e das demais cominações legais.

Art. 41. Após o registro da sanção, o órgão ou a entidade responsável por sua aplicação realizará comunicação ao fornecedor, informando que o fato foi registrado no SICAF.

Art. 42. Decorrido o prazo da penalidade registrada no Sistema, o fornecedor estará apto a participar de licitações e contratações públicas.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica à declaração de inidoneidade, prevista no inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, caso em que o fornecedor deverá requerer a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

Em comentário à Lei nº 10.520/2002, Marçal Justen Filho preleciona que “[...] o sujeito será descredenciado dos cadastros de fornecedores, se for o caso. Essa consequência é lógica e pressupõe, como é evidente, que o sujeito seja cadastrado. Mas é evidente que o sancionamento do art. 7º impede também que o punido se cadastre supervenientemente, até que seja exaurido o prazo da sanção.”¹²².

Extrapolado o prazo ou implementada a condição da reabilitação, o fornecedor tem direito à participação das contratações públicas, o que inclui a alimentação do cadastro do SICAF com o fim de satisfazer as exigências dos eventuais certames.

14.3 CAMPO DE ABRANGÊNCIA DAS LEIS VIGENTES

As infrações previstas nas leis vigentes dizem respeito a condutas concernentes (i) ao procedimento licitatório, (ii) à execução contratual e (iii) às relações extracontratuais *lato sensu*. Com exceção da Lei nº 12.846/2013, as leis que regem a responsabilidade administrativa dos entes privados versam sobre situações que se encaixam essencialmente nos itens (i) e (ii).

Quanto ao item (i), elencam-se os seguintes atos:

1. tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação (art. 155, inciso XI, da Lei nº 14.133/2021 e art. 84, inciso II, da Lei nº 13.303/2016);
2. convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato (art. 155, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021);
3. deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou apresentar documento falso (art. 155, incisos IV e VIII, da Lei nº 14.133/2021);
4. não mantiver a proposta, salvo se em decorrência de fato superveniente, devidamente justificado; (art. 155, inciso V, da Lei nº 14.133/2021);

122

JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão. 5ª edição. São Paulo: Dialética, 2009, p. 252.

5. fraudar a licitação (art. 155, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021);
6. frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público (art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013);
7. impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público (art. 5º, inciso IV, alínea “b”, da Lei nº 12.846/2013);
8. afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo (art. 5º, inciso IV, alínea “c”, da Lei nº 12.846/2013);
9. fraudar licitação pública (art. 5º, inciso IV, alínea “d”, 1ª parte, da Lei nº 12.846/2013);
10. criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública (art. 5º, inciso IV, alínea “e”, 1ª parte, da Lei nº 12.846/2013).

Quanto ao item (ii), elencam-se os seguintes atos:

1. a recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente (art. 90, § 5º, da Lei nº 14.133/2021);
2. atraso injustificado na execução do contrato (art. 162, da Lei nº 14.133/2021 e art. 82, caput, da Lei nº 13.303/2016);
3. inexecução total ou parcial do contrato (art. 155, incisos I, II e III, da Lei nº 14.133/2021 e art. 83, caput, da Lei nº 13.303/2016);
4. ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado; (art. 155, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021);
5. praticar atos fraudulentos na execução do contrato (art. 155, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021);
6. fraudar contrato decorrente de licitação (art. 5º, inciso IV, alínea “d”, 2ª parte, da Lei nº 12.846/2013);
7. criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para celebrar contrato administrativo (art. 5º, inciso IV, alínea “e”, 2ª parte, da Lei nº 12.846/2013);
8. 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 (art. 5º, inciso IV, alínea “f”, da Lei nº 12.846/2013);
9. manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública (art. 5º, inciso IV, alínea “g”, da Lei nº 12.846/2013).

Quanto ao item (iii), elencam-se os seguintes atos:

1. tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos (art. 84, inciso I, da Lei nº 13.303/2016);
2. demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados (art. 84, inciso III, da Lei nº 13.303/2016);
3. comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza (art. 155, inciso X, da Lei nº 14.133/2021);

4. prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada (art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013);
5. comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na LAC (art. 5º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013);
6. comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados (art. 5º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013);
7. 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 (art. 5º, inciso V, da Lei nº 12.846/2013).

A maior parte das leis de regência pressupõe o vínculo direto ou indireto do ato ilícito com a contratação. Nota-se do art. 88, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, do art. 84, *caput*, da Lei nº 13.303/2016, e do art. 155, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 idêntica diretriz, prevendo que as penas são cominadas em razão dos contratos regidos pelos respectivos diplomas. Por conseguinte, ainda que a infração não ostente um liame imediato com o negócio jurídico, a exemplo do comportamento inidôneo, não é desprezível que se demonstre alguma pertinência da conduta com a relação contratual para legitimar o encaixe no enquadramento.

A Lei nº 12.846/2013 inova a disciplina, porque tipifica atos lesivos que prescindem de relação contratuais com a Administração. A título de ilustração, o oferecimento de vantagem indevida a agente público (inciso I do art. 5º) pode acontecer no contexto do exercício do poder de polícia administrativa com o objetivo de esquivar-se de qualquer medida restritiva do Poder Público ante a atividade econômica da pessoa jurídica.

O fundamento da interpretação decorre do art. 2º da Lei nº 12.846/2013, que estabelece o interesse ou benefício da pessoa jurídica como circunstância elementar normativa dos tipos (*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*). Com tal premissa, o legislador restringiu as condutas que afetam os procedimentos licitatórios e contratos ao rol do inciso IV do art. 5º. É bem mais fácil demonstrar o interesse ou benefício dos entes privados em fraudes contratuais ou licitatórias do que nos comportamentos extracontratuais, porém isso não significa que não há o interesse ou benefício à pessoa jurídica no tocante aos últimos.

A Lei nº 12.846/2013 abrange mais situações do que os outros regimes jurídicos acerca de infrações administrativas. Os enquadramentos da Lei Anticorrupção aplicam-se a atos lesivos referentes a qualquer licitação ou contrato, bem como se amoldam a condutas que não têm pertinência com negócios jurídicos. Quanto à Lei nº 14.133/2021, à Lei nº 8.666/1993, à Lei nº 10.520/2002, à Lei nº 12.462/2011 e à Lei nº 13.303/2016, o vínculo direto ou indireto com a espécie de contratação correspondente é uma constante.

Cada lei de contratação disciplina situações que concernem à seleção de fornecedores e à execução contratual. A Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e a Lei nº 12.462/2011 têm manifesta proximidade em termos de objetivos e princípios. O art. 9º da Lei nº 10.520/2002 (*Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*) e o art. 47, §2º, da Lei nº 12.462/2011 (*As sanções administrativas, criminais e demais regras previstas no Capítulo IV da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicam-se às licitações e aos contratos regidos por esta Lei.*) permitem a aplicação subsidiária das disposições da Lei nº 8.666/1993.

Em contrapartida, a Lei nº 13.303/2016 apresenta regime específico em relação às normas da Lei nº 8.666/1993 e mesmo da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista o art. 68 (*Os contratos de que trata esta Lei [13.303/2016] regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado.*) e outras disposições restritivas da incidência de outras normas sobre a matéria, como o art. 41 (*Aplicam-se às licitações e contratos regidos por esta Lei [13.303/2016] as normas de direito penal contidas nos arts. 89 a 99 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*).

De todo modo, convém salientar que seria inócua a aproximação em razão da disciplina própria da responsabilização administrativa constante dos arts. 82 a 84 da Lei nº 13.303/2016, que praticamente é a reprodução dos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/93, excepcionando-se somente a penalidade de declaração de inidoneidade, cuja competência para cominação permanece adstrita a autoridades da Administração Pública direta nos termos do art. 38, inciso III, da Lei nº 13.303/2016 (*Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa: [...] declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção*) c/c art. 87, § 3º, da Lei nº 8.666/93 (*A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso [...]*), o que demonstra algum diálogo axiológico entre as fontes normativas.

14.4 EFEITOS DAS PENAS IMPEDITIVAS DE CONTRATAR EM RELAÇÃO AOS CONTRATOS SUJEITOS À PRORROGAÇÃO

Conforme a lição de Marçal Justen Filho¹²³, o contratado tem a obrigação de manter os requisitos de habilitação e qualificação ao longo da execução do contrato por força do art. 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, o que está reproduzido no art. 69, inciso IX, da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto das Empresas Estatais). A superveniência das penas de impedimento de contratar ou declaração de inidoneidade inabilita o ente privado à celebração de novos contratos com o Poder Público dentro do prazo e da extensão subjetiva previstos pelo correspondente diploma normativo.

A controvérsia reside na repercussão sobre os contratos vigentes. Marçal Justen Filho (Ibidem) alerta que o STJ tem posicionamento reiterado no sentido de que, em se tratando de declaração de inidoneidade, o efeito é *ex nunc*. Noutras palavras, não há rescisão automática de contratos em curso por ocasião de penalidade superveniente que inabilite o contratado para contratação pública (MS 14.002/DF, 1ª Seção, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 6/11/2009; MS 13.101/DF, 1ª Seção, rel. p/acórdão Min. Eliana Calmon, DJe de 9/12/2008). No entanto, a questão que se põe doravante consiste na qualificação jurídica da prorrogação contratual. Trata-se da relação jurídica primitiva ou de nova relação jurídica?

De acordo com o manual de “Licitações & Contratos” do TCU (4ª edição, pp. 765-766¹²⁴), são requisitos mínimos para prorrogação contratual:

- a. existência de previsão para prorrogação no edital e no contrato;
- b. objeto e escopo do contrato inalterados pela prorrogação;
- c. interesse da Administração e do contratado declarados expressamente;

123 JUSTEN FILHO, Op. Cit., pág. 894-895.

124 Disponível neste endereço eletrônico: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?line=1&fileId=8A8182A-24D6E86A4014D72AC81CA540A>.

- d. vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo;
- e. manutenção das condições de habilitação pelo contratado;
- f. preço contratado compatível com o mercado fornecedor do objeto contratado. (grifos acrescidos)

Em princípio, a exigência de manter as condições de habilitação não é novidade, já que repete a norma que vigora desde a celebração do contrato por força dos dispositivos legais aludidos acima. No entanto, convém pôr em evidência que o contrato prorrogado envolve sutilezas que o distinguem do pacto originário.

Em primeiro lugar, o contratado não tem nenhum direito subjetivo à prorrogação contratual. Isso difere da situação inicial, porque, com a homologação e a adjudicação, existe forte posicionamento doutrinário e judicial no sentido de indenizar o licitante cuja contratação não se efetivou¹²⁵. Mesmo assim, independentemente da indenização, a adjudicação gera certos efeitos jurídicos aos envolvidos (art. 90, da Lei nº 14.133/2021), conforme salienta Marçal Justen Filho (Idem, p. 603): “O ponto marcante do instituto da adjudicação reside na atribuição ao licitante vencedor de um determinado direito (cujo conteúdo é objeto de controvérsia). Trata-se de assegurar a ele a condição de vencedor da licitação e de titular dos direitos e deveres daí decorrentes.”.

Diversamente, no tocante à prorrogação contratual, não se impõe ônus pela não celebração do ato à Administração ou ao contratado por causa da negativa de alguma das partes. Novamente, segundo Marçal Justen Filho (Idem, pp. 728-729), “[...] a renovação é ato bilateral, de natureza convencional. Isso significa a impossibilidade de ‘renovação automática’ do contrato.”. A propósito, o art. 51 c/c o item 3 do Anexo IX da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5/2017 positiva a tese:

3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple:

- a) estar formalmente demonstrado que a forma de prestação dos serviços tem natureza continuada;*
- b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;*
- c) justificativa e motivo, por escrito, de que a Administração mantém interesse na realização do serviço;*
- d) comprovação de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração;*
- e) manifestação expressa da contratada informando o interesse na prorrogação; e*
- f) comprovação de que o contratado mantém as condições iniciais de habilitação. (grifos acrescidos)*

Em segundo lugar, a prorrogação contratual não se resume ao juízo discricionário sobre a vantagem econômica da continuidade da prestação de serviço. A Administração tem o dever de

125 CARVALHO FILHO, Op. Cit., pág. 360-362.

sujeição à legalidade nos termos do art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99 e art. 37, *caput*, da CRFB/88. Não se pode ignorar automaticamente a eficácia das penalidades de impedimento de contratar ou declaração de inidoneidade. A *ratio decidendi* dos julgados do STJ mitiga o princípio da legalidade em função dos princípios da proporcionalidade e eficiência (MS 13.101/DF, 1ª Seção, rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 09/12/2008).

É bem verdade que a interrupção dos contratos em andamento pode concretamente dificultar a prestação de serviços públicos, mas a prorrogação é medida excepcional, que não vincula o administrador, ainda que presentes os motivos que a autorizem. A realização das licitações é o caminho normal das contratações ante o fim da sua vigência.

Os requisitos discriminados pelo TCU e pela IN do MPOG visam a concretizar os princípios regentes da contratação pública. Por exemplo, materializam a vantajosidade (avaliação do custo do contrato), a legalidade (manutenção das condições de habilitação), a vinculação ao instrumento convocatório (previsão da prorrogação em edital) e a probidade administrativa (objeto e escopo contratual inalterados para não se fraudar o dever de licitar do art. 37, inciso XXI, da CRFB/88). Nenhuma das normas prevalece hierarquicamente sobre as demais. Por isso, o caso concreto deve balizar o sopesamento dos valores em colisão.

Em terceiro lugar, Marçal Justen Filho ressalta que o legislador não tem preciosismo técnico ao tratar de prorrogação contratual. Preleciona que “[...] a prorrogação consiste na pura e simples alteração do prazo original de vigência, fixando-se um período de tempo mais longo para a execução das obrigações contempladas no contrato. Ora, a disciplina do art. 57, inc. II, não consiste propriamente numa prorrogação de prazo. Trata-se, muito mais, de uma renovação contratual. Assim se passa porque a ‘prorrogação’ exige a concordância de ambas as partes, surgindo a alternativa para qualquer uma delas rejeitar a extensão da vigência por outro período de tempo.” (Idem, p. 728). Em ensaio recente, o doutrinador aduz que:

Há pelo menos duas figuras jurídicas distintas no direito brasileiro, todas denominadas legislativamente de ‘prorrogação’.

Existe, primeiramente, a ‘prorrogação-renovação’ do contrato. Consiste num ato jurídico destinado a instaurar uma nova relação jurídica, envolvendo os mesmos sujeitos e com objeto jurídico similar, depois de exaurido o prazo determinado da relação original. Essa figura destina-se a impedir que o atingimento do termo contratual final produza o encerramento do relacionamento jurídico entre as partes. O ponto fundamental reside em que a prorrogação acarreta o surgimento de um novo vínculo jurídico, inconfundível com aquele anterior. É até possível que o conteúdo da nova contratação seja influenciado pelos dados da contratação anterior. É nessa acepção que o art. 175, parágrafo único, inc. I, da CF/88 alude à prorrogação dos contratos de concessão. Também é essa a acepção do termo ‘prorrogação’ no art. 57, inc. II, da Lei 8.666, que dispõe sobre contratos de prestação de serviços contínuos.

Mas também existe a ‘prorrogação-ampliação do prazo’. Trata-se de ato jurídico por meio do qual o termo final de uma relação jurídica é transferido para o futuro. Essa figura destina-se a impedir a extinção da vigência do vínculo. Nesse caso, a prorrogação amplia o prazo do vínculo que se encontra em curso, mantendo-o por período de tempo superior ao originalmente previsto. Portanto, nem se extingue a relação anterior, nem é instituída uma nova. As condições previstas para o vínculo original são mantidas, com eventuais alterações e adaptações. É

nesse sentido que o art. 57, § 1º, da Lei 8.666 utiliza a expressão, tal como se passa no caso do art. 57, inc. I, do mesmo diploma.¹²⁶ – grifos acrescentados

Cumprе ressaltar que, apesar de o art. 71 da Lei nº 13.303/2016 não reproduzir a redação do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 (*A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: [...] à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses*), estabelecendo somente que “*A duração dos contratos regidos por esta Lei [13.303] não excederá a 5 (cinco) anos, contados a partir de sua celebração [...]*”, com as exceções previstas nos seus incisos, não há empecilho à realização de “prorrogação-renovação” no âmbito dos contratos das empresas estatais, já que, de acordo com o item 46 do Parecer nº 00296/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o art. 119 da Lei nº 8.666/93 autoriza a sua aplicação subsidiária à Lei nº 13.303/2016.

Havendo “prorrogação-renovação”, existe uma relação jurídica nova em face do contrato original. Por conseguinte, a incidência do art. 47 da Lei nº 12.462/2011 não prejudica nenhum contrato em curso à custa da segurança jurídica ou de outros valores constitucionais. Negar a eficácia da penalidade de impedimento de contratar também nesta hipótese coarctaria o campo da atuação da norma a duas circunstâncias: (i) impedimento de contratar decorrente de processo de licitação, o que é inócuo, pois o óbice já advém da suspensão temporária do direito de ser licitante; (ii) impedimento de ser contratado diretamente por dispensa ou inexigibilidade, o que causa surpresa, porque a situação pode ser análoga, visto que a contratação emergencial ocorre na iminência do fim de vigência doutro contrato em curso celebrado após procedimento licitatório.

Na “prorrogação-renovação”, o posicionamento do STJ não parece aplicável. A relação jurídica “secundária” derivada da “prorrogação-renovação” não se confunde com a própria relação jurídica “primária” procedente do contrato original. O legislador escolheu permitir o prolongamento da prestação de serviços como medida de eficiência, porquanto permite a manutenção de custos razoáveis sem a necessidade de abrir licitação frequentemente, porém não significa que os contratados que descumpram gravemente as obrigações assumidas podem manejar os contratos na qualidade de subterfúgios para evadirem-se dos efeitos concretos das sanções. Afinal, mesmo a “prorrogação-renovação” é faculdade da Administração, dependendo de sua anuência, além do consentimento do particular.

Destarte, em contratos de execução continuada, por se sujeitarem a renovações periódicas, constituindo-se novas relações jurídicas, a penalidade de impedimento de contratar com a União tem o condão de obstar à “prorrogação” contratual no âmbito de empresas estatais federais, tendo em vista o art. 47 da Lei nº 12.462/2011, visto que o contratado não ostenta os requisitos de habilitação para legitimação do negócio jurídico nos termos do art. 69, inciso IX, da Lei nº 13.303/2016.

O julgamento do MS 13.964/DF traz alguns apontamentos. O Ministro Zavascki fundamentou que “[...] a ausência do noticiado efeito rescisório automático não compromete nem restringe a faculdade que têm as entidades da Administração Pública de, no âmbito da sua esfera autônoma de atuação, promover medidas administrativas específicas para rescindir os contratos, nos casos autorizados e observadas as formalidades estabelecidas **nos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93.**”

¹²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. “Prorrogação contratual”: a propósito da Lei 13.448/2017. Diferenças entre “prorrogação-renovação” e “prorrogação-ampliação do prazo”. Acesso em 25abr2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/prorroga-cao-contratual-a-proposito-da-lei-13-4482017-12062017>>.

(frisamos). O trecho remonta à razão de decidir do MS 13.101/DF, relatado afinal pela Min. Eliana Calmon, o qual se sujeitou a Embargos de Declaração para elucidação da eficácia ex nunc da pena de inidoneidade, entre outras questões.

Nos Embargos de Declaração no MS 13.101/DF, constam os seguintes excertos:

Verifica-se que o acolhimento do pleito da UNIÃO, qual seja, rescisão imediata de todos os contratos pactuados entre a embargada e a Administração Pública em razão da declaração de inidoneidade, pode representar prejuízo maior ao erário e ao interesse público, já que se abrirá o risco de incidir sobre contrato que esteja sendo devidamente cumprido pela contratada, contrariando, assim, o princípio da proporcionalidade, da eficiência e obrigando gasto de verba pública com realização de novo procedimento licitatório.

*Ressalvo, contudo, o direito da Administração (entendida aqui como pessoa jurídica integrante de qualquer das 03 (três) esferas da Federação) de, **constatando a inexecução do contrato por parte da embargada, instaurar processo administrativo com vistas a obter a rescisão da avença.** (grifos acrescentados)*

Nos Embargos de Declaração, a relatora enfrentou a arguição da União de que a rescisão administrativa tem o apoio dos arts. 55, inciso XIII, e 78, inciso I, da Lei nº 8.666/93:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

(...)

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

Ancorada nas lições de Jessé Torres Pereira Júnior, a magistrada alertou os riscos de prejuízo ao interesse público por ocasião da rescisão dos contratos vigentes, conforme a passagem acima. Do cotejo entre os julgados, nota-se que os referidos embargos declaratórios do MS 13.101/DF obstam à rescisão automática dos contratos, salvo a circunstância de inexecução contratual, o que não excepciona nada efetivamente, pois isso é decorrência lógica do art. 77 da Lei nº 8.666/93 [*A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.*]. Pouco importa a eficácia da pena de inidoneidade no tocante ao contratado, visto que o art. 77 incide normalmente em contratos com entes privados, mesmo sem condenação administrativa prévia.

O Min. Zavascki acrescentou no texto do MS 13.964/DF a hipótese do art. 78, cujo inciso I pode ser conjugado com o inciso XIII do art. 55, autorizando aparentemente o juízo de discricionariedade. Em princípio, houve o alargamento de escopo em face do MS 13.101/DF, a que se referiu o magistrado, na ocasião do MS 13.964/DF. O entendimento do ministro é então reproduzido no MS 14.002/DF. Por isso, não é gratuita a Orientação Normativa nº 49/2014 da AGU: “**A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE IMPEDIMENTO DE LICITAR E CONTRATAR NO ÂMBITO DA UNIÃO (ART. 7º DA LEI Nº 10.520, DE 2002) E DE DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE (ART. 87, INC. IV, DA LEI Nº**

8.666, DE 1993) POSSUEM EFEITO EX NUNC, COMPETINDO À ADMINISTRAÇÃO, DIANTE DE CONTRATOS EXISTENTES, AVALIAR A IMEDIATA RESCISÃO NO CASO CONCRETO”.

Mesmo assim, o entendimento não é cristalino, visto que os julgados declaram reiteradamente que a pena de inidoneidade “*só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento.*” (AgRg em REsp 1.148.351/MG, min. Herman Benjamin, DJe de 30/03/2010). Não esclarecem de que modo a eficácia impeditiva atuará nos contratos em curso com base somente no art. 78, inciso I, c/c art. 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, porque a comprovação doutros motivos legais (arts. 77 e 78, incisos II a XVIII, da Lei nº 8.666/93) basta em tese para a finalização do vínculo contratual, independentemente da superveniência de sanções impeditivas.

Apesar da problemática dos julgados, remanesce a hipótese de colisão quanto aos interesses de obtenção, de um lado, das utilidades decorrentes de serviços em andamento e, de outro, da efetividade da norma punitiva. Os dois valores compõem o interesse público. Prover a população e o Estado com bens ou serviços e preservar o império da ordem jurídica por meio da cominação de penalidades consistem em espécies de administração pública em sentido objetivo.

Na prorrogação contratual, boa parte da discussão dos julgados não é relevante. Descabe falar de rescisão administrativa e de suas hipóteses. Se a Administração não renovar o contrato, ele chegará ao termo final, extinguindo-se naturalmente. Por conseguinte, o debate dos ministros concentra-se na extinção do contrato administrativo durante o prazo regular com as consequências daí derivadas (necessidade ou não de indenização). Na renovação contratual, a celeuma não tem sentido, visto que se trata de nova relação jurídica (contrato futuro).

De qualquer modo, o eventual juízo de oportunidade da renovação contratual é questão relevantíssima. A presença de pena impeditiva de contratar com a Administração não deve ser solenemente desprezada pelo gestor. As desvantagens da extinção contratual também merecem a sua atenção.

Imagine-se que um órgão público seja surpreendido pela condenação do contratado numa sanção impeditiva. Ocorre que o fim do contrato é iminente, mas não resta tempo para licitar. Como o objeto contratual cuida de prestação de serviços continuados, a Administração decidirá se renovará o contrato ou celebrará outro emergencialmente (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93). No entanto, a celebração do contrato emergencial pode não ser capaz de impedir a interrupção dos serviços.

Em tal situação, rejeitar a “prorrogação-renovação” implica muita ousadia ou temeridade. Contudo, a mera renovação não parece suficiente. O ente privado deve sujeitar-se à punição. Caso contrário, a Administração negará eficácia concreta à vontade do legislador sem declaração de inconstitucionalidade da lei. É possível, pois, um contrato que sirva de ponte a outro “definitivo”. Reza o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (grifos acrescidos).

A Lei nº 13.655/2018, que incluiu o art. 20 e os seguintes na LINDB, positivou o entendimento do STJ. O administrador sopesará as vantagens e desvantagens das alternativas. Havendo possibilidade de concluir o processo licitatório, não se vislumbra necessidade de prorrogação contratual, porquanto o legislador já ponderou que o contratado condenado em inidoneidade não deve prosse-

guir com as contratações públicas (contanto que viável obviamente). A omissão da pena repercute sobre a credibilidade da Administração Pública ante a sociedade.

Com a disciplina da LINDB, o legislador afastou as soluções intuitivas. A avaliação do caso concreto é cogente. Contudo, as situações dos contratos no prazo regular e da “prorrogação-renovação” irrogam ônus diferentes ao crivo do administrador. No prazo regular, a solução de continuidade dos serviços é fato evidente na eventual rescisão contratual. Na prorrogação, o risco não é automático, pois depende da possibilidade de planejamento da substituição do contratado. Ademais, o objeto contratual pode não ser indispensável à Administração ou aos administrados (contratação de garçons por exemplo). Nesse contexto, inexistente a justificativa ao seguimento da avença com o ente privado impedido.

Já que o juízo de oportunidade consiste porventura num ônus inarredável, então a liberdade do administrador não pode ser amplíssima. Caso o efeito secundário da penalidade (impedimento de contratar) não puder de imediato concretizar-se, deve ele indicar na decisão quando acontecerá, explicitando as correspondentes razões fáticas e jurídicas (art. 50, incisos I e II, da Lei nº 9.784/99 e art. 20 da LINDB). As afirmações vazias ou genéricas atraem a responsabilidade funcional da autoridade pública (art. 28 da LINDB¹²⁷). Na “prorrogação-renovação”, a regra é não contratar. Afinal, o ato é discricionário em essência sem consideração de qualquer sanção superveniente. Na falta de motivos para não prorrogar, o fato impeditivo de contratar constitui obstáculo suficiente para autorizar a decisão de licitar em vez de prolongar a prestação dos serviços, ressalvados os fatores excepcionais que sirvam à simples postergação do preceito, porém jamais ao seu vilipêndio.

14.5 HIPÓTESES DE CUMULAÇÃO DE APURAÇÕES

Em se tratando de infrações às normas das leis de contratação (Lei nº 13.303/2016, Lei nº 14.133/2021 e outras normas de licitações e contratos da administração pública), concerne ao órgão ou à entidade contratante o poder-dever de responsabilizar os entes privados. Com espeque na manifestação técnica de comissão de licitação, pregoeiro ou fiscal de contrato, o contratante deve instaurar o processo punitivo, respeitando rito e garantias legais, a fim de deslindar a controvérsia e castigar porventura o transgressor.

O art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.846/2013 confere à CGU a competência concorrente de processar e punir os entes privados que perpetrem os atos lesivos do art. 5º da LAC no âmbito do Poder Executivo Federal. Por isso, é possível o desencadeamento de ações correccionais tanto por órgão ou entidade que sofreu a lesão quanto pela CGU (em sede originária ou por avocação). Para regulamentar a atuação concorrente da CGU, o art. 17, § 1º, do Decreto nº 11.129/2022 fixa as circunstâncias que recomendam a intervenção da pasta no litígio¹²⁸.

127 Decreto-Lei nº 4.657/42 (LINDB), Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

128 Decreto nº 11.129/2022,

Art. 17. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:

I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e

II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para lhes corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no caput, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias: I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente; II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou na entidade de origem; III - complexidade, repercussão e relevância da matéria; IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou com a entidade atingida; ou V - apuração que envolva atos e fatos relacionados com mais de um órgão ou entidade da administração pública federal.

Eventualmente, o ato lesivo pode enquadrar-se no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 e num dispositivo doutra lei de regência sobre responsabilização administrativa (Lei n. 14.133/2021, Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, Lei nº 12.462/2011 ou Lei nº 13.303/2016). Nessa situação, com arrimo no art. 16 do Decreto nº 11.129/2022, ocorrerá a apuração conjunta dos fatos nos mesmos autos.

Art. 16. Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.

No seio da apuração conjunta, não há óbice à aplicação de penalidades oriundas de fontes normativas diversas. Noutras palavras, é viável irrogar as sanções da Lei nº 14.133/2021, ou de qualquer lei de contratação pública, simultaneamente com as penas da Lei nº 12.846/2013 por força do art. 159, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 16, *caput*, do Decreto nº 11.129/2022. A competência para irrogar penalidades costuma variar de acordo com a espécie de sanção, razão pela qual se estipulou a possibilidade de cisão do julgamento na forma do art. 16, § 1º, do Decreto nº 11.129/2022.

Uma vez conferida a atribuição de instaurar e avocar os processos punitivos, não se vislumbra empecilho ao desempenho de poderes-deveres que lhes são inerentes, o que inclui a infligência das reprimendas previstas pelas normas de direito material. As ações correccionais são instrumentos para atendimento da finalidade institucional da CGU de zelar pelo patrimônio público no âmbito do Poder Executivo Federal, o que compreende “dar andamento a representações e denúncias fundamentadas relativas a lesão ou a ameaça de lesão à administração pública e ao patrimônio público federal, e a condutas de agentes públicos, de modo a zelar por sua integral apuração” (art. 49, § 1º, inc. IV, da Lei nº 14.600/2023).

15. CÁLCULO DA SANÇÃO DE MULTA

15.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Conforme já abordado neste Manual, a sanção de multa é uma das penalidades decorrentes da responsabilização administrativa com base na Lei Anticorrupção. Sua aplicação deve observar os requisitos previsto em lei e na respectiva regulamentação.

Nesse sentido, o presente capítulo tem por objetivo orientar e uniformizar a aplicação dos procedimentos e critérios de cálculo da multa. Isso também será feito em relação à dosimetria da duração da publicação extraordinária da decisão condenatória da LAC, no próximo capítulo.

Assim, as orientações aqui constantes visam subsidiar as propostas de comissões de PAR e ajustes de valores no âmbito dos acordos de leniência, especialmente no âmbito do Poder Executivo federal, utilizando, além do parâmetro referente à avaliação do programa de integridade, todos os demais critérios estabelecidos no art. 7º da Lei nº 12.846/2013 e nos arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022.

Esta proposta, além de auxiliar os servidores públicos imbuídos da tarefa de aplicar a Lei Anticorrupção, confere maior previsibilidade aos atos da Administração Pública, contribuindo, assim, para maior segurança jurídica nos processos respectivos.

As orientações constantes deste Manual tomam por base, precipuamente, a LAC, seu Decreto regulamentador, as Instruções Normativas CGU [nº 1, de 7 de abril de 2015](#)¹²⁹ e [nº 13, de 13 de agosto de 2019](#)¹³⁰, e a Instrução Normativa CGU/AGU [nº 2, de 16 de maio de 2018](#)¹³¹.

É importante considerar o Decreto regulamentador vigente no momento do cálculo da dosimetria, com fulcro no art. 69 do Decreto nº 11.129/2022, bem como nas orientações uniformizadas pelo Enunciado SIPRI/CGU nº 1/2025, aprovado pela Portaria nº 3.032, de 9 de setembro de 2025, nos seguintes termos:

Enunciado SIPRI/CGU nº 1/2025

O Decreto nº 11.129/2022 aplica-se desde a sua vigência, em 18.07.2022, a todos os atos processuais dos Processos Administrativos de Responsabilização com base na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Nesse sentido, se o Relatório Final foi exarado a partir de 18.07.2022, a dosimetria da multa deve observar os artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, ainda que os fatos sob apuração tenham ocorrido em data anterior ao início de sua vigência ou que os critérios de dosimetria previstos no revogado Decreto nº 8.420/2015 sejam mais favoráveis ao ente privado.

129 Estabelece metodologia para a apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa a que se refere o art. 6º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

130 Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

131 Aprova metodologia de cálculo da multa administrativa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a ser aplicada no âmbito dos acordos de leniência firmados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Vale mencionar, outrossim, que embora a IN CGU/AGU nº 2/2018 faça uma referência expressa aos acordos de leniência, é nítida sua aplicabilidade também ao PAR, uma vez que os parâmetros normativos para cálculo da multa são os mesmos.

Por fim, importante ressaltar que o presente Manual não aborda com profundidade o critério específico referente à existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, previsto no art. 7º, VIII, da Lei nº 12.846/2013. Dada a especificidade do tema, a CGU elaborou o “[Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR](#)”, alterado pela Portaria Conjunta nº 6, de 12 de setembro de 2022. Assim, orientamos que a avaliação específica dos parâmetros previstos pelo art. 23, V, c/c art. 45, inciso IV, do Decreto nº 11.129/2022 seja realizada com base no capítulo V desse regulamento e no citado guia prático.

15.2 ROTEIRO PARA O CÁLCULO DA MULTA

Tendo a comissão de PAR firmado a convicção pela responsabilidade da pessoa jurídica, ela deverá fazer constar de seu relatório final as recomendações das sanções cabíveis. No caso específico da multa, recomenda-se que a comissão dedique tópico específico detalhando o cálculo da multa, justificando a dosimetria que foi aplicada.

Em síntese, tem-se que a Lei nº 12.846/2013 estabeleceu as seguintes balizas para a quantificação do valor da multa:

- c. O valor da multa será definido **entre 0,1% e 20% do faturamento bruto anual** do ente privado, no ano anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos;
- d. O valor da multa nunca deverá ser inferior à vantagem auferida pela pessoa jurídica com a prática do ato lesivo, quando for possível sua estimativa;
- e. Deverão ser levados em consideração os critérios estabelecidos nos incisos do art. 7º da Lei.

Percebe-se que o legislador optou por traçar parâmetros gerais para a definição da multa aplicável, deixando, todavia, margem significativa para que regulamentação infralegal estabelecesse critérios mais específicos para seu cálculo.

No âmbito do Poder Executivo federal, a metodologia para realização do cálculo da multa está disciplinada nos artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022.

A CGU disponibiliza calculadora para auxiliar o cálculo da multa em <https://epad.cgu.gov.br/Publico/calculadora/calcPAR.html>.

A fim de apresentar a metodologia constante do referido regulamento, propõe-se dividir didaticamente o cálculo da multa em 5 etapas:

- Etapa 1 – definição da base de cálculo;
- Etapa 2 – definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo;
- Etapa 3 – cálculo da multa preliminar;
- Etapa 4 – definição dos limites mínimo e máximo da multa; e
- Etapa 5 – calibragem da multa preliminar, se necessário.

15.3 ETAPA 1: DEFINIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO

A base de cálculo da multa é definida pela lei como sendo o faturamento bruto da pessoa jurídica do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos. Portanto, sempre que existente e passível de identificação, essa deve ser a base de cálculo a ser utilizada na multa do PAR.

No caso de negociações de acordo de leniência sem que tenha sido instaurado um PAR, a base de cálculo deverá ser o faturamento bruto, excluídos os tributos, do exercício anterior ao procedimento de acordo de leniência, conforme previsão constante da IN CGU/AGU n° 2/2018.

Todavia, pode ser que, no caso concreto, a pessoa jurídica não tenha tido faturamento no ano anterior ao da instauração do PAR ou ainda que não tenha sido possível identificá-lo. Nesses casos, o decreto regulamentador elenca alternativas de base do cálculo (arts. 20 e 21):

QUANDO UTILIZAR	BASE DE CÁLCULO	LIMITES DA MULTA	
		MÍNIMO	MÁXIMO
Base de cálculo por definição	Faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, deduzidos os tributos sobre ele incidentes (tributos sobre vendas/serviços).	Maior valor entre: <ul style="list-style-type: none">Vantagem auferida, se estimada; e0,1% da base de cálculo.	Menor valor entre: <ul style="list-style-type: none">Três vezes a vantagem auferida ou a pretendida, considerando o maior entre os dois valores; e20% da base de cálculo.
Quando não for possível utilizar a regra de definição	Faturamento bruto da pessoa jurídica no último ano em que ocorreu sua apuração, excluídos os tributos sobre ele incidentes (tributos sobre vendas/serviços). Deve-se realizar sua atualização monetária até 31/12 do ano anterior ao da instauração do PAR.	Maior valor entre: <ul style="list-style-type: none">Vantagem auferida, se estimada; eR\$ 6.000,00 (seis mil reais).	Menor valor entre: <ul style="list-style-type: none">Três vezes a vantagem auferida ou a pretendida, considerando o maior entre os dois valores; eR\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), se não for possível estimar a vantagem auferida.

15.3.1 IDENTIFICAÇÃO DO FATURAMENTO BRUTO E EXCLUSÃO DOS TRIBUTOS

A metodologia de apuração do faturamento bruto e dos tributos a serem excluídos para fins de cálculo da multa foi fixada pela Instrução Normativa CGU n° 1/2015. A IN trouxe dois conceitos de faturamento bruto anual, um geral e outro específico.

A regra geral estabelece o conceito de faturamento bruto como sendo o equivalente à receita bruta de que trata o art. 12 do Decreto-Lei n° 1.598, de 26 de dezembro de 1977, que versa sobre a legislação do imposto de renda de pessoa jurídica, conforme se lê:

Art. 12. A receita bruta compreende:

I - o produto da venda de bens nas operações de conta própria;

II - o preço da prestação de serviços em geral;

III - o resultado auferido nas operações de conta alheia; e

IV - as receitas da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica não compreendidas nos incisos I a III.

A regra específica, por sua vez, será utilizada quando o ente privado processado for um contribuinte optante pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

Nesses casos, o faturamento bruto para fins do cálculo da multa será o conceito de receita bruta contido no § 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), *in verbis*:

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no caput deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

O *caput* do mencionado artigo trata do conceito de microempresa e empresa de pequeno porte. Para a referida lei complementar, o valor da receita bruta anual estabelecerá se uma pessoa jurídica será classificada como micro ou pequena empresa, conforme abaixo:

- a) **Microempresa:** receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e
- b) **Empresa de Pequeno Porte:** receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

Em ambos os casos, faz-se necessário subtrair do faturamento bruto o valor dos tributos, em obediência ao disposto no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.846/2013. A citada Lei Complementar não definiu qual ou quais tributos deveriam ser excluídos do valor do faturamento bruto. Assim, aplica-se a previsão da IN CGU nº 1/2015 que, em seu art. 3º, definiu que os tributos a serem excluídos do cálculo do faturamento bruto são os incidentes sobre a receita bruta, nos termos do inciso III do § 1º do art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598/1977.

Não há necessidade de calcular cada um dos valores de cada um dos tributos. O somatório dos tributos incidentes sobre a receita bruta já consta como um dos itens do modelo padrão da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE. Logo, a DRE referente ao ano que se busca a informação deve ser consultada para conseguir o valor da receita bruta e o valor dos tributos que incidiram sobre a receita bruta – denominados de “tributos sobre vendas” ou “impostos e contribuições incidentes sobre as vendas”.

Segue abaixo a estrutura padrão de uma DRE:

RECEITA OPERACIONAL BRUTA
Vendas de Produtos Vendas de Mercadorias Prestação de Serviços
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA BRUTA
Devoluções de Vendas Abatimentos Impostos e Contribuições Incidentes sobre Vendas
= RECEITA OPERACIONAL LÍQUIDA
(-) CUSTOS DAS VENDAS
Custo dos Produtos Vendidos Custo das Mercadorias Custo dos Serviços Prestados
= RESULTADO OPERACIONAL BRUTO
(-) DESPESAS OPERACIONAIS
Despesas Com Vendas Despesas Administrativas
(-) DESPESAS FINANCEIRAS LÍQUIDAS
(-) Receitas Financeiras (-) Variações Monetárias e Cambiais Ativas
OUTRAS RECEITAS E DESPESAS
(-) Custo da Venda de Bens e Direitos do Ativo Não Circulante
= RESULTADO OPERACIONAL ANTES DO IR E CSLL
(-) Provisão para IR e CSLL
= LUCRO LÍQUIDO ANTES DAS PARTICIPAÇÕES
(-) PRO LABORE
(=) RESULTADO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO

Da análise da DRE, deve-se identificar o valor da “Receita Bruta” ou “Receita Operacional Bruta” e subtrair o valor referente aos “impostos e tributos incidentes sobre as vendas”. O resultado da subtração servirá de base de cálculo para multa a ser aplicada ao ente privado em questão.

15.3.2 FORMAS DE OBTENÇÃO DO VALOR DO FATURAMENTO BRUTO ANUAL

Na impossibilidade de obtenção dos dados a partir da DRE, o § 1º do art. 20 do Decreto nº 11.129/2022 elenca algumas formas de apuração dos valores referentes ao faturamento bruto anual.

O valor do faturamento bruto da pessoa jurídica poderá ser apurado por meio de compartilhamento de informações tributárias (inciso II do § 1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional¹³²) ou a partir de registros contábeis produzidos ou publicados pela pessoa jurídica acusada, no país ou no estrangeiro.

Quanto à primeira hipótese, de compartilhamento das informações tributárias, vale esclarecer que existem atualmente quatro formas de uma pessoa jurídica ser tributada, a saber: lucro real, lucro presumido, lucro arbitrado e pelo SIMPLES.

132 Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

(...)

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

(...)

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

Em todos os casos a pessoa jurídica deverá informar a sua receita bruta à Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB. Mesmo as pessoas jurídicas isentas do pagamento de tributos ou as inativas precisam informar anualmente tal situação à Receita Federal.

Desse modo, para fins de cálculo da multa da LAC, um pedido de compartilhamento de informações fiscais dirigido à Receita Federal seria uma diligência suficiente para se identificar e calcular o valor do faturamento bruto anual da pessoa jurídica, pois, a princípio, a SRFB tem acesso à receita bruta de todas as pessoas jurídicas, independentemente da forma de tributação.

15.3.2.1 Compartilhamento de informações tributárias à Secretaria da Receita Federal do Brasil -SRFB

Os valores que constituirão a base de cálculo da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, poderão ser fornecidos mediante compartilhamento de informações tributárias, com fulcro no art. 20, §1º, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022.

As comissões de PAR têm a possibilidade legal de solicitar à SRFB o intercâmbio de informações fiscais sigilosas relativas ao contribuinte objeto do PAR, nos termos do inciso II do §1º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996 (Código Tributário Nacional).

A propósito do assunto, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN já se posicionou, por meio do Parecer PGFN/CAT/nº 708/2017, sobre a possibilidade de as comissões de PAR solicitarem compartilhamento de informações fiscais da pessoa jurídica processada, nos termos do inciso II do § 1º do art. 198 do CTN, para fins de cálculo da sanção de multa estabelecida pela Lei nº 12.846/2013, e apontou que o momento para tanto é após a realização da indicição da pessoa jurídica, antes da elaboração do relatório final.

O pedido de compartilhamento poderá ser realizado por meio de expediente dirigido à SRFB, nos termos da Nota Cosit nº 03/2004, em que se solicitará o compartilhamento das informações fiscais que permitam calcular o valor do faturamento anual bruto da pessoa jurídica. Há orientações e esclarecimentos sobre as solicitações de autoridades administrativas no próprio site da SRFB, disponíveis no link: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/sigilo-fiscal/solicitacoes-de-autoridade-administrativa>. Recomenda-se que essas solicitações sejam encaminhadas à SRFB conforme o modelo de ofício disponibilizado pela CGU a partir do link: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par> (“Modelos de Peças Processuais”. > “Modelo ofício RFB”).

Também é importante esclarecer como as comissões de PAR devem analisar as informações compartilhadas pela SRFB. Normalmente, a SRFB fornecia as informações conforme solicitadas no referido modelo de ofício, ou seja, o órgão informava os seguintes dados:

- a. faturamento bruto do ano (ano anterior ao da instauração do PAR), isto é, a receita bruta (art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 1977), excluídos os tributos incidentes sobre as vendas (inciso III do § 1º do art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598, de 1977), consoante previsão contida no caput do art. 20 do Decreto nº 11.129, de 2022;)b. o Índice de Solvência Geral, o Índice de Liquidez Geral e o resultado líquido (se positivo ou negativo) do ano (ano anterior ao da instauração do PAR), nos termos do art. 22, IV, do Decreto nº 11.129, de 2022;

- c. caso não exista informação sobre o item ‘a’, encaminhar o valor do último faturamento bruto, excluídos os tributos incidentes, apurado pela pessoa jurídica, consoante previsão contida no caput do art. 21 do Decreto nº 11.129, de 2022; e
- d. caso não exista informação sobre o item “c”, quaisquer informações que possam auxiliar na estimativa do faturamento anual.

Entretanto, a SRFB alterou a forma de concessão das informações necessárias ao cálculo da multa de PAR. Atualmente, a RFB passou a fornecer às comissões de PAR solicitantes os documentos contábeis (Balço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício), de forma que passa a competir diretamente à comissão de PAR a extração/cálculo dos dados referentes aos itens “a” a “d” acima mencionados.

Sendo assim, e com o objetivo de otimizar o trabalho das comissões de PAR, a CGU disponibiliza a ferramenta Calculadora da Multa de PAR, disponível no link: <https://epad.cgu.gov.br/Publico/calculadora/calcPAR.html>, que está apta a calcular a base de cálculo para a multa, bem como o ISG e o ILG.

As imagens abaixo ilustram como utilizar as funcionalidades da Calculadora da Multa de PAR:

FORMA DE MENSURAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DA MULTA:

Cálculo da Multa de PAR	
Parâmetros Decreto 11.129/2022	
Ano de instauração do PAR:	<input type="text" value="2026"/>
Ano do último faturamento:	<input type="text" value="2025"/>
Base de cálculo (faturamento excluídos os tributos):	R\$ <input type="text" value="0"/>
Base de cálculo atualizada pelo IPCA:	R\$ 0,00
Vantagem indevida auferida:	R\$ <input type="text" value="0"/>
Vantagem indevida pretendida:	R\$ <input type="text" value="0"/>

Dados da Base de Cálculo

ATENÇÃO: O Imposto de Renda (IR) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) NÃO devem ser considerados neste cálculo.

Dados da DRE (Demonstração do Resultado do Exercício)		
Receita bruta	R\$ <input type="text" value="0,00"/>	a
Tributos incidentes sobre a venda (ISS, ICMS, IPI, PIS, COFINS)	R\$ <input type="text" value="0,00"/>	b
Base de cálculo (faturamento excluídos os tributos):	R\$ 0,00	= a - b

Transportar

FORMA DE MENSURAÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÔMICA DA PJ – ÍNDICES DE SOLVÊNCIA GERAL (ISG) E DE LIQUIDEZ GERAL (ILG):

Agravantes (art. 22)	
Concurso dos atos lesivos:	<input type="text" value="0"/> %
Tolerância/ciência do corpo diretivo ou gerencial:	<input type="text" value="0"/> %
Interrupção de serviço público, obra contratada, entrega de bens ou serviços essenciais ou descumprimento de requisitos regulatórios:	<input type="text" value="0"/> %
Situação econômica: Solvência Geral maior que 1, Liquidez Geral maior que 1 e Lucro Líquido positivo: 	<input type="text" value="Não (0%)"/>
Reincidência (nova infração) em menos de 5 anos:	<input type="text" value="Não (0%)"/>
Montante de contratos/convênios/acordos/ajustes/outras instrumentos:	<input type="text" value="Sem instrumentos ou até R\$ 500 mil (0%)"/>

Dados da Situação Econômica

X

Dados do Balanço Patrimonial		
Ativo Circulante	R\$ <input type="text" value="0,00"/>	c
Ativo Não Circulante	R\$ <input type="text" value="0,00"/>	d
Ativo Realizável a Longo Prazo	R\$ <input type="text" value="0,00"/>	e
Passivo Circulante	R\$ <input type="text" value="0,00"/>	f
Passivo Não Circulante	R\$ <input type="text" value="0,00"/>	g
Índices		
Solvência Geral - SG	0,00	= (c+d) / (f+g)
Liquidez Geral - LG	0,00	= (c+e) / (f+g)
Dados da DRE (Demonstração do Resultado do Exercício)		
Lucro Líquido	<input type="text" value="Positivo"/>	

Transportar

Desse modo, verifica-se que o pedido de compartilhamento de informações com a SRFB constitui uma forma de obtenção do valor do faturamento bruto anual da pessoa jurídica processada, para definição da base de cálculo da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, sendo certo que a CGU disponibiliza modelo de ofício a ser encaminhado à SRFB para solicitação dos dados fiscais, bem como a ferramenta “Calculadora da Multa de PAR”, que auxiliará as comissões de PAR a identificarem a base de cálculo para multa, dentre outras funcionalidades.

15.3.2.2 Sobre outras formas de obtenção do valor do faturamento bruto anual

Outra forma de obtenção do valor do faturamento bruto previsto no § 1º do art. 20 do Decreto nº 11.129/2022 é a partir de registros contábeis produzidos ou publicados pela pessoa jurídica acusada, no país ou no estrangeiro.

Anualmente, as sociedades anônimas devem publicar suas demonstrações financeiras para cumprir a obrigatoriedade exigida no art. 133, § 3º, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976¹³³, conhecida como Lei das Sociedades Anônimas.

133 Art. 133. (...) § 3º Os documentos referidos neste artigo, à exceção dos constantes dos incisos IV e V, serão publicados até 5 (cinco) dias, pelo menos, antes da data marcada para a realização da assembleia-geral.

Esse artigo exige que as sociedades anônimas, tanto de capital aberto quanto de capital fechado, publiquem suas demonstrações financeiras anualmente. Os balanços das sociedades anônimas devem ser publicados um dia no Diário Oficial e um dia em jornal de grande circulação da localidade da sede da companhia. Muitas delas publicam suas demonstrações contábeis em seu próprio sítio eletrônico na Internet.

As sociedades anônimas de capital aberto devem observar algumas exigências mais rígidas em relação às sociedades anônimas de capital fechado no que tange à publicação de suas demonstrações financeiras, porém, para ambas, é exigida a publicação do balanço. A exceção refere-se às sociedades anônimas de capital fechado com menos de 20 acionistas e com patrimônio líquido inferior a R\$ 1.000.000, as quais estão dispensadas de publicar suas demonstrações financeiras, nos termos do art. 294, II, da Lei nº 6.404/1976, mas deverão arquivá-las no registro de comércio.

O prazo para a publicação do balanço da sociedade anônima de capital fechado é até cinco dias antes da realização da AGO – Assembleia Geral Ordinária, a qual deve ser realizada nos quatro primeiros meses seguintes ao término do exercício social.

Com isso, é possível consultar na Internet, no Diário Oficial ou nos jornais da localidade da sede da companhia, os balanços e demonstrações contábeis das sociedades anônimas, seja de capital aberto ou fechado, para obter o valor do faturamento bruto da companhia em questão.

Além destas formas, há ainda outras duas diligências que podem ser adotadas:

- a. Solicitação de informações referentes aos registros contábeis arquivados nas Juntas Comerciais do local da sede da pessoa jurídica investigada; e
- b. Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF do Poder Executivo Federal, quando necessários dados de pessoas jurídicas que mantenham contrato de fornecimento de materiais ou a prestação de serviços com órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Registre-se que a solicitação de cópia dos registros existentes em relação à pessoa jurídica processada às Juntas Comerciais é a diligência adequada para se obter as demonstrações financeiras do ente, caso estejam lá arquivadas.

Por sua vez, o SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – viabiliza o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional no âmbito do Sistema Integrado de Serviços Gerais – SIASG (para contratação com estes é obrigatório estar no SICAF).

Para garantir a efetivação de cadastro junto ao SICAF, a pessoa jurídica deverá preencher informações acerca do seu balanço patrimonial e demonstrações contábeis (ativo, passivo, patrimônio líquido, índices de liquidez, dentre outras) e mantê-las atualizadas, conforme arts. 16 e 18 da [Instrução Normativa nº 3](#), de 26 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

15.3.3 IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DO VALOR DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR AO PAR

Poderão ocorrer situações em que não será possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica do ano anterior ao da instauração ao PAR para se calcular o valor da sanção pecuniária.

Se, após todas as diligências mencionadas no item 2.2.1 deste manual, não for possível identificar o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica no ano anterior ao da instauração o PAR ou ele for inexistente, deverão ser observadas as disposições constantes do art. 20, incisos III e IV, e do art. 21, ambos do Decreto nº 11.129/2022:

Art. 20. A multa prevista no inciso I do caput do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, terá como base de cálculo o faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos.

§ 1º Os valores que constituirão a base de cálculo de que trata o caput poderão ser apurados, entre outras formas, por meio de:

(...)

III - estimativa, levando em consideração quaisquer informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, entre outras; e

IV - identificação do montante total de recursos recebidos pela pessoa jurídica sem fins lucrativos no ano anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre vendas.

(...)

Art. 21. Caso a pessoa jurídica comprovadamente não tenha tido faturamento no último exercício anterior ao da instauração do PAR, deve-se considerar como base de cálculo da multa o valor do último faturamento bruto apurado pela pessoa jurídica, excluídos os tributos incidentes sobre vendas, que terá seu valor atualizado até o último dia do exercício anterior ao da instauração do PAR.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, o valor da multa será estipulado observando-se o intervalo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) e o limite mínimo da vantagem auferida, quando for possível sua estimação.

As disposições constantes dos artigos acima transcritos decorrem do §4º do art. 6º da Lei nº 12.846/2013:

§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

Logo, por disposição legal, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do PAR para o cálculo da multa, os limites mínimo e máximo serão de R\$ 6.000,00 e de R\$ 60.000.000,00 respectivamente, e não mais os parâmetros de 0,1% ou 20% do faturamento bruto. Nada obstante, mesmo no caso de impossibilidade de utilização do critério do faturamento bruto, a multa não poderá ser inferior à vantagem auferida.

Esclarecido os limites balizadores da multa, passa-se aos critérios elencados pelos artigos 20 e 21 do Decreto nº 11.129/2022.

O caput do art. 21 trata da hipótese de a pessoa jurídica não ter obtido faturamento no ano anterior ao da instauração do processo de responsabilização. Nesse caso, deverá ser utilizado, para o cálculo da multa, o valor do último faturamento bruto apurado, excluídos os tributos, atualizado pelo IPCA, até o último dia do ano anterior à instauração do PAR.

Essa hipótese pode acontecer, por exemplo, quando a pessoa jurídica, após a prática dos atos lesivos, tenha sua falência decretada ou passou por um processo de sucessão empresarial em que deixa de existir (incorporação, fusão e cisão total). Nesses casos, é possível que o PAR tenha sido instaurado em momento em que a pessoa jurídica que cometeu o ato ilícito já estava falida ou não mais existia.

A título de ilustração, vislumbra-se o caso de uma pessoa jurídica que exerceu atividade no período de 2010 a 2017 prestando serviços a órgãos públicos. No ano de 2015, um dos agentes da empresa pratica ato tipificado na Lei nº 12.846/2013 em seu benefício. Em 2017, a empresa tem decretada a sua falência. Instaurado o PAR em 2019, no momento do cálculo da multa a comissão verificou que não haveria faturamento no ano de 2018, em decorrência da decretação de falência. Nesse caso, deveria ser utilizado o valor do último faturamento bruto anual apurado, sendo a multa aplicada, a priori, em face da massa falida.

O inciso IV do § 1º do art. 20 do Decreto nº 11.129/2022 trata dos casos envolvendo pessoa jurídica **sem fins lucrativos**. Nessas situações, o decreto orienta a serem considerados o somatório de recursos recebidos **no ano anterior ao da instauração do PAR**.

Esse montante pode ser obtido a partir da análise das demonstrações contábeis dessas entidades, as quais são de elaboração obrigatória. Obrigatório também é o envio da declaração de rendimentos à Receita Federal, de forma que, a princípio, a informação referente ao montante total de recursos recebidos no ano pode ser conseguida por meio do compartilhamento de informação tributária já tratado neste manual.

Na última hipótese – **faturamento anual estimável** – o inciso III do § 1º do art. 20 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que, para a obtenção desse valor, deve-se levar em consideração quaisquer informações sobre a situação econômica ou o estado dos negócios da pessoa jurídica.

Nessa circunstância, a Administração poderá estimar o faturamento anual do ente privado envolvido, a partir de qualquer informação sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, dentre outras.

Trata-se, naturalmente, de hipótese residual cuja metodologia só deve ser empregada como última alternativa, após o esgotamento de todas as diligências possíveis, aqui citadas.

De todo modo, vale citar um caso em que esta metodologia por estimativa foi utilizada. Trata-se do PAR n. 00190.100308/2020-16. No caso, considerando a ausência de qualquer informação disponível sobre a pessoa jurídica processada (demonstrações contábeis, quantidade de colaboradores, volume de vendas, dentre outros), a Comissão optou por levantar dados financeiros de empresas que atuam no mesmo setor como forma de estimar o faturamento da empresa processada. O Relatório Final do caso, em que é possível verificar como foi feita a estimativa do faturamento bruto da pessoa jurídica processada, está disponível no seguinte link: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73578/3/Relatorio_Final_Medprin%20Regenerative%20Medical%20Technologies.pdf.

15.4 ETAPA 2: DEFINIÇÃO DA ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO

O segundo passo para se chegar ao valor da multa preliminar, é a identificação da alíquota, em valor percentual, que incidirá sobre a base de cálculo.

A alíquota será definida a partir da análise dos 11 parâmetros previstos nos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022. Vale registrar que tais parâmetros previstos visam regulamentar e, assim, trazer um maior nível de objetividade aos parâmetros estabelecidos no art. 7º da Lei 12.846/13.

O artigo 22 estabelece seis parâmetros que poderão aumentar o percentual da multa que incidirá sobre o valor do faturamento bruto do ente privado. Já o artigo 23 estabelece outros cinco parâmetros que, se presentes, resultarão em diminuição no valor percentual a ser considerado no cálculo da multa. Por esse motivo, pode-se dizer que o art. 22 estabelece os critérios agravantes e o art. 23 os critérios atenuantes.

Da soma dos critérios agravantes aplicáveis ao caso concreto deve ser subtraída a soma dos percentuais atenuantes. O resultado dessa operação indicará o percentual (alíquota) que será aplicado sobre o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica (base de cálculo), o que resultará no valor preliminar de multa.

$$\left(\sum \text{critérios agravantes} \right) - \left(\sum \text{critérios atenuantes} \right) = \text{Alíquota da multa}$$

15.4.1 PARÂMETROS AGRAVANTES

O art. 22 prevê os parâmetros e percentuais que devem ser considerados como agravantes. Caso se identifique a ocorrência do parâmetro, os percentuais se somam, conforme pode ser visualizado na tabela abaixo:

CRITÉRIOS DE SOMA DE PERCENTUAL DA MULTA (ART. 22 DO DECRETO Nº 11.129/2022)	
Concurso de atos lesivos	até 4%
Ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica – PJ	até 3%
Interrupção de serviço ou obra	até 4,0%
Situação econômica da PJ – índices de liquidez e de solvência	1,0%
Reincidência	3%
Valor do contrato	de 1 a 5%
Percentual total dos parâmetros de soma	De 0 a 20%

Percebe-se que o Decreto 11.129/2022, apesar de trazer mais objetividade aos critérios legais, ainda deixa, nos três primeiros incisos, uma margem de discricionariedade para a Administração quanto aos percentuais a serem considerados no cálculo da multa. No caso dos incisos IV a VI, os critérios são objetivos por definição.

A discricionariedade estabelecida pelo legislador infralegal assegura uma maior autonomia na análise do fato sob apuração (em PAR ou acordo de leniência), considerando sua gravidade e grau de reprovabilidade, possibilitando o escalonamento em valores mínimos, intermediários ou máximos para cada um dos parâmetros identificados.

Nada obstante, se por um lado um grau maior de discricionariedade favorece o melhor balizamento do caso concreto, por outro lado, poderá ensejar certo nível indesejado de insegurança jurídica e falta de uniformidade por parte da Administração Pública quando da aplicação da mesma norma.

Desse modo, o presente Manual apresenta adiante sugestões para a aplicação de cada um dos critérios. Assim, sem tirar da autoridade competente a margem de discricionariedade necessária para melhor análise do caso concreto, as recomendações deste Manual visam conferir maior objetividade e segurança jurídica na aplicação dos parâmetros da multa. Vale apenas destacar que os tópicos seguintes trarão uma sugestão para os responsáveis pelo cálculo/proposição de multa, não havendo vedação à utilização de métricas diferenciadas.

Seguem alguns comentários sobre o conceito dos parâmetros, sendo que sugestão de dosimetria consta de item específico deste Manual.

Inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022

O primeiro parâmetro é a existência de “*concurso dos atos lesivos*”, devendo ser entendido como a prática de condutas ilícitas de forma conexa ou contínua pelo ente privado, ocorridas na vigência da Lei nº 12.846/2013.

No caso da prática de mais de uma conduta em que cada uma delas constitui uma infração independente na medida em que ambas estão igualmente tipificadas e vinculadas a sanções, ocorre o que se chama de concurso material de infrações. São ao menos duas normas proibitivas incidindo sobre duas ou mais condutas diferentes. Por outro lado, quando o acusado através de uma única conduta viola mais de uma das hipóteses previstas na norma como infração, ocorre o concurso formal de infrações. Há ainda dentro do conceito de concurso de infrações a possibilidade de infrações continuadas; a continuidade deve ser analisada com enfoque na reiteração da conduta objeto da apuração ao longo do tempo.

Possível citar, a título exemplo de atos lesivos no tempo, o caso do cartel de empreiteiras descortinado pela Operação Lava Jato, em que um grupo de empresas fraudou sistematicamente licitações da Petrobrás ao longo de vários anos. Outro exemplo é o da empresa que paga vantagem indevida para um agente público por longo período. Nesse caso, ainda que a propina diga respeito à obtenção de um fim específico (lograr êxito na obtenção de um contrato, por exemplo), deverá ser aplicado o inciso caso o pagamento tenha se protelado no tempo.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta do próximo item deste Manual.

Inciso II do art. 22 do Decreto nº. 11.129/2022

Quanto ao critério da “*tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica*”, destaca-se ser necessário demonstrar que um ou mais de um dos integrantes da administração ou do corpo gerencial da pessoa jurídica tenha conhecimento do ilícito ou tolerância acerca de sua prática para que esse critério seja considerado.

Note-se que o Decreto não estabeleceu o conceito de corpo diretivo e gerencial da pessoa jurídica, tampouco os níveis de gestão a serem considerados. Como um norte, pode-se citar o regramento contido na denominada Lei das S.A. (Lei nº 6.404/76), que apresenta o Conselho de Administração e a Diretoria, ou somente esta, como sendo os responsáveis pela administração da companhia, presumindo-se que, os níveis imediatamente inferiores poderiam ser considerados como corpo gerencial.

De acordo com o artigo 1.172 do Código Civil, os gerentes são os prepostos permanentes no exercício da empresa, na sede desta, ou em sucursal, filial ou agência. A doutrina especializada busca esclarecer que os gerentes não devem se confundir com a posição dos membros do corpo diretivo da empresa. Fran Martins conceitua denomina os integrantes do corpo gerencial de “gerentes administrativos”. Nas suas palavras, os “gerentes administrativos são auxiliares da empresa que lhe prestam serviços na qualidade de empregados, sendo, também, prepostos, isto é, seus representantes na prática dos atos de administração realizados no interesse da empresa.”¹³⁴

O mesmo autor ainda esclarece de forma didática:

*Uma empresa pode ter um ou mais gerentes, de acordo com a sua organização. Pode existir um gerente geral e vários outros gerentes que, segundo os poderes recebidos, atuarão em áreas específicas. (...) Dada a sua situação preponderante na administração da sociedade, o gerente, em regra, é o empregado mais categorizado do organismo da empresa. Nas grandes empresas, os principais administradores são atualmente denominados, nos meios empresariais, de ‘executivo’; os dicionaristas modernos já registram a palavra executivo como ‘diretor ou alto funcionário que atua na área financeira, comercial, administrativa ou técnica de uma empresa’.*¹³⁵

Nada obstante, ainda que a Lei das S.A. possa ser considerando uma referência quanto à estrutura empresarial da pessoa jurídica que responde ao PAR, a comissão sempre deverá se debruçar sobre a análise do caso concreto para melhor aplicação deste parâmetro. Com efeito, a depender da espécie e do modelo societário da pessoa jurídica, ela terá amplo espaço de liberdade para determinar sua estrutura organizacional. Portanto, seria impossível estabelecer um parâmetro fechado que se aplicasse indiscriminadamente a todas as pessoas jurídicas.

Este Manual propõe a adoção de parâmetros de dosimetria que levem em consideração a posição hierárquica na pessoa jurídica da pessoa que teve tolerância ou ciência com o ato lesivo. Nesse critério, a aplicação do percentual máximo fica reservada aos membros do órgão de maior grau hierárquico da pessoa jurídica, cabendo o escalonamento do percentual a menor, conforme a posição do indivíduo na estrutura organizacional da pessoa jurídica.

Para a melhor aplicação do escalonamento de tal parâmetro seria relevante a identificação da estrutura organizacional da pessoa jurídica envolvida, a fim de determinar a função ocupada pela pessoa natural envolvida na prática do ilícito.

Importa destacar, por fim, que a incidência desse parâmetro independe da adoção de medidas corretivas ou repressivas, por parte do ente privado, em relação à prática do ato lesivo. Ainda, considera-se, aqui, a efetiva ciência ou a possibilidade de conhecer, tendo em vista os deveres atribuídos aos corpos diretivo e gerencial dos entes privados.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta do próximo item deste Manual.

Inciso III do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022

Em relação à “interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens e serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou descumprimento

134 MARTINS, Fran. Curso de Direito Comercial. 40 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 105.

135 Id.

de requisitos regulatórios”, o parâmetro deverá ser considerado se em decorrência do ato lesivo houver prejuízo ao serviço público ou o mero descumprimento de requisitos regulatórios.

Vale registrar que precisa haver nexos causal entre a interrupção no fornecimento de serviço público, a interrupção na execução de obra contratada ou o descumprimento de requisitos regulatórios e o ato lesivo. Se, por exemplo, a paralisação/interrupção decorrer de fatores externos ao ato ilícito, não há como considerar o parâmetro em análise.

Por outro lado, não há uma exigência de que este nexos causal seja direto. Um exemplo é a interrupção de obra em razão da realização de uma Operação Especial da Polícia Federal, motivada pelo suposto ato lesivo de que se teve notícia. Neste caso, a existência do ato lesivo foi determinante para os atos subsequentes (operação policial e interrupção da obra), cabendo, assim, a soma do percentual com fundamento neste parâmetro.

Outro registro é que basta haver a interrupção do serviço ou paralisação na execução da obra para considerar que o parâmetro foi verificado. Não há necessidade de comprovação da ocorrência de dano decorrente dessa paralisação para aplicação do critério.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta do próximo item deste manual.

Inciso IV do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022

O quarto parâmetro a ser considerado refere-se à situação econômica do infrator. A multa é majorada quando os índices de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG são superiores a um e há lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR.

Trata-se de critério sem margem de discricionariedade para a Administração, de modo que, se verificado, haverá o acréscimo de 1%.

Esses índices de liquidez indicam a capacidade da empresa de pagar suas dívidas. Envolvem principalmente as contas do balanço (ativo circulante e ativo realizável a longo prazo, em comparação com o passivo exigível a curto e a longo prazo).

Refletem a situação financeira das empresas de diversos segmentos de mercado, podendo ser utilizados, entre outros usuários, pelos credores da empresa – bancos, fornecedores – para avaliar o risco de inadimplência de créditos já concedidos ou a conceder. Encontram-se estabelecidos em revistas ou informativos especializados em matérias econômicas.

O **Índice de Solvência Geral – ISG** expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em ativos (totais) para pagamento do total de suas dívidas. Envolve, além dos recursos líquidos, também os permanentes. Já o **Índice de Liquidez Geral – ILG** indica quanto a empresa possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício seguinte para liquidar suas obrigações com vencimento neste mesmo período.

Desse modo, quanto maior o índice, melhor será a situação financeira da empresa. O que justifica no caso a sua punição, além da maior capacidade de pagamento, é a necessidade de se aplicar uma multa que efetivamente tenha natureza pedagógica para o infrator.

Além desses, tem-se o **lucro líquido** da pessoa jurídica, que se refere ao rendimento que permanece após a subtração de todos os custos da empresa. Para o seu cálculo, deve-se levar em consideração os custos variáveis (aqueles relacionados aos valores gastos pela empresa para produzir

ou oferecer os serviços aos clientes, os quais variam de acordo com a quantidade produzida ou com a prestação dos serviços), mas também os custos fixos (gastos que não dependem da produção, pois são gastos que a empresa terá mesmo que altere a quantidade produzida, por exemplo: gastos com o aluguel do espaço, com as contas de luz, água, telefone e internet, com a folha de pagamento e com impostos como o IPTU).

A soma dos custos fixos e dos custos variáveis se chama custo total, e ele indica realmente a soma de todas as saídas da empresa. É esse valor que importa na hora de calcular o lucro líquido.

Abaixo, os índices mencionados estão representados pelas fórmulas a seguir:

LIQUIDEZ GERAL =	$\frac{\text{ATIVO CIRCULANTE}^{136} + \text{ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$
SOLVÊNCIA GERAL =	$\frac{\text{ATIVO TOTAL}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO NÃO CIRCULANTE}}$
LUCRO LÍQUIDO =	$\text{RECEITA TOTAL}^{137} - \text{CUSTO TOTAL (CUSTOS FIXOS + CUSTOS VARIÁVEIS)}$

As informações necessárias ao cálculo do parâmetro poderão ser obtidas mediante o compartilhamento de informação tributária, conforma descrito no item 17.3, e, no caso das Sociedades Anônimas, nas publicações obrigatórias das informações financeiras previstas na Lei nº 6.404/1976.

Vale lembrar, ainda, que muitas informações contidas nas demonstrações financeiras da pessoa jurídica (DRE, Balanço Patrimonial) podem ser encontradas no SICAF. A propósito, no site do próprio SICAF há uma calculadora online em que, registrando-se os valores referentes ao ativo e passivo da pessoa jurídica, são calculados os índices de liquidez geral e de solvência geral da pessoa jurídica.

136 “Ativo circulante é o grupo de contas contábil que registra as disponibilidades (caixa, bancos conta movimento e aplicações financeiras), os títulos negociáveis (como duplicatas a receber), os estoques e outros créditos de realização a curto prazo – que ocorrerá no exercício seguinte, ou seja, prazo de 12 (doze) meses seguintes ao do balanço –, como adiantamento a fornecedores e empregados. Entretanto, na companhia em que o ciclo operacional tiver duração maior que o exercício social, a classificação no circulante ou longo prazo terá por base o prazo desse ciclo.

Ativo não circulante compõe-se de todos os bens de permanência duradoura, destinados ao funcionamento normal da entidade e do seu empreendimento, assim como os direitos exercidos com essa finalidade (ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível).

Passivo circulante trata das obrigações da entidade, inclusive financiamentos para aquisição de direitos do ativo não-circulante, quando se vencerem no exercício seguinte (prazo de 12 meses seguintes ao do balanço). No caso de o ciclo operacional da empresa ter duração maior que a do exercício social, a concepção terá por base o prazo desse ciclo.

Passivo não circulante trata das obrigações da entidade, inclusive financiamentos para aquisição de direitos do ativo não-circulante, quando se vencerem após o exercício seguinte. Normalmente tais obrigações correspondem a valores exigíveis a partir do 13º mês seguinte ao do exercício social. No caso de o ciclo operacional da empresa ter duração maior que a do exercício social, a concepção terá por base o prazo desse ciclo”. Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/ativo-circulante.htm>. Acesso em 12set2018.

“Ativo total compreende os bens e direitos da companhia, expressos em moeda local”. Disponível em: <https://www.bussoladoinvestidor.com.br/abc_do_investidor/ativo_total>. Acesso em 12set2018.

137 “Receita Total de uma empresa pode ser compreendida como a multiplicação entre o preço pelo qual foram vendidos os produtos ou serviços e a quantidade de vendas que aconteceram dos mesmos, ou seja: **Receita Total = Preço x Quantidade**. O preço e a quantidade dos produtos costumam estar diretamente relacionados, já que normalmente quanto menor é o preço, mais compras acontecem e quanto maior o preço, menos compras. Em suma, a receita total é tudo aquilo que foi arrecadado pela empresa”. Disponível em: <<https://www.qipu.com.br/glossario/receita-total>>. Acesso em 12set2018.

Trata-se, portanto, de excelente ferramenta à disposição para a análise da ocorrência do parâmetro contido no inciso IV do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022, podendo ser consultada pelo link: <<https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/calculadora>>.

A última e bastante relevante observação sobre este parâmetro é que a ocorrência das situações deverá ser simultânea, a saber: a) índice de liquidez geral maior ou igual a 1; b) índice de solvência geral maior ou igual a 1; e c) existência de lucro líquido no exercício anterior ao da instauração do PAR.

Caso uma dessas três condições não seja atendida, considera-se que o parâmetro não foi identificado e não deve ser majorado o percentual da multa.

Inciso V do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022

Tem-se como fato de agravamento, ainda, a reincidência, que também é um parâmetro fechado; se presente, implicará no acréscimo do percentual de 5%.

O Decreto nº 11.129/2022, no próprio dispositivo em exame, a define como a “ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846/2013, em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior”.

A situação de reincidência reflete maior grau de reprovabilidade da nova conduta, o que legitima a aplicação de multa em patamar superior.

É necessário se atentar, porém, a alguns aspectos essenciais:

- a. Somente a pessoa jurídica já condenada poderá ser considerada reincidente. A simples existência de denúncia, investigação, ou mesmo PAR instaurado, mas que não tenha resultado em condenação, não pode ser considerada para fins de reincidência.
- b. A condenação anterior precisa ter se baseado na LAC, não bastando a existência de condenações anteriores que tenham como fundamento exclusivo outras normas, como leis de licitações, por exemplo.
- c. Não é necessário que a reincidência seja específica, ou seja, que o ato lesivo anteriormente praticado seja da mesma espécie que o ilícito ora em apuração. Por exemplo, se a pessoa jurídica está sendo condenada por fraude a licitação (inciso IV do art. 5º da LAC), e ela já foi condenada anteriormente por pagamento de vantagem indevida (inciso I do art. 5º da LAC), ela será considerada reincidente, desde que presentes os demais requisitos para tanto.
- d. A reincidência também se configura se a condenação anterior tiver sido imposta por outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer Poder ou ente federativo.
- e. A reincidência é contada somente pelo período de 5 (cinco) anos contados da publicação do julgamento da infração anterior. Não se considera, portanto, a data da prática do ato lesivo anterior, mas a data de publicação do julgamento.
- f. Por fim, para que seja aferida a reincidência, é necessário que a comissão processante efetue pesquisa no sistema Banco de Sanções, não bastando consulta ao CEIS e ao CNEP ou ao Portal da Transparência. Isso porque uma vez preenchidos os requisitos previstos no art. 62 do Decreto nº 11.129/2022, as sanções anteriores

devem ser excluídas dos referidos cadastros, o que poderá gerar um falso negativo no momento da pesquisa, ou seja, a falsa impressão de que a empresa não foi condenada pela prática de atos lesivos nos últimos 5 (cinco) anos.

Inciso VI do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022

A existência de contratos e congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesada nos anos da prática da infração também deve ser verificada, pois, a depender do valor dos mesmos, deverá haver acréscimo de percentual. Neste caso, a valoração do parâmetro é estabelecida pelo próprio Decreto, conforme se lê:

CRITÉRIO DO “VALOR DOS CONTRATOS MANTIDOS OU PRETENDIDOS COM O ÓRGÃO OU ENTIDADE LESADO”	
Contratos acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)	1,0%
Contratos acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)	2,0%
Contratos acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)	3,0%
Contratos acima de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais)	4,0%
Contratos acima de R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais)	5,0%

A título de exemplo, tem-se que o ato lesivo em apuração ocorreu no dia 25/10/2019. No início de 2019, a pessoa jurídica processada possuía 4 (quatro) contratos vigentes com o órgão (contratos I, II, III e IV). Essa pessoa jurídica encerrou o ano de 2019 com apenas 1 contrato vigente (contrato IV), ou seja, ao longo do ano de 2019, encerraram-se três dos quatro contratos vigentes com o órgão. O primeiro (contrato I) se encerrou dia 05/02/2019, o segundo (contrato II) se encerrou dia 17/07/2019 e o terceiro (contrato III) se encerrou em 23/11/2019.

Na hipótese apresentada, no ano da prática do ato lesivo – 25/10/2019 – essa pessoa jurídica mantinha quatro contratos vigentes. Logo, o valor total para análise será a soma dos quatro contratos, e não apenas o contrato vigente, para aferir se esse valor se encaixa na métrica prevista no inciso VI do art. 22 do Decreto nº 11.179/2022 e, assim, se for o caso, acrescentar algum percentual para agravar a multa.

Adicionando mais um elemento ao exemplo apresentado, suponha-se que essa pessoa jurídica processada tenha apresentado proposta em um pregão do órgão, ocorrido em 31/09/2019, mas cujo contrato só fora assinado em 15/01/2020. Nessa hipótese, independentemente de quem efetivamente assinará o contrato em janeiro de 2020, será considerado que a pessoa jurídica processada “pretendia” esse contrato, de forma que o valor dele também deverá se somar aos contratos “mantidos” nos anos da prática do ato lesivo para fins de aferição do parâmetro em debate.

Deve-se mencionar que, para fins deste parâmetro, não é considerado somente o contrato eventualmente relacionado ao ato lesivo, e sim todos os mantidos ou pretendidos com o órgão ou entidade lesada. Devem ser alcançados, também, contratos decorrentes daquele originário, por exemplo, contratos de manutenção, aditivos e outros instrumentos que de alguma forma realizem pagamento ao ente privado.

Ressalve-se, ainda, a situação peculiar da CGU, que tem competência para apurações que envolvam lesão a um ou mais órgãos ou entidades – e para a celebração de acordos de leniência –, situação em que o valor dos contratos deverá ser somado, ainda que com órgãos ou entidades diferentes.

Finalizados os percentuais de acréscimo, e seguindo a metodologia, passa-se aos comentários sobre os percentuais de redução.

15.4.2 PARÂMETROS ATENUANTES

O artigo 23 prevê os seguintes parâmetros atenuantes, cujos percentuais correspondentes serão subtraídos do resultado encontrado na tabela do art. 22 (agravantes):

CRITÉRIOS DE SUBTRAÇÃO DE PERCENTUAL DA MULTA (ART. 23 DO DECRETO Nº 11.129/2022)	
Não consumação da infração	até 0,5%
comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo	até 1%
Grau de colaboração da PJ	até 1,5%
Admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo	até 2,0%
Programa de integridade	até 5,0%
Percentual total dos parâmetros de subtração	De 0 a 10%

Inciso I do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022

O primeiro parâmetro de atenuação da multa prevê a redução de até 0,5% no percentual da multa para o caso de “*não consumação da infração*”.

Dessa forma, o art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.846/2013 admitiu a expressamente a possibilidade de sancionamento de atos lesivos tentados.

É bem verdade que dentre os atos lesivos previstos no art. 5º da LAC, existem vários enquadramentos que dispensam a presença do resultado naturalístico para consumação do fato. Em outras palavras, o ato lesivo ocorre independente da pessoa jurídica atingir o fim pretendido.

Todavia, essa opção do legislador não inviabiliza a tentativa, já que ela depende da possibilidade de fracionamento de cada uma das etapas da prática do ilícito, ou seja, da individualização dos atos que compõe a fase executória do ato lesivo. A esse respeito, pegamos de empréstimo a lição da doutrina sobre o assunto:

[...] somente se considera iniciada a execução, podendo-se falar em tentativa, caso o agente pratique atos efetivamente executórios. Não podem ser punidos os atos preparatórios, nem meras cogitações.

*Consistem em atos executórios os que possuem **potencialidade para permitir a consumação da infração**, lesando o bem jurídico. São preparatórios os atos exteriores, logo, visíveis no tocante à intenção do agente, mas insuficientes para permitir a consumação. A mera cogitação cuida-se de um pensamento, uma estratégia em elaboração, não podendo, por óbvio, fazer parte da tentativa.¹³⁸ (destaque nosso).*

138 NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e Anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 154.

A tentativa é viável em infrações plurissubsistentes, ou seja, cuja execução é suscetível de desdobramento em vários atos sucessivos. Vejamos um exemplo desse tipo de situação no caso dos atos lesivos da LAC.

O art. 5º, inciso IV, “f”, da Lei nº 12.846/2013 estabelece que constitui ato lesivo, no tocante a licitações e contratos, “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”. A lei claramente estabeleceu que o ato lesivo só ocorrerá caso a conduta da pessoa jurídica leve ao fim que pretendido, ou seja, a obtenção da vantagem ou benefício indevido.

Podemos, por exemplo, ter o caso de empresa, que buscando majorar seus lucros de forma indevida numa prorrogação contratual, apresenta justificativa falsa para postergar o prazo de serviço contratado. Caso o gestor identifique a tentativa de fraude e não prorrogue o contrato, o benefício não foi obtido pela pessoa jurídica, mas ela deverá ser responsabilizada pela tentativa de prática do ato lesivo, aplicando-se a hipótese de redução da multa prevista pelo inciso I do art. 23.

Inciso II do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022

O segundo parâmetro prevê a redução de até 1,0% no caso de a pessoa jurídica processada comprovar que devolveu a vantagem indevida auferida e que ressarciu os danos que causou com o ato lesivo ou no caso de não ter sido comprovado vantagem indevida auferida nem danos resultantes das infrações.

Não tendo sido identificado o dano no momento de elaboração do relatório final, a atenuante deverá ser concedida. No entanto, cabe ressaltar que dano ou vantagem não quantificados não equivalem a sua inexistência.

Importante consignar que o PAR não se destina à quantificação de dano, mas sim a determinar a responsabilidade ou não da pessoa jurídica pela prática de ato lesivo. Em diversos casos, apesar de ser verossímil que a prática do ato lesivo tenha gerado um dano efetivo à Administração, sua apuração dependerá de procedimento específico. Tal apuração poderá decorrer, por exemplo, de uma auditoria ou mesmo um processo de tomada de contas especial.

Inciso III do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022

O terceiro parâmetro poderá gerar uma redução de até 1,5%, caso a comissão entenda que a pessoa jurídica colaborou com a investigação ou com a apuração do ato lesivo, independentemente de acordo de leniência.

Atualmente tem se entendido como colaboração a admissão da ocorrência de ato lesivo, porém, sem reconhecimento de responsabilidade; o fornecimento tempestivo de informações e evidências úteis a apuração durante a investigação preliminar ou PAR; e a renúncia a prazos processuais. No entanto, qualquer entendimento quanto a existência de colaboração pressupõe e existência de boa-fé processual por parte da pessoa jurídica processada.

No âmbito do PAR, a depender do objeto de apuração, poderá ser necessário que as comissões instruem o processo com informações e documentos que estejam de posse do ente privado processado, de modo que poderá o colegiado solicitá-los diretamente à empresa ao longo da apuração.

Assim, poderá a comissão considerar que o ente privado processado colaborou na medida em que, espontaneamente ou quando solicitado, entregou, total ou parcialmente, informações e documentos relevantes para o deslinde da apuração, tal como a entrega de documentos que comprovem a prática do ato lesivo ou ainda que auxiliem a Administração a quantificar o eventual dano causado.

Em sentido diverso, a simples alegação de entrega de documentos pela pessoa jurídica com o propósito de sustentar versão diferente do entendimento da comissão não significa colaboraram para a apuração e esclarecimento dos fatos. Trata-se tão somente de exercício do direito de defesa e contraditório.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta da tabela constante do próximo item este Manual.

Inciso IV do art. 23 do Decreto nº 11129/2022

O quarto parâmetro prevê a redução de até 2% no percentual, no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo.

O marco preclusivo para a pessoa jurídica fazer jus ao percentual máximo dessa atenuante é a instauração do PAR, e não de uma investigação preliminar. Assim, se a pessoa jurídica investigada se autodenunciar em qualquer momento antes da instauração do processo de responsabilização, ainda que haja investigação preliminar em andamento, ela poderá ter direito ao redutor da multa no montante de 2%, a depender de outras peculiaridades do caso concreto. A variação da atenuante deve decorrer do momento processual em que ocorre a admissão.

Uma das situações que pode ensejar que um ente privado se autodenuncie é a existência de um efetivo comprometimento com a integridade, que pode decorrer de um eficiente programa de integridade, já que este deve buscar evitar a ocorrência do ato lesivo, mas, caso ele ocorra, deve ter a capacidade de detectá-lo. Além da capacidade de detecção, o programa de integridade efetivo deve prever rotinas de remediação, dentre elas a comunicação espontânea da ocorrência do ilícito às autoridades competentes.

A sugestão de escalonamento desse parâmetro consta da tabela constante do próximo item este Manual.

Inciso V do art. 23 do Decreto nº 11.129/2022

O quinto e último parâmetro de redução do percentual da multa é a comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade.

Caberá ao ente privado, seja no PAR, em processo de celebração de termo de compromisso ou em sede de negociação de acordo de leniência, comprovar, observando os termos da Portaria CGU nº 909, de 7 de abril de 2015, no âmbito do processo, que possui e aplica um programa de integridade, adaptado a suas especificidades e riscos, visando garantir a redução no percentual da multa.

Considerando as disposições do Decreto nº 11.129/22, a redução decorrente da comprovação da existência e aplicação de um programa de integridade pode variar de 0% a 5%. O percentual a ser considerado no cálculo da multa, obtido após a avaliação do programa pela Administração Pública, irá depender da satisfatória evidenciação dos parâmetros previstos nos incisos do art. 57

do Decreto, da efetiva mitigação do risco de fraude e corrupção pelas medidas adotadas e, ainda, da efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto da apuração, caso, em relação a este último aspecto, o programa tenha sido adotado antes do ato lesivo.

Observa-se que o percentual obtido na avaliação poderá resultar em um benefício financeiro significativo para a pessoa jurídica processada, razão pela qual é preciso ter bastante cautela e segurança ao realizar a avaliação, seguindo estritamente a metodologia de avaliação de programas de integridade definida pela Controladoria-Geral da União.

Em razão dessa relevância, a avaliação de um programa de integridade deve ser feita de acordo com a metodologia expressa no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-pratico-integridade-par.pdf>), publicado pela Controladoria-Geral da União em setembro de 2018, aplicando-se a planilha de avaliação, que contempla os cálculos de forma automatizada (anexo IV de referido manual).

Registra-se que, com o advento do Decreto nº 11.129/2022, que revogou o Decreto nº 8.420/2015, os limites mínimo e máximo de redução da multa decorrentes da implantação e aplicação de programa de integridade foram alterados de 1 a 4% para até 5%, conforme o artigo 23, inciso V. Considerando referida alteração normativa, foi publicada a Portaria Conjunta CGU nº 6/2022, que aprovou o Adendo nº 1 ao manual, autorizando a aplicação de fator multiplicador de 1,25 ao percentual obtido na planilha de avaliação, desde que tal percentual seja superior ou igual a 1% (um por cento).

A metodologia definida em referido manual, ou em qualquer outra orientação ou procedimento, elaborado pela CGU, que venha a substituí-lo no futuro, tem como objetivo orientar a avaliação de programas de integridade em todos os processos decorrentes da aplicação da Lei nº 12.846/13, seja por comissões de PAR, de compromisso ou de negociação de acordo de leniência, instauradas no âmbito do Poder Executivo federal, a realizarem a avaliação do programa de integridade quando o ente privado o apresentar. Necessário observar, outrossim, que os termos da Portaria CGU nº 909/2015, que dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas, devem ser observados em todas as avaliações.

Frisa-se, que toda avaliação de programa de integridade tem como finalidade imediata verificar a adequação das medidas de integridade adotadas pela pessoa jurídica a seu perfil de risco, considerando ainda as características do ato lesivo praticado. A avaliação irá verificar se referidas medidas realmente existem, ou seja, se foram formalmente adotadas pela pessoa jurídica, e se foram efetivamente utilizadas e aplicadas nas atividades rotineiras da organização. A ausência de evidências de existência e de efetiva utilização e aplicação dos procedimentos e controles, caso existentes, impossibilita a conclusão de que a pessoa jurídica implementou um programa de integridade.

Por fim, durante o PAR, o momento oportuno para que a pessoa jurídica comprove a existência e aplicação de programa de integridade é juntamente com sua defesa escrita, conforme se extrai do §2º do art. 8º do Decreto nº 11.129/2022. Para que o programa de integridade seja avaliado, a pessoa jurídica deverá apresentar relatório de perfil e relatório de conformidade, juntamente com documentos comprobatórios, com fulcro no art. 2º e seguintes da Portaria CGU nº 909/2015.

A CGU entende que a não apresentação dos relatórios de perfil e conformidade no prazo para a apresentação da defesa, isto é, no prazo de 30 (trinta) dias contados da intimação, gera preclusão, o que inviabilizará a avaliação de eventual programa existente e resultará na não aplicação da alíquota atenuante em questão.

Em razão disso, é fundamental que a pessoa jurídica seja intimada a apresentar esses documentos na mesma oportunidade em que for intimada a apresentar defesa, de acordo com o inciso II do §1º do art. 6º do Decreto nº 11.129/2022. Para tanto, a CGU recomenda a utilização do seu modelo de termo de indicição, disponível na página “Manual Prático de PAR”¹³⁹, que contém tópico quanto à intimação para apresentação de documentos comprobatórios do programa de integridade.

15.5 ETAPA 3 – CÁLCULO DA MULTA PRELIMINAR

A etapa 3 do cálculo da multa é bastante simples, pois se limita à multiplicação do valor da base de cálculo identificada na Etapa 1, pelo valor da alíquota identificada na Etapa 2. Assim, lembrando:

$$\text{Multa preliminar} = \text{faturamento bruto} \times \text{alíquota}$$

15.5.1 SITUAÇÕES ESPECIAIS: AUSÊNCIA DE TODOS OS PARÂMETROS AGRAVANTE E ATENUANTES OU RESULTADO DAS OPERAÇÕES DE SOMA E SUBTRAÇÃO IGUAL OU MENOR A ZERO

Como já apontado, o percentual (alíquota) da multa corresponderá ao montante do somatório dos percentuais encontrados a partir da análise dos parâmetros previstos no art. 22, subtraído o montante dos percentuais encontrados a partir da análise dos parâmetros previstos no art. 23. A partir desse cálculo, identifica-se o percentual (alíquota) que será aplicado sobre o valor do faturamento bruto (base de cálculo), que resultará no valor preliminar da multa.

Diz-se multa preliminar porque ainda há as etapas 4 e 5 do cálculo da multa, as quais consistem em identificar os limites mínimo e máximo legalmente estabelecidos para o valor da sanção pecuniária e, a partir deles, avaliar se será necessário calibrar o valor da multa preliminar.

Caso a multa preliminar atenda aos limites mínimo e máximo, o seu valor equivalerá ao da sanção a ser proposta/aplicada. Caso não atenda, será necessário ajustar o valor da multa preliminar.

Entretanto, ainda na etapa 2 do cálculo da multa, que consiste na definição do percentual (alíquota) dessa sanção, é possível vislumbrar duas situações com contornos especiais: (a) ausência dos parâmetros dos arts. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, o que resultaria em uma alíquota de 0%; ou (b) a operação matemática com os percentuais previstos nos mesmos artigos resultar em valor menor ou igual a zero.

Mesmo assim, deverá haver um valor de multa preliminar, conforme solução constante do § 2º do art. 25 do Decreto nº 11.129/2022, a seguir transcrito:

§ 2º Na ausência de todos os fatores previstos nos art. 22 e art. 23 ou quando o resultado das operações de soma e subtração for igual ou menor que zero, o valor da multa corresponderá ao limite mínimo estabelecido no caput.

O fato de, nestas hipóteses, o valor preliminar da multa ser 0,1% do faturamento bruto anual ou R\$ 6.000,00 (seis mil reais) depende do método utilizado para a definição do valor do faturamento bruto (base de cálculo).

139 Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par>, acesso em 30/03/2026.

Caso a base de cálculo corresponda ao efetivo faturamento bruto anual do ano anterior à instauração do PAR (ou ano anterior ao ato lesivo, no caso de acordo de leniência), o valor da multa preliminar corresponderá a 0,1% do seu faturamento bruto. Caso não tenha sido possível identificar o faturamento bruto do ano anterior à instauração do PAR, a multa preliminar será R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

15.6 ETAPA 4: LIMITES MÍNIMO E MÁXIMO DO VALOR DA MULTA.

Os limites mínimo e máximo do valor da sanção de multa estão definidos no art. 25 do Decreto nº 11.129/2022, que assim dispõe:

Art. 25. Em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite:

I - mínimo, o maior valor entre o da vantagem auferida, quando for possível sua estimativa, e:

a) um décimo por cento da base de cálculo; ou

b) R\$ 6.000,00 (seis mil reais), na hipótese prevista no art. 21; e

II - máximo, o menor valor entre:

a) três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida, o que for maior entre os dois valores;

b) vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre vendas; ou

c) R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), na hipótese prevista no art. 21, desde que não seja possível estimar o valor da vantagem auferida.

§ 1º O limite máximo não será observado, caso o valor resultante do cálculo desse parâmetro seja inferior ao resultado calculado para o limite mínimo.

O limite mínimo será o **maior valor** entre:

- a. o valor da vantagem auferida e 0,1% do valor do faturamento bruto do ente privado, caso se tenha utilizado a metodologia de cálculo do faturamento bruto anual do ano anterior à instauração do PAR; ou
- b. o valor da vantagem auferida e R\$ 6.000,00 (seis mil reais), caso se tenha utilizado a metodologia estabelecida no art. 21 do Decreto nº 11.129/2022 para se definir a base de cálculo da multa a ser aplicada (quando não é possível utilizar o critério do faturamento bruto no anterior ao da instauração do PAR).

O limite máximo será o **menor valor** entre: 20% do faturamento bruto do ente privado e três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida (o que for maior entre os dois).

Chama-se a atenção que, para o cálculo do limite mínimo, existe a figura da “vantagem auferida”. Por sua vez, no cálculo do limite máximo, o conceito de “vantagem pretendida ou auferida”. Assim, se faz necessário demonstrar a forma de cálculo da vantagem pretendida ou auferida para que seja possível estabelecer e comparar os limites mínimo e máximo do valor da multa.

Importante destacar que a previsão constante da parte final do inciso I, do art. 6º, da Lei Anticorrupção configura verdadeira “regra de ouro” do cálculo da multa. Eis que ela estabelece o limite mínimo da multa em quaisquer das hipóteses de cálculo previstas na Lei ou no seu regulamento.

Exemplificando, a multa nunca poderá ser inferior ao valor equivalente à vantagem auferida pela empresa, ainda que tal montante supere, por exemplo, 20% do faturamento bruto da pessoa jurídica. Para que se tenha uma visão mais concreta da definição dos limites mínimo e máximo do valor da multa, recomenda-se a leitura do Relatório Final do PAR n. 00190.105919/2022-12, disponível no link: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93269/3/Relatorio_Final_Nexus.pdf

Além disso, vale dizer que a definição e a fórmula de cálculo da “vantagem pretendida ou auferida” foram estabelecidas no artigo 26 do Decreto nº 11.129/2022, como detalhado no próximo tópico.

15.6.1 CÁLCULO DO VALOR DA VANTAGEM AUFERIDA OU PRETENDIDA

A Lei nº 12.846/2013 dispõe sobre a necessidade de se identificar os valores e bens que representem a vantagem ou proveito obtido com a prática da infração. Nesse sentido, assim prevê o art. 19 da Lei Anticorrupção - LAC, que trata das sanções aplicáveis a pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos:

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;

Em outras palavras, a norma determina que o Poder Público deverá adotar as medidas necessárias para a identificação, a quantificação e o confisco de todos os proveitos oriundos da prática do ilícito.

Para além da mencionada disposição, a LAC também aplica o conceito de vantagem auferida em outros dois dispositivos. No primeiro caso, no inciso I, do art. 6º, a norma dispõe que a vantagem auferida será um balizador da multa decorrente da responsabilização da pessoa jurídica. Isto é, a multa nunca deverá ser inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação.

No segundo dispositivo, o conceito de “vantagem auferida” aliado ao de “vantagem pretendida” é estabelecido como um dos critérios a serem levados em consideração na aplicação das sanções (art. 7º, II).

A regulamentação da LAC tratou do tema de forma detalhada. O art. 26 do Decreto nº 11.129/2022 assim conceitua o termo “vantagem auferida ou pretendida”:

Art. 26. O valor da vantagem auferida ou pretendida corresponde ao equivalente monetário do produto do ilícito, assim entendido como os ganhos ou os proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência direta ou indireta da prática do ato lesivo.

Percebe-se, portanto, que o termo “vantagem auferida” é utilizado nesse contexto como sendo os benefícios obtidos com a prática ilícita, por exemplo, os lucros de um contrato que foi superfaturado pela empresa vencedora de uma licitação. Em interpretação conjunta com o inciso I, art. 19, da LAC, tem-se que tal vantagem pode ter sido obtida ou convertida por meio do recebimento de bens, direitos ou valores. Isto é, independentemente da forma na qual se materializou a vantagem, ela deve ser identificada e quantificada para fins de confisco.

A quantificação da vantagem auferida revela-se tarefa complexa e, por vezes, de difícil antecipação, justamente em razão da diversidade de situações e das múltiplas formas pelas quais os atos de corrupção se concretizam. A multiplicidade de esquemas, a variedade de agentes envolvidos, as diferentes modalidades de obtenção de vantagem e os distintos contextos econômicos e contratuais em que tais atos se inserem tornam desafiadora a mensuração precisa do benefício indevido. Essa tarefa exige uma análise detalhada caso a caso e, muitas vezes, a atuação conjunta de especialistas de diversas áreas.

Entretanto, isso não pode significar que esses valores sejam determinados com arbitrariedade. A opção apresentada deve ser ortodoxa, razoável e prudente: partir de premissas de fácil entendimento, indicadores reconhecidos e consolidados.

Além disso, vale ressaltar que a vantagem auferida também será utilizada como balizadora dos limites mínimo e máximo da multa LAC, reforçando-se, assim, a relevância do estabelecimento de parâmetros para sua identificação e cálculo.

Nas situações mais complexas, por mais que não se exija exatidão, o procedimento de quantificação da vantagem auferida deve seguir um método estruturado, sistematizável, passível de verificação por meio da experimentação e replicável, conforme as premissas consideradas. Além disso, é necessário garantir que os procedimentos utilizados sejam transparentes e passíveis de análise pública, de modo a promover a confiança nas instituições e na equidade do processo.

Dessa forma, ao adotar uma abordagem consistente na determinação de valores para reparação de ilícitos, pode-se garantir uma maior objetividade e legitimidade nas decisões tomadas.

Ante a complexidade do assunto, a CGU publicou um guia específico sobre a temática. Portanto, para orientações quanto às metodologias do cálculo da vantagem, recomenda-se consultar o “Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida” disponível no repositório da CGU¹⁴⁰.

15.7 ETAPA 5 - CALIBRAGEM DA MULTA PRELIMINAR

A etapa da calibragem multa consiste em verificar se a multa preliminar se encontra entre os intervalos de fixação de máximo e mínimo da multa. Naturalmente, sendo a multa preliminar menor que a mínima, deverá prevalecer o valor mínimo. O mesmo deve ocorrer caso a multa preliminar seja maior que a máxima, quando deverá ser estipulado o limite máximo como sendo o valor da multa final.

Na primeira hipótese, o valor da multa deverá ser ajustado ao limite mínimo, ou seja, o valor da multa proposta pela comissão deixará de ser o valor da multa preliminar e passará a ser o próprio limite mínimo da multa.

Na segunda hipótese, o valor da multa deverá ser ajustado para o limite máximo, ou seja, o valor da multa proposta pela comissão deixará de ser o valor da multa preliminar e passará a ser o próprio limite máximo da multa.

É importante consignar, todavia, que é factível a situação na qual o valor referente ao limite mínimo da multa seja superior ao limite máximo. Seria o caso, por exemplo, da multa que, na segunda etapa do cálculo, indicou valor de alíquota inferior à 0,1%. Assim, o limite mínimo da multa

140 Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/materiaisdeorientacao/manuaisguias>, acesso em 30/03/2026.

ficou fixado em 0,1% do faturamento bruto. Ao mesmo tempo foi realizado cálculo da vantagem auferida pela pessoa jurídica. Nesse caso, três vezes o valor da vantagem auferida estabeleceu valor inferior a 0,1% do faturamento bruto. Isto é, o limite máximo é inferior ao limite mínimo. Sendo essa hipótese, deve-se sempre respeitar a prevalência do valor do limite mínimo, por ser comando estabelecido diretamente pelo legislador na Lei nº 12.846/2013.

Exemplificando: a pessoa jurídica é condenada por ter obtido contrato público, mediante apresentação de documentação falsa. Quando da análise das circunstâncias agravantes e atenuantes (segunda etapa do cálculo da multa), obteve-se valor negativo. A vantagem auferida pela pessoa jurídica foi estimado da seguinte forma: Valor do contrato (R\$ 100.000,00) – Despesas legítimas (R\$ 80.000,00) = R\$ 20.000,00. O faturamento bruto da empresa, descontado tributos, para fins de base de cálculo da multa foi de R\$ 100 milhões. Assim, teríamos:

Limite **mínimo** da multa à Maior valor entre:

- 0,1% do faturamento bruto: R\$ 100.000,00;
- Vantagem auferida: R\$ 20.000,00.

Limite **mínimo** definido: R\$ 100.000,00

Limite **máximo** da multa à Menor valor entre:

- 20% do faturamento bruto: R\$ 20.000.000,00.
- 3x Vantagem auferida: R\$ 60.000,00

Limite **máximo** definido R\$ 60.000,00

Nesse caso hipotético, a o valor da multa que deverá prevalecer é o limite mínimo de 0,1% do faturamento bruto, não obstante ser valor superior ao limite máximo.

16. ESCALONAMENTO DAS CIRCUNSTÂNCIAS AGRAVANTES E ATENUANTES

O Decreto nº 11.129/2022 alterou a regulamentação da Lei Anticorrupção, promovendo modificações nos critérios que deverão ser utilizados para o cálculo e aplicação da multa de que trata o art. 6º, I da Lei nº 12.846/2013.

Nesse sentido, este capítulo busca consolidar a metodologia utilizada pela Controladoria-Geral da União na utilização dos critérios.

A metodologia não possui caráter vinculante, mas define parâmetro de referência que deverá ser avaliado conforme o caso concreto.

Nessa linha, a seguir são apresentadas tabelas nas quais se consolidam esses parâmetros de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes.

TABELA 1 - INCISO I DO ART. 22 DO DECRETO Nº 11.129/2022

ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO DO “CONCURSO DOS ATOS LESIVOS”				
Quantidade de condutas ilícitas praticadas (concurso de condutas)	Quantidade de tipos de atos lesivos cometidos (concurso de espécies de atos lesivos)			
	1	2	3	4 ou mais
1	-	0,5%	1,0%	1,5%
2	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%
3	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%
4	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%
5	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%
6	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%
7 ou mais	3,0%	3,5%	4,0%	4,0%

Orientações:

- 1) O concurso de condutas ilícitas ocorre quando verificada a prática de duas ou mais condutas no âmbito do mesmo processo, distanciadas no tempo ou não, que caracterizem ato lesivo passível de responsabilização pela pessoa jurídica;
- 2) O concurso de espécies de atos lesivos ocorre quando verificada no âmbito do mesmo processo a prática de uma ou mais condutas passíveis de responsabilização pela pessoa jurídica que se enquadram em duas ou mais espécies de atos lesivos tipificados no art. 5º da Lei nº 12.846/2013;
- 3) Excepcionalmente, pelas condições do caso concreto, poderá a autoridade administrativa ou comissão de PAR entender pela aplicação do valor máximo da agravante, com base somente no número elevado de reiteração de condutas, ainda que da mesma espécie de ato lesivo.

Exemplos:

DESCRIÇÃO DO ATO LESIVO	TIPIFICAÇÃO DA LAC	PERCENTUAL SUGERIDO PARA O ART. 22, I
Pessoa jurídica X é condenada pelo pagamento de vantagem indevida para agente público. A vantagem indevida consistiu em uma única transferência de valores para a conta corrente do agente público.	Art. 5º, I	Não aplicável a agravante (ato isolado)
Pessoa jurídica X é condenada pelo pagamento de vantagem indevida para agente público. A vantagem indevida consistiu em três transferências mensais realizadas para a conta corrente do agente público.	Art. 5º, I	1,0% (Concurso de três condutas de mesma espécie)
Pessoa jurídica Y é condenada pelo pagamento de vantagem indevida ao agente público responsável pela elaboração de edital de licitação. Em troca, o agente público direcionou a contratação para Y. A vantagem indevida consistiu em uma única transferência de valores para a conta corrente do agente público.	Art. 5º, I e IV, d	0,5% (ato isolado que incorreu no concurso de duas espécies de atos lesivos)
Pessoa jurídica Y é condenada pelo pagamento de vantagem indevida ao agente público responsável pela elaboração de edital de licitação. Em troca, o agente público direcionou a contratação para Y. A vantagem indevida consistiu em uma única transferência de valores para a conta corrente do agente público. A fim de dissimular o pagamento, a pessoa jurídica Y simulou contrato de consultoria com a empresa Z, de propriedade do agente público.	Art. 5º, I, III e IV, d	1,0% (ato isolado que incorreu no concurso de três espécies de atos lesivos)
Pessoa jurídica Y é condenada pelo pagamento de vantagem indevida ao agente público responsável pela elaboração de edital de licitação. Em troca, o agente público direcionou a contratação para Y. A vantagem indevida consistiu em três transferências mensais realizadas para a conta corrente do agente público. A fim de dissimular o pagamento, a pessoa jurídica Y simulou contrato de consultoria com a empresa Z, de propriedade do agente público.	Art. 5º, I, III e IV, d	2,0% (concurso de três condutas simultâneo ao concurso de três espécies de atos lesivos)

TABELA 2 - INCISO II DO ART. 22 DO DECRETO Nº 11.129/2022

ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO DA “TOLERÂNCIA OU CIÊNCIA DO CORPO DIRETIVO OU GERENCIAL DA PESSOA JURÍDICA”	
Tolerância ou ciência dos sócios, acionistas ou administradores da pessoa jurídica, bem como outros componentes que exerçam a máxima hierarquia da organização, de acordo com suas peculiaridades (ex.: membros do Conselho de Administração, da Diretoria ou do Conselho Fiscal).	3,0%
Tolerância ou ciência do corpo gerencial ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos administradores da pessoa jurídica, conforme descritos na linha anterior.	2,5%
Tolerância ou ciência do corpo gerencial ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos na linha anterior.	2,0%
Tolerância ou ciência do corpo gerencial ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos na linha anterior	1,5%
Tolerância ou ciência do corpo gerencial ou funcionário ocupante de função de grau hierárquico imediatamente inferior ao dos dirigentes ou funcionários descritos na linha anterior.	1,0%
Ausência de conhecimento do ilícito pelo corpo diretivo e gerencial do ente privado.	0%

Orientações:

- 1) A aplicação dos critérios sugeridos na tabela acima deve considerar a estrutura hierárquica específica adotada pela pessoa jurídica processada. Assim, o percentual a ser aplicado deve levar em consideração a posição hierárquica do funcionário envolvido em relação ao nível hierárquico mais elevado da pessoa jurídica, de modo que a dosimetria reflita a posição ocupada pelo agente que tinha tolerância ou ciência do ato lesivo.

2) Para fins de aplicação do critério, o envolvimento do agente na prática do ato lesivo equivale a sua ciência ou tolerância.

TABELAS 3 - INCISO III DO ART. 22 DO DECRETO Nº 11.129/2022

Orientações: O inciso III, do art. 22 elenca três hipóteses distintas de circunstâncias agravantes que podem ocorrer de forma isolada ou simultânea. As tabelas sugestivas a seguir devem ser utilizadas de acordo com o caso concreto.

TABELA 3.1. - INCISO III DO ART. 22 DO DECRETO Nº 11.129/2022

ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO DA “INTERRUPÇÃO NO FORNECIMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO”	
Ausência de interrupção no fornecimento de serviço público.	0%
Interrupção no fornecimento de serviço público por período de até 1 semana ou com impacto na circunscrição de município com até 100 mil habitantes.	1,0%
Interrupção no fornecimento de serviço público por período de até 2 semanas ou com impacto na circunscrição de município com até 400 mil habitantes.	2,0%
Interrupção no fornecimento de serviço público por período de até 3 semanas ou com impacto na circunscrição de município com mais de 400 mil habitantes ou em mais de um município do mesmo estado da federação.	3,0%
Interrupção no fornecimento de serviço público por período superior a 4 semanas ou com impacto na circunscrição de dois ou mais estados da federação ou de dois ou mais municípios com mais de 400 mil habitantes.	4,0%

TABELA 3.2. - INCISO III DO ART. 22 DO DECRETO Nº 11.129/2022

ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO “INTERRUPÇÃO NA EXECUÇÃO DE OBRA CONTRATADA”	O VALOR RESIDUAL DA EXECUÇÃO É MENOR QUE 10% DO VALOR TOTAL DO CONTRATO.	O VALOR RESIDUAL DA EXECUÇÃO É DE ATÉ 30% DO VALOR TOTAL DO CONTRATO.	O VALOR RESIDUAL DA EXECUÇÃO É DE ATÉ 50% DO VALOR TOTAL DO CONTRATO	O VALOR RESIDUAL DA EXECUÇÃO É DE ATÉ 70% DO VALOR TOTAL DO CONTRATO.	VALOR RESIDUAL DA EXECUÇÃO É SUPERIOR A 70% DO VALOR TOTAL DO CONTRATO
Período de interrupção: até 6 meses.	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%
Período de interrupção: até 1 ano.	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%
Período de interrupção: até 2 anos.	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%
Período de interrupção: superior a 2 anos.	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%

Orientações: Valor residual do contrato se refere ao percentual de execução restante para entrega da obra, quando de sua interrupção.

TABELA 3.3. - INCISO III DO ART. 22 DO DECRETO Nº 11.129/2022

ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO DO “DESCUMPRIMENTO DE REQUISITOS REGULATÓRIOS”	
Ausência de descumprimento de requisitos regulatórios.	0%
Descumprimento parcial dos requisitos regulatórios com prestação do serviço.	1,0%
Descumprimento total dos requisitos regulatórios com prestação do serviço.	2,0%
Descumprimento parcial dos requisitos regulatórios sem prestação do serviço.	3,0%
Descumprimento total dos requisitos regulatórios sem prestação do serviço.	4,0%

TABELA 4 - INCISO I DO ART. 23 DO DECRETO Nº 11.129/2022

CRITÉRIO DA “NÃO CONSUMAÇÃO DA INFRAÇÃO”	
Consumação do ato lesivo.	0%
Não consumação do ato lesivo.	0,5%

TABELA 5. - INCISO II DO ART. 23 DO DECRETO Nº 11.129/2022

ANÁLISE SUGERIDA – CRITÉRIO DA “COMPROVAÇÃO DA DEVOLUÇÃO ESPONTÂNEA PELA PESSOA JURÍDICA DA VANTAGEM AUFERIDA E DO RESSARCIMENTO DOS DANOS RESULTANTES DO ATO LESIVO”	
Ausência de devolução espontânea da vantagem auferida estimada e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados.	0%
Devolução espontânea da vantagem auferida estimada sem o ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados; ou	0,5%
Ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados, sem a devolução espontânea da vantagem auferida estimada.	
Devolução espontânea da vantagem auferida estimada e ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados; ou	1,0%
Devolução espontânea da vantagem auferida estimada e inexistência ou falta de comprovação de danos resultados do ato lesivo; ou	
Ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados e inexistência ou ausência de estimativa da vantagem auferida; ou	
Inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo.	

TABELA 6 - INCISO III DO ART. 23 DO DECRETO Nº 11.129/2022

CRITÉRIO DO “GRAU DE COLABORAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA”	
Ausência de colaboração da pessoa jurídica.	0%
A pessoa jurídica: (i) admitiu a ocorrência do ato lesivo, mas não reconheceu a sua responsabilidade; ou (ii) forneceu tempestivamente os elementos requisitos durante a investigação preliminar ou do PAR; ou (iii) renunciou aos prazos processuais.	0,5% - 1,0%
A pessoa jurídica: (i) admitiu a ocorrência do ato lesivo, mas não reconheceu a sua responsabilidade; (ii) forneceu tempestivamente os elementos requisitos durante a investigação preliminar ou do PAR; e (iii) renunciou aos prazos processuais.	1,5%

Orientações: Para fins do critério, a colaboração da pessoa jurídica poderá ser considerada quando há admissão dos fatos sob apuração, mas a pessoa jurídica não reconhece sua responsabilidade. A situação pode acontecer quando há admissão dos fatos, mas a pessoa jurídica entende que a conduta não é fato típico para a Lei nº 12.846/2013, por exemplo. Excepcionalmente, pelas condições do caso concreto, poderá a autoridade administrativa ou a comissão de PAR entender pela redução do percentual ou a inaplicabilidade da atenuante quando a parte descumpra os deveres processuais e a boa-fé. Como situações exemplificativas apresentam-se a violação aos deveres previstos no art. 77 e as condutas de litigância de má-fé previstas no art. 80, ambos do Código de Processo Civil.

TABELA 7 - INCISO IV DO ART. 23 DO DECRETO Nº 11.129/2022

CRITÉRIO DA “ADMISSÃO VOLUNTÁRIA PELA PESSOA JURÍDICA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELO ATO LESIVO”		
TEMPESTIVIDADE DE ADMISSÃO	CONTEÚDO DA ADMISSÃO	
	PARCIAL	TOTAL
Após o prazo das alegações finais	0,25%	0,5%
Admissão no prazo para alegações finais	0,5%	1,0%
Admissão no prazo para defesa	1,0%	1,5%
Admissão antes da instauração do PAR	1,5%	2,0%

17. DOSIMETRIA PARA APLICAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA

A publicação extraordinária da decisão condenatória também constitui sanção passível de ser aplicada ao ente privado, em decorrência do Processo Administrativo de Responsabilização, conforme previsto no art. 6º, II, da Lei nº 12.846/2013.

O mesmo artigo da Lei nº 12.846/2013, em seu parágrafo primeiro, prevê que as sanções serão aplicadas de forma isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. Contudo, consoante já abordado no capítulo deste Manual que trata sobre Penalidades, o Decreto nº 11.129/2022, ao regulamentar a aplicação da Lei Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo federal, dispôs, em seu art. 19, que condenação em publicação extraordinária de decisão condenatória se associa necessariamente a multa em todas as decisões de condenação.

Para o cumprimento da publicação extraordinária, assim preserve o § 5º do art. 6º da LAC:

(...)

§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Em relação ao tempo de duração da publicação a LAC definiu apenas o prazo mínimo, de 30 (trinta) dias, deixando uma margem de discricionariedade para a Administração na determinação do prazo específico do caso concreto, conferindo autonomia na análise do caso sob apuração. Por outro lado, o decreto regulamentador estabeleceu que esse prazo mínimo também se aplicaria a publicação no sítio eletrônico, nos seguintes termos:

Art. 28. A pessoa jurídica sancionada administrativamente pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nos termos da [Lei nº 12.846, de 2013](#), publicará a decisão administrativa sancionadora na forma de extrato de sentença, cumulativamente:

I - em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

II - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo mínimo de trinta dias; e

III - em seu sítio eletrônico, pelo prazo mínimo de trinta dias e em destaque na página principal do referido sítio.

*Parágrafo único. A publicação a que se refere o **caput** será feita a expensas da pessoa jurídica sancionada.*

O estabelecimento de limites mínimos é importante, mas insuficiente para garantir a proporcionalidade da pena. Ademais, assim como no caso de alguns critérios do cálculo da multa, ao mesmo tempo em que um maior grau de discricionariedade favorece a individualização da dosimetria da sanção para o caso em concreto, também pode gerar certo nível indesejado de insegurança jurídica e falta de uniformidade por parte da Administração Pública quando da aplicação da sanção.

Neste contexto, a fim de buscar maior objetividade e segurança jurídica na aplicação da publicação extraordinária, sem tirar da autoridade competente a margem de discricionariedade necessária para melhor análise do caso concreto, este manual apresenta sugestão de escalonamento do prazo pelo qual o ente privado deverá cumprir a sanção em tela.

Para a definição do escalonamento deste prazo, parte-se do conteúdo do art. 7º da LAC, que determina os critérios de dosimetria a serem considerados para aplicação de ambas as sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

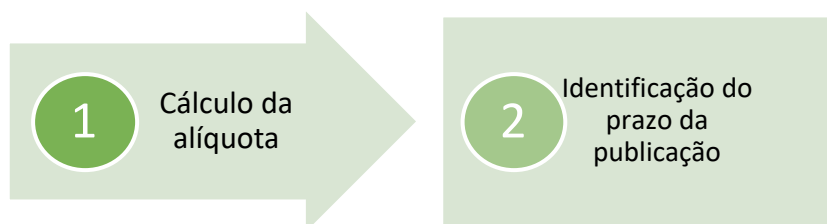
VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.



O Decreto nº 11.129/2022, ao regulamentar estes preceitos do art. 7º da LAC, lhes conferiu maior concretude e mensurabilidade, definindo de forma objetiva o método e os critérios a serem considerados no cálculo da multa. Em especial, nos arts. 22 e 23, estabeleceu os percentuais que resultam na alíquota incidente sobre o valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, para o cálculo da multa, como já detalhado neste manual.

Essa alíquota, portanto, ao decorrer da análise minuciosa dos critérios e parâmetros definidos no art. 7º da LAC e nos arts. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, torna-se uma representação matemática do balanço existente entre os fatores agravantes e atenuantes relacionados à atuação da

pessoa jurídica. E, por esse motivo, apresenta-se como critério consistente e fundamentado para balizar, por analogia, o escalonamento da duração da publicação extraordinária, conferindo também a esta sanção uma aplicação parametrizada, proporcional à gravidade e ao grau de reprovabilidade do ato lesivo praticado.

Assim, a duração da publicação extraordinária pressupõe o cálculo da alíquota decorrente dos critérios dos arts. 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022, seguindo as mesmas orientações já apresentadas neste manual, na etapa 2 de cálculo da multa. Em seguida, seu resultado será associado, de forma escalonada, a um período de tempo específico para a sanção em tela, ficando configurada em duas etapas a definição do tempo de duração da publicação extraordinária da decisão condenatória:

- Etapa 1 – definição da alíquota;
- Etapa 2 – identificação do prazo da publicação.

Com base nos fundamentos apresentados, foram assim definidos os parâmetros sugeridos para duração, em dias, da publicação extraordinária da decisão condenatória:

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

Necessário destacar que, conforme visto no item específico deste manual, o valor final da multa pode acabar sendo definido pelos seus limites (mínimos ou máximos), conforme previsão constante do art. 25 do Decreto nº 11.129/2022.

No entanto, para fins de cálculo da duração da publicação extraordinária, sugere-se o parâmetro da alíquota calculada antes da aplicação de qualquer limite. As balizas mínimas e máximas de valor de multa buscam guardar proporcionalidade para o valor da sanção específica, entretanto, tem se entendido que melhor proporcionalidade da duração da sanção de publicação extraordinária pode ser verificada diretamente pelas características do ato lesivo e situação da pessoa jurídica sancionada, definidos diretamente nas agravantes e atenuantes.

18. CUMPRIMENTO DA SANÇÕES

Nesta etapa, este manual pretende orientar os órgãos públicos, bem como as pessoas jurídicas quanto às etapas a serem seguidas para fins de execução e cumprimento das sanções, uniformizando os procedimentos necessários.

Este fluxo foi elaborado e descrito em conformidade com as determinações existentes nos normativos mencionados, no que se refere ao PAR, bem como com outras normas do Direito que regem os desdobramentos relativos às obrigações impostas à pessoa jurídica em decorrência do PAR, a exemplo do regramento relativo à Inscrição em Dívida Ativa da União, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Mas antes de tratar da execução das sanções propriamente dita, será resgatado o fluxo da fase final do PAR, dada sua relação direta com as ações necessárias ao cumprimento das sanções.

18.1 FLUXO DA DECISÃO FINAL DO PAR

A partir da análise de normativos que regem o PAR e a inscrição de débitos em dívida ativa, observou-se que há uma confluência ou mesmo interposição de atos administrativos relacionados à execução e ao cumprimento das sanções. Assim sendo, exploramos abaixo as etapas finais do fluxo de decisão do PAR, com seus respectivos prazos, em especial no que se refere ao pedido de reconsideração facultado à pessoa jurídica, ao final do processo.

RESPONSÁVEL	MEDIDAS CABÍVEIS
ÓRGÃO SANCIONADOR	<ul style="list-style-type: none">• Profere a decisão administrativa;• Promove a publicação da decisão no Diário Oficial da União (DOU) e no sítio eletrônico do órgão.
PESSOA JURÍDICA PROCESSADA	Apresenta pedido de reconsideração, caso deseje; <ul style="list-style-type: none">• Prazo: 10 dias da data da publicação da decisão.
ÓRGÃO SANCIONADOR	Caso não haja pedido de reconsideração, procede ao registro das sanções no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e/ou Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). Caso haja pedido de reconsideração, procede à sua análise e publicação de nova decisão no DOU e sítio eletrônico do órgão;
PESSOA JURÍDICA PROCESSADA	Procede ao cumprimento das sanções;

Respeitado este fluxo, destaca-se que é tornada pública a decisão administrativa quando de sua publicação no DOU, momento em que começa a contar o prazo de 10 dias para apresentação de pedido de reconsideração pela pessoa jurídica, caso esta assim entenda pertinente. Tal fato se

fará relevante quando forem tratados, mais adiante, os critérios necessários para inscrição do débito em dívida ativa, em caso de não pagamento ou pagamento parcial da multa.

Publicada a decisão administrativa contendo sanções aplicadas à pessoa jurídica, inicia-se efetivamente a fase de execução destas sanções, cujas ações estão detalhadas nos fluxos a seguir.

Como boa prática, a CGU recomenda que se promova a intimação da pessoa jurídica quanto à decisão condenatória proferida, ainda que não exista previsão normativa que vincula a Administração Pública para tanto. A seguir, apresentamos texto sugestivo para tal intimação:

Em vista da atuação como Procurador do ente privado (nome e CNPJ), reporto-me ao PAR n.º (número do processo), para INTIMÁ-LO sobre a publicação da Decisão n.º (número da decisão e indicação da página de publicação no DOU), por meio da qual foram aplicadas as seguintes sanções:

**Multa, no valor de R\$ (valor fixado na decisão);*

**Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, pelo prazo e na forma fixados na Decisão; e*

**Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.*

Foi determinada, ainda, a extensão dos efeitos das penalidades, nos seguintes termos:

(transcrição do parágrafo da decisão que estende os efeitos da sanção a uma ou mais pessoas físicas, se houver descon sideração da personalidade jurídica)

Destaco que o prazo para apresentação de eventual Pedido de Reconsideração é de 10 (dez) dias, contados da publicação oficial da decisão, período durante o qual as sanções ficarão suspensas (cf. art. 15, Decreto n.º 11.129/2022), e que o respectivo peticionamento poderá ser feito via Peticionamento Intercorrente nos autos do PAR (disponível ao usuário externo do SEI), via Protocolo Digital ou, ainda, pelo e-mail (e-mail para recebimento de pedido de reconsideração, se houver).

Na hipótese de recolhimento, desde logo, da multa aplicada, proceder da seguinte forma:

1. Gerar Guia de Recolhimento da União (GRU), no site do Tesouro Nacional (<https://pagte-souro.tesouro.gov.br/portal-gru/#/pagamento-gru>), informando os seguintes dados:

**Órgão arrecadador:*

**Unidade Gestora Arrecadadora:*

**Serviço:*

**CNPJ do Contribuinte:*

**Nome do Contribuinte:*

**Número de referência: (número do PAR)*

**Vencimento: (40 dias corridos da publicação da decisão)*

**Valor Principal: valor fixado na decisão*

2. *Comprovar, nos autos do PAR, que o recolhimento se deu no prazo de até 40 dias contínuos da publicação da decisão condenatória, para evitar cadastramento no CNEP.*

Quanto à comprovação do cumprimento da sanção de publicação extraordinária, recomenda-se:

**Informar o início do cumprimento da publicação extraordinária no PAR, para que o órgão/entidade sancionador possa acompanhar a execução, desde o início;*

**No curso do cumprimento, utilizar-se dos mais diversos meios de comprovação, tais quais fotografias em vários dias do edital afixado, "print" de tela do banner no site de vários dias e cópia do jornal publicado, bem como ata notarial para atestar as publicações (principalmente edital e banner/site da pessoa jurídica) e declarações dos responsáveis atestando que houve o cumprimento;*

Ao final, juntar toda a documentação comprobatória no PAR solicitando o arquivamento do processo.

Registro que o não cumprimento das sanções no prazo legal implicará a adoção de outras medidas, tais como inscrição em Dívida Ativa e Ação judicial para obrigação de fazer.

Ressalta-se que o texto acima é meramente sugestivo, com base no modelo utilizado pela CGU, e, caso adotado, deverá ser adaptado às condições do órgão ou entidade.

18.2 FLUXO DE COMUNICAÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

ÓRGÃO SANCIONADOR

- Promover a publicação da decisão administrativa no DOU.
- Caso não seja feito o pedido de reconsideração no prazo de 10 dias, contados da publicação da decisão no DOU:
 - Proceder ao registro das sanções no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP e/ou Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), em conformidade com o disposto nos artigos 58 e 59 do Decreto 11.129/2022.
- Caso seja apresentado pedido de reconsideração:
 - Se mantida a aplicação das sanções, proceder ao devido registro no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP e/ou Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); e
 - Intimar a pessoa jurídica da decisão administrativa final, publicada no Diário Oficial da União - DOU, intimando-a para o cumprimento das sanções, no prazo de 30 dias.

Principais fundamentos legais:

Decreto 11.129/2022

Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.

Art. 58. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS conterà informações referentes às sanções administrativas impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a administração pública de qualquer esfera federativa, entre as quais:

I - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública, conforme disposto no [inciso III do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#);

II - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, conforme disposto no [inciso IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993](#), e no [inciso IV do caput do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021](#);

III - impedimento de licitar e contratar com a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, conforme disposto no [art. 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), no [art. 47 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), e no [inciso III do caput do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021](#);

(...)

Art. 59. O CNEP conterà informações referentes:

I - às sanções impostas com fundamento na Lei nº 12.846, de 2013; e

II - ao descumprimento de acordo de leniência celebrado com fundamento na Lei nº 12.846, de 2013.

IN 13/2019, da CGU

Art. 28. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo das sanções previstas na Lei nº 12.846, de 2013, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las em trinta dias, contados do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração, sem prejuízo do imediato registro das sanções nos cadastros competentes, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei nº 12.846, de 2013, e do Capítulo V do Decreto nº 8.420, de 2015.

(...)

§ 3º Mantida a decisão administrativa sancionadora, o órgão ou entidade deverão:

(...)

II - conceder à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão. (redação inserida pela IN CGU nº 15/2020)

18.3 FLUXO DE EXECUÇÃO DA MULTA

18.3.1 CENÁRIO 1: PAGAMENTO DA MULTA DENTRO DO PRAZO

PESSOA JURÍDICA

Caso o órgão sancionador seja a CGU, proceder da seguinte forma:

1. Acessar o portal PAGTESOURO (<https://pagtesouro.tesouro.gov.br/portal-gru/#/pagamento-gru>) e informar os seguintes dados:

- a. **Órgão arrecadador:** 37000 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO
- b. **Unidade Gestora Arrecadadora:** 370003 - COORD-GERAL DE LICITAÇÃO, CONTR.E DOCUMENTAÇÃO;
- c. **Serviço:** 031988 – MULTA PROCESSO ADM (PAR)
- d. **CNPJ ou CPF do Contribuinte:** pessoa jurídica ou física sancionada
- e. Nome do Contribuinte:
- f. **Número de referência:** Número do PAR
- g. **Vencimento:** 40 (quarenta) dias, contados da publicação do julgamento, ou 30 (trinta dias) da decisão do pedido de reconsideração
- h. **Valor:** conforme imputado na decisão

2. Efetuar o pagamento, no prazo de 40 (quarenta) dias, contados da publicação do julgamento no Diário Oficial da União ou 30 (trinta) dias da publicação da Decisão sobre o Pedido de Reconsideração, no Diário Oficial da União.

3. Juntar ao PAR, imediatamente após o recolhimento, o comprovante de pagamento, para que o órgão sancionador adote as demais medidas administrativas, evitando, assim, a publicação da sanção no CNEP e eventual envio para inscrição em Dívida Ativa.

Caso o órgão sancionador seja diverso da CGU, deve-se proceder da mesma maneira, porém, os códigos de "Órgão arrecadador", "Unidade Gestora Arrecadadora" e "Serviço" deverão ser solicitadas diretamente ao órgão ou entidade que tiver aplicado a sanção.

Principais fundamentos legais:

Decreto 11.129/2022

Art. 15. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las no prazo de trinta dias, contado do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração.

(...)

Art. 29. A multa aplicada será integralmente recolhida pela pessoa jurídica sancionada no prazo de trinta dias, observado o disposto no art. 15.

§ 1º Feito o recolhimento, a pessoa jurídica sancionada apresentará ao órgão ou à entidade que aplicou a sanção documento que ateste o pagamento integral do valor da multa imposta.

IN 13/2019, da CGU

Art. 28. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo das sanções previstas na Lei nº 12.846, de 2013, no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 4º Feito o recolhimento da multa, na forma prevista na decisão, a pessoa jurídica sancionada apresentará em até dez dias, a contar do final dos prazos previstos nos parágrafos 1º e 3º, documento que ateste seu pagamento integral.

ÓRGÃO SANCIONADOR

- Conferir se houve pagamento integral do valor da multa, analisando o comprovante de pagamento apresentado pela pessoa jurídica e o respectivo registro de pagamento no SIAFI.
 - Em caso de pagamento integral, excluir o registro da sanção de multa do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).
 - Em caso de pagamento parcial, decorrido o prazo legal para pagamento da multa, solicitar a inscrição do débito restante em dívida ativa, conforme orientações constantes neste manual, detalhadas no Cenário 2: Não pagamento da multa.

Principais fundamentos legais:

Decreto 11.129/2022

Art. 29, §2º. Decorrido o prazo previsto no caput sem que a multa tenha sido recolhida ou não tendo ocorrido a comprovação de seu pagamento integral, o órgão ou a entidade que a aplicou encaminhará o débito para inscrição em Dívida Ativa da União ou das autarquias e fundações públicas federais.

Art. 62. A exclusão dos dados e das informações constantes do CEIS ou do CNEP se dará:

I - com o fim do prazo do efeito limitador ou impeditivo da sanção ou depois de decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador; ou

II - mediante requerimento da pessoa jurídica interessada, após cumpridos os seguintes requisitos, quando aplicáveis:

a) publicação da decisão de reabilitação da pessoa jurídica sancionada;

b) cumprimento integral do acordo de leniência;

c) reparação do dano causado;

d) quitação da multa aplicada; e cumprimento da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

IN 13/2019, da CGU

Art. 28, § 5º. Não comprovado o pagamento da multa na forma do § 4º ou no caso de comprovação parcial do seu pagamento, a autoridade julgadora, nos termos do art. 25 do Decreto nº 8.420, de 2015, encaminhará os autos para a unidade administrativa responsável por realizar a:

- I - inscrição em Dívida Ativa da União ou das autarquias e fundações públicas; ou
- II - promoção de medidas cabíveis para cobrança do débito.

18.3.2 CENÁRIO 2: NÃO PAGAMENTO DA MULTA

AUTORIDADE SANCIONADORA

- O órgão de origem (CGU ou outros órgãos) deve encaminhar para a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional uma solicitação de inscrição do crédito na dívida ativa da União ou das autarquias e fundações públicas, respeitando todos os critérios estabelecidos para esta inscrição, quais sejam:

1. Prazo

O crédito a ser inscrito em dívida ativa deve ser encaminhado à PGFN **dentro de 90 (noventa) dias** contados do término do prazo para recolhimento, sob pena de responsabilidade dos seus dirigentes (art. 22, *caput*, do Decreto-lei nº 147/1967).

2. Certeza do crédito

É necessário identificar, com exatidão, todos os elementos do crédito constituído: sujeitos, vínculo jurídico e prestação.

3. Liquidez do crédito

É necessário informar à PGFN o **valor consolidado** do crédito, que inclui correção monetária, juros de mora e multa de mora, conforme detalhamento apresentado

Para calcular o valor do crédito, deve-se proceder à atualização do valor da multa, aplicando-se a taxa SELIC, e ao acréscimo da multa de mora, conforme nota explicativa nº 2, descrita após este quadro.

4. Notificação

Para inscrição do crédito em dívida ativa, exige-se que o órgão de origem notifique o devedor sobre a constituição desse crédito. No caso dos PARs, a legislação específica que define o rito processual já contempla tal exigência, quando da publicação da decisão administrativa no DOU e concessão de prazo para pedido de reconsideração. A publicação da decisão final, e posterior notificação da pessoa jurídica, feita por e-mail, confere ciência da decisão e de todos os seus componentes, incluindo a multa.

5. Prazo para pagamento e/ou defesa

Da mesma forma que no item anterior, este critério já foi atendido pela legislação específica do PAR, quando da concessão de 30 dias para pagamento da multa. Em caso de pedido de reconside-

ração, este prazo foi objeto de suspensão, pelo período de dez dias, quando será então publicada a decisão final da autoridade julgadora, que novamente confere ciência à pessoa jurídica processada, bem como abre novo prazo de 30 dias para pagamento da multa.

6. Valor mínimo

O valor mínimo a ser inscrito é de R\$ 1.000,00 reais.

7. Exigibilidade

O critério de exigibilidade resta atendido, uma vez que se trata de crédito vencido e não pago.

Nota:

Todos os critérios acima elencados estão contemplados na Cartilha aos Órgãos Públicos para Inscrição em Dívida Ativa da União, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e foram aqui apresentados, considerando as especificidades das sanções impostas pela Lei nº 12.846/2013.

Principais fundamentos legais:

Lei nº 6.830/1980

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

Demais fundamentos mencionados no Cenário 1

Nota explicativa nº 1:

Taxa de juros Selic. Refere-se à taxa média ajustada dos financiamentos apurados no Sistema Integrado de Liquidação e Custódia (Selic) para títulos federais, acumulada mensalmente. Apesar de ser conceitualmente uma taxa de juros, a jurisprudência reconhece que a Selic engloba tanto a correção monetária quanto os juros de mora, possuindo natureza mista. A Secretaria da Receita Federal do Brasil utiliza a Selic, sem a incidência de outro indicador monetário, para atualização e recolhimento de tributos em atraso. Portanto, quando se utiliza a Selic, não se deve empregar concomitantemente um indicador de correção monetária ou outra taxa de juros.¹⁴¹ Aplica-se tanto para os créditos tributários, quanto para os créditos não tributários.¹⁴²

141 Fonte: Manual de cálculos do MPF : combate à corrupção / Ministério Público Federal. – Brasília : MPF, 2015. Disponível em http://midia.pgr.mpf.br/publicacoes/Manual_de_calculos/Manual_de_C%C3%A1lculos_ONLINE.pdf Consultado em 14.07.2020.

142 BRASIL, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; Como Encaminhar Débitos para Inscrição em Dívida Ativa da União. Coodenação-Geral da Dívida Ativa da União. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orgaos-publicos-e-parceiros/inscreve-facil/Cartilha-IFacil-Atualizada.pdf> . Acessada em 20/08/2025.

Nota explicativa nº 2:

Critérios de atualização do valor da multa e cálculo da multa de mora.

Taxa Selic. Incide a partir do primeiro dia do mês subsequente ao do vencimento do prazo para pagamento. Selic para títulos federais, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) no mês de pagamento, conforme o art. 30 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Fundamentação legal: Lei nº 8.981/1995, art. 84, inciso I e parágrafo 8º e Lei nº 9.065/1995, art. 13.

Multa de mora. Incide a partir do primeiro dia subsequente ao do vencimento do prazo para pagamento, com os índices previstos no art. 84, II, c/c § 8º da lei nº 8.981/1995:

- a) 10%, se o pagamento se verificar no próprio mês do vencimento;
- b) 20%, quando o pagamento ocorrer no mês seguinte ao do vencimento;
- c) 30%, quando o pagamento for efetuado a partir do segundo mês subsequente ao do vencimento.

Fundamentação legal: Lei nº 8.981/1995, art. 84, II.

18.3.3 CENÁRIO 3: PAGAMENTO DA MULTA APÓS O SEU VENCIMENTO

PESSOA JURÍDICA

- Atualizar o valor da multa, aplicando a taxa Selic, observando os detalhamentos da nota explicativa nº 2, descrita no cenário anterior.
- Acessar o portal PAGTESOURO, realizar o pagamento do valor da multa atualizado pela taxa Selic e apresentar comprovante imediatamente à autoridade sancionadora, conforme descrito no Cenário 1.
- Solicitar à autoridade sancionadora, no âmbito do PAR, a exclusão dos dados e informações constantes do CNEP.

ÓRGÃO SANCIONADOR

- Conferir se houve pagamento integral do valor da multa, analisando o comprovante de pagamento apresentado pela pessoa jurídica e seu respectivo registro no SIAFI.
- a. Caso o pagamento tenha sido no valor integral atualizado da multa:
 - i. Excluir o registro da sanção de multa do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP);
 - ii. Solicitar à PGFN o cancelamento do pedido de inscrição do débito em dívida ativa, caso este pedido já tenha sido efetuado.

- b. Caso o pagamento não tenha sido feito no valor integral atualizado da multa:
- i. Se a solicitação de inscrição do débito em dívida ativa já tiver sido efetuada, atualizar junto à PGFN o novo valor de débito a ser inscrito, passando a considerar apenas o valor ainda não pago pela pessoa jurídica, devidamente atualizado.
 - ii. Solicitar à PGFN a inscrição do débito restante em dívida ativa, devidamente atualizado, caso esta solicitação ainda não tenha sido feita.

Observação: nas hipóteses de pagamento parcial ou de parcelamento da dívida ativa da multa, não deve haver exclusão do registro da sanção no CNEP. A exclusão do registro da multa no CNEP somente ocorrerá com a efetiva quitação do seu valor integral, atualizado.

Principais fundamentos legais:

Código Civil

Art. 406. Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.

Art. 407. Ainda que se não alegue prejuízo, é obrigado o devedor aos juros da mora que se contarão assim às dívidas em dinheiro, como às prestações de outra natureza, uma vez que lhes esteja fixado o valor pecuniário por sentença judicial, arbitramento, ou acordo entre as partes.

18.4 FLUXO DE EXECUÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA

PESSOA JURÍDICA

- Cumprir a sanção conforme determinação do ato sancionador em até trinta dias e em conformidade com os detalhamentos descritos no art. 28 do Decreto 11.129/2022.
- Apresentar comprovante de cumprimento da sanção, no âmbito do PAR no SEI.

ÓRGÃO SANCIONADOR

- Conferir comprovação de cumprimento da sanção.
- Caso seja observado cumprimento total, excluir o registro referente à sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).
- Caso não tenha sido executada a sanção imposta, proceder ao encaminhamento do caso para a AGU, solicitando propositura de ação de obrigação de fazer.

Principais fundamentos legais:

Lei 12.846/2013

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

(...)

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

(...)

§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Decreto 11.129/2022

Art. 28. A pessoa jurídica sancionada administrativamente pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nos termos da [Lei nº 12.846, de 2013](#), publicará a decisão administrativa sancionadora na forma de extrato de sentença, cumulativamente:

I - em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;

II - em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo mínimo de trinta dias; e

III - em seu sítio eletrônico, pelo prazo mínimo de trinta dias e em destaque na página principal do referido sítio.

*Parágrafo único. A publicação a que se refere o **caput** será feita a expensas da pessoa jurídica sancionada.*

IN 13/2019, da CGU

Art. 28. Da decisão administrativa sancionadora cabe pedido de reconsideração com efeito suspensivo das sanções previstas na [Lei nº 12.846, de 2013](#), no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão.

§ 1º A pessoa jurídica contra a qual foram impostas sanções no PAR e que não apresentar pedido de reconsideração deverá cumpri-las em trinta dias, contados do fim do prazo para interposição do pedido de reconsideração, sem prejuízo do imediato registro das sanções nos cadastros competentes, nos termos dos artigos 22 e 23 da [Lei nº 12.846, de 2013](#), e do [Capítulo V do Decreto nº 8.420, de 2015](#).

(...)

§ 3º Mantida a decisão administrativa sancionadora, o órgão ou entidade deverão:

(...)

II - conceder à pessoa jurídica novo prazo de trinta dias para cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão. (redação inserida pela [IN CGU nº 15/2020](#))

18.4.1 REQUISITOS DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA CONDENAÇÃO

A sanção da publicação extraordinária da decisão condenatória tem o objetivo precípuo de promover um efeito dissuasório geral da conduta apenada. Em outras palavras, quer se dar notícia do tipo de comportamento considerado reprovável e, com sua divulgação, inibir que outras pessoas jurídicas incorram na mesma conduta.

Desse modo, a forma de execução de tal sanção deve preencher requisitos básicos para que seja considerada cumprida. Os requisitos dizem respeito ao veículo de publicação, formatação e conteúdo.

Como se sabe, a publicação extraordinária deverá ser veiculada de três formas: (i) meio de comunicação de grande circulação; (ii) edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade; e (iii) no sítio eletrônico da pessoa jurídica. Nesse sentido, iremos destacar os requisitos de formatação e conteúdo de cada um desses meios de veiculação.

A pessoa jurídica sancionada tem o prazo de 30 dias para dar início ao cumprimento da sanção, ou seja, para realizar cada uma das três publicações que, conforme teor da decisão, deverão ficar publicadas por período específico que poderá se estender para além do prazo de início de cumprimento.

O não cumprimento da decisão no prazo sujeita a inscrição da pessoa jurídica sancionada no CNEP. Destaca-se que a inscrição no CNEP em razão do descumprimento da sanção de publicação extraordinária de decisão condenatória é autônoma em relação à inscrição do não cumprimento da sanção de multa, no mesmo cadastro.

Após o cumprimento da decisão, caberá à pessoa jurídica sancionada comprovar a realização de cada uma das publicações junto ao órgão sancionador por quaisquer meios idôneos, tais como:

- registro em Ata Notarial, que contenha imagens da publicação;
- exemplares de jornais impressos com a publicação; e
- links de acesso à publicação.

Também caberá à pessoa jurídica sancionada a comprovação dos requisitos de cada uma das publicações, tal qual a grande circulação do meio de publicação.

Constitui dever do órgão sancionador a fiscalização quanto ao cumprimento da sanção, e qualquer burla ao seu cumprimento por parte da pessoa jurídica sancionada deve ser objeto de devida apuração.

Meio de comunicação de grande circulação

O meio de comunicação de grande circulação, à critério da pessoa jurídica sancionada, poderá ser de circulação física (jornais ou revistas impressas) ou eletrônica (versão on-line de jornal ou revista ou portal digital de notícias).

Em se tratando de sanção aplicada no âmbito federal, tem se entendido como requisito para a caracterização da grande circulação:

- que a mídia escolhida esteja entre as quatro de maior circulação, caso física, ou entre as quatro com maior número de acessos, caso eletrônica, dentro de sua categoria, segundo algum meio idôneo de comprovação, a exemplo do Instituto Verificador de Comunicação (IVC Brasil); e
- que circule em ao menos cinco capitais brasileiras, no caso de circulação física.

Com o fim de se garantir a adequada publicidade, também se entende como requisitos da publicação:

- que o extrato da decisão ocupe o espaço mínimo de 1/4 (um quarto) de uma página do primeiro caderno de jornal ou página inteira no caso de revista, quando a circulação for em formato físico; ou
- que banner com o texto “Decisão Condenatória por Ato Lesivo da Lei nº 12.846/2013 em face da empresa Nome da Empresa”, com link para o extrato da decisão, mantenha-se disponível, de forma ininterrupta e destacada, por 6 horas em período comercial, na página inicial do portal, quando o meio de circulação for eletrônico.

Edital no estabelecimento

O edital deverá ser fixado no estabelecimento da pessoa jurídica, devendo ser assegurado que esteja em local visível para seus colaboradores e também para o público externo, observando as seguintes características:

- a. Tamanho não inferior a 210 mm de largura e 297 mm de altura;
- b. Fonte "Arial" ou similar;
- c. Tamanho de fonte não inferior a "32" para o título, e "20" para o restante do texto.

Sítio eletrônico

A publicação em sítio eletrônico deve ocorrer no canal virtual de maior visibilidade mantido pela pessoa jurídica sancionada, seja seu sítio eletrônico.

Dessa forma, para configurar o cumprimento da sanção, deve a pessoa jurídica sancionada demonstrar que a publicação foi mantida em seu canal virtual com maior quantidade média de acessos.

A publicação deve ocorrer banner fixo de fácil visualização na página principal de sítio eletrônico, de forma ininterrupta, pelo período que determinar a decisão.

A publicação deve conter o texto “Decisão Condenatória por Ato Lesivo da Lei nº 12.846/2013” e direcionar para página específica contendo o extrato da decisão.

Conteúdo do extrato

Para todos os três tipos de veiculação, deverá ser utilizado como referência o seguinte modelo de extrato da decisão, a ser veiculado nas dimensões anteriormente especificadas.



NOME DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICA

DECISÃO CONDENATÓRIA POR
ATO LESIVO DA
LEI Nº 12.846/2013

Julgamento do Processo Administrativo de Responsabilização
nº XXXX.XXXXXX/XXXX-XX

Decisão do(a) NOME DA AUTORIDADE DECISÓRIA, pela aplicação das penalidades de multa, no valor de R\$ NUMERAL (VALOR POR EXTENSO), obtido pela incidência da alíquota total de PORCENTAGEM%, sobre o valor do faturamento bruto da empresa do exercício de ANO DE REFERÊNCIA, excluídos os tributos, e de publicação extraordinária da decisão administrativa em face da pessoa jurídica:

RAZÃO SOCIAL ("NOME FANTASIA"),
CNPJ XX.XXX.XXX/XXXX-XX

Por DESCRIÇÃO DOS FATOS ILÍCITOS (CONFORME DEFINIDO PELA AUTORIDADE JULGADORA), infringindo o artigo 5º, inciso NÚMERO DO INCISO, da Lei nº 12.846 de 2013, ensejando a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica.

A íntegra da decisão condenatória está disponível no Diário Oficial da União de publicada no Diário Oficial da União, de XX/XX/XXXX, Seção XX, pág. XX.

19. PRESCRIÇÃO: QUAL O PRAZO PARA APLICAR AS SANÇÕES?

A previsibilidade mínima das relações, associada à expectativa legítima de que as pessoas possam mudar seus valores e perfis, exige que o Estado exerça suas prerrogativas sancionatórias dentro de limites temporais previamente delimitados e compatíveis com a atividade investigativa e punitiva. Esses limites consistem na prescrição administrativa.

A prescrição é um instituto do direito (não só do direito administrativo) relacionado ao princípio da segurança jurídica à estabilização das relações sociais, no sentido de que o decurso do tempo e a inércia tornam certa situação imutável, evitando que as relações fiquem indefinidamente sem solução. No direito administrativo, a prescrição tem três diferentes sentidos: “designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; finalmente, indica a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas.” (DI PIETRO: 2018, 926). Neste tópico, trataremos especificamente da prescrição no sentido de perda do prazo, pela Administração Pública, para aplicar penalidades a pessoas jurídicas.

Em razão do princípio da legalidade, todos os prazos prescricionais devem estar previstos em lei. Por exemplo, no processo administrativo disciplinar federal, as regras sobre prescrição estão descritas no art. 142 da Lei nº 8.112/1990, e, quanto a apuração das infrações relativas aos procedimentos de licitação e contratação pública, as principais regras estão previstas no § 4º do artigo 158 da Lei nº 14.133/2021. Mas é possível que as regras de prescrição estejam contidas em leis diferentes daquelas que preveem certa infração administrativa, o que será demonstrado adiante, quando for examinada a prescrição da pretensão punitiva para aplicação de sanções previstas nas Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011. Agora, no entanto, passemos à análise da prescrição para aplicação de sanções dispostas na Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção.

19.1 PRESCRIÇÃO NA LEI Nº 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)

19.1.1 PRAZO E TERMOS INICIAIS

A Lei nº 12.846/2013 trata especificamente da prescrição do dever da Administração Pública de responsabilizar pessoas jurídicas por infrações previstas na própria Lei Anticorrupção, conforme disposto em seu art. 25:

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

Não há dúvidas de que o prazo prescricional das infrações da LAC será, sempre, de 5 (cinco) anos. Porém, quanto ao início da contagem do prazo, a Lei nº 12.846/2013 precisa ser interpretada para além de sua literalidade.

O art. 25 da LAC estabelece dois possíveis termos para o início da contagem do prazo: (i) data da ciência da infração, ou (ii) data de cessação da infração permanente ou continuada. A Lei nº 12.846/2013, entretanto, não conceitua o que vem a ser infração permanente e infração continuada. Para isso, o aplicador do direito precisa se socorrer ao ramo jurídico que forjou esses conceitos, qual seja, o Direito Penal.

19.1.1.1 Infração continuada

O Código Penal dispõe, no *caput* do seu art. 71, sobre o que vem a ser crime continuado, conceito que pode ser estendido, por analogia, ao de infração continuada, ressalvada a dosimetria distinta daquela instância, que não poderá ser replicada aos casos que envolverem responsabilização pela LAC. A seguir, trazemos a conceituação adotada pelo Código Penal:

Crime continuado

Art. 71 - Quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro, aplica-se-lhe a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

Segundo Bitencourt¹⁴³(2025, p. 859), o Código Penal brasileiro adotou a teoria da ficção jurídica para instituir a figura do crime continuado. O penalista conceitua o crime continuado da seguinte forma:

O crime continuado é uma ficção jurídica concebida por razões de política criminal, que considera que os crimes subsequentes devem ser tidos como continuação do primeiro, estabelecendo, em outros termos, um tratamento unitário a uma pluralidade de atos delitivos, determinando uma forma especial de puni-los.

Portanto, com amparo na mesma teoria da ficção jurídica, pode-se conceituar a infração continuada como uma pluralidade de atos lesivos praticados em concurso e que mantenham entre si um nexos de continuidade delitiva, o qual deve ser apurado pelas circunstâncias de tempo, lugar, modo de execução e outras condições semelhantes.

Por fim, é necessário esclarecer que as implicações que a continuidade delitiva tem sobre a sanção penal são diversas das que ela exerce sobre as sanções administrativas da Lei nº 12.846/2013. Na seara criminal, o juiz deixa de aplicar o somatório de todas as penas dos crimes que perfazem o crime continuado, para aplicar somente a maior delas, aumentada de um sexto a dois terços, conforme se extrai da segunda parte do art. 71 do CP. Sem embargo, no âmbito da Lei Anticorrupção, uma vez verificada em procedimento investigativo a existência de possíveis atos lesivos que possam ser considerados, diante das peculiaridades da situação concreta, infração continuada, esses atos deverão ser apurados em um único PAR, devendo o número e a diversidade de atos lesivos repercutir no cálculo da multa na forma do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022¹⁴⁴.

143 Bitencourt, Cezar Roberto. Tratado de direito penal – volume 1 – parte geral. 31. ed. – São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

144 Art. 22. O cálculo da multa se inicia com a soma dos valores correspondentes aos seguintes percentuais da base de cálculo: I - até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos; [...]

19.1.1.2 Infração permanente

O Código Penal não trouxe definição sobre o que seria crime permanente, tal como o fez quanto ao crime continuado, talvez porque, diferentemente deste, o crime permanente não é uma ficção jurídica, mas uma qualidade intrínseca ao próprio tipo penal.

Sobre o crime permanente, Bitencourt (2025, p. 276) nos apresenta a seguinte definição:

Permanente é aquele crime cuja consumação se alonga no tempo, dependente da atividade do agente, que poderá cessar quando este quiser (cárcere privado, sequestro etc.). Crime permanente não pode ser confundido com crime instantâneo de efeitos permanentes (homicídio, furto), cuja permanência não depende da continuidade da ação do agente.

Assim, podemos entender que a infração permanente consiste em uma única conduta, cuja consumação se protraí no tempo.

19.1.1.3 Infração instantânea

À infração que não se classifica como continuada nem como permanente, dá-se o nome de infração instantânea. Diferente daquelas, a infração instantânea se consuma imediatamente com a prática da conduta. Por exemplo, o ato de prometer uma vantagem indevida a determinado agente público com a finalidade de obter uma contratação ou uma fiscalização mais leniente pode ser classificado como infração instantânea. Por outro lado, se a pessoa jurídica realiza diversos pagamentos ao agente público, em circunstâncias de tempo, lugar e modo de execução semelhantes, visando aos mesmos objetivos, estamos diante de uma infração continuada.

19.1.2 REGRA GERAL E REGRA ESPECIAL PARA O TERMO DE INÍCIO DA PRESCRIÇÃO

Diante da dualidade de comandos sobre o início da contagem prescricional, pode-se dividir o art. 25 da Lei nº 12.846/20

em três partes, uma referindo-se à regra de prazo, uma regra geral para o termo de início da contagem e, por fim, a última trazendo uma regra especial para situações específicas. Vejamos:



Quando estamos diante de infração instantânea, parece não haver dúvidas de que a contagem da prescrição se inicia a partir da ciência de que esta infração foi, possivelmente, praticada.

Uma leitura açodada do art. 25, porém, pode sugerir que, sempre que se tratar de infração permanente ou continuada, a contagem da prescrição se iniciará com a cessação da infração (ou, noutros termos, da permanência ou continuidade da conduta). Mas nem sempre esse raciocínio estará correto. Para tanto, façamos referência a duas possíveis situações:

- **Situação 1:** A Administração Pública toma conhecimento da infração permanente ou continuada durante sua execução, ou seja, a infração continua sendo executada e só virá a cessar no futuro.
- **Situação 2:** A Administração Pública toma conhecimento da infração permanente ou continuada após o cessamento, ou seja, a infração ocorreu inteiramente no passado.

Essas duas situações foram analisadas pela CGU por meio da Nota Técnica nº 2.350/2021/CGUNE/CRG, à qual se faz remissão:

*4.48. Bom lembrar que **somente o conhecimento do ilícito pela administração que lhe concede o direito adquirido de instauração do processo, sendo evidente que, no caso de ilicitude que se prolonga no tempo, a sua cessação antecipada ao conhecimento da autoridade, não poderia servir como termo inicial da contagem.** Neste caso, o direito que constitui o poder de responsabilização administrativa ainda não entrou na esfera de direitos da Administração, posto que desconhecido o ato infracional (seja ele instantâneo, permanente ou continuado), de forma que existe uma justificativa para a inação estatal, porquanto o "direito de prescrição" nestas situações não vem a se alinhar com o interesse público.*

4.49. Na situação acima referida não há inércia da administração, mas impossibilidade de desenvolvimento de um processo em razão do desconhecimento do fato ilícito.

*4.50. Entretanto, **a ciência da infração, no caso de uma infração continuada ou permanente, que se define como potencialmente mais grave, em vista de sua prolongação no tempo e possível dano à administração em maior medida, pode, a partir da compreensão do conteúdo do art. 25, reservar as seguintes inferências que na verdade traduzem um único entendimento: A primeira, de que a ciência da infração, após a sua cessação, fixa o marco inicial de contagem da prescrição. A segunda, de que o conhecimento da infração é transposto para a data de cessação da infração quando o conhecimento foi antecipado a este dia.***

O Despacho da Corregedoria-Geral da União¹⁴⁵ que acolheu a referida nota técnica uniformizou o entendimento proposto de maneira mais direta, nos seguintes termos:

Estou de acordo com a Nota Técnica nº 2350/2021/CGUNE/CRG aprovada pelo Despacho CGUNE (2101785), que procedeu à interpretação do art. 25 da Lei nº 12.846, de 2013, com vistas a uniformizar o entendimento acerca do termo inicial do prazo prescricional, concluindo que este ocorrerá:

(i) conforme a regra geral, ou seja, a data da ciência pela Administração, nos casos em que a infração seja instantânea e nos casos em que a prática infracional permanente ou continuada já houver cessado em momento anterior ao da referida ciência;

(ii) na data do efetivo término da ação infracional, nos casos em a ciência pela Administração ocorrer em momento anterior.

A Consultoria Jurídica junto à CGU também analisou a matéria, manifestando-se por meio do Parecer n. 00363/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 00202/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU e pelo Despacho n. 00204/2022/CONJUR-CGU/AGU. A conclusão da análise jurídica assentou o seguinte entendimento:

145 SEI nº 2109549 do Processo nº 00190.104281/2021-11.

[...] nos casos em que a ciência do ilícito ocorrer anteriormente à cessação da infração, o termo inicial de contagem do prazo de prescrição para infrações permanentes e continuadas deve recair sobre a data da efetiva cessação da ação infracional, ao passo que, nas situações em que a ciência do ato ilícito se der após a cessação da infração, o termo a quo deve se dar a partir da data da referida ciência.

A análise teleológica, isto é, voltada à finalidade da norma, conduz ao mesmo resultado. Isso porque a regra especial (última parte do art. 25 da LAC) reforça as condições para que a Administração Pública investigue e exerça sua pretensão punitiva naquelas infrações potencialmente mais graves, quais sejam, as permanentes e continuadas. Admitir solução diversa implicaria consequências problemáticas. De um lado, poderia incentivar a interrupção prematura de investigações sigilosas apenas para evitar o início do prazo prescricional; de outro, criaria o risco de prescrição parcial de condutas ainda em curso, enfraquecendo a efetividade da persecução administrativa. Assim, a cessação da infração deve prevalecer como marco inicial nos casos em que a ciência pela autoridade competente a precede, funcionando como critério objetivo e compatível com a natureza continuada ou permanente do ilícito.

Vejamus um exemplo hipotético: um ente privado realiza reiterados pagamentos de propina a um agente público, de 01/01/2023 a 01/01/2025, visando a obter alguma vantagem ou benefício. Consideremos, ainda, que diante das circunstâncias de tempo, lugar e modo de execução semelhantes, reconheça-se a infração como continuada. A perenidade nos pagamentos, por meses ou mesmo anos, desconsiderando-se outros aspectos fáticos, já indica maior gravidade dessa infração continuada frente a outro ato lesivo semelhante que tenha sido praticado de maneira isolada, apenas uma vez. Desse modo, digamos que a Administração tenha tomado conhecimento dos fatos em 01/07/2024, mas, como observado, a execução do ilícito continuou até 2025. Nesse caso, aplica-se a regra acessória, iniciando-se a contagem dos 5 (cinco) anos a partir de 01/01/2025.

Não faria sentido que a ciência do ilícito, em 01/07/2024, iniciasse o prazo prescricional, já que ela beneficiaria o ente privado com seis meses a menos para averiguação da infração, inclusive com relação ao tempo de execução que se sucedeu ao conhecimento da Administração. Afinal, se as condutas continuadas são consideradas, por ficção jurídica, infração una, o conhecimento da Administração, no meio da execução, não poderia ter o efeito de iniciar a contagem prescricional, já que não existe meia infração.

Agora, imaginemos que a Administração só tenha tomado conhecimento da infração continuada em 01/07/2026. Nesse caso, deve-se considerar como termo inicial para a contagem da prescrição a data de ciência da infração, não a data de cessação da infração. Com efeito, não se pode perder de vista que a prescrição tem por objetivo trazer segurança jurídica mediante a verificação de dois fatos: a passagem do tempo e a inércia do titular do direito. Se a Administração não tem sequer notícias da possível ocorrência de uma infração, não existem condições para que ela inicie uma investigação ou apuração, mesmo porque, o art. 27 da Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade) tipifica como crime o ato de requisitar a instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração administrativa, à falta de qualquer indício da prática de infração¹⁴⁶.

146 Art. 27. Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa: [\(Vide ADIN 6234\)](#) [\(Vide ADIN 6240\)](#)

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.

Sobre o tema, convém ainda apontar algumas reflexões feitas pela doutrina especializada em Lei Anticorrupção, que corrobora com o entendimento já assentado pela CGU:

Alguma perplexidade certamente também haverá de ser observada para os casos de infração continuada ou permanente, para os quais a legislação estabelece que o marco inicial para a contagem prescricional é o do dia em que a infração cessar.

A regra em testilha, por óbvio, há de ser interpretada de forma harmônica com a primeira parte do dispositivo. Assim é que, tendo a Administração ciência da infração e esteja a apurá-la, porém a pessoa jurídica continue a praticar ilícitos corruptivos durante as apurações, o prazo prescricional somente terá início quando da cessação das infrações.

De outra senda, na hipótese de a Administração ter sido vítima de atos ou infrações continuadas que ainda não chegaram ao seu conhecimento, por óbvio que o marco inicial não poderá ser o da prática da última infração, pois assim estar-se-ia a beneficiar o infrator contumaz em nítida contradição com a teleologia legal. Em casos tais, por óbvio, o marco inicial da contagem prescricional somente poderá ser o da ciência da Administração.

Em suma, a regra que prevê o início da contagem do prazo prescricional para casos de infrações permanentes ou continuadas quando da cessação destas somente terá incidência para casos em que a Administração já tenha tido ciência do ilícito e continue a ser lesada pelas práticas corruptivas. Em casos diversos, ainda que se trate de infrações continuadas ou permanentes, o termo inicial de contagem do prazo prescricional deverá seguir a regra geral, qual seja, o da ciência formal da prática do ilícito.

Fonte: CASTRO, Leonardo Bellini de. Lei Anticorrupção. Editora JH Mizuno, 2019.

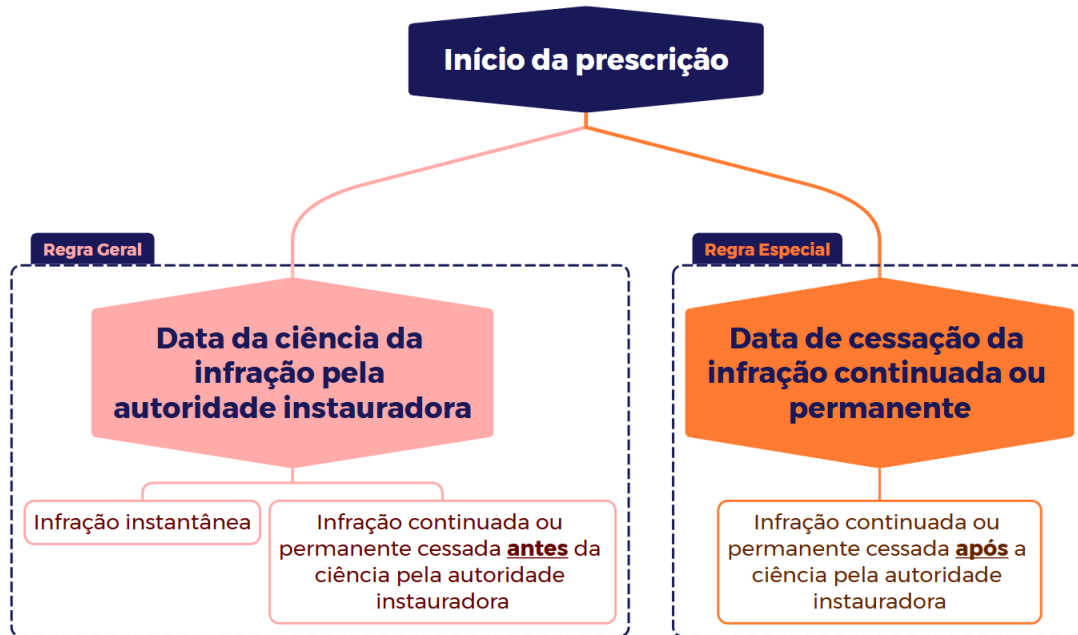
(...) o prazo prescricional começa a correr, quando cessa a infração, isto é, quando a conduta, no caso da infração permanente, é interrompida ou quando, no caso da infração continuada, o último ilícito é praticado. Concorde-se com o entendimento segundo o qual tal critério somente tem aplicação quando já houver a ciência dos fatos sem a respectiva cessação da conduta ilícita sob pena de se afrontar a lógica do sistema, que premiaria com contagem de prescrição mais benéfica a prática de infrações mais graves.

Fonte: RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial. Ed. Fórum, 2017, p., 279 ss..

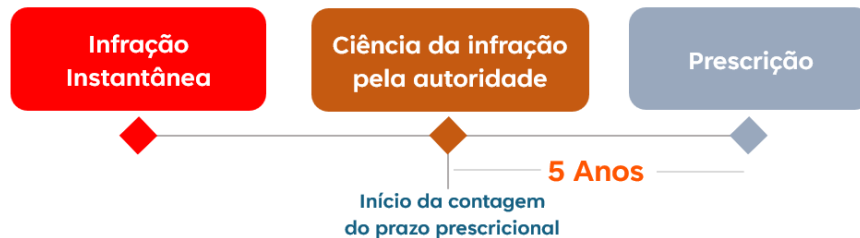
Por uma questão de coerência, para a contagem da prescrição, o marco temporal da cessação da infração somente se aplica a fatos de cuja execução (permanente ou continuada) se tomou ciência, mas por qualquer razão, não cessaram. (...) Nesse caso, é razoável se entender que o marco a ser considerado é o da data da cessação da conduta infratora, e não o da (anterior) ciência da administração. Entender diversamente é dispensar um tratamento menos rigoroso a infrações potencialmente mais graves (por serem permanentes ou reiteradas no tempo), premiando, com a fluência do prazo prescricional, aqueles que continuaram a perpetrar infrações mesmo depois do administrador deles tomar ciência.

Fonte: CALABRICH, Bruno. Lei Anticorrupção e Temas de Compliance. Ed. Juspodium, 2017, p. 688.

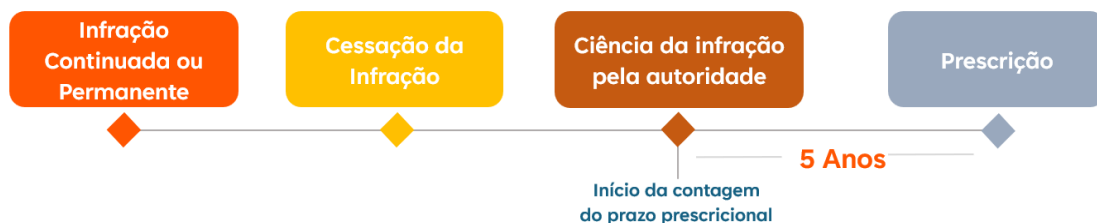
Por fim, de modo a sintetizar as conclusões e facilitar a assimilação pelo leitor, trazemos o seguinte quadro sinóptico, sucedido de exemplos práticos.



1) **Exemplo de prescrição para infração instantânea:** Caso em que uma empresa apresenta um atestado de capacidade técnica falso para participar de licitação.



2) **Exemplo de prescrição para infração continuada cessada antes da ciência pela autoridade competente:** Caso em que uma empresa que participa de licitação realiza três pagamentos de R\$ 10 mil ao pregoeiro, nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2019, tendo por interesse vencer a licitação. Após completar os pagamentos que havia ajustado com o pregoeiro, a empresa vence a licitação e é contratada pela Administração. Apenas em 2025, muito após o último pagamento de vantagem indevida, a autoridade competente toma conhecimento da infração, mediante denúncia feita por um empregado da empresa, que havia sido demitido. Nessa situação, a infração pode ser considerada continuada (condições de tempo, lugar e maneira de execução semelhantes).

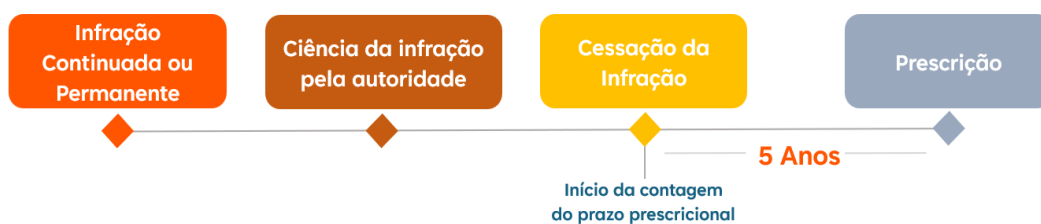


Nesse caso, perceba que a cessação da infração, em março de 2019, não dará início à contagem do prazo prescricional, sob pena de prejudicar o interesse público e servir de incentivo a novos ilícitos. Afinal de contas, caso houvesse sido feito apenas um pagamento em 2019 (ou seja, se tivesse sido praticada uma infração instantânea), não haveria dúvidas de que o início da contagem da prescrição seria a data da ciência pela autoridade competente, em 2025. Portanto, diferente não pode ser o entendimento para a mesma situação, quando os valores, contudo, são pagos em contexto de continuidade delitiva.

3) Exemplo de prescrição para infração permanente cessada após a ciência pela autoridade competente: Caso em que uma empresa foi sancionada com obrigação de publicação extraordinária de decisão condenatória por 60 dias na página principal do seu endereço eletrônico, derivada de PAR anterior. Na fase de cumprimento da sanção, iniciada em 01/04/2025, a empresa cria um endereço eletrônico falso com a finalidade de burlar a penalidade reputacional e, assim, dificulta a atividade de fiscalização pelo órgão que a aplicou.

A autoridade competente toma ciência da infração mediante denúncia, no trigésimo dia do cumprimento (30/04/2025). No entanto, a etapa de juízo de admissibilidade dura mais de trinta dias, e a empresa acaba “cumprindo” o período de 60 dias de sanção no endereço eletrônico novo (30/05/2025).

Nesse caso, estamos diante de infração permanente, tendo em vista que a prática do ato lesivo se iniciou em 01/04/2025 e se encerrou em 30/05/2025. Durante todo esse lapso, a infração esteve em curso de maneira ininterrupta. Nesse caso, conta-se a prescrição a partir da cessação da infração, em 30/05/2025.



19.1.3 A CONFIGURAÇÃO DA CIÊNCIA DA INFRAÇÃO

Além da questão até então exposta, o art. 25 da LAC traz um problema adicional: não define quem deve tomar ciência da infração para o início da contagem do prazo prescricional. Ou seja, ele não definiu completamente o termo inicial do prazo de prescrição. Problema semelhante existe na prescrição da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), que dispõe que a prescrição para o exercício do poder disciplinar em face dos servidores públicos começa a correr a partir da data em que o fato “tornou-se conhecido” – mas sem especificar por quem o fato deve se tornar conhecido para que o prazo se inicie.

No que tange à Lei nº 8.112/1990, o STJ sumulou o entendimento de que a autoridade competente deve tomar conhecimento da suposta infração para que se inicie a contagem prescricional, conforme enunciado abaixo:

Súmula 635-STJ: Os prazos prescricionais previstos no art. 142 da Lei nº 8.112/1990 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo toma conhecimento do fato, interrompem-se com o primeiro ato de instauração válido – sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar – e voltam a fluir por inteiro, após decorridos 140 dias desde a interrupção. (original sem grifos)

Ainda que a Súmula 635-STJ diga respeito, especificamente, ao art. 142 da Lei nº 8.112/1990, o entendimento fixado nesse enunciado pode ser plenamente replicado para a contagem prescricional da Lei nº 12.846/2013. Com efeito, ambas as leis se encontram inseridas no ramo do Direito Administrativo Sancionador, além de fixarem disposições bastante semelhantes sobre o termo inicial da prescrição.

Nas duas situações, percebe-se que o sistema normativo estabelece limites temporais para o exercício da pretensão sancionatória da Administração em face de servidores públicos (no caso da Lei nº 8.112/1990) e de pessoas jurídicas que praticaram atos lesivos (no caso da Lei nº 12.846/2013). Essa medida tem por escopo trazer segurança jurídica aos administrados, mas, obviamente, esse princípio deve ser harmonizado com o interesse público e social de que infratores sejam penalizados por seus atos. Diante disso, torna-se impreterível que a prescrição da Lei nº 12.846/2013 passe a correr somente a partir da data de conhecimento dos fatos pela autoridade competente para instaurar os procedimentos de persecução administrativa cabíveis.

Hodiernamente, é fato notório que os praticantes de atos corruptos empregam complexos mecanismos para esconder suas infrações e dar aparência de legalidade aos benefícios obtidos ilicitamente: utilização de sócios “laranja”, criação de pessoas jurídicas de fachada, celebração de contratos simulados, emissão de ativos para paraísos fiscais e outras tantas formas de lavagem de dinheiro são pautas correntes nos noticiários.

Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro tem estabelecido padrões cada vez mais elevados para a proteção dos direitos fundamentais individuais dos particulares. A Lei nº 13.869/2019 (Lei de Abuso de Autoridade) é um importante exemplo disso.

Assim, a confluência desses dois fatores – quais sejam, a complexidade do modus operandi dos ilícitos de corrupção e fraude, bem como as balizas impostas ao exercício do poder sancionatório do Estado – torna imperativo que processos acusatórios, como o PAR, sejam precedidos por investigações robustas o suficiente para apontar a justa causa necessária à acusação. Por óbvio, essas investigações só poderão ocorrer a partir do conhecimento daqueles que detêm competência legal para instaurá-las: (i) a autoridade máxima de cada órgão ou entidade, que é competente para instaurar o PAR, bem como aquela que receber essa competência por delegação (art. 8º da LAC); ou, ainda (ii) o titular da unidade correcional, que é competente para, em sede de juízo de admissibilidade, instaurar investigação preliminar ou recomendar a instauração de PAR (art. 3º do Decreto nº 11.129/2022). **Diante disso, a rigor, o conhecimento qualificado a desencadear a contagem prescricional será o de quem detém a competência para investigar o fato: seja a autoridade instauradora do PAR, seja, ainda, o titular da unidade correcional.**

Esse entendimento, contudo, exige parcimônia, de modo a não trazer insegurança jurídica. Afinal de contas, as corregedorias não se resumem aos corregedores e autoridades instauradoras, mas contam com um corpo de servidores e colaboradores necessários ao cumprimento das atribuições da unidade. Geralmente, os setores ou servidores da corregedoria dedicados ao protocolo são os primeiros a ter contato com a notícia de um ato lesivo, tenha ela chegado por denúncia ou comunicação feita por outro órgão ou unidade. Não seria razoável, pois, que os fatos objeto de uma denúncia protocolada na corregedoria há anos não prescrevam por, simplesmente, inexistir um despacho do corregedor ou da autoridade instauradora no processo. **Assim, o recebimento da notícia de ato lesivo por qualquer servidor da corregedoria será suficiente para dar início a contagem da prescrição.**

Ademais, a ciência somente pode ser configurada caso a informação sobre determinado ilícito chegue à autoridade com elementos mínimos necessários ao início da apuração. Em outras palavras, uma notícia de ilícito vazia, vaga ou com total ausência de indícios de materialidade e autoria, por ser insuficiente para configurar justo motivo para a decisão de se iniciar investigação, não configura ciência da irregularidade.

Note-se, no entanto, que, para a configuração da ciência, não é necessário que a informação sobre a infração seja acompanhada de evidências. Basta que seja suficientemente completa para justificar o início de uma investigação que deverá, por si, coletar as evidências.

Tal entendimento motiva a Administração a sair de um estado de inércia para apurar a infração, ao mesmo tempo em que não beneficia infratores com uma possível extinção da pretensão punitiva estatal, em situações nas quais os agentes responsáveis pela investigação sequer sabiam do ilícito.

19.1.4 PECULIARIDADES NA CIÊNCIA DA INFRAÇÃO EM SITUAÇÕES ESPECÍFICAS

19.1.4.1 Notícias veiculadas na mídia

Por vezes, atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 são noticiados na mídia antes de qualquer protocolo de denúncia ou representação perante a autoridade competente ou a corregedoria.

A notícia de ato lesivo veiculada e replicada por uma pluralidade de canais de imprensa de repercussão nacional poderá ser considerada como marco inicial da prescrição, quando o seu conteúdo indicar possível cometimento de ato lesivo tipificado pela LAC, com a identificação de elementos mínimos dos fatos e possíveis pessoas jurídicas implicadas.

Assim, se uma infração praticada pela empresa A é noticiada em 30/01/2025 por vários veículos da imprensa de alcance nacional, contendo informação suficiente sobre os possíveis ilícitos e autoria dessa empresa, mas uma denúncia formal à corregedoria chega apenas em 20/02/2025, a contagem prescricional já terá se iniciado a partir da data de divulgação da notícia.

No mesmo exemplo, suponha-se que a empresa B também tenha participado da infração, mas a notícia divulgada em 30/01/2025 não fez menção a esta, tendo sido identificada sua possível participação somente quando do compartilhamento do inquérito policial referente à operação, ocorrido em 30/06/2025. Nessa situação hipotética, a prescrição ocorrerá em datas distintas para cada empresa: (i) para a empresa A, a prescrição ocorrerá em 30/01/2030, cinco anos após a divulgação da notícia; e (ii) para a empresa B, a prescrição ocorrerá em 30/06/2030, cinco anos após o compartilhamento do inquérito policial, tendo em vista que a possível participação da empresa somente se tornou conhecida nesta data.

Há de se considerar, ainda, que quando a infração for divulgada por meios de comunicação de pequeno alcance ou de circulação geograficamente restrita, não se presume o conhecimento da autoridade competente e da corregedoria. O mesmo entendimento se aplica para as notícias que relatam possíveis irregularidades sem ser possível identificar no relato possível cometimento de conduta passível de responsabilização à luz da LAC.

Hipoteticamente, é o caso de reportagem denunciando fraude cometida por instituição bancária em prejuízo de seus clientes. A princípio, não se vislumbra a partir da leitura da notícia, ato passível de investigação pela LAC. Posteriormente, somente com o aprofundamento da investigação pelo órgão competente, se toma conhecimento de que a conduta envolvia ainda o pagamento de

vantagem indevida para agentes públicos, a fim de se omitir na fiscalização da instituição bancária. Apenas com o compartilhamento da informação referente ao pagamento da propina, teria início o prazo prescricional.

19.1.4.2 Provas sob sigilo judicial ou indisponíveis

A definição do termo inicial do prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto no art. 25 da Lei nº 12.846/2013, é pautada pela vertente subjetiva da teoria da *actio nata*. Segundo essa perspectiva, o prazo para o exercício da pretensão punitiva estatal só começa a fluir quando o titular do direito — no caso, a Administração Pública — detém a ciência inequívoca do fato, da sua extensão e da autoria da lesão. Tal entendimento é fundamental para evitar que a prescrição ocorra quando o Estado se encontra fática ou juridicamente impossibilitado de agir devido ao desconhecimento dos elementos necessários para a instauração do feito.

Como já discutido, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), consolidada na Súmula 635, estabelece que a contagem do prazo prescricional não se inicia com a mera ocorrência do ilícito, mas sim na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento toma conhecimento do fato.

Dessa forma, para fins de responsabilização de pessoas jurídicas sob a égide da Lei Anticorrupção, para que se verifique essa ciência não basta o conhecimento por órgãos de persecução penal (como Polícia Federal ou Ministério Público) ou autoridades sem poder correccional (Órgão de outros países, por exemplo); a ciência relevante é aquela que chega à autoridade administrativa com atribuição para determinar a instauração do PAR ou de investigação preliminar.

Cenários de investigações criminais protegidas por sigilo judicial, ou a indisponibilidade de provas obtidas por autoridades estrangeiras ainda não formalmente compartilhadas, impõem um óbice intransponível à atuação administrativa. Enquanto os elementos de prova que permitem individualizar a conduta e a autoria da pessoa jurídica estiverem acautelados sob sigilo de justiça ou de outra forma indisponíveis, a Administração Pública encontra-se em situação de impedimento legal, aplicando-se o princípio *contra non valentem agere non currit praescriptio* (a prescrição não corre contra quem não pode agir. Nesse sentido, vide, por exemplo, a Questão da Ordem no Recurso Extraordinário nº 966177/RS, julgada pelo Tribunal Pleno do STF em 07/06/2017).

Dessa forma, a depender do caso concreto, o recebimento de prova emprestada oriunda de processos judiciais sigilosos ou de colaboração internacional constitui o marco real da ciência inequívoca da infração pela autoridade competente. Ressalta-se que a validade e a utilidade dessas provas no processo administrativo sancionador dependem de prévia autorização do juízo criminal que a produziu, conforme a Súmula 591 do STJ, ou do processamento do pedido de colaboração jurídica internacional.

Portanto, em cada caso concreto, deve-se avaliar detidamente se a inércia administrativa decorreu da falta de acesso lícito aos elementos de convicção. Se a autoridade instauradora provar que o conhecimento dos fatos era fragmentário ou legalmente inacessível em razão de sigilo judicial ou indisponibilidade de elementos probatório, o termo inicial do prazo prescricional deve ser fixado na data do protocolo de recebimento oficial das provas compartilhadas. Essa solução harmoniza a segurança jurídica do administrado com o dever de eficiência e a supremacia do interesse público, garantindo que o Estado não seja punido com a prescrição por um período em que estava impedido de exercer o seu poder de processar os fatos ilícitos por força de lei ou decisão judicial.

19.1.4.3 Operações especiais

No âmbito da persecução penal, pode acontecer de os órgãos policiais ou o Ministério Público trabalharem em parceria com outros órgãos e entidades, em razão da expertise desses entes e da complexidade probatória relacionada a certos crimes. Isso ocorre, por exemplo, nas operações especiais realizadas em parceria com a CGU, a RFB e o Cade.

Diante do fato de que esses crimes podem estar relacionados a atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, bem como da competência investigatória desses entes, é possível o surgimento da seguinte dúvida: o conhecimento do potencial ato lesivo, por parte dos agentes públicos do órgão ou entidade parceiros em operação especial, é suficiente para iniciar a contagem prescricional prevista no art. 25 da LAC?

Ao analisar dúvida no mesmo sentido, a CGU exarou a Nota Técnica nº 1595/2019/CGUNE/CRG/CGU¹⁴⁷, aprovada pelo Despacho de Aprovação nº 400/2019/CRG, que concluiu nos seguintes termos:

4.1 Portanto, diante de todo o exposto, pode-se concluir que a fluência do prazo prescricional para apuração de irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados de órgãos e entidades da Administração Pública federal, as quais foram reveladas através de Operação Policial com participação de auditores ou conhecimento prévio de autoridade da Controladoria-Geral da União, deve ser contada:

(i) a partir da ciência da autoridade designada pelo normativo do órgão ou entidade federal como a competente para proceder à apuração, quando ela ficar a cargo do órgão ou entidade em que esses fatos ocorreram, conforme entendimento exposto pela COAC e transcrito no item 3.3;

(ii) no caso de exercício de competência correccional concorrente pela Controladoria-Geral da União, a partir da ciência da irregularidade pela autoridade competente - o Corregedor-Geral da União, a quem compete o exercício da competência delegada pelo Ministro para apuração de irregularidades envolvendo agentes públicos e entes privados no âmbito da Administração Pública federal; nesse sentido, a ciência dos fatos pelo Superintendente Regional da CGU não tem o condão de iniciar o prazo prescricional, já que atualmente tal autoridade não detém qualquer parcela do exercício de competência correccional; caso os fatos apurados envolvam servidores da Controladoria, deve-se observar a competência estabelecida na Portaria nº 1.286, de 10 de abril de 2019, a qual fixa a competência para instauração e julgamento de sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da Controladoria-Geral da União;

(iii) excepcionalmente, quando houver motivo relevante para avocação temporária da competência atribuída ao Corregedor, a ciência do Ministro de Estado da CGU deflagrará o início do prazo prescricional para apuração dos fatos;

(iv) e, por fim, nas hipóteses de deflagração sigilosa da Operação Especial, o prazo somente começará a correr a partir da ciência dos fatos pela autoridade competente a partir da autorização de acesso franqueada pelo Poder Judiciário ou pela publicização dos fatos para o público em geral, conforme alertado pela COAC e transcrito no item 3.4.

Em síntese, entende a CGU que, mesmo quando os fatos são objeto de operação especial, a prescrição sancionatória da LAC só se inicia com o conhecimento da infração pela autoridade

competente ou pela publicização dos fatos para o público em geral – nessa última situação, é necessário que os fatos sejam noticiados por uma pluralidade de canais de imprensa de repercussão nacional, e que o conteúdo da notícia aponte elementos mínimos do objeto a ser investigado e da autoria, conforme explicado no item precedente.

Logo, o conhecimento dos fatos, por exemplo, pelo Superintendente Regional da CGU não é apto a iniciar a contagem prescricional do art. 25 da LAC, uma vez que essa autoridade não dispõe de competência para instaurar PAR e, nem mesmo, iniciar procedimento investigatório para apuração de atos lesivos praticados por pessoa jurídica.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a instauração de PAR com fundamento na LAC é competência concorrente da autoridade máxima da entidade ou do Ministro de Estado, bem como do Ministro da Controladoria-Geral da União, conforme preceitua o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.846/2013, regulamentado pelo art. 4º do Decreto nº 11.129/2022. Atualmente, na estrutura da CGU, a competência instauradora encontra-se delegada ao Secretário de Integridade Privada por força do com art. 30, inciso I, da Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019, com a redação dada pela Portaria Normativa CGU nº 54, de 14 de fevereiro de 2023.

Ademais, em igual sentido, os agentes públicos que atuam em operações especiais não podem, em regra, levar as informações de que tomam ciência ao conhecimento do corregedor ou autoridade competente para instaurar PAR antes que se deflagre eventual fase ostensiva da operação, sob risco de violar o sigilo das investigações criminais, o que corrobora a inviabilidade de se contar a prescrição a partir da ciência desses agentes.

19.1.4.4 Denúncia anônima

Tema que no passado era considerado polêmico, a denúncia anônima constitui um dos meios de se levar ao conhecimento da Administração Pública a ocorrência de pretensa lesividade perpetrada por pessoa jurídica.

A despeito de argumentos contrários à aceitação da denúncia anônima, não se pode olvidar que ela pode ser uma importante fonte de conhecimento sobre potenciais atos ilícitos. Com efeito, o art. 27 da Lei nº 12.846/2013 impõe à Administração Pública o poder-dever de promover a apuração das irregularidades que tiver ciência, não importando, *a priori*, se o fato chegou ao conhecimento da autoridade pública por meio de denúncia formal (com a presença de todos os requisitos) ou por meio de peça anônima.

A qualificação do denunciante não é condição indispensável para iniciar a averiguação do fato objeto da denúncia, porquanto o que realmente importa é o seu conteúdo (relevância e plausibilidade), que deve conter elementos capazes de justificar o início das investigações por parte da Administração Pública. Nesse contexto, somente se admite sua recusa quando se tratar de denúncia descabida, vazia, vaga, com total ausência de indícios de materialidade e autoria.

Ademais, a jurisprudência do STJ e do STF não deixa dúvida acerca da possibilidade de recepção da denúncia anônima:

Não enseja a nulidade do processo administrativo disciplinar o simples fato de sua instauração ser motivada por fita de vídeo encaminhada anonimamente à autoridade pública, vez que esta, ao ter ciência de irregularidade no serviço, é obrigada a promover sua apuração. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 12.429/DF. Relator: Ministro Felix Fischer, julgado em

23/5/2007, publicado em 29/6/2007)

Súmula 611-STJ: Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração. (STJ. 1ª Seção. Aprovada em 09/05/2018, DJe 14/05/2018)

Mandado de Segurança nº 24.369, do STF - Ementa: Delação anônima. Comunicação de fatos graves que teriam sido praticados no âmbito da Administração pública. Situações que se revestem, em tese, de ilicitude (procedimentos licitatórios supostamente direcionados e alegado pagamento de diárias exorbitantes). A questão da vedação constitucional do anonimato (CF, art. 5º, IV, “in fine”), em face da necessidade ético-jurídica de investigação de condutas funcionais desviantes. Obrigação estatal, que, imposta pelo dever de observância dos postulados da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37, “caput”), torna inderrogável o encargo de apurar comportamentos eventualmente lesivos ao interesse público. Razões de interesse social em possível conflito com a exigência de proteção à incolumidade moral das pessoas (CF, art. 5º, X). O direito público subjetivo do cidadão ao fiel desempenho, pelos agentes estatais, do dever de probidade constituiria uma limitação externa aos direitos da personalidade? Liberdades em antagonismo. Situação de tensão dialética entre princípios estruturantes da ordem constitucional. Colisão de direitos que se resolve, em cada caso ocorrente, mediante ponderação dos valores e interesses em conflito. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS nº 24.369-MC/DF. Relator: Ministro Celso de Mello, publicado em 16/10/2002)

Nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima (“disque-denúncia”, p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discricção”, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da “persecutio criminis”, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC nº 100042 MC/RO. Relator: Ministro Celso de Mello, publicado em 8/10/2009)

A doutrina especializada em Lei Anticorrupção, igualmente, sustenta a admissibilidade da denúncia anônima:

Admite-se que a autoridade competente para instaurar o PAR chegue ao conhecimento da ocorrência de um ato lesivo à Administração por meio da denúncia anônima. Esta é tida como instrumento adequado de combate à corrupção (...)¹⁴⁸

Importa destacar que a investigação preliminar pode ser iniciada por provocação, ainda que a notícia do ilícito seja anônima (...)¹⁴⁹

148 DI PIETRO & MARRARA, Op. Cit, p. 130.

149 TEIXEIRA, Tarcísio; BATISTI, Beatriz; SALES, Marlon de. Lei anticorrupção: comentada dispositivo por dispositivo. São Paulo: Almedina, 2016, p. 97.

Por fim, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006, e que foi uma das impulsionadoras para a criação da Lei nº 12.846/2013, estabeleceu o compromisso entre os Estados Parte signatários de facilitar o acesso ao público para a promoção de denúncias, inclusive anônimas, de delitos de corrupção¹⁵⁰.

Entretanto, a autoridade competente deve agir com cautela diante do recebimento de denúncia anônima, visto que, nada obstante seja necessária a averiguação dos fatos narrados, não se deve, a rigor, reagir com a imediata instauração de processo administrativo de responsabilização (PAR).

Em sua obra, Vinicius de Carvalho Madeira¹⁵¹, de forma absolutamente pertinente, faz referência ao entendimento do então Advogado-Geral da União, José Antonio Dias Toffoli¹⁵², esposado quando da aprovação do Despacho nº 396/200721, no qual acresceu considerações importantes sobre o tema, a exemplo da transcrição abaixo:

*c) O Poder Público, provocado por delação anônima (disque-denúncia, por exemplo) pode adotar medidas sumárias de verificação, com prudência e discricção, sem formação de processo ou procedimento, destinadas a conferir a plausibilidade dos fatos nela denunciados. Acaso encontrados elementos de verossimilhança, poderá o Poder Público formalizar a abertura do processo ou procedimento cabível, desde que mantendo completa desvinculação desse procedimento estatal em relação à peça apócrifa, ou seja, desde que baseada nos elementos verificados pela ação preliminar do próprio Estado.*¹⁵³

Portanto, diante do recebimento de denúncia anônima, deve-se avaliar a pertinência da notícia veiculada sob o manto do anonimato. A essa verificação de verossimilhança da notícia de fato e de elementos mínimos de justa causa, dá-se o nome de juízo de admissibilidade, que poderá motivar a decisão pela abertura de investigação preliminar ou investigação preliminar sumária; pela recomendação de instauração de PAR; ou pela recomendação de arquivamento da matéria (art. 3º do Decreto nº 11.129/2022). Acrescenta-se que a Portaria Normativa CGU nº 27, de 11 de outubro de 2022, que dispõe sobre a atividade correcional nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, faz referência à denúncia anônima ao tratar do juízo de admissibilidade e da IPS:

*Art. 38. As denúncias, as representações ou os relatos que noticiem a ocorrência de suposta infração disciplinar ou de ato lesivo contra a Administração Pública, **inclusive anônimos**, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração, bem como a espécie de procedimento investigativo ou processo correcional cabível. [...]*

*Art. 41. A IPS será instaurada de ofício ou com base em representação ou denúncia recebida pelo titular da unidade setorial de correição, **inclusive denúncia anônima**, podendo a instauração ser objeto de delegação.*

150 Artigo 13. Participação da sociedade [...] 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgão pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

151 MADEIRA, Vinicius de Carvalho. Lições de Processo Disciplinar. Brasília: Fortium, 2008.

152 Despacho do Consultor-Geral da União, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior, datado de 23 de novembro de 2007, proferido nos autos do Processo nº 00406.001054/2007-12.

153 Despacho do Advogado-Geral da União, José Antonio Dias Toffoli, aprovando os termos do Despacho nº 296/2007.

Por fim, para efeitos de início da contagem prescricional do art. 25 da LAC, a data de recebimento da denúncia anônima poderá ser considerada como ciência da infração, desde que a delação contenha elementos mínimos de autoria e materialidade para que se inicie, de pronto, procedimento investigativo. Dessarte, denúncias anônimas vazias, vagas ou com total ausência de indícios de materialidade e autoria não fundamentam, em regra, início do curso do prazo prescricional.

19.1.5 INTERRUPTÃO E SUSPENSÃO

No Direito Administrativo Sancionador, a prescrição é um instituto que visa concretizar a segurança jurídica mediante constrição no direito punitivo do Estado, quando este se queda inerte durante determinado lapso temporal. Assim, se a Administração Pública competente toma providências para apurar as infrações e sancionar os agentes legalmente responsáveis, deve-se afastar a prescrição. Nesse contexto, insere-se as figuras da interrupção e da suspensão prescricional.

Ao tratar da interrupção e da suspensão no Direito Civil, Caio Mário assevera o seguinte (2025, p. 599):

Como corolário de fundar-se a prescrição na inércia do credor por tempo predeterminado, considera-se toda manifestação dele, defensiva de seu direito, como razão determinante de se inutilizar a prescrição.

Diz-se então que a prescrição fica interrompida quando ocorre um fato hábil a destruir o efeito do tempo já decorrido, e em consequência anular a prescrição iniciada.

A diferença essencial entre a interrupção e a suspensão é que nesta a prescrição continua a correr, computando-se o tempo anteriormente decorrido, enquanto naquela o tempo já escoado fica inutilizado, recontando-se o prazo por inteiro a partir da causa interruptiva.

Dito em outros termos, a interrupção implica zerar a contagem prescricional a partir de determinado marco e reiniciá-la imediatamente, do zero. Já a suspensão paralisa a contagem do prazo, do ponto em que ela ocorrer, até o fim da causa suspensiva.

Ambos os fenômenos constam normatizados na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 11.129/2022 e, em certa medida, na Lei nº 13.140/2015.

Conforme os normativos acima, são causas interruptivas da prescrição os seguintes acontecimentos:

- Instauração de PAR, por meio da publicação da respectiva portaria, ou de ação judicial com fundamento na Lei nº 12.846/2013 – art. 25, parágrafo único, da LAC;
- Assinatura do Memorando de Entendimentos, ato praticado no bojo de processo administrativo de Acordo de Leniência – art. 38, §3º, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022; e
- Celebração do Acordo de Leniência – art. 16, §9º, da LAC.

A instauração de PAR ou de ação judicial fundada na LAC não demandam maiores explicações. A simples ocorrência desses marcos causa a interrupção da contagem prescricional e reinício da contagem, por mais 5 (cinco) anos.

Não é demais reforçar, porém, que a simples instauração de procedimento investigativo, seja ele investigação preliminar ou investigação preliminar sumária, não enseja a interrupção prescricional

para as sanções da LAC, por absoluta ausência de previsão normativa. A instauração de procedimento investigativo, com a respe, porém, poderá interromper a prescrição de sanções previstas em determinadas leis de licitações e contratos, conforme será esclarecido em tópico posterior.



19.1.5.1 Cenários com negociação de acordo de leniência e termo de compromisso

Existem, ainda, algumas peculiaridades a se considerar quanto à prescrição em casos que envolvem processo de Acordo de Leniência. A apresentação da proposta de Acordo de Leniência à CGU, ou a autuação do respectivo processo administrativo, não têm o condão de interromper a prescrição. A interrupção vai ocorrer neste processo, pela primeira vez, na data da assinatura do Memorando de Entendimentos, ato que ocorre somente após juízo de admissibilidade positivo da proposta apresentada. Em um segundo momento, se profícuas as negociações e celebrado o Acordo de Leniência, ocorrerá nova interrupção. A previsão de dois marcos interruptivos no mesmo processo permite a conclusão de que é possível a ocorrência de mais de uma hipótese de interrupção da prescrição para os mesmos fatos.

Segundo dispõe o art. 38, §3º, do Decreto nº 11.129/2022, a assinatura do Memorando de Entendimentos tem como efeito interromper a prescrição e suspendê-la pelo prazo da negociação, limitado, em qualquer hipótese, a trezentos e sessenta dias. Assim suponha-se que o Memorando de Entendimentos foi assinado em 01/02/2024 e que as negociações duraram 105 (cento e cinco) dias. Nessa situação hipotética, a prescrição voltará a correr em 17/05/2024, considerando que o último dia das negociações ocorreu em 16/05/2024. Em princípio, portanto, os fatos estarão cobertos pela prescrição em 17/05/2029, se não sobrevier nova hipótese de interrupção. Contudo, na hipótese de as negociações durarem 400 (quatrocentos) dias, a suspensão durará somente 360 (trezentos e sessenta), ou seja, a prescrição voltará a correr a partir de 27/01/2025 e o direito sancionatório estará prescrito, preliminarmente, a partir de 28/01/2030.

Caso o processo culmine na assinatura do Acordo de Leniência, a respectiva data servirá para interromper a prescrição novamente e suspendê-la até o cumprimento dos compromissos firmados no acordo ou até a sua rescisão, consoante determina com o art. 34 da Lei nº 13.140/2015, combinado com o art. 49 do Decreto nº 11.129/2022.

Diante disso, suponha-se que o Acordo de Leniência foi firmado em 01/03/2025, mas que a pessoa jurídica deu causa a sua rescisão em 20/02/2026. Nessa situação hipotética, embora a celebração do Acordo de Leniência tenha dado causa à interrupção da prescrição, a contagem se manteve suspensa durante toda a vigência do ato negocial, até sua rescisão, em 20/02/2026 – a partir desta data, portanto, deverão ser contados mais 5 (cinco) anos de prazo prescricional.



Outra hipótese de suspensão da prescrição sancionatória da LAC é o requerimento de celebração de Termo de Compromisso, apresentado por pessoa jurídica com fundamento na Portaria Normativa CGU nº 155, de 21 de agosto de 2024. A apresentação desse requerimento suspende a contagem durante todo o período das negociações, limitando-se a trezentos e sessenta dias.

Por fim, apresenta-se, a seguir, tabela sinóptica quanto aos marcos interruptivos e suspensivos da prescrição da LAC:

INTERRUPÇÃO	SUSPENSÃO
Zera o prazo já contabilizado e inicia uma nova contagem de 5 (cinco) anos	Paralisa a contagem durante todo o período de suspensão
MARCOS INTERRUPTIVOS	MARCOS SUSPENSIVOS
Instauração do PAR	Assinatura do Memorando de Entendimentos, pelo período da negociação, limitado a 360 dias
Instauração de ação judicial com fundamento na LAC	Celebração do Acordo de Leniência, até o cumprimento dos compromissos firmados ou até sua rescisão
Assinatura do Memorando de Entendimentos	Apresentação do requerimento de celebração de Termo de Compromisso, pelo período da negociação, limitado a 360 dias
Celebração do Acordo de Leniência	

19.1.6 INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Como último tópico da prescrição do direito sancionatório da Administração Pública fundamentado na Lei nº 12.846/2013, nos pautamos sobre a questão da prescrição intercorrente.

A prescrição intercorrente é a perda da pretensão sancionatória da Administração Pública em razão da paralisação do processo administrativo por inércia, sem impulsionamento eficaz, durante prazo legal determinado. A Lei nº 9.873/1999, que disciplina a prescrição do exercício da ação punitiva da Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia, apresenta a possibilidade de prescrição do procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

Apesar da ausência de disposição expressa na LAC a esse respeito, em homenagem aos princípios constitucionais da segurança jurídica, eficiência, celeridade e boa-fé processual, defende-se a aplicação, por analogia, da disposição constante da Lei nº 9.873/1999. Portanto, o processo que permanecer sem qualquer andamento por prazo superior a três anos deverá ser considerado prescrito.

19.2 PRESCRIÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS)

A Lei nº 14.133/2021 dispõe, em seu art. 159, que os atos nela previstos como infrações administrativas (ou ainda, em outras leis de licitações e contratos), que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846/2013, deverão ser apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o procedimento e a autoridade competente previstos na Lei Anticorrupção.

Mesmo antes dessa previsão normativa, a CGU já empreendia apuração conjunta nessas situações, fundamentando seu entendimento no art. 30, inciso II, da LAC e no fato de o rito previsto na referida lei ser mais benéfico ao acusado que aquele previsto nas antigas leis de licitações e contratos. Recentemente, o Decreto nº 11.129/2022, em seu art. 19, parágrafo único, trouxe previsão quase idêntica à da Lei nº 14.133/2022.

A apuração conjunta supramencionada permite que, a partir de um único PAR, sejam aplicadas sanções previstas na LAC e na respectiva lei de licitações e contratos. Diante dessas situações, será necessário computar a prescrição referente às sanções de cada lei – que, não necessariamente, serão iguais.

Quanto às sanções previstas na Lei nº 14.133/2021, o prazo prescricional foi disciplinado na própria lei de licitações, constando no seu art. 158, da seguinte forma:

Art. 158 (...)

§ 4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da ciência da infração pela Administração, e será:

I - interrompida pela instauração do processo de responsabilização a que se refere o caput deste artigo;

II - suspensa pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

III - suspensa por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

Com efeito, a nova lei de licitações estabeleceu marco de início de contagem próprio, assim como marcos de interrupção e suspensão próprios. Dessa forma, não é cabível a aplicação da Lei nº 9.873/1999, por analogia, uma vez que não há lacuna a ser preenchida.

O momento da ciência do ilícito da irregularidade pela Administração marca o início da contagem do prazo prescricional para as sanções tratadas nesta Lei. Sobre o momento da ciência, remetemos o leitor ao tópico “A configuração da ciência da infração”, tratado anteriormente.

A interrupção do prazo apenas ocorrerá com a instauração de procedimento apuratório previsto no art. 158:

Art. 158. A aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei requererá a instauração de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e intimará o licitante ou o contratado para, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de intimação, apresentar defesa escrita e especificar as provas que pretenda produzir.

O prazo estará suspenso com a celebração de Acordo de Leniência previsto na Lei nº 12.846/2013, por todo o período de cumprimento das obrigações previstas no acordo e em face da empresa signatária. Esse dispositivo visa assegurar a possibilidade de sancionar empresas que descumpram acordos de leniência, de forma que a Administração possa retomar apurações encerradas em razão do acordo antes do fim do prazo prescricional. Perceba, contudo, que não haverá interrupção – como ocorre para a aplicação de sanções previstas na LAC – ou seja, uma vez rescindido o Acordo de Leniência, a contagem continuará de onde parou, pelo período que ainda restava.

Também estará suspenso diante de decisões judiciais que por algum motivo obstem a apuração, pelo tempo em que os efeitos dessas decisões perdurarem.

De forma geral, o regramento do instituto da prescrição na Lei nº 14.133/2021 se aproximou significativamente do previsto pela Lei Anticorrupção. Contudo, algumas peculiaridades devem ser consideradas, sendo elas algumas diferenças nas hipóteses de interrupção e suspensão, tratadas acima, bem como a ausência de previsão específica da Lei nº 14.133/2021 para as infrações continuadas e permanentes.

19.3 PRESCRIÇÃO EM OUTRAS LEIS FEDERAIS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

19.3.1 APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.873/1999, PRAZO GERAL E TERMOS INICIAIS

Há hipóteses em que a lei que estabelece as infrações não fixa o prazo prescricional para que a Administração Pública sancione os agentes responsáveis por praticá-las. Isso ocorre com algumas leis federais que tratam de licitações e contratos (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 12.462/2011). Em casos assim, não estaremos diante de omissão proposital do legislador, mas de evidente lacuna normativa que precisará ser suprida mediante analogia, afinal, a pretensão punitiva não pode permanecer à disposição da Administração Pública indefinidamente.

No caso dessas leis, tal omissão, ou lacuna, é suprida pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

A aplicabilidade da Lei nº 9.873/1999 também se fundamenta em seu preâmbulo, no qual consta que a referida norma “estabelece prazo para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal”, bem como em seu art. 5º, que institui as hipóteses em que a citada Lei não incidirá. Nesse sentido, orienta a Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG/CGU¹⁵⁴ que:

Preliminarmente, quanto aos aspectos relacionados à extensão de sua aplicabilidade, oportuno frisar que no âmbito da Administração Pública Federal, esta abrangência resta especificada e fundamentada no seu art. 5º, que exclui de sua aplicação tão somente as infrações de natureza funcional e os processos e procedimentos de natureza tributária, abarcando,

154 Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/63598>, acesso em 18/02/2026.

portanto, todas as demais situações restantes, a não ser que exista disposição expressa de norma em contrário: (...) Art. 5º O disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária. Verifica-se, portanto, que, fora a exceção prevista, a Lei nº 9.873/99 será aplicável a todas aquelas situações de ausência de previsão do prazo prescricional no âmbito federal, a não ser que exista impedimento específico expresso em norma. (original sem grifos)

Destacamos que existem dois termos iniciais da contagem do prazo prescricional, conforme a infração seja instantânea ou se prolongue no tempo (infração permanente ou continuada). No caso de infração instantânea, os cinco anos do prazo prescricional já começarão a correr da prática da infração. No caso de infração permanente ou continuada, a contagem se iniciará quando cessada a infração.

19.3.2 PRAZO ESPECIAL: APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO PENAL QUANDO O FATO CONSTITUI CRIME

Em certos casos, a conduta empreendida pelo ente privado pode ser correspondente a um tipo penal. Nessas situações, e quando utilizada a regra de contagem prevista na Lei nº 9.873/1999, o prazo prescricional será o mesmo do tipo penal equivalente, conforme estabelece o §2º do art. 1º dessa Lei:

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

Preambularmente, se faz necessário esclarecer que o referido dispositivo não viola o princípio da independência das instâncias de responsabilização. Sendo assim, a investigação, denúncia ou mesmo a decisão em ação penal, em regra, não vinculam a esfera de apuração administrativa. O que se replica é, unicamente, o prazo para que a Administração investigue, apure e sancione os entes privados por ilícitos administrativos cometidos.

Outrossim, não se ignora que a responsabilidade penal de pessoas jurídicas abrange apenas crimes ambientais, e não crimes praticados em licitações e contratos. Ocorre que a norma contida no §2º não faz referência ao sujeito penalmente responsável, mas sim aos fatos. Logo, se for possível constatar que o ato lesivo é equivalente a um tipo criminal, deverá ser aplicado o prazo da prescrição penal, mesmo com a impossibilidade jurídica de o ente privado ser condenado criminalmente. Sobre esse assunto, é esclarecedora a referência ao Parecer nº 00294/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, feita na Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG/CGU:

44. Contrariando esse posicionamento, entendemos que o dispositivo de lei em questão se refere apenas a uma regra diferenciada para o cálculo da prescrição de uma infração que, pela sua gravidade elevada, foi considerada crime. Em nossa opinião, trata-se de uma norma genérica, dirigida a um fato e não ao seu autor. Consequentemente, é aplicável tanto às pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas que venham a praticar irregularidade de tamanho grau de reprovabilidade.

45. Sobre a aplicação de punição, concordamos que existe forte discussão (divergência) no meio jurídico (doutrina e jurisprudência) a respeito da possibilidade, ou não, de uma pessoa jurídica praticar crime. Porém, não estamos falando desse assunto. Pela leitura do dispositivo em questão, é fácil perceber que ele foi dirigido a um fato crimi-

noso e não a quem o praticou, não se podendo estender a sua interpretação para além do que consta em seu texto.

46. Com isso, entendemos que a regra a ser seguida é aquela prevista no artigo 109 do Código Penal (Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940), (...) (Grifos Nossos)

O Código Penal, por sua vez, estatui os prazos prescricionais no art. 109, cujas hipóteses de incidência estão reguladas pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime. É importante ressaltar que essa pena máxima deve ser em abstrato (ou seja, a pena máxima prevista no tipo penal). Isso porque:

- a) a norma de extensão do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999 não faz referência ao sujeito, mas sim ao fato, conforme bem observou o parecer da Conjur;
- b) em regra, pessoas jurídicas não respondem penalmente, o que tornaria necessária a extensão da prescrição penal em concreto aplicada à pessoa natural que atuou em nome da pessoa jurídica;
- c) o juiz, ao fazer a dosimetria da pena em concreto, considera diversos aspectos de ordem pessoal do agente criminalmente responsável (pessoa natural), logo, a eventual extensão da prescrição com base na pena em concreto estaria em descompasso com o art. 30 do Código Penal, o qual estabelece a incomunicabilidade das circunstâncias e condições de caráter pessoal do agente, salvo quando elementares do crime.

Sobre esse ponto, referencia-se, uma vez mais, a Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG/CGU:

4.23. Em síntese, os prazos prescricionais que, dentro de determinado período de tempo, extingam o direito de ação da Administração pela sua inércia, vinculam-se às motivações de sua criação (prazo razoável e proporcional à gravidade da ofensa e necessidade de limitação do direito de ação do Estado), bem como à natureza geral ou especial de sua aplicação (considerando-se como especial a sua aplicação à situação específica).

*4.24. Com fundamento nestas mesmas razões, a alteração de regência estabelecida na Lei 9.873/99, de uma prescrição ordinária de 05 anos (art. 1º), para os prazos prescricionais de maior amplitude estabelecidos em abstrato na legislação penal (§ 2º, do art. 1º), trata-se de norma a ser observada. **Cabe distinguir, contudo, que os prazos penais previstos no art. 109 do Código Penal são adotados de forma isolada e exclusiva, ou seja, sem o emprego do respectivo disciplinamento prescricional acessório nele disposto, tais como causas interruptivas, suspensivas e de diminuição e aumento – estas previstas no art. 2º da própria Lei 9.873/99. (original sem grifos)***

Em exemplo hipotético, digamos que um ente privado tenha, em 2018, fraudado o caráter competitivo de licitação, mediante combinação de preços com outros licitantes, visando obter vantagem decorrente da adjudicação do objeto. Tal conduta, além de passível de sanção administrativa pelo art. 88 da Lei nº 8.666/1993, também se enquadra como crime tipificado no art. 90 do mesmo diploma normativo. Como a pena máxima em abstrato para esse crime é de 4 (quatro) anos, a prescrição penal ocorreria em 8 (oito) anos contados da data do fato ou da cessação da continuidade. Essa prescrição seria, pois, estendida ao âmbito administrativo, por força do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999, razão pela qual a Administração poderia exercer sua pretensão punitiva até 2026.

Instaurado o PAR em 2022, suponhamos que a pessoa jurídica reivindicasse pelo reconhecimento de prescrição a partir de 2021, tendo em vista que o sócio que cometeu a conduta penal já tinha, ao tempo da sentença, mais de 70 (setenta) anos de idade (art. 115 do Código Penal). Nesse caso, não assistiria razão à defesa, pois, como já observado, a regra de extensão deve ser aplicada de forma isolada e exclusiva, sem emprego do disciplinamento prescricional acessório (causas interruptivas, suspensivas, de diminuição e aumento). Outrossim, na ótica penal, a redução de prescrição do art. 115 do CP incide sobre uma condição pessoal do agente (idade), que não pode ser replicada a terceiros (pessoa jurídica), sob pena de violação do art. 30 do CP.

Por fim, é possível que a apuração do ilícito administrativo preceda as providências para a responsabilização na órbita penal. Nos casos em que há investigação administrativa ou PAR instaurados para apurar condutas que, em tese, constituam crime, sem que exista, ainda, movimentação dos órgãos de persecução penal (não há condenação, denúncia ou mesmo inquérito policial), a Administração deve considerar o prazo prescricional ordinário, de 5 (cinco) anos, ou o prazo de prescrição da lei penal?

Essa pergunta pode ser, em parte, respondida pelo Parecer JL nº 06/2020/AGU¹⁵⁵, vinculante para a Administração Pública Federal, ao qual se faz remissão:

a) a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 prescinde da existência de inquérito policial ou ação penal, ou seja, a capitulação da infração disciplinar também como crime pela Administração é suficiente para fundamentar a utilização dos prazos prescricionais penais (...).

Nas razões do mencionado ato enunciativo, constam aspectos da redação do §2º do art. 142 da Lei nº 8.112/1990 (interpretação gramatical), do espírito da norma (interpretação teleológica) e dos princípios do sistema constitucional-administrativo (interpretações sistemática e axiológica):

48. Após o rigoroso cotejo das correntes jurisprudenciais e doutrinárias acerca do tema, acredita-se que a aplicação do § 2º do art. 142 da Lei n.º 8.112/90 não requer a instauração prévia de inquérito policial ou ação penal.

49. Tal entendimento se mostra condizente com a redação e o espírito do dispositivo legal e com os mais caros princípios do sistema constitucional-administrativo pátrio.

50. A redação do art. 142, § 2º, da Lei n.º 8.112/90 é clara. O comando aponta no sentido de que o Direito Administrativo deixe de aplicar seus prazos prescricionais próprios e tome por empréstimo os prazos previstos no Direito Penal quando as infrações disciplinares também forem classificadas como crime.

51. Evidentemente, em seu texto, o comando legal não exige inquérito policial, denúncia, ação penal, sentença criminal nem muito menos sentença criminal transitada em julgado.

[...]

55. Com efeito, ao realizar tal tarefa, a Administração exerce sua função administrativa típica. A capitulação do crime pela Administração para os fins almejados pelo § 2º do art. 142 da Lei n.º 8.112/90 é exercício da função administrativa. Mais precisamente, é decorrência do poder disciplinar ostentado pela Administração.

56. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que o " poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa. (original sem grifos)

Percebe-se que o parecer tratou de dispositivo do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, e não, propriamente, do art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999. Todavia, a semelhança entre esses dois dispositivos merece atenção:

Lei nº 9.873/1999	Lei nº 8.112/1990
<p>Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal (...)</p> <p>§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.</p>	<p>Art. 142. A ação disciplinar prescreverá: (...)</p> <p>§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.</p>

Há grande semelhança gramatical entre os dispositivos. A construção frasal de ambos, apesar de empregar termos diferentes, apresentam o mesmo resultado semântico: a aplicação do prazo de prescrição penal a determinada infração administrativa que também constitua crime. Na análise teleológica, verifica-se que as duas normas têm como fim ampliar, em regra, o prazo de prescrição de condutas potencialmente mais graves (ou seja, equivalentes a crimes), dilatando o prazo para a Administração investigá-las e sancionar os responsáveis. No âmbito sistemático, ambos os dispositivos estão inseridos no ramo do Direito Administrativo Sancionador, sendo regidos pelos mesmos princípios (indisponibilidade e supremacia do interesse público, impessoalidade, dever de apuração, contraditório e ampla defesa, dentre outros). Axiologicamente, destaca-se que os dois dispositivos também objetivam congregiar os mesmos valores: a segurança jurídica, de forma a limitar no tempo a atuação sancionatória do Estado, e a probidade na esfera pública.

Por tudo isso, entendemos que as razões do referido parecer devem ser replicadas também para as situações envolvendo entes privados (art. 1º, §2º, da Lei nº 9.873/1999).

Por fim, o próprio STJ entende que a incidência do § 2º do art. 1º da Lei n. 9.873/1999 dispensa apuração criminal, inclusive nos casos que envolvam penalização administrativa de pessoas jurídicas. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA ADMINISTRATIVA IMPOSTA PELO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA TAMBÉM TIPIFICADA COMO CRIME. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO PENAL. DESNECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL. ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL PACÍFICA DA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC (Enunciado n. 3 do Plenário do STJ).

2. O § 2º do art. 1º da Lei n. 9.873/1999 estabelece que, “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”.

3. Havendo previsão legal, a incidência dos prazos de prescrição previstos na legislação penal não está condicionada à apuração criminal do fato ilícito, notadamente em razão da independência entre as esferas criminal e administrativa. Precedentes da Primeira Seção.

4. No caso dos autos, o recurso da autarquia federal deve ser provido e o acórdão, cassado, pois o TRF da 4ª Região decidiu: “a pretensão punitiva relativa à infração administrativa

que também configura crime em tese somente se sujeita ao prazo prescricional previsto para a infração penal quando instaurada a respectiva ação penal”.

5. Recurso especial provido

(STJ - REsp: 1871758-PR, Data de Julgamento: 03/05/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/05/2022)

19.3.3 INTERRUPTÃO E SUSPENSÃO

Conforme tratado anteriormente, a interrupção implica zerar e reiniciar a contagem do prazo prescricional a partir da data em que ela ocorrer. Ao seu turno, a suspensão paralisa a contagem do prazo prescricional, do ponto em que ela ocorrer até o fim da causa suspensiva.

Para as sanções previstas nas leis federais de licitações e contratos revogadas, mas que permanecem regendo os atos e contratos firmados ao seu tempo (8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011), o art. 2º da Lei nº 9.873/1999 estabelece cinco hipóteses de interrupção:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível;

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

A seguir, serão apresentadas explicações sobre cada inciso, mas, desde já, adverte-se o leitor de que as hipóteses de interrupção ora tratadas não se aplicam às prescrições da Lei nº 12.846/2013 e da Lei nº 14.133/2021 (quanto a essas, remete-se o leitor aos tópicos antecedentes).

A notificação ou citação, descrita no inciso I do art. 2º da Lei nº 9.873/1999, denota que o indiciado ou acusado está ciente da existência do processo administrativo de responsabilização e de sua posição (de indiciado ou acusado) na relação processual. É, portanto, uma concretização do direito fundamental ao contraditório e um pressuposto à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CRFB/1988).

Por atos inequívocos que importem apuração do fato, podem ser entendidos quaisquer atos cuja finalidade seja investigar ou esclarecer condutas e identificar possíveis autores, ainda que não produzidos em contraditório, ou mesmo atos que denotem uma fase de apuração mais avançada, como um processo de responsabilização. Seriam, portanto, exemplos abarcados pelo inciso II: a instauração de investigação preliminar sumária (IPS); a celebração de acordo de leniência (com relação a terceiro, não signatário, que seja citado como envolvido em ilícitos); a instauração de processo administrativo de responsabilização (PAR); dentre outros.

No inciso III, compreende-se a decisão condenatória proferida pela autoridade competente para julgar o PAR (art. 8º da Lei nº 12.846/2013). No caso da CGU, a decisão condenatória é proferida pelo respectivo Ministro de Estado. Apesar de inexistir previsão legal de recurso hierárquico no PAR, considera-se que a decisão condenatória impugnável por pedido de reconsideração interrompe a prescrição. Afinal, essa decisão demonstra explicitamente que a Administração não se manteve inerte, mas apurou os fatos e, inclusive, aplicou as sanções legalmente previstas.

Por fim, o inciso IV refere-se a tentativas de autocomposição entre o ente privado e a Administração Pública. Não se trata, contudo, de qualquer autocomposição, mas sim daquelas empreendidas no âmbito interno da própria Administração Pública (o que descarta eventuais tentativas de conciliação em processos judiciais). Além disso, o dispositivo é claro no sentido de que a mera tentativa, desde que expressa em ato inequívoco, interrompe o curso do prazo, ou seja, não é necessário que o processo de conciliação se aperfeiçoe. Alguns exemplos seriam, portanto, a apresentação de proposta de Acordo de Leniência (art. 39 do Decreto nº 11.129/2022) e de requerimento de Termo de Compromisso (art. 4º da Portaria Normativa CGU nº 155/2024).

Destaca-se que, como a tentativa de solução conciliatória se refere a atos praticados pelo ente privado que busca a conciliação, a interrupção do inciso IV somente incide com relação a essa pessoa jurídica. Por outro lado, temos o exemplo hipotético de uma pessoa jurídica “A” que propõe a celebração de Acordo de Leniência em 01/02/2022, e, efetivamente, assina o acordo com a Administração em 01/03/2022. Quanto a “A”, houve interrupção de prescrição das sanções das leis de licitação em 01/02/2022. Contudo, se nesse acordo de leniência é revelada a participação de pessoa jurídica “B”, a prescrição quanto a esta será interrompida com a assinatura do acordo, e não com a simples proposta de sua celebração, apresentada pela “A”. No caso da pessoa jurídica “B”, incidiria o inciso II, uma vez que a assinatura do Acordo de Leniência pode ser considerada um ato inequívoco que importa apuração do fato.

Registra-se que existe na jurisprudência certa controvérsia quanto a possibilidade ou não de múltiplas interrupções do prazo prescricional previsto na Lei nº 9.873/1999.

A primeira corrente entende que o art. 202, parágrafo único, do Código Civil, teria consagrado um chamado princípio da unicidade da interrupção prescricional.

A segunda corrente, que também é adotada pela CGU e pelo TCU, se fundamenta na literalidade do art. 2º da referida Lei, que indica a possibilidade de mais de uma causa interruptiva quanto aos mesmos fatos. Essa linha de entendimento tem prevalecido em julgados da 1ª Turma do STF (MS 38.232, MS 37.847, MS 36.905, dentre outros), mas também já foi adotada em julgados da 2ª Turma, inclusive com interpretação quanto à possibilidade de múltiplas interrupções com fundamento na mesma causa legal. Cita-se, a título de exemplo, a ementa do AgRgMs 36.067-DF:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONDENAÇÃO A RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. MARCO INTERRUPTIVO. ART. 2º, II, DA LEI 9.873/1999. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DO FATO. DISCUSSÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DEMONSTRAÇÃO. INOCORRÊNCIA. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.

II – Aplicando-se a regulamentação da Lei 9.873/1999 ao caso concreto, observa-se que a pretensão sancionatória do TCE, em relação aos atos praticados pelo impetrante, levando-se em consideração a ocorrência de 5 causas interruptivas da prescrição, não teria sido fulminada pelo decurso do tempo.

III – A pretensão do recorrente, fundada na discussão sobre os fatos apontados como marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, refoge aos estreitos limites do mandamus, ante a ausência de liquidez e certeza do direito pleiteado.

IV – Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS nº 36.067-ED-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 29/1019)

Em conformidade com esse entendimento, o TCU exarou a Resolução nº 344/2022, que regulamenta em seu âmbito a prescrição para o exercício das pretensões punitivas e de ressarcimento, e, em seu art. 5º, §1º, dispõe que a “prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo”.

A CGU, por sua vez, já adotou o mesmo entendimento no PAR nº 00190.102710/2023-88, no qual foram constatadas três causas de interrupção (duas vezes com fundamento no mesmo inciso): 1) a deflagração de operação especial como ato inequívoco para apuração dos fatos (inciso II); 2) a instauração da investigação preliminar sumária como segundo ato inequívoco para apuração dos fatos (inciso II); e 3) a citação da pessoa jurídica no PAR (inciso I).

Abaixo, segue representação gráfica de fato hipotético, tendo por marcos interruptivos as datas da instauração da IPS, da instauração do PAR e da citação da pessoa jurídica no âmbito do PAR:



Por fim, propõe-se outro exemplo: Determinado licitante apresentou um documento falso exigido em um pregão no dia 15 de julho de 2013, infração prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei federal do pregão). Trata-se de infração instantânea, então, a prescrição para a Administração Pública punir esse ato começou a correr a partir de de 15 de julho de 2013, de modo que a Administração teria, em princípio, até 15 de julho de 2018 para apurar o ato.

No mesmo exemplo, suponha que a Administração iniciou a apuração em 7 de setembro de 2015, com a abertura de um processo para investigar o caso, ou seja, passados pouco mais de 2 (dois) anos desde a ocorrência da infração. Tal processo foi instaurado dentro do prazo prescricional, e configura um ato inequívoco de apuração do fato, situação prevista no inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999. Com isso, o prazo prescricional seria, nesse momento, zerado e uma nova contagem de 5 (cinco) anos teria início imediato, de modo que a Administração agora teria até 7 de setembro de 2020 para concluir a apuração e punir o licitante infrator.

19.3.4 PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Existe uma situação peculiar que pode ocorrer se a Administração instaurar processo, mas deixá-lo inteiramente sem qualquer movimentação – a chamada prescrição intercorrente.

Tem-se defendido a aplicação da prescrição intercorrente quando a Administração Pública se omitir nas providências necessárias à conclusão do processo. Preconiza-se que a paralisação do processo administrativo ou a demora imputável à Administração Pública pode acarretar a perda do direito ou do poder cujo exercício depende da conclusão do referido processo.

Em síntese, a Administração Pública dispõe de certo prazo para instaurar o processo, sob pena de perda do direito ou poder no caso concreto. Se a Administração instaura o processo dentro do prazo, mas deixa de lhe dar seguimento, a situação deve merecer tratamento jurídico equivalente ao aplicável à ausência de instauração do processo.

Com efeito, a Lei nº 9.873/1999 incorporou esse instituto no seu art. 1º, § 1º, para as sanções cujos prazos prescricionais sejam regulamentados por essa Lei:

Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Isso significa que, quando o processo administrativo punitivo é instaurado, a Administração precisa observar dois prazos. Um é o próprio prazo prescricional de cinco anos do art. 1º da Lei 9.873/1999, que é reiniciado quando a Administração instaura o processo. Esse prazo ocorre independentemente de a Administração manter o processo tramitando ou parado. Outro é o prazo de três anos do § 1º do art. 1º da mesma Lei, o qual só incidirá se o processo permanecer completamente parado, sem trâmite ou despacho. Esse prazo menor visa proteger o administrado contra a inércia administrativa e incentivar os administradores a dar andamento periódico aos processos. Em síntese: mesmo o prazo prescricional sendo de cinco anos, o processo administrativo não pode ficar completamente “parado” por mais de três anos consecutivos.

20. O TERMO DE COMPROMISSO

20.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O termo de compromisso é um ato administrativo negocial, instituído pela Portaria Normativa nº 155, de 21 de agosto de 2024, decorrente do exercício do poder sancionador do Estado, que visa fomentar a cultura de integridade no setor privado, por meio da responsabilização adequada, proporcional e célere de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Trata-se de instrumento criado com o objetivo de estabelecer um meio alternativo consensual de resolução de conflito, que beneficia a pessoa jurídica disposta a colaborar com a Administração Pública e a admitir sua responsabilidade objetiva por ilícitos praticados, promovendo a integridade e a colaboração nas relações público-privadas.

A instituição do termo de compromisso está fundamentada, sobretudo, nos artigos 26 e 27, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com redação dada pela Lei n. 12.376/2010) e nas competências da CGU fixadas no artigo 49, §1º, inciso III, da Lei nº 14.600/2023.

Fundamenta-se, igualmente, nas próprios motivos que justificaram a edição da Lei nº 12.846/2013, que não busca apenas sancionar a prática de atos lesivos, mas também estimular que as pessoas jurídicas, mesmo aquelas que já tenham cometido alguma irregularidade, adotem medidas para prevenir que novos ilícitos sejam praticados ou, na hipótese de reincidência, que as próprias pessoas jurídicas tenham instrumentos para detectá-los prontamente e denunciá-los às autoridades responsáveis, minimizando os danos por eles causados.

Além disso, o termo de compromisso veio substituir e aprimorar o instituto do julgamento antecipado, que havia sido instituído pela CGU em 2022, por meio da Portaria Normativa nº 19, de 22 de julho de 2022, posteriormente alterada pela Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023.

De fato, com a experiência adquirida a partir da adoção do julgamento antecipado no âmbito do PAR, a CGU desenvolveu este novo instrumento negocial, o termo de compromisso, que confere celeridade, segurança e confiança nas transações colaborativas e consensuais realizadas com o intuito de solucionar os conflitos decorrentes da prática de atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira, que não poderiam ser solucionados por meio do acordo de leniência.

Desse modo, passou-se a existir três formas de apuração da responsabilidade administrativa de pessoa jurídica, decorrente da prática de ato lesivos contra a administração pública: i) PAR; ii) acordo de leniência e iii) termo de compromisso, sendo os dois últimos instrumentos negociais.

Importante observar que o termo de compromisso não poderá ser celebrado quando for cabível a celebração de acordo de leniência. Por outro lado, o pedido de acordo de leniência poderá ser convertido em celebração de termo de compromisso, mediante requerimento da pessoa jurídica interessada e quando preenchidos os requisitos necessários para sua celebração.

Uma vez celebrado, o termo de compromisso torna-se título executivo para todos os fins de direito, sendo que o seu descumprimento desconstitui todos os benefícios recebidos pela pessoa jurídica quando da celebração do termo.

20.2 COMPETÊNCIA

Conforme estabelece o art. 1º da Portaria Normativa nº 155/2024, a celebração do termo de compromisso é de **competência privativa da CGU**, cabendo ao Ministro de Estado da CGU, após manifestação da Consultoria Jurídica, celebrar o termo com a pessoa jurídica interessada.

20.3 REQUISITOS

A Portaria Normativa nº 155/2024, em seu art. 2º, estabelece uma série de requisitos que a pessoa jurídica interessada deverá observar para celebração do termo de compromisso, quais sejam:

- Admitir sua responsabilidade pela prática dos atos lesivos investigados e, quando disponíveis, apresentar provas e relatos detalhados do que for de seu conhecimento;
- Cessar completamente o seu envolvimento na prática do ato lesivo;
- Apresentar os elementos que permitam o cálculo e a dosimetria da multa administrativa prevista no inciso I do art. 6º, da Lei nº 12.846/2013.
- Comprometer-se a:
 - Reparar integralmente a parcela incontroversa do dano causado;
 - Perder, em favor do ente lesado ou da União, conforme o caso, os valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração;
 - Pagar a multa administrativa prevista no inciso I do art. 6º, da Lei nº 12.846/2013, no prazo de até trinta dias após a publicação da decisão de deferimento da celebração do termo;
- Atender aos pedidos de informações relacionados aos fatos do processo, que sejam de seu conhecimento;
- Não interpor recurso administrativo contra a decisão que defira integralmente a proposta;
- Dispensar a apresentação da peça de defesa, quando cabível;
- Desistir de eventuais ações judiciais, caso existentes, bem como não ajuizar novas demandas relativas ao processo administrativo ou ao termo de compromisso celebrado;
- Declara-se ciente de que o termo de compromisso celebrado constitui título executivo para todos os fins e de que seu descumprimento desconstitui todos os incentivos do respectivo termo; e

Adicionalmente, a CGU poderá condicionar a celebração do termo de compromisso à inclusão de cláusula de comprometimento da pessoa jurídica em adotar, aplicar ou aperfeiçoar um programa de integridade, de acordo com a análise do caso concreto.

20.4 BENEFÍCIOS

Conforme o art. 3º da Portaria Normativa nº 155/2024, a pessoa jurídica poderá obter os seguintes benefícios com a celebração do termo de compromisso:

- Não aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória;
- Atenuação das sanções restritivas de licitar e contratar com o poder público, quando cabível, podendo ensejar a redução do tempo ou o abrandamento da modalidade da sanção a ser aplicada, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e observada a proporcionalidade da pena;
- Redução do valor da sanção da multa administrativa prevista no inciso I do art. 6º, da Lei nº 12.846/2013, a partir da atenuação dos percentuais agravantes indicados nos incisos II, III e IV do art. 23 do Decreto n. 11.129/2022, que são considerados no cálculo da multa.

A atenuação dos percentuais agravantes varia conforme o momento processual da apresentação da proposta de celebração do termo de compromisso pela pessoa jurídica interessada, podendo variar de 2%, nos casos em que a proposta for apresentada após o prazo de apresentação das alegações finais, a 4,5% de atenuação, caso a proposta seja apresentada antes da instauração do processo administrativo de responsabilização.

Assim, quanto antes for apresentada a proposta, maior será o índice de atenuação dos percentuais agravantes e, conseqüentemente, maior será a redução do valor da multa.

Deve-se observar que não é admitida a proposta de celebração de termo de compromisso após o julgamento do processo administrativo de responsabilização, ainda que o prazo para apresentação de pedido de reconsideração esteja em curso.

Outro benefício proveniente da celebração do termo de compromisso é a não inclusão dos dados da pessoa jurídica no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP. A inclusão ocorrerá apenas em caso de descumprimento do termo.

20.5 REQUERIMENTO E CELEBRAÇÃO

A pessoa jurídica interessada poderá propor a celebração de termo de compromisso no âmbito de investigação preliminar ou de processo administrativo de responsabilização que tenha sido instaurado pela Controladoria-Geral da União ou por qualquer órgão ou entidade do Poder Executivo federal.

A proposta deverá ser apresentada para a Secretaria de Integridade Privada – SIPRI da CGU, que fará uma análise inicial e, caso esteja de acordo com o que foi apresentado, enviará a proposta para apreciação do Ministro da Controladoria-Geral da União, que decidirá sobre a celebração ou não do termo.

Caso a proposta esteja relacionada a um procedimento administrativo em andamento em órgão ou entidade do Poder Executivo federal, e não na CGU, além de apresentar a proposta para a SIPRI, a pessoa jurídica interessada deverá comunicar nos autos de origem a intenção de celebrar o termo de compromisso. Por sua vez, a autoridade competente do órgão ou da entidade do Poder Executivo federal deve remeter à CGU cópia da proposta e do respectivo procedimento.

Nessas situações, a CGU poderá avocar o procedimento, sobrestando automaticamente o procedimento originário. Após, a proposta será analisada pela SIPRI e, caso a Secretaria concorde com seu teor, encaminhada para apreciação do Ministro da Controladoria-Geral da União, que decidirá sobre a celebração ou não do termo.

Se o procedimento for avocado e, posteriormente, restar frustrada a celebração do termo de compromisso, a CGU decidirá pela continuidade da apuração sob sua responsabilidade ou pelo seu retorno ao órgão ou à entidade de origem.

Importante registrar que a desistência da proposta apresentada ou a sua rejeição não importará em reconhecimento da prática do ato lesivo investigado e, em nenhuma hipótese, configurará justificativa para impor ou agravar as sanções aplicáveis à pessoa jurídica.

Por outro lado, se cumpridos os requisitos estabelecidos pela Portaria Normativa nº 155/2024, o termo de compromisso será celebrado.

Convém registrar que os termos de compromisso celebrados serão publicados em transparência ativa no sítio eletrônico da CGU, respeitados os sigilos legais e o interesse das investigações.

21. O ACORDO DE LENIÊNCIA

Conforme adiantado, a LAC tratou dos acordos de leniência ao longo dos artigos 16 e 17. O tema encontra-se, ainda, regulamentado principalmente no Capítulo IV, artigos 32 a 55, do Decreto nº 11.129/2022. Nos mencionados dispositivos pode-se verificar a disciplina dos aspectos centrais relacionados ao instituto sob análise, tais como competência, requisitos, formalidades e efeitos.

O acordo de leniência poderá ser celebrado com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos ilícitos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, com vistas à isenção ou atenuação das sanções ali previstas. Para celebração do ajuste, deve haver colaboração efetiva com as investigações e com o processo administrativo, resultando na obtenção de informações que levem à identificação dos demais envolvidos nos ilícitos, quando couber, e bem assim que comprovem a infração sob apuração.

Nos termos do art. 17 do mencionado diploma legal, a Administração processante poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666/1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus artigos 86 a 88. Assim, o acordo poderá abarcar, por exemplo, a isenção da penalidade de declaração de inidoneidade, na hipótese de o ato lesivo ter sido materializado na seara de um contrato administrativo.

Deve-se dar interpretação extensiva a esse dispositivo, de forma que o acordo de leniência, desde que atendidos os demais requisitos legais, possa também ser firmado em caso de infrações administrativas relacionadas a outras normas de licitações e contratos administrativos, a exemplo da Lei nº 14.133/2021. Tal possibilidade interpretativa, aliás, tem expressa previsão nos artigos 16 e 33 do Decreto nº 11.129/2022.

21.1 AUTORIDADE COMPETENTE PARA CELEBRAR O ACORDO DE LENIÊNCIA

Nos termos da Lei nº 12.846/2013, o acordo de leniência será celebrado perante a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública, a exemplo dos presidentes de tribunais ou de casas legislativas. Essa é a regra geral estabelecida pela Lei.

Todavia, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União é o órgão competente para negociar e celebrar os acordos de leniência, conforme previsão expressa do §10º, do art. 16 da LAC. Portanto, a pessoa jurídica que tiver praticado atos lesivos perante qualquer órgão ou entidade integrantes da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Federal, deverá dirigir sua proposta de acordo de leniência diretamente à CGU. Do mesmo modo, também é a CGU o órgão competente para celebração de acordos de leniência no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Ademais, é interessante destacar que o art. 36 do Decreto nº 11.129/2022 previu a possibilidade de outros Poderes ou entes federativos delegarem à CGU a atribuição de negociar, celebrar e monitorar o cumprimento de acordos de leniência relativos a atos lesivos ocorridos em suas respectivas esferas. Tal previsão é especialmente relevante quando diante de ilícitos com reflexos em diferentes órgãos ou entidades, de modo a permitir uma resolução global e ampla da situação da pessoa jurídica.

A fim de conferir eficiência e racionalidade estabelecido pela LAC, uma vez proposto o acordo de leniência perante a CGU, poderão ser requisitados os autos de processos administrativos em curso em outros órgãos e entidades da administração pública federal relacionados aos fatos objeto do acordo. Esta é, inclusive, a previsão do art. 41 do Decreto nº 11.129/2022.

Cumprе salientar que a competência atribuída à autoridade máxima da Pasta para celebração do acordo de leniência não impede a designação de servidores para conduzirem o procedimento que visa avaliar e estabelecer as condições para celebração de acordo de leniência. É inclusive desejável que, a exemplo do modelo adotado pela CGU, os Estados e Municípios regulamentem a LAC de forma a estabelecer um modelo de governança para avaliação e processamento dos pedidos de acordos de leniência. Tal medida visa assegurar que as avaliações dos pedidos de acordos de leniência sejam feitas de forma imparcial e possam subsidiar de forma técnica a decisão da autoridade pela sua celebração ou não.

Apesar do destaque da CGU nas tratativas do acordo de leniência, o novo Decreto nº 11.129/2022 consolida a prática já consagrada de que os acordos de leniência da Lei nº 12.846/2013 serão negociados e celebrados conjuntamente entre CGU e AGU, conforme será detalhado em item próprio.

21.2 REQUISITOS LEGAIS

Conforme já salientado, o acordo de leniência será firmado no interesse da Administração processante, tendo por primordiais objetivos a identificação dos autores da infração e a obtenção célere das informações e dos documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Ainda que tais objetivos imediatos sejam possíveis, a Lei nº 12.846/2013 estabelece a observância de uma série de requisitos como pressupostos de validade da celebração do ato administrativo consensual. Impõe-se que a pessoa jurídica processada: (i) seja primeira a se manifestar, quando tal circunstância for relevante; (ii) cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; (iii) admita sua participação no ilícito e (iv) 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.

Frise-se que tais requisitos são de ordem cumulativa e não podem ser dispensados pela autoridade administrativa. Todavia, pode a autoridade máxima estipular condições adicionais para a celebração do acordo, com a finalidade de assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo (art. 16, §4º). A esse respeito, importante consignar que o Decreto nº 11.129/2022 estabeleceu que o acordo de leniência deverá conter cláusula que verse sobre a adoção, aplicação ou aperfeiçoamento de programa de integridade da pessoa jurídica (art. 45, IV).

21.2.1 A PESSOA JURÍDICA SEJA A PRIMEIRA A SE MANIFESTAR, QUANDO TAL CIRCUNSTÂNCIA FOR RELEVANTE

Este requisito se justifica pela necessidade de se criar uma significativa instabilidade entre os atores responsáveis pela prática do ato lesivo à administração pública nacional ou estrangeira, gerando o constante receio de serem descobertos em razão da delação de um deles. Decerto tal requisito somente terá cabimento quando o ato lesivo for praticado num cenário de concurso de agentes.

Em relação à quantidade de lenientes admitida por determinada infração, o direito comparado alberga dois principais sistemas de delação: o sistema europeu e o sistema norte-americano. No

primeiro, são admitidos múltiplos denunciadores pela mesma infração. Já no segundo, a leniência somente é permitida ao primeiro denunciante do ato lesivo. Percebe-se, então, que o programa de leniência brasileiro foi diretamente influenciado pelo sistema norte-americano.

Ainda assim, mesmo o direito estadunidense contempla alguma mitigação ao requisito em tela, uma vez que o próprio *Corporate Leniency Policy* excepcionou a possibilidade jurídica de um *Amnesty Plus*. Com tal exceção, permite-se à empresa que não se habilitou primeiramente à denúncia da infração a possibilidade de delatar outra infração então desconhecida, obtendo todos os benefícios do acordo de leniência na nova infração e sendo agraciada com a redução da sanção na primeira infração.

Tal possibilidade também foi expressamente consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, ao menos na seara do direito antitruste, com o estabelecimento do instituto da leniência plus, assim denominado por evidente influência do direito norte-americano. Desse modo, restou consignado nos §§ 7º e 8º do art. 86 da Lei nº 12.529/2011 as seguintes assertivas:

§ 7º A empresa ou pessoa física que não obtiver, no curso de inquérito ou processo administrativo, habilitação para a celebração do acordo de que trata este artigo, poderá celebrar com a Superintendência-Geral, até a remessa do processo para julgamento, acordo de leniência relacionado a uma outra infração, da qual o Cade não tenha qualquer conhecimento prévio.

§ 8º Na hipótese do § 7º deste artigo, o infrator se beneficiará da redução de 1/3 (um terço) da pena que lhe for aplicável naquele processo, sem prejuízo da obtenção dos benefícios de que trata o inciso I do § 4º deste artigo em relação à nova infração denunciada.

No mesmo sentido, o Decreto nº 11.129/2022 também relativizou a necessidade de o acordo ser celebrado tão só com a primeira pessoa jurídica a manifestar interesse em cooperar com a apuração do ilícito. Ao reproduzir o dispositivo original da LAC, o regulamento esclarece que o ineditismo da manifestação deveria ser observado “quando tal circunstância for relevante” (art. 37, inciso I).

Em que pese a possibilidade ali estabelecida, sua aplicação deve ser balizada com a observância de alguns fatores de limitação, sob pena de a pessoa jurídica acusada delatar casos de pequena expressão com a exclusiva finalidade de obter redução de penalidades de fatos mais graves.

Assim, pode-se delimitar a pactuação do acordo posterior pelo acatamento, em especial, dos seguintes critérios: (i) a relevância das provas apresentadas pelo leniente *plus*; (ii) a potencial materialidade da infração delatada, devendo-se levar em consideração a magnitude do ato lesivo, a extensão do dano causado, o número de empresas envolvidas etc.; e (iii) a probabilidade de detecção do ilícito sem a denúncia ofertada pela empresa leniente.

Cumprido ressaltar que o requisito em exame se aplica de maneira mais apropriada aos casos em que o conluio ou acerto envolvendo duas ou mais empresas se apresente como elemento essencial à configuração da infração, a exemplo do ato lesivo consubstanciado no art. 5º, IV, “a”, da Lei nº 12.846/2013: “frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público”.

Em relação aos demais ilícitos, a presente condição perde relevância, afinal nem todo ato de corrupção será levado a cabo por meio da prática de cartel ou conluio. Justamente por isso, o Decreto nº 11.129/2022, em seu art. 37, inciso I, expressamente prevê que a observância de tal requisito somente será necessária, quando tal circunstância for relevante.

21.2.2 A PESSOA JURÍDICA CESSE COMPLETAMENTE SEU ENVOLVIMENTO NA INFRAÇÃO INVESTIGADA A PARTIR DA DATA DE PROPOSITURA DO ACORDO

Se o acordo é um instrumento de coibição e repressão da prática de atos lesivos à Administração Pública, não há dúvidas de que necessariamente a pessoa jurídica que delata determinado esquema delituoso deverá se comprometer com a cessação integral e imediata desse mesmo ilícito. Afinal, o acordo de leniência não pode jamais representar um salvo-conduto para continuidade delitiva.

Percebe-se que a própria Lei nº 12.846/2013 estabeleceu o marco temporal a ser observado para efetiva cessação da prática do ilícito, qual seja, a data de propositura do acordo. Dessa maneira, mesmo que a prática ilícita não tenha cessado à época de sua descoberta ou da instauração do PAR, o acordo poderá ser posteriormente celebrado. Contudo, para tanto, devem ser observados os demais requisitos legais, bem como a necessidade de a cessação já se ter verificado à época da propositura da leniência. Nesta toada, é válido registrar que a proposta do acordo de leniência poderá ser feita até a conclusão do relatório final a ser elaborado no PAR, nos termos do art. 38, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022.

A não observância do requisito em exame implicará a descontinuidade das negociações, ou, acaso já celebrado o acordo, a sua rescisão, com a consequente aplicação das sanções cabíveis, sem os descontos negociados no acordo.

21.2.3 A PESSOA JURÍDICA ADMITA SUA PARTICIPAÇÃO NO ILÍCITO E COOPERE PLENA E PERMANENTEMENTE COM AS INVESTIGAÇÕES E O PROCESSO ADMINISTRATIVO

Um dos objetivos do programa de leniência é justamente o incentivo negociado à oferta por parte do infrator de admissão da prática do ato lesivo e da oferta de informações e provas que possam incrementar a capacidade investigativa da administração pública, e potencializar a capacidade estatal de recuperação de ativos.

A primeira delação que se faz no bojo desse tipo de acordo é justamente em relação à participação do leniente, consistente na confissão plena de sua participação no ilícito. Posteriormente ao ato de confissão, o leniente deverá relatar a exata participação dos demais atores envolvidos na prática da infração, caso existentes.

Superada a fase de indicação dos responsáveis pela materialização da infração, o delator deverá cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, devendo, acima de tudo, fornecer informações, documentos e todas as demais evidências que comprovem efetivamente os atos lesivos.

Perceba-se que a exigência de cooperação com as investigações não se encerra com a celebração do acordo de leniência. De fato, exige-se da pessoa jurídica que comprove suas alegações, participando de forma efetiva das investigações conduzidas em decorrência do acordo. Essa colaboração poderá ser prestada, por exemplo, com a contínua entrega de documentos solicitados pela Administração Pública e pela prestação de depoimentos que constituirão prova para os processos investigativos.

A cooperação poderá ser aproveitada mesmo quando a autoridade administrativa já dispuser de provas para condenar os envolvidos. Com efeito, os elementos trazidos por um participante do conluio podem fortalecer a persecução contra os demais envolvidos e até mesmo indicar a existência de mais participantes na infração. Porém, o valor das informações trazidas deve ser avaliado in concreto, de modo a não provocar uma punição excessivamente atenuada da empresa que se envolve na organização delituosa.

21.2.4 ACORDO DE LENIÊNCIA NO ÂMBITO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

De acordo com o artigo 16, § 10, da Lei nº 12.846/2013 e o artigo 34 do Decreto nº 11.129/2022, a Controladoria-Geral da União 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.

A própria Lei Anticorrupção delimitou os principais aspectos formais a serem observados na celebração do acordo de leniência, a exemplo da designação da autoridade competente para sua negociação ou a indicação dos requisitos necessários à sua celebração.

Entretanto, ficou reservado para regulamentação infralegal, a normatização referente a aspectos formais de cunho pragmático a serem observados no desenvolvimento do acordo. No âmbito do Poder Executivo federal, tais elementos encontram-se detalhados no bojo do Decreto nº 11.129/2022, em especial nos artigos 32 a 55. Por fim, devem ser observadas ainda as regras estabelecidas pela Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4, de 9 de agosto de 2019. Os tópicos a seguir detalham todo esse procedimento.

É que se ressaltar que a Controladoria-Geral da União possui um guia específico para tratar da negociação de Acordos de Leniência, denominado Guia do Programa Leniência Anticorrupção (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/arquivos-publicacoes/guia-anticorrupcao-da-cgu>), disponível em sua página web.

22.3 COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Sabe-se que o Estado Brasileiro adota um modelo de multiplicidade institucional de combate à corrupção, de maneira que uma mesma conduta ilícita pode ser objeto de investigação e sanção por mais de uma instituição pública. Dessa forma, a empresa que opta pela via consensual para resolução do ilícito acaba por ter que negociar com diferentes agências a satisfação das repercussões da infração nas diferentes frentes, acarretando uma certa complexidade na articulação entre os entes envolvidos.

A fim de mitigar esse cenário, a CGU adota por padrão a cooperação com outros órgãos e entidades públicos em matéria de responsabilização de entes privados, em consonância com princípios fundamentais como a boa-fé processual, a segurança jurídica, a motivação e a previsibilidade.

Esses princípios sustentam a necessidade de atuação coordenada entre instituições com competências distintas, de modo a evitar sobreposição de medidas, garantir a efetividade das sanções e assegurar coerência sistêmica. Isso expressa o amadurecimento institucional na condução de processos que envolvem múltiplas esferas de responsabilização e reafirma o compromisso do Estado com respostas integradas, eficientes e legitimadas pela legalidade e pelo devido processo legal.

A seção a seguir expõe como a CGU se articula com outros órgãos e entidades públicas no curso do processo de negociação de um Acordo de Leniência.

22.3.1 PARTICIPAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

No âmbito do Poder Executivo Federal, os acordos de leniência são negociados e celebrados conjuntamente pela Controladoria-Geral da União e pela Advocacia-Geral da União, nos termos da Portaria Conjunta nº 04/2019. A medida visa garantir a necessária interlocução das duas instituições que tem competências complementares à luz da Lei nº 12.846/2013.

Isso porque, enquanto compete à CGU o processamento dos atos lesivos no âmbito administrativo, a AGU é responsável por ajuizar as medidas judiciais necessárias para a responsabilização civil de tais ilícitos. Ademais, também está na esfera de competências da AGU o ajuizamento das ações por ato de improbidade administrativa que, por vezes, são cabíveis nas mesmas hipóteses elencadas pela LAC.

Seria incongruente a pessoa jurídica celebrar um acordo de leniência com a CGU e, ao mesmo tempo, se sujeitar à proposição de ações judiciais por parte de órgão do mesmo Poder, em face dos fatos por ela admitidos em sede de colaboração.

Assim, a negociação dos acordos de leniência de forma coordenada ente CGU e AGU, permite conferir uma atuação uniforme do Estado no combate à corrupção e também assegurar maior segurança jurídica para a pessoa jurídica leniente. Uma vez celebrados o acordo de leniência com CGU e AGU, a pessoa jurídica solucionará os processos administrativos de responsabilização e as ações judiciais da Lei Anticorrupção e da Lei de Improbidade Administrativa.

Há de se ressaltar, contudo, que com a Lei nº 14.230/2021, que promoveu alterações à Lei nº 8.429/1992, a questão ganhou novos contornos. Ocorre que, antes da referida alteração, poderia efetivamente acontecer de um mesmo fato sujeitar a pessoa jurídica a ambas as esferas de responsabilização, sofrendo as sanções da LAC em conjunto com aquelas previstas na lei de improbidade, nos termos inclusive do art. 30 da Lei nº 12.846/2013. Com as alterações empreendidas, foi inserido o art. 3º, §2º, à Lei nº 8.429/1992 com o seguinte teor:

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

(...)

§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Assim, não há mais possibilidade de aplicabilidade conjunta de ambos os diplomas legais. De todo modo, permanece relevante a participação da AGU na celebração do acordo, para fins de resolução da responsabilidade judicial da pessoa jurídica com base no art. 19 da LAC.

Assim, com a participação do órgão de representação judicial da União na negociação e celebração do Acordo de Leniência é possível a resolução conjunta tanto das sanções a nível administrativo, quanto daquelas previstas para aplicação via judicial, podendo o acordo, por exemplo, prever rubrica específica relativa ao perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, prevista no art. 19, inciso I.

22.3.2 INTERLOCUÇÃO COM O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em agosto de 2020, foi firmado entre a CGU, AGU, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Tribunal de Contas da União (TCU), o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) em matéria de combate à corrupção, especialmente em relação aos Acordos de Leniência da Lei nº 12.846/2013. Buscou o ACT estabelecer uma comunicação efetiva com o TCU no curso das negociações, com vistas a fixação do montante do dano ao Erário decorrente do ilícito.

Isso é relevante uma vez que o art. 16, §3º, da LAC expressamente institui que o Acordo de Leniência firmado não exime a pessoa jurídica colaboradora de reparar o dano decorrente do ilícito:

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

O ACT, portanto, estabelece a possibilidade de intercâmbio de informações e a harmonização de metodologias para cálculo dos danos ao erário eventualmente decorrentes do ilícito. Concretamente, o ACT se desenvolve numa série de ações operacionais destinadas a colher a manifestação do TCU acerca dos valores atribuídos ao dano ao erário, inclusive a partir de cálculos já contidos em processos de contas.

A possibilidade de inclusão, pelo TCU, do valor a esse título confere um grau a mais de segurança jurídica para a pessoa jurídica colaboradora, já que, ao lado da multa administrativa (CGU) e do perdimento da vantagem auferida ilicitamente (AGU), ocorreria também a definição do dano ao Erário (TCU).

22.3.3 COORDENAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A Controladoria-Geral da União (CGU), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério Público Federal (MPF) assinaram, em abril de 2025, Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o propósito de estabelecer os procedimentos para a operacionalização da cooperação interinstitucional em matérias de combate à corrupção, especificamente em relação aos Acordos de Leniência da Lei nº 12.846/2013. O objetivo central do instrumento é garantir uma atuação coordenada entre as instituições envolvidas nos acordos de leniência, tendo sido estabelecido que a regra seja a negociação conjunta dos acordos de leniência entre as três instituições.

O ACT procura evitar a sobreposição de medidas sancionatórias, impostas a pessoas jurídicas colaboradoras, em razão dos mesmos fatos ilícitos, no âmbito da atuação de cada instituição, em atenção à vedação do *bis in idem*, bem estabelece como objetivo a instituição de protocolos conjuntos para a negociação, celebração e execução dos acordos de leniência.

Nesse sentido é que inclusive há no ACT a previsão da celebração de memorandos de entendimento entre a CGU, AGU e MPF como etapa inicial da negociação coordenada, assegurando a previsibilidade do processo e a participação de cada instituição, bem como estabelece os compromissos específicos assumidos pelas partes, inclusive em relação à proteção dos dados sensíveis compartilhados.

O delineamento de medidas específicas voltadas às pessoas naturais no ACT com o MPF evidencia o compromisso com uma responsabilização proporcional e juridicamente segura, abordagem que contribui para um ambiente institucional mais previsível, promotor da integridade e respeitoso aos direitos fundamentais.

21.3 A FORMALIZAÇÃO DA PROPOSTA DE ACORDO DE LENIÊNCIA

O acordo de leniência é um instituto adotado no âmbito da Lei Anticorrupção que visa recompensar as pessoas jurídicas que adotam uma postura colaborativa e ética, quando do conhecimento da prática de um ato lesivo que recaía sobre sua responsabilidade. Portanto, espera-se que a proposição de um acordo de leniência seja feita tão logo a pessoa jurídica tenha ciência do ilícito, especialmente quando o fato ainda não está sendo investigado pela Administração Pública.

A pessoa jurídica interessada deverá apresentar a proposta de acordo de leniência perante a Secretaria de Integridade Privada da CGU, até a conclusão do relatório do processo administrativo de responsabilização (art. 38. § 2º, Decreto nº 11.129/2022). Para tanto, a CGU disponibiliza modelo de proposta de acordo de leniência que poderá ser acessada diretamente em seu site¹⁵⁶.

A pessoa jurídica proponente deverá declarar expressamente que foi orientada a respeito de seus direitos, garantias e deveres legais, e de que o não atendimento às determinações e solicitações da CGU e da AGU durante a etapa de negociação importará a desistência da proposta.

Após a apresentação da proposta, CGU e AGU realizarão análise preliminar sobre a viabilidade da negociação. O juízo de admissibilidade quanto às propostas de negociações de acordos de leniência será realizado, conjuntamente, pela Diretoria de Acordos de Leniência (DAL) e pela Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade (PNPRO). Busca-se aqui verificar de forma superficial principalmente se o ilícito é de atribuição da CGU e a presença dos requisitos legais para celebração do acordo.

Sendo a análise positiva, a pessoa jurídica deverá firmar Memorando de Entendimentos, com a finalidade de formalizar a proposta e definir os parâmetros mínimos para negociação do acordo de leniência. O Memorando de Entendimentos será assinado pelo Secretário de Integridade Privada da CGU e pelo Procurador-Geral da União da AGU.

Entretanto, é possível que a empresa colaboradora não detenha, ainda, todas as informações relacionadas aos atos lesivos no momento da apresentação da proposta perante a CGU. Nesse cenário, a Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025, em seu art. 6º, introduziu importante mecanismo para atender a situação das pessoas jurídicas que ainda estão apurando internamente os atos lesivos. Nesse caso, a norma permitiu a apresentação de um requerimento específico para obtenção de declaração de tempestividade da autodenúncia.

Esse procedimento funciona como salvaguarda para a pessoa jurídica, permitindo-lhe assegurar que sua manifestação de interesse em cooperar será considerada tempestiva, mesmo que não possa apresentar inicialmente a proposta formal com todos os documentos necessários para o início da negociação do acordo de leniência. A tempestividade é requisito fundamental para concessão dos benefícios do acordo, particularmente o desconto máximo de dois terços da multa, como se verá adiante. Desse modo, a declaração de tempestividade protege a empresa contra o risco de que investigações internas prolongadas resultem na perda dos benefícios que poderiam ser auferidos no acordo de leniência em razão da intempestividade da autodenúncia.

Para requerer a declaração de tempestividade, a pessoa jurídica deverá encaminhar petição à CGU o pedido em que especifique a identificação dos autores já conhecidos envolvidos nos atos lesivos, um resumo factual das infrações identificadas ou suspeitas, a indicação do ente ou órgão da

156 <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia>

administração pública lesado, e descrição detalhada das diligências internas que pretende realizar para apuração completa dos ilícitos.

Para deferir o pedido, a CGU analisará a verossimilhança das informações prestadas, o grau de desenvolvimento da investigação interna e a probabilidade de que novas informações serão efetivamente obtidas. Conforme o caso, a Secretaria de Integridade Privada da CGU emitirá declaração de tempestividade que indicará prazo para que a pessoa jurídica apresente sua proposta formal de acordo de leniência já com os elementos mínimos para deflagração das negociações.

Saliente-se que, em caso de não formalização posterior da proposta de acordo, o requerimento inicial e todas as informações então prestadas não poderão ser utilizados pela Controladoria-Geral da União ou pela Advocacia-Geral da União para qualquer finalidade investigativa ou sancionatória.

Por fim, no âmbito do Poder Executivo Federal, uma vez proposto o acordo de leniência, a Controladoria-Geral da União poderá requisitar os autos de processos administrativos em curso em outros órgãos ou entidades da Administração Pública Federal relacionados aos fatos objeto do acordo.

23.3.1 DA NEGOCIAÇÃO DE ACORDO DE LENIÊNCIA

Assinado o memorando de entendimentos entre a pessoa jurídica proponente e as autoridades da CGU e AGU, o Secretário de Integridade Privada designará comissão responsável pela condução da negociação do acordo, composta por, no mínimo:

- a. dois membros da carreira de Finanças e Controle em exercício na CGU; e
- b. um membro da AGU indicado pelo PNPRO.

Poderão ainda ser designados servidor público ou empregado público, para atuar como assistente técnico da comissão responsável pela condução das negociações. No mesmo sentido, a CGU poderá solicitar a indicação de servidor ou empregado do órgão ou entidade lesada pelos fatos ilícitos apurados para prestar informações.

A comissão de negociação processará o pedido de acordo de leniência, conduzindo as negociações junto à pessoa jurídica proponente. Para tanto, a comissão deverá:

- a. esclarecer à pessoa jurídica proponente os requisitos legais necessários para a celebração de acordo de leniência;
- b. avaliar se os elementos trazidos pela pessoa jurídica proponente atendem aos requisitos legais e regulamentares para celebração de acordo;
- c. avaliar o programa de integridade das empresas proponentes de acordos de leniência, caso existente, nos termos de regulamento específico da CGU, podendo contar com o apoio da Diretoria de Promoção e Avaliação de Integridade Privada (DPI);
- d. propor cláusulas e obrigações para o acordo de leniência que, diante das circunstâncias do caso concreto, reputem-se necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.
- e. negociar os valores a serem ressarcidos, preservando-se a obrigação da pessoa jurídica de reparar integralmente o dano causado.

Ao final dos trabalhos, a comissão deverá elaborar proposta conclusiva acerca das negociações, sugerindo, de forma motivada, quando for o caso, a aplicação dos efeitos previstos no art. 44 e seguintes do Decreto nº 11.129/2022, e o valor da multa aplicável. A proposta da comissão subsidiará a decisão dos Ministros de Estado da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União quanto à celebração do acordo.

A pessoa jurídica leniente deverá assumir os compromissos de: (i) pagar a multa administrativa, reduzida no percentual estabelecido no acordo; (ii) reparar integralmente a parcela incontroversa do dano causado; (iii) perder em favor do ente lesado os valores correspondentes ao acréscimo patrimonial indevido ou ao enriquecimento ilícito direta ou indiretamente obtido da infração.

Além da análise dos requisitos legais, a comissão poderá propor, de acordo com o caso concreto, obrigações específicas para a pessoa jurídica leniente de modo a garantir que ela promova alterações em sua governança que mitiguem o risco de ocorrência de novos atos ilícitos e permitam o monitoramento eficaz dos compromissos firmados no acordo de leniência.

A negociação a respeito da proposta do acordo de leniência deverá ser concluída no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de apresentação da proposta, podendo ser prorrogado, a critério da Administração, caso presentes circunstâncias que o exijam (art. 42 do Decreto n. 11.129/2022).

A qualquer momento antes de sua celebração, a proposta de acordo pode ser objeto de desistência por parte da pessoa jurídica proponente ou rejeitada pela CGU ou pela AGU (art. 43 do Decreto n. 11.129/2022).

23.3.2 ASPECTOS FINANCEIROS DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Uma das etapas necessárias para a celebração do acordo de leniência diz respeito à possibilidade de transação dos efeitos financeiros da prática do ato lesivo. Conforme já foi abordado ao longo deste manual, a prática de ato lesivo previsto pela Lei Anticorrupção gera para a pessoa jurídica a possibilidade de ser condenada ao pagamento de multa administrativa. Ademais, a pessoa jurídica se sujeita à propositura de medidas judiciais previstas pela própria Lei nº 12.846/2013.

Como já tratado acima, três rubricas em geral compõem o valor de um Acordo de Leniência; i) a multa administrativa (art. 6, inciso I, da LAC); ii) o perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração (art. 19, inciso I, da LAC); e iii) o dano ao Erário (art. 16, §3º, da LAC).

A multa é calculada nos mesmos termos e critérios já tratados ao longo do presente Manual, sem qualquer distinção em relação ao ambiente contencioso do PAR ou consensual do Acordo. A diferença reside na possibilidade de redução do seu valor em até dois terços do montante aplicável. Nesses termos, a Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 01/2025 dispõe sobre critérios dessa redução, através da avaliação dos critérios de iniciativa de autodenúncia, grau de colaboração e condições relevantes.

O critério de iniciativa de autodenúncia envolve o exame do tempo decorrido entre a obtenção do indicativo da existência do ato lesivo pela pessoa jurídica e o seu comparecimento perante a CGU e AGU, assim como em relação ao ineditismo dos fatos trazidos. O critério do grau de colaboração já busca avaliar a postura da empresa frente ao conhecimento dos ilícitos, perquirindo se ela realizou uma investigação interna, coletou informações e documentos relevantes e se foi célere

e prestativa frente aos pedidos e diligências requisitadas pela CGU e AGU. Por fim, o critério de condições relevantes auferir o modo e forma de pagamento do acordo, bem como das garantias prestadas em caso de parcelamento.

Sobre o perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, deve-se destacar de início que não há metodologia única para sua definição. Com efeito, a estimativa de tal montante deve ser realizada de acordo com as peculiaridades do caso concreto objeto da negociação.

Neste sentido, o artigo 26 do Decreto nº 11.129/2022 inovou ao trazer o conceito de vantagem auferida ou pretendida como o equivalente monetário do produto do ilícito, assim entendido como os ganhos ou os proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência direta ou indireta da prática do ato lesivo.

Além disso, o referido dispositivo elencou em seus incisos as metodologias de cálculo aplicáveis para a estimação do montante, conforme itens abaixo:

- valor total da receita auferida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a pessoa jurídica comprove serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado, na hipótese de atos lesivos praticados para fins de obtenção e execução dos respectivos contratos; (art. 26, § 1º, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022);
- valor total de despesas ou custos evitados, inclusive os de natureza tributária ou regulatória, e que seriam imputáveis à pessoa jurídica caso não houvesse sido praticado o ato lesivo pela pessoa jurídica infratora; ou (art. 26, §1º, II do Decreto nº 11.129/2022);
- valor do lucro adicional auferido pela pessoa jurídica decorrente de ação ou omissão na prática de ato do Poder Público que não ocorreria sem a prática do ato lesivo pela pessoa jurídica infratora. (art. 26, §1º, III do Decreto nº 11.129/2022).

Necessário ressaltar que, em quaisquer das metodologias aplicadas ao caso, não se admite que seja deduzido do cálculo da vantagem auferida os valores referentes às vantagens indevidas prometidas ou pagas a agente público ou a terceiros a ele relacionados.

Pontue-se que, a Controladoria-Geral da União publicou em setembro de 2025 o Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida (disponível em [guia_identificacao_quantificacao_vantagem_auferida_2025.pdf](#)), publicação que apresenta uma consolidação dos entendimentos construídos sobre identificação e estimativa de cálculo do produto do ilícito no âmbito dos instrumentos de negociação da LAC. A metodologia definida em referido guia, ou em qualquer outra orientação ou procedimento, elaborado pela CGU, que venha a substituí-lo no futuro, tem como objetivo oferecer maior previsibilidade e uniformidade na quantificação dessa rubrica.

Em relação ao dano ao Erário, ele somente integrará o acordo caso seja de natureza incontroversa, tendo o artigo 37, § 2º, do Decreto nº 11.129/2022 o definido como aquele corresponde aos valores dos danos admitidos pela pessoa jurídica ou àqueles decorrentes de decisão definitiva no âmbito do devido processo administrativo ou judicial. Assim, ressalte-se que, por força do art. 16, §3º, da Lei nº 12.846/2013, não é possível conferir quitação de danos no Acordo de Leniência.

No mais, a composição dos valores relativos a cada ilícito será efetuada em conformidade com a natureza do ato lesivo, podendo as parcelas serem aplicadas isolada ou cumulativamente. Por exemplo, se a pessoa jurídica busca reportar à Administração atos lesivos ocorridos antes da vigência da Lei nº 12.846/2013, a multa desta norma não integrará a planilha de composição de valores. As demais rubricas, contudo, poderão se fazer presentes, conforme o caso.

Assim, como visto, o valor final do acordo é próprio da dinâmica de negociação e dependerá das circunstâncias fáticas de cada caso concreto. Para cada núcleo fático corresponderá rubricas que discriminarão os valores devidos e sua distribuição se fará conforme os entes lesados envolvidos.

23.3.3 SIGILO DAS NEGOCIAÇÕES E PROTEÇÃO DA PROPONENTE

Conforme já se explicou, a confissão por parte da pessoa jurídica da responsabilidade pela prática do ato lesivos é um dos requisitos essenciais para a celebração de um acordo de leniência. Todavia, é possível que uma pessoa jurídica admita sua responsabilidade pelo ato lesivo, mas não preencha os demais requisitos e, assim, o acordo não seja celebrado.

Considerando o princípio da boa-fé processual que deve ser observado pelo programa de leniência, a lei estabeleceu que não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada¹⁵⁷. Em outras palavras, a pessoa jurídica proponente não poderá ser prejudicada pelo fato de ter confessado a prática do ato lesivo, mas não tido sucesso na negociação do acordo.

Por esse motivo, a proposição do acordo de leniência não poderá ser divulgada até a celebração do acordo¹⁵⁸. Desse modo, todo o procedimento de negociação é processado de forma sigilosa no âmbito da CGU e AGU, sendo que toda a documentação de instrução do processo é mantida em ambiente eletrônico monitorado e com acesso mediante credencial eletrônica. O acesso aos autos da negociação é concedido somente servidores da Secretaria de Integridade Privada da CGU e da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade da AGU responsáveis pela condução da negociação, bem como aos servidores designados como assistentes técnicos e demais autoridades com atribuição de supervisão do processo (tal como os dirigentes da Secretaria de Integridade Privada e Diretoria de Acordos de Leniência).

Caso o acordo não venha a ser celebrado, os documentos apresentados durante a negociação não poderão ser utilizados pela administração pública federal para fins de responsabilização. A exceção a esta regra ocorre na hipótese de a Administração Pública ter conhecimento de tal documentação por outras fontes, independentemente da proposta do acordo de leniência.

Por fim, a proposição de acordo de leniência frustrada não pode constituir, no âmbito do processo administrativo de responsabilização, elemento que desabone a conduta da pessoa jurídica e tampouco poderá ser utilizada para majorar eventual sanção a lhe ser imposta.

23.3.4 BENEFÍCIOS E EFEITOS DECORRENTES DO ACORDO DE LENIÊNCIA

A Lei nº 12.846/2013 estabelece como resultado necessário da colaboração pactuada a identificação dos envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Em contrapartida dessa colaboração, uma vez cumprido integralmente o acordo pela pessoa jurídica leniente, serão declarados em seu favor, nos termos previamente firmados no instrumento negocial, um ou mais dos seguintes efeitos, proporcionais ao nível de colaboração obtido:

- a. Isenção da publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora;

157 Art. 16, § 7º, Lei nº 12.846/2013.

158 art. 16, § 6º, Lei nº 12.846/2013.

- b. Isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicos e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público;
- c. Redução, em até 2/3 (dois terços), do valor final da multa aplicável; ou
- d. Isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas nos diplomas legais que versam sobre licitações e contratos administrativos.

O que se observa desse rol de benefícios passíveis de serem concedidos pela Administração Pública à pessoa jurídica leniente é que o acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846/2013 nunca resultará em um abrandamento total das penalidades a que a pessoa jurídica se sujeita por ter infringido a referida lei. Isto porque, ainda que a autoridade celebrante tenha concedido à pessoa jurídica a isenção total das sanções indicadas nos itens (a), (b) e (d) acima, necessariamente a pessoa jurídica infratora sofrerá a penalidade de multa prevista no art. 6º da LAC, tendo em vista que a redução máxima do valor daquela penalidade é de dois terços do seu valor final.

Neste particular, é importante mencionar que a Portaria Normativa Interministerial AGU/CGU nº 01/2025 previu algumas situações objetivas em que a pessoa jurídica faz jus ao desconto máximo de dois terços na multa, sem prejuízo da possibilidade de se alcançar esse desconto de dois terços na multa por meio da aferição dos critérios previstos nos art. 20 da referida portaria. Com efeito, os artigos 25 e 26 da mencionada norma, elencam situações de desconto máximo garantido quando a pessoa decide reportar voluntariamente um ilícito totalmente desconhecido ao Estado (art. 25), ou revela ilícitos da empresa adquirida no contexto de fusão ou aquisição (art. 26).

Na hipótese ventilada no art. 25, a pessoa jurídica realiza reporte voluntário de ilícitos de que o Estado não tem conhecimento prévio, apresentando informações relevantes sobre os atos ilícitos, que não tenham sido revelados por investigação, processo administrativo, inquérito policial ou outro procedimento investigativo preexistente. Para fazer jus ao desconto, a pessoa jurídica deve atender cumulativamente aos seguintes requisitos:

- i. cumprir os requisitos gerais previstos nos artigos 3º e 4º da Portaria, ou seja, ter cessado completamente seu envolvimento no ato lesivo, admitir sua responsabilidade objetiva, cooperar plena e permanentemente com as investigações, fornecer informações e documentos para a comprovação do ilícito, reparar a parcela incontroversa do dano, e perder em favor do ente lesado os valores de vantagem auferida;
- ii. adotar tempestivamente as medidas internas e externas de remediação da conduta, incluindo afastamento dos colaboradores envolvidos, aplicação de sanções ética e disciplinares aos responsáveis, e implementação ou aperfeiçoamento de políticas para prevenir reincidência;
- iii. não ter sido punida previamente, nos cinco anos anteriores à descoberta do ato lesivo, com sanções de responsabilização conforme Leis nº 12.846/2013 ou nº 8.429/1992, proibição de licitar ou contratar, ou sanções congêneres; e,
- iv. comprovar que possui programa de integridade implantado e em funcionamento, aderente ao modelo regulado pelo Decreto nº 11.129/2022.

Já o art. 26, retrata a hipótese em que a proponente reporta voluntariamente à CGU ato lesivo de responsabilidade de pessoa jurídica por ela adquirida, por fusão, incorporação ou qualquer outro tipo de operação societária. Esta modalidade reconhece a circunstância de que quando empresas

passam por processos de consolidação ou aquisição, frequentemente identificam ilícitos cometidos pelas entidades adquiridas no passado - antes da operação. São requisitos para concessão do desconto máximo nessa hipótese:

- a. reportar os fatos dentro de doze meses da data de conclusão da operação societária;
- b. ter detectado o ato lesivo durante as diligências prévias ou posteriores da operação, e reportá-lo antes de comunicação da instauração de investigação sobre a empresa adquirida;
- c. cumprir os requisitos gerais de colaboração (arts. 3º e 4º);
- d. adotar tempestivamente medidas de remediação, incluindo afastamento de colaboradores envolvidos;
- e. não ter sido punida, a adquirente, nos cinco anos anteriores à conclusão da aquisição, com sanções conforme Leis nº 12.846/2013 ou nº 8.429/1992 ou proibições de licitar;
- f. comprovar que a adquirente já possuía programa de integridade implantado e em funcionamento no momento da aquisição, aderente ao modelo do Decreto nº 11.129/2022; e,
- g. comprovar que a aquisição serviu a propósito comercial genuíno, que a adquirente não contribuiu ou participou dos ilícitos, e que a aquisição não teve a intenção de evitar responsabilidade pelos atos ilícitos.

De todo modo, a a Portaria Normativa Interministerial CGU/AGU nº 1/2025 estabelece que se for comprovado que a pessoa jurídica prestou informação falsa, ou agiu com dolo ou má-fé na comprovação dos requisitos exigidos para a concessão do desconto máximo, ela estará sujeitas a rescisão do acordo, aplicação integral da multa e da pena de perdimento da vantagem auferida sem qualquer redução, cobrança dos danos ao erário e preservação do direito de a administração pública utilizar relatos e elementos probatórios apresentados contra a pessoa jurídica colaboradora.

Repisa-se aqui que, uma vez que o acordo de leniência é subscrito simultaneamente pelo Ministro de Estado da CGU e pelo Advogado-Geral da União, poderão também ser objeto de transação a proposição das ações judiciais previstas pelas Lei Anticorrupção e, caso o ilícito tenha ocorrido antes da entrada em vigência da LAC, pela Lei de Improbidade Administrativa. Desse modo, adiciona-se ao rol de benefícios elencados anteriormente a possibilidade de transação das ações civis cabíveis.

Cumprir salientar que os efeitos dos benefícios decorrentes do cumprimento do acordo de leniência poderão ser estendidos às pessoas jurídicas que integrarem o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que tenham firmado o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas. Tal previsão legal é compreensível em razão da própria coerência do sistema de responsabilização inaugurado pela Lei Anticorrupção, considerando que, se todas essas sociedades empresariais podem ser solidariamente responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, faz-se necessário admitir que os efeitos do ato administrativo consensual possam ser estendidos a cada uma delas no momento da celebração do ajuste.

Devido à participação da AGU e, eventualmente, do MPF nas negociações, é possível ainda o oferecimento de alguma cobertura jurídica em face das pessoas físicas implicadas, como o Acordo de Não Persecução Cível, previsto no art. 17-B da Lei nº 8.429/92, e o Acordo de Não Persecução Penal, previsto no art. 28-A do Código de Processo Penal.

Outro relevante efeito decorrente do acordo de leniência é a interrupção do prazo prescricional dos atos ilícitos, nos termos do § 9º do art. 16 da Lei nº 12.846/2013. Assim, com a celebração do acordo de leniência, tem-se o reinício da contagem do prazo prescricional, que passa novamente a correr em sua integralidade, de forma a possibilitar o eventual prosseguimento da apuração, especialmente nos casos de descumprimento das cláusulas então negociadas.

22. A PUBLICIDADE NO PAR

Desde a instauração da comissão, o PAR é tratado como processo de acesso restrito às partes, nos termos do parágrafo 3º do artigo 7º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), nos seguintes termos: “O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”. Essa restrição decorre da necessidade de compatibilizar a adequada apuração dos fatos com a máxima transparência administrativa, uma vez que a abertura do Estado e a *accountability* pública são instrumentos para promoção do controle e da participação social.

No âmbito da CGU, a Portaria CGU nº 1.335/2018 regulamentou os procedimentos relativos ao acesso e ao tratamento de documentos e informações.

Com a utilização do sistema informatizado SEI! Na condução dos PAR, cada documento juntado ao processo recebe informação individualizada quanto as eventuais restrições de acesso ao seu conteúdo. Dessa forma, quando o processo é julgado e deixa de possuir restrição de acesso como um todo, é facilitada a publicização de seu conteúdo.

Importante destacar, também, que qualquer transcrição de dados ou informações de acesso restrito, no relatório final do PAR ou em outros documentos produzidos pela comissão, também deverá ser protegida do acesso por terceiros. Desse modo, sugere-se registrar, nesses documentos, apenas as informações consideradas imprescindíveis para a formação da opinião, pela autoridade julgadora.

É garantido a qualquer pessoa, física ou jurídica, o direito de acessar o PAR a partir do julgamento. Para tanto, não se deve sequer indagar a motivação do solicitante, uma vez que o próprio fundamento do pedido é o direito humano de “procurar, acessar e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias”, de acordo com o disposto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem. A Constituição da República de 1988 explicitamente registrou o direito fundamental de receber “informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” (artigo 5º, XXXIII), reforçando a desnecessidade do solicitante justificar o pedido de acesso ao PAR julgado.

Todavia, é possível que determinados dados e informações juntados ao PAR não possam ser disponibilizados, a fim de se protegerem interesses juridicamente relevantes como a privacidade de pessoas físicas envolvidas nos fatos apurados ou o segredo judicial relativo às provas eventualmente emprestadas, por exemplo. Nesses casos, é possível dar acesso aos autos com o tarjamento dos trechos dos documentos que contenham esses dados ou informações, de modo a garantir a primariedade da informação, nos termos do inciso IX do artigo 4º da LAI¹⁵⁹. Quando o documento for integralmente considerado de acesso restrito, o acesso ao processo se dará de modo parcial, excluindo-se o documento negado. Em ambas as situações, deve-se fazer expressa menção ao fundamento legal da negativa de acesso correspondente a cada trecho e/ou documento negado, de modo que o solicitante possa, eventualmente, se opor, por meio de recurso administrativo, ao acesso parcial ao PAR.

159 Nos termos do parágrafo 2º do artigo 7º da LAI, “Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”. A preferência pelo tarjamento/ocultação dos trechos sigilosos se justificaria considerando que é direito do solicitante obter informação primária, nos termos do inciso IV do artigo 7º da LAI.

As hipóteses de restrição do acesso a dados e informações foram exaustivamente estabelecidas pela LAI. Ao decidir recursos em face de negativa de acesso a informações, a CGU estabeleceu um conjunto de critérios e precedentes que, disponíveis na internet¹⁶⁰, servem como referência para a interpretação das hipóteses de restrição do acesso nos casos concretos. Esse conhecimento foi consolidado em coletânea de normas e em manual, de modo a facilitar a consulta rápida ao entendimento de cada hipótese de restrição do acesso.

A restrição do acesso a dados e informações contidos em PAR pode se fundar na existência de sigilos específicos, necessariamente previstos em lei em sentido formal. Trata-se de hipóteses de restrição de acesso cuja legitimidade decorre da necessidade de proteção de interesses privados, como os sigilos “fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça”, por exemplo (artigo 6º do Decreto).

O sigilo bancário foi estabelecido na Lei Complementar nº 105/2001 para proteger a intimidade dos clientes e a própria atividade mercantil dos agentes financeiros, estritamente no que se refere às operações financeiras realizadas pelas instituições listadas na referida Lei. No que se refere ao sigilo fiscal, o artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN) vedou “a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”, excepcionando, expressamente, situações em que seria possível compartilhar essa informação. De igual modo, dados e informações protegidos por segredo de justiça, quando juntados ao PAR, devem ser considerados de acesso restrito até que a autoridade judiciária decida afastar o sigilo.

O Decreto nº 7.724/2012 trouxe outras duas hipóteses em que a informação pode ser negada:

- a. Informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e outras entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, a fim de assegurar sua competitividade e governança corporativa e, quando aplicável, os interesses de acionistas minoritários (parágrafo 1º do artigo 5º); e
- b. Informações relacionadas à atividade empresarial de entes privados obtidas pelo Banco Central do Brasil, pelas agências reguladoras ou no exercício de atividade de controle, regulação e supervisão da atividade econômica, cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos (parágrafo 2º do artigo 5º).

É possível interpretar o parágrafo 1º do artigo 5º como parâmetro para aplicação dos sigilos legais às estatais, conferindo-lhe um sentido compatível com o princípio da máxima divulgação.

Antes mesmo da entrada em vigor da LAI, a Instrução Normativa CVM nº 480/2009 já tratava de um conjunto de informações que, no interesse dos acionistas e da saúde do mercado acionário, deveriam ser amplamente divulgadas, como o valor da maior e da menor remuneração individual dos membros dos conselhos de administração e fiscal, bem como da diretoria estatutária das companhias de capital aberto, além do valor médio, referente aos três últimos exercícios sociais (artigo 13.11 do Anexo). Com o advento da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), as empresas públicas e sociedades de economia mista devem observar requisitos mínimos de transparência, dentre os quais a descrição da composição e da remuneração da administração (artigo 8º, inciso III). Interpre-

160 Na página <<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>>, é possível consultar os pareceres, despachos, notas técnicas e decisões relacionados aos recursos julgados pela CGU, a partir do uso de palavras-chave, por exemplo.

tadas em conjunto, as disposições da CVM e da Lei das Estatais representam, todavia, um “pisso” de transparência, resguardando a avaliação, no caso concreto, da sua aderência.

A restrição de acesso a informações e dados pessoais foi registrada no artigo 31 da LAI e nos artigos 55 a 62 do Decreto nº 7.724/2012, os quais impõem à comissão de PAR o dever de proteger quaisquer dados ou informações que possam colocar em risco a privacidade, intimidade, honra ou imagem dos indivíduos, ou as liberdades e garantias individuais. A Lei nº 12.414/2011, ao fixar os contornos para a criação de um Cadastro Positivo, também dispôs sobre a proteção de dados e informações pessoais ao proibir anotações relativas a “(...) informações sensíveis, assim consideradas aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas” (§ 3º do artigo 3º). A Lei nº 13.709/2018 (Lei de Proteção de Dados Pessoais) dispôs sobre o conceito de dado pessoal sensível, “(...) sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (inciso II do artigo 5º).

A LAI definiu oito situações em que é possível restringir o acesso a informações mediante classificação, representada por um ato administrativo solene que garante tratamento específico a documentos para segurança da sociedade e do Estado (artigo 23, *caput*). Todo dado ou informação classificada é acompanhado de um Termo de Classificação de Informações (TCI), no qual é registrado o grau de sigilo (reservado, secreto ou ultrassecreto), o prazo da restrição do acesso (até 5, 15 ou 25 anos, respectivamente), os motivos da classificação e a identificação da autoridade classificadora, dentre outros dados. O uso de informações classificadas, em PAR, é medida excepcional que traz limitações ao próprio trâmite do processo, uma vez que se exige credencial de segurança ou assinatura de compromisso formal de manutenção de sigilo de todos os que manuseiem o processo, nos termos do Decreto 7.845/2012.

A aplicação das hipóteses de restrição do acesso, no caso concreto, implica avaliar o risco de entrega da informação em relação ao interesse protegido – por exemplo, a privacidade do titular da informação -, bem como o interesse público em conhecer a informação, mesmo que sujeita à restrição. Essa avaliação deve ser registrada enquanto motivação da restrição do acesso, ou da entrega da informação sujeita a restrição, de modo a evidenciar a justificativa para a proteção da informação e permitir, ao solicitante, apresentar recurso em face da eventual negativa de acesso.

23. CADASTROS PÚBLICOS DE SANÇÕES

A CGU mantém cadastros públicos de sanções, os quais podem ser acessados no Portal da Transparência¹⁶¹.

Os referidos cadastros têm por finalidade garantir transparência ativa a penalidades que produzam efeitos jurídicos de interesse da sociedade civil ou da própria Administração Pública.

Como as sanções registradas nos cadastros podem ser consultadas a qualquer momento, a sociedade civil tem a oportunidade de fiscalizar as ações da Administração, verificando, por exemplo, se determinada contratação envolveu empresa impedida de participar de licitação.

Os gestores públicos também se beneficiam dos cadastros, pois estes reúnem em um só local informações sobre penalidades aplicadas por diversos entes, o que agiliza consultas e desburocratiza processos de contratação.

A Lei nº 12.846/2013 instituiu dois cadastros nacionais: o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), previsto no art. 22; e o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), previstos no art. 23. A seguir, apresentamos os dispositivos legais para referência:

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

*Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no **Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS**, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.*

Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu a obrigatoriedade de registro e atualização das sanções, tanto no CEIS quanto no CNEP, por todos os órgãos e entidades dos três poderes, em todas as esferas federativas:

Art. 161. Os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos deverão, no prazo máximo 15 (quinze) dias úteis, contado da data de aplicação da sanção, informar e manter atualizados os dados relativos às sanções por eles aplicadas, para fins de publicidade no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), instituídos no âmbito do Poder Executivo federal.

De acordo com a legislação, de forma geral, o CEIS tem por objetivo consolidar a relação das pessoas físicas ou jurídicas que tenham sofrido sanções que restritivas do direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

161 Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/sancoes/>>.

Já o CNEP busca consolidar a relação de penalidades aplicadas pela Administração Pública a pessoas jurídicas com base na própria Lei nº 12.846/2013, bem como informações sobre os acordos de leniência celebrados.

Merece destaque o fato de a Lei ter atribuído caráter nacional a ambos os cadastros, tornando obrigatória a participação de todos os poderes das três esferas de governo.

Além dos diplomas legais, atualmente, a utilização dos cadastros também é regulada pelo Decreto nº 11.129/2022, pela Instrução Normativa CGU nº 2, de 7 de abril de 2015, pela Portaria CGU nº 1.196, de 23 de maio de 2017, e pela Portaria Normativa CGU nº 75, de 9 de maio de 2023.

O art. 8º da IN nº 2/2015, consolida as informações que devem constar dos registros de sanções e acordos de leniência nos cadastros:

IN CGU nº 2/2015

Art. 8º O CEIS e o CNEP conterão, conforme o caso, as seguintes informações:

- I - nome ou razão social da pessoa física ou jurídica;*
- II - número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;*
- III - sanção aplicada, celebração do acordo de leniência ou seu descumprimento;*
- IV - fundamentação legal da decisão;*
- V - número do processo no qual foi fundamentada a decisão;*
- VI - data de início da vigência do efeito limitador ou impeditivo da decisão ou data de aplicação da sanção, de celebração do acordo de leniência ou de seu descumprimento;*
- VII - data final do efeito limitador ou impeditivo da decisão;*
- VIII - nome do órgão ou entidade sancionadora ou celebrante do acordo de leniência; e*
- IX - valor da multa.*

Os órgãos sancionadores devem atualizar as informações nos cadastros no prazo de 5 (cinco) dias úteis, conforme art. 14 da Portaria Normativa CGU nº 75/2023.

Portaria CGU nº 75/2023

Art. 14. As informações relativas a sanções e acordos de leniência passíveis de serem incluídas no CEIS e no CNEP deverão ser registradas no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da publicação do ato de que tratam, salvo disposição legal em contrário.

Também vale mencionar que o Decreto nº 11.129/2022 e a IN CGU nº 2/2015 regulamentam as situações em que as sanções e acordos de leniência devem ser excluídas dos cadastros.

Decreto nº 11.129/2022

Art. 62. A exclusão dos dados e informações constantes do CEIS ou do CNEP se dará:

- I - com fim do prazo do efeito limitador ou impeditivo da sanção ou depois de decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador; ou*
- II - mediante requerimento da pessoa jurídica interessada, após cumpridos os seguintes requisitos, quando aplicáveis:*

- a) publicação da decisão de reabilitação da pessoa jurídica sancionada;
- b) cumprimento integral do acordo de leniência;
- c) reparação do dano causado;
- d) quitação da multa aplicada; e
- e) cumprimento da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora.

De modo geral, as sanções permanecem nos cadastros pelo seu prazo de vigência. Encerrado esse prazo, os próprios sistemas informatizados de gestão dos cadastros excluem automaticamente as informações das penalidades do Portal da Transparência.

As sanções sem prazo definido são excluídas dos cadastros, em regra, quando são cumpridas. Por exemplo, os registros de multas aplicadas com base na Lei nº 12.846/2013 são excluídos do CNEP pelo órgão responsável pelo seu cadastramento quando o interessado comprovar sua quitação.

Quanto aos acordos de leniência, as informações sobre sua celebração permanecem no CNEP até seu integral cumprimento.

IN CGU nº 2/2015

Art. 10. As informações relativas a acordo de leniência permanecerão no CNEP até a data da declaração do seu cumprimento pela autoridade competente.

O registro de descumprimento de acordo de leniência é automaticamente excluído do CNEP após três anos de sua ocorrência, em razão do término de seus efeitos jurídicos, ou seja, da vedação de celebração de novo acordo, nos termos do § 8º, do art. 16, da Lei nº 12.846/2013.

IN CGU nº 2/2015

Art. 7º (...)

§ 2º O descumprimento do acordo de leniência será registrado no CNEP, permanecendo tal informação no referido Cadastro pelo prazo de três anos, nos termos do art. 16, § 8º, da Lei nº 12.846, de 2013.

Também são retiradas dos cadastros as sanções anuladas ou que tenham seus efeitos suspensos, seja por decisão administrativa ou judicial.

Em todas as hipóteses, os registros, alterações e cancelamentos efetuados no CEIS e no CNEP são de responsabilidade dos órgãos e entidades que aplicaram a respectiva sanção ou celebraram o respectivo acordo de leniência, conforme art. 63, parágrafo único, do Decreto nº 11.129/2022.

23.1 CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS (CEIS)

O CEIS foi inicialmente criado pela Portaria CGU nº 516, de 15 de março de 2010, posteriormente revogada pelas normas que atualmente regulamentam o cadastro.

Mesmo antes da edição da Lei Anticorrupção, que tornou obrigatória sua utilização por todos os poderes das três esferas de governo, o CEIS já contava com a participação espontânea de vinte e uma unidades federativas, o que demonstra o reconhecimento da necessidade de um cadastro integrado com essas informações.

O art. 6º, da IN CGU nº 2/2015, regulamentou o art. 23, da Lei 12.846/2013, definindo as penalidades que devem ser obrigatoriamente registradas no cadastro: sanções administrativas impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, independentemente da abrangência dos efeitos da restrição.

IN CGU nº 2/2015

Art. 6º Para fins do disposto no art. 23 da Lei nº 12.846, de 2013, os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de cada uma das esferas de governo registrarão e manterão atualizadas, no CEIS, informações relativas a todas as sanções administrativas por eles impostas a pessoas físicas ou jurídicas que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, como:

O parágrafo único do mesmo artigo ainda permitiu, de forma não obrigatória, que no cadastro sejam consolidadas sanções de natureza judicial que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, bem como sanções aplicadas por organismos internacionais, agências oficiais de cooperação estrangeira ou organismos financeiros multilaterais de que o Brasil seja parte que limitem o direito de pessoas físicas e jurídicas celebrarem contratos financiados com recursos daquelas organizações.

IN CGU nº 2/2015

Art. 6º

Parágrafo único. Poderão também ser registradas no CEIS sanções:

I - que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, ainda que não sejam de natureza administrativa; e

II - aplicadas por organismos internacionais, agências oficiais de cooperação estrangeira ou organismos financeiros multilaterais de que o Brasil seja parte, que limitem o direito de pessoas físicas e jurídicas celebrarem contratos financiados com recursos daquelas organizações, nos termos de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional.

Em razão disso, a CGU busca permanentemente incluir sanções de outras fontes que impliquem restrições ao direito de contratar e licitar no Cadastro.

Por fim, deve ser mencionado o caráter de consolidação meramente informativa do CEIS. O Cadastro aponta a entidade ou órgão sancionador, o fundamento legal da sanção, o número do processo e o meio de publicação das sanções, o que permite aos interessados identificar maiores informações acerca de cada penalidade.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou nesse sentido no MS 21750/DF, de relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho:

1. Nos termos dos arts. 1º, § 1º e 2º, parág. único do Decreto 5.482/2005 e 6o. e 7o da Portaria CGU 516/2010, a divulgação do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas-CEIS, pela CGU, tem mero caráter informativo, não determinando que os Entes Federativos impeçam a participação das empresas ali constantes de licitações.

2. A simples existência de questionamento judicial da penalidade aplicada, sem a demonstração da vigência de decisão judicial que a suspenda, ainda que temporariamente, não autoriza, a sua retirada do CEIS, porquanto, mesmo estando sub judice, ainda está vigente a penalidade.

23.2 CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS PUNIDAS (CNEP)

A Lei nº 12.846/2013 criou, em seu art. 22, o CNEP, tornando sua utilização obrigatória por todos os órgãos e entidades pertencentes a qualquer poder e esfera de governo.

A Lei, ao se referir ao objeto dos registros, abrange todas as sanções nela fundamentadas, sem distinção de natureza administrativa ou judicial. Também determinou o registro dos acordos de leniência celebrados e seu eventual descumprimento.

23.3 UTILIZAÇÃO DOS CADASTROS: NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

O registro de sanções no CEIS e no CNEP pelos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal é obrigatório nos termos dos arts. 22 e 23, da Lei nº 12.846/2013 e do art. 161 da Lei nº 14.133/2021, bem como regulado pela Instrução Normativa CGU nº 2/2015, pela Portaria CGU nº 2.463/2020 e pela Portaria CGU nº 1.196/2017.

Atualmente, o registro é realizado por meio do sistema CGU-PJ (<https://siscor.cgu.gov.br>) e pelo sistema ePAD (<https://epad.cgu.gov.br>).

Cada órgão e entidade do Poder Executivo Federal deve indicar à CGU um usuário para administrar os sistemas em sua unidade. Esse administrador pode conceder acesso a usuários cadastrados e consulentes.

Em razão do disposto no art. 64 do Decreto nº 11.129/2022, os sistemas não se destinam apenas ao registro de sanções a serem inseridas no CEIS e no CNEP. Também devem ser utilizados para o registro de todos os processos correccionais destinados a apurar atos lesivos nos termos da Lei nº 12.846/2013, instaurados a partir de 2017 ou em curso no respectivo ano.

A Portaria CGU nº 1.196/2017 estabelece os prazos de 5 (cinco) dias para o registro no CGU-PJ de informações relativas a sanções e julgamentos, e de 30 (trinta) dias para o registro de informações sobre o juízo de admissibilidade e instauração.

Portaria CGU nº 1.196/2017

Art. 5º Os registros de informação no CGU-PJ deverão ocorrer em até:

I – 5 (cinco) dias após a aplicação, quando relativas às sanções que impliquem impedimento de licitar ou contratar com a Administração Pública;

II – 30 (trinta) dias, quando relativas a juízo de admissibilidade, instauração ou encaminhamento para julgamento de PAR ou IP; e

III – 5 (cinco) dias, quando relativas a julgamentos ou outras decisões que impliquem alterações nas sanções aplicadas no âmbito de PAR ou IP.

Antes do lançamento do Sistema CGU-PJ, a CGU registrava no CEIS e no CNEP as sanções aplicadas pelo Poder Executivo Federal com base nas publicações realizadas no Diário Oficial da União.

Contudo, por força da Portaria CGU nº 1.196/2017, a responsabilidade pelo registro de novas sanções passou a ser dos próprios órgãos e entidades sancionadores, incluindo a gestão das penalidades registradas anteriormente.

Portaria CGU nº 1.196/2017

Art. 5º (...)

§ 1º O Órgão Central manterá a coleta e o registro, no CEIS e no CNEP, das penalidades aplicadas no âmbito do Poder Executivo federal publicadas em Diário Oficial por 30 (trinta) dias após o início de vigência desta Portaria.

(...)

§ 4º Os Órgãos Cadastradores são responsáveis por registrar eventuais alterações nas sanções por eles aplicadas e que tenham sido inseridas no CEIS ou no CNEP pelo Órgão Central anteriormente ao prazo estabelecido no § 1º.

23.4 UTILIZAÇÃO DOS CADASTROS: DEMAIS PODERES E ESFERAS DE GOVERNO

O registro de sanções no CEIS e no CNEP pelos órgãos e entidades não pertencentes ao Poder Executivo Federal é obrigatório nos termos dos arts. 22 e 23 da Lei nº 12.846/2013 e do art. 161 da Lei nº 14.133/2021, bem como é regulamentado pela Instrução Normativa CGU nº 2/2015 e pela Portaria Normativa CGU nº 75/2023.

A legislação federal não estipulou parâmetros para que cada ente federativo definisse a competência para o registro de sanções por seus órgãos e entidades. Dessa forma, cabe a cada ente regulamentar as competências de seus órgãos e entidades para o cumprimento dos arts. 22 e 23 da Lei nº 12.846/2013 e do art. 161 da Lei nº 14.133/2021.

A gestão das sanções aplicadas e das informações sobre os acordos de leniência celebrados deve ser realizada por meio do Sistema Banco de Sanções (<https://bancodesancoes.cgu.gov.br>).

O acesso ao Sistema pode ser obtido diretamente pelo referido endereço eletrônico pelo representante legal do órgão ou entidade, que deve possuir conta verificada (prata) ou comprovada (ouro) no acesso gov.br. Após o registro, o representante legal pode conceder acesso a outros usuários.

Observe-se que o acesso é franqueado apenas a órgãos e entidades de natureza pública. Entidades privadas podem consultar penalidades vigentes diretamente pelo Portal da Transparência ou emitir consultas por meio do Sistema de Certidões, sem necessidade de registro prévio.

O prazo para registro é de 5 (cinco) dias úteis, nos termos do art. 14 da Portaria Normativa CGU nº 75/2023, tanto a partir da publicação da sanção quanto da celebração do acordo de leniência, bem como da realização de quaisquer atos que modifiquem os acordos ou as sanções ou seus respectivos efeitos.

Portaria CGU nº 75/2023

Art. 14. As informações relativas a sanções e acordos de leniência passíveis de serem incluídas no CEIS e no CNEP deverão ser registradas no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da publicação do ato de que tratam, salvo disposição legal em contrário

23.5 CONSULTA AO CEIS/CNEP: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

A consulta aos registros do CEIS e do CNEP está disponível no Portal da Transparência e pode ser realizada diretamente pelo endereço eletrônico <http://www.transparencia.gov.br/sancoes> por qualquer pessoa, sem necessidade de senha ou cadastro prévio.

A página de pesquisa oferece diversas opções de filtro, dentre elas o número do CNPJ ou CPF e nome da pessoa punida.

Deve-se observar que os filtros são do tipo “e”, e não do tipo “ou”. Ou seja, se mais de um campo for preenchido, a pesquisa localizará apenas registros que contenham todas as informações informadas, não apenas uma delas.

Na hipótese de não serem encontrados registros, a página apresentará uma mensagem informando essa situação, o que pode servir tanto para o usuário verificar se pesquisou corretamente quanto para demonstrar a inexistência de registros no cadastro consultado

É importante mencionar que o CEIS e o CNEP não esgotam as informações sobre penalidades, sendo necessário consultar a decisão original ou mesmo ao processo que a ensejou para obter detalhes completos.

Também deve-se destacar que não existe obrigatoriedade de constar no CEIS toda e qualquer penalidade que implique restrição ao direito de contratar ou licitar. É o caso, por exemplo, das sanções judiciais.

Por fim, vale mencionar que os cadastros apresentam três campos com nomes da pessoa punida. Um é o informado pelo próprio órgão sancionador; os demais (nome fantasia e razão social) são buscados automaticamente a partir da base do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do Ministério da Fazenda, medida que facilita a identificação, especialmente em casos de alteração da razão social da empresa.

23.6 EMISSÃO DE CERTIDÕES

Por meio do endereço eletrônico <https://certidoes.cgu.gov.br/>, a CGU permite a emissão de certidões para que pessoas jurídicas comprovem inexistência de punições vigentes nos cadastros CEIS, CNEP e Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), bem como a inexistência de procedimentos acusatórios em andamento em seu desfavor registrados nos Sistemas Correccionais (ePAD e CGU-PJ).

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **A Theory of Constitutional Rights**. Tradução de Julian Rivers. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BARBOZA, Márcia Noll (coord.), **Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei nº 8429/1992**. Brasília: ESMPU, 2013.
- BEZERRA FILHO, Aluizio. Manual de Crimes contra o Erário. 2ª ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.
- Bitencourt, Cezar Roberto. Tratado de direito penal – volume 1 – parte geral. 31. ed. – São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
- CADE. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Guia de combate a cartéis**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/cartilha-do-cade.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2026.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CORRÊA, Mariana Rocha. **Eficácia da desconsideração expansiva da personalidade jurídica no sistema jurídico brasileiro**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2011/trabalhos_12011/MarianaRochaCorrea.pdf. Acesso em: 09 abr.2022.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Manual Prático de PAR: processo administrativo de responsabilização de entes privados**. Brasília, DF: CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual-pratico-par>. Acesso em: 30 mar. 2026.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Guia de Identificação e Quantificação da Vantagem Auferida**. Brasília: CGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/materiaisdeorientacao/manuaiseguias> . Acesso em: 30 mar. 2026.
- CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vitor Cesar Silva. **Lei de acesso à informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- CUNHA, Rogério Sanches e SOUZA, Renee. **Lei Anticorrupção Empresarial**. 2ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo. Ed. Atlas. 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). **Lei Anticorrupção comentada**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- FARIA, Ernesto (org.). **Dicionário escolar latino-português**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1962. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001612.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.
- FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas. São Paulo: Malheiros, 2001.

- HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**. 5ª edição. São Paulo: Dialética, 2009.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **“Prorrogação contratual”: a propósito da Lei 13.448/2017. Diferenças entre “prorrogação-renovação” e “prorrogação-ampliação do prazo”**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/prorrogacao-contratual-a-proposito-da-lei-13-4482017-12062017>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- MADEIRA, Vinícius de Carvalho. **Lições de Processo Disciplinar**. Brasília: Fortium, 2008.
- MARTINS, Fran. **Curso de Direito Comercial**. 40 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil, Vol. Único**. 8ª ed., Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal Comentado**. 15ª Edição. São Paulo: Editora Forense, 2016.
- MPF. Ministério Público Federal. **Manual de cálculos do MPF: combate à corrupção**. Brasília: MPF, 2015. Disponível em: http://midia.pgr.mpf.mp.br/publicacoes/Manual_de_calculos/Manual_de_C%C3%A1lculos_ONLINE.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Comentários ao art. 4º**. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei anticorrupção comentada**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- PELUSO, Cezar. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência: Lei n. 10.406 de 10.01.2002**. 19. ed. Barueri: Manole, 2025.
- PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições Direito Civil-Introd. ao Dir. Civil-Teoria Geral Dir. Civil-Vol.I-35ª Ed.** 2024. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A desconsideração da personalidade jurídica em face de impedimentos para participar de licitações e contratar com a Administração Pública: limites jurisprudenciais**. Revista do TCU, Brasília, n. 119, p. 43-55, set./dez. 2010.
- PGFN. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Como Encaminhar Débitos para Inscrição em Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União**. Brasília: PGFN, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orgaos-publicos-e-parceiros/inscreve-facil/Cartilha-IFacil-Atualizada.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.
- REIS, Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**. 2ª ed. Brasília: Consulex, 1999.
- RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização Administrativa de pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ROZZA, Cláudio. **Processo administrativo disciplinar & ampla defesa**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SANTOS, Franklin Brasil e DE SOUZA, Kleberson Robert. **Como combater a corrupção em licitações**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

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

TÁVORA, Nestor e ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 10ª Edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

TEIXEIRA, Tarcísio; BATISTI, Beatriz; SALES, Marlon de. **Lei anticorrupção: comentada dispositivo por dispositivo**. São Paulo: Almedina, 2016.

TEPEDINO, Gustavo, et.al, **Código civil interpretado: Conforme a Constituição da República**. Vol. 1 São Paulo: Renovar, 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos**. 4. ed. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?line=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial: teoria geral e direito societário**. Vol. 1. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2017.

VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.