

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PARANÁ  
XXXIII CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA  
NÚCLEO CURITIBA**

**MARIA OLIVIA DINIZ BIAZI**

**A NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO E SEU ESTUDO COMPARADO COM A LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**CURITIBA  
2016**

**MARIA OLIVIA DINIZ BIAZI**

**A NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO E SEU ESTUDO COMPARADO COM A LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná.

Orientador: Prof. Dra. Cibele Fernandes Dias.

**CURITIBA  
2016**

## TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA OLIVIA DINIZ BIAZI

A NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO E SEU ESTUDO COMPARADO COM A LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

Orientador: \_\_\_\_\_

Avaliador: \_\_\_\_\_

Curitiba, \_\_\_\_ de julho de 2016.

## SUMÁRIO

<b>TERMO DE APROVAÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ASPECTOS SOBRE A LEI ANTICORRUPÇÃO E SEU SURGIMENTO NA HISTÓRIA DO BRASIL.....</b>	<b>5</b>
2.1 Considerações a respeito da nova Lei no que tange às inovações trazidas e a responsabilização objetiva da pessoa jurídica.....	8
2.2 Antecedentes da responsabilização da pessoa jurídica .....	15
<b>3. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI 12.846/2013: AS SANÇÕES IMPOSTAS PELA LIA E AS LEIS COMPARADAS.....</b>	<b>21</b>
3.1 Ato de corrupção e ato de improbidade.....	28
3.2 Regime comparativo de punição e Direito Administrativo Sancionador.....	34
<b>4. CONCLUSÃO.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>

## RESUMO

O momento atual pelo qual passa o Brasil demonstra a necessidade de uma política voltada ao combate da corrupção generalizada no setor público. Quase que diariamente são descobertos novos esquemas e o envolvimento de empresas nessas situações tem se tornado cada vez mais corriqueiro. Embora também esteja presente no setor privado, é no setor público que ocorrem os danos mais relevantes, já que prejudicam toda uma sociedade, o seu desenvolvimento e a imagem do País inteiro. Nesse sentido, o surgimento da Lei Anticorrupção tem como objetivo aumentar a proteção jurídica à Administração Pública, numa tentativa de blindá-la contra a corrupção provocada pelas pessoas jurídicas. Fala-se em aumentar a proteção pois existem outras Leis que ocupam-se de punir os responsáveis por atos praticados contra ela, Leis essas que não terão a sua aplicação excluída com a nova legislação. Como exemplo, tem-se a Lei de Improbidade Administrativa, Lei que pune pelos atos de improbidade cometidos pelos agentes públicos, ou por aqueles que induzam ou concorram para a prática do ato, onde se enquadram também as empresas particulares. A principal arma da nova Lei está na responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, ou seja, na sua responsabilidade independentemente de aferir-se dolo ou culpa, vontade na realização do ilícito, bastante o nexo entre a conduta e o dano causado. A importância da aplicação desse instituto para as pessoas jurídicas encontra-se no fato de que ela será mais facilmente penalizada, tendo em vista a dificuldade de comprovar elementos subjetivos na conduta da empresa. Sendo assim, destaca-se a dimensão da Lei Anticorrupção, principalmente quando em comparação com a LIA, para se atestar a sua relevância e necessidade de aplicação, como esperança ao combate das práticas corruptas na Administração Pública.

Palavras-chave: Lei Anticorrupção; Lei de Improbidade Administrativa; responsabilidade objetiva da pessoa jurídica.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho irá discutir a nova Lei Anticorrupção (12.846/13) em comparação com a já antiga Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92).

A Lei 12.846/13 surgiu em uma época bastante conturbada no cenário político brasileiro, momento esse em que a população cobrava ações do Poder Público no sentido de combater os crescentes casos de corrupção que atingem gravemente o País.

Foi então uma tentativa de trazer a Administração Pública de volta ao caminho da moralidade e transparência, e é considerada uma legislação importante nesse sentido, vez que bastante rigorosa.

A Lei Anticorrupção é considerada inovadora, haja vista trazer a responsabilização objetiva da pessoa jurídica para o ordenamento nacional, algo nunca alcançado pelas demais Leis que punem as pessoas jurídicas envolvidas com atos ilícitos.

Como exemplo, tem-se as Leis de Licitação e de Improbidade Administrativa, Leis que, muito embora prevejam responsabilizações às empresas, o fazem de maneira subjetiva, no caso da primeira, ou então de forma indireta, no caso da segunda.

Além da responsabilização objetiva da empresa, outros institutos são considerados essenciais para a boa fama do novo diploma legal, dentre eles a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo e os programas de *compliance* e acordo de leniência.

Após realizadas essas considerações iniciais, esse estudo tecerá comentários à Lei de Improbidade Administrativa, principalmente no que concerne às sanções por ela impostas.

A LIA surgiu para punir as pessoas físicas que pratiquem atos contra a Administração Pública, e embora seja esse o seu foco, permite que uma pessoa jurídica seja também responsabilizada no caso de figurar como terceira na prática do ato ilícito.

No que concerne ao tema central objeto desse estudo, quando da comparação entre as Leis de Improbidade e Anticorrupção, cabe diferenciar os seus núcleos principais, os atos de improbidade e de corrupção.

Embora muitas vezes usados como sinônimos, improbidade e corrupção não se confundem, sendo diferenciadas tanto em relação às suas naturezas e abrangências, quanto em relação ao seu âmbito punitivo.

Dentro do campo das punições foram encontradas as discussões mais relevantes dentre as Leis aqui tratadas, motivo pelo qual foi separado um subcapítulo para tratar do regime comparativo das punições e do Direito Administrativo Sancionador.

Nesse último ponto faz-se um paralelo entre as sanções dessas legislações e percebe-se que elas em muito se equivalem, havendo inclusive punições em uma das Leis, que corresponde às punições trazidas pela outra Lei, como por exemplo, o artigo 12, inciso II da LIA, em comparação com o artigo 19 da Lei Anticorrupção, ambas fixando a pena de perda de bens ou valores ao responsável pela prática ilícita.

O objetivo deste trabalho é, portanto, o de analisar ambas as legislações, sem a pretensão de esgotar o tema, mas estabelecendo similitudes e diferenças entre elas, pois ao mesmo tempo em que parecem muito próximas, principalmente no que tange às sanções, também são muito distintas em relação ao seu verdadeiro âmbito de aplicação e relevância social.

## **2. A CRIAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO E SEU MOMENTO NA HISTÓRIA DO BRASIL**

Muitas foram as legislações criadas em nosso País com o objetivo de driblar a corrupção e fortalecer os ideais de uma Administração eficiente e proba. Todavia, na prática o que ocorreu foi um engessamento do atuar do administrador público e uma maior preocupação com formalismos do que com as reais necessidades da sociedade.

Surgem sempre após um escândalo de corrupção vir à tona, momento em que a sociedade cobra respostas e ações por parte do Poder Público, e tentam passar a falsa impressão de que serão a solução de todos os problemas do País.

Foi o que se observou quando da edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), e também das Leis 8.666/93, 8.987/95 e 10.520/02, como bem relatou a Procuradora Federal Renata Elisandra de Araujo:

A publicação da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu num momento em que a sociedade brasileira clamava pela instituição de medidas efetivas de moralização e ética no setor público, de combate à corrupção e de punição daqueles que atuam em prol dos interesses pessoais em detrimento do interesse público, ocasionando, na maioria das vezes, prejuízos ao erário e à reputação da Administração.<sup>1</sup>

Não foi diferente com a nova Lei intitulada de Lei Anticorrupção (12.846/13), pois esta surge em momento de grave crise moral pela qual passa o País, em resposta às manifestações que levaram milhares de cidadãos às ruas pelo fim da corrupção no Poder Público em junho de 2013. Com ela espera-se, mais uma vez, que a Administração Pública volte aos trilhos da moralidade e da eficiência.

Ademais, essa Lei nasce para satisfazer a pressão internacional para enfrentamento da corrupção em nível mundial. O Brasil é signatário de diversos Tratados e Convenções Internacionais que se ocupam em combater esta prática, tais como a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA (promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006).

A Lei 12.846/13<sup>2</sup> teve origem no Projeto de Lei 6.826/10, que tramitou na Câmara dos Deputados entre os anos de 2010 e 2013, sendo votado em abril de 2013 e encaminhado ao Senado em 21/06/13, através do Projeto de Lei 39/13, em regime de urgência. O projeto foi aprovado em 04/07/13 e a Presidência da República promulgou a Lei em 1º de agosto de 2013, fixando 180 dias para sua entrar em vigor, o que se deu em 29/01/14. Em 18 de março de 2015 a Presidência da República regulamentou a nova Lei por meio do Decreto 8.420<sup>3</sup>, o qual foi publicado nessa data.

---

<sup>1</sup> ARAUJO, Renata Elisandra de. **Os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: [www.agu.gov.br/page/download/index/id/3154003](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/3154003). Acesso em: 10 abr. 2015.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. D.O.U. de 2.8.2013.

<sup>3</sup> BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela



Esta Lei foi criada com o fim de responsabilizar as pessoas jurídicas pelos atos que atentem contra a Administração Pública, e fato é que traz mecanismos bastante rigorosos para alcançar este objetivo. Alguns destes mecanismos são considerados inovações no ordenamento, enquanto outros, cópias de legislações já existentes, tendo havido grande influência da legislação americana na sua elaboração, a Foreign Corrupt Practices Act de 1977.<sup>4</sup>

Conforme escreve Clóvis Alberto Bertolini de Pinho: “Por conseguinte, a corrupção pressupõe o atuar humano destinado a prejudicar e lesar a coletividade, admitindo, na forma de Lei, diversas incriminações (...)”.<sup>5</sup> A corrupção faz com que a sociedade perca a fé nos seus dirigentes e por consequência, no sistema como um todo, e a Lei 12.846/13 “tem o objetivo legítimo de reduzir e punir essas práticas que corrompem a estrutura estatal e que diminuem as possibilidades de uma boa prestação administrativa”.<sup>6</sup>

A mensagem de nº 52, enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional a fim de submeter o projeto de Lei à sua análise, expõe como motivo para a elaboração o de:

Suprir lacuna existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.<sup>7</sup>

O projeto visou, portanto, a responsabilização das pessoas jurídicas no âmbito civil e administrativo, entendendo que o direito penal não se presta a esse

---

prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. D.O.U. de 18.03.2015.

<sup>4</sup> O subprocurador-geral do DOJ (Departamento de Justiça dos Estados Unidos) James Cole, afirmou, durante a 30ª Conferência Internacional sobre a Lei das Práticas de Corrupção no Estrangeiro, em 19/11/2013, que a nova Lei Anticorrupção brasileira se espelha na Foreign Corrupt Practices Act americana, prevendo sanções rigorosas àqueles que incorrerem em práticas proibidas. Já o advogado Oliver Armas (sócio do escritório Hogan Lovells, de Nova York), afirmou: “Na verdade, a nova lei brasileira é melhor e mais dura que a FCPA. Ela não admite recursos de facilitação de pagamentos ou despesas promocionais, como a FCPA faz. E impõe responsabilidades rigorosas a subornos”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-21/americanos-consideram-lei-anticorrupcao-brasil-rigorosa-deles>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

<sup>5</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Desconsideração Administrativa da Personalidade Societária – Compatibilidades e Possibilidades da Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 2, n. 1, p. 383, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p381-340>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

<sup>6</sup> Ibid., p. 384, 2015.

<sup>7</sup> BRASIL. **Mensagem nº 52**. 08 de fevereiro de 2010. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D91BC6B397B61D52A1D1996C1AA98D.proposicoesWeb2?codteor=735505&filename=Tramitacao-L+6826/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D91BC6B397B61D52A1D1996C1AA98D.proposicoesWeb2?codteor=735505&filename=Tramitacao-L+6826/2010)>. Acesso em: 19 jul. 2015.

fim, vez que a responsabilidade criminal da pessoa jurídica só existe até hoje no âmbito do direito ambiental.

Não que a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica seja algo novo, ela já existe em alguns outros dispositivos legais, tais como na antiga Lei 8.884/94 (revogada pela Lei nº 12.529, de 2011), que dispunha sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica; na Lei 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, que, todavia, exige a responsabilidade subjetiva dos envolvidos para que só então a pessoa jurídica possa ser responsabilizada, como será explanado na sequência.

Ainda a Lei 8.666/93, a chamada Lei de Licitações, que embora responsabilize a pessoa jurídica pelos atos ilícitos praticados, deixa lacunas e não sanciona de forma eficaz as empresas corruptas. Tanto é que muitas das sanções penais previstas nesta Lei encontram-se também na Lei Anticorrupção, e, portanto, são condutas que poderão ser punidas nas esferas penal, civil e administrativa (embora para as pessoas jurídicas a responsabilidade seja apenas administrativa).

Neste sentido, entendeu-se como inovadora a Lei Anticorrupção, pois tem a finalidade de preencher as lacunas deixadas pelas Leis anteriores. Neste momento serão tecidas algumas considerações sobre ela.

## **2.1. Considerações a respeito da nova Lei no que tange às inovações trazidas e a responsabilização objetiva da pessoa jurídica**

É comum que se diga que a impunidade decorre da falta de Lei, e assim se busque de todo modo criar novas legislações que permitam preencher esse vazio. Em verdade, e ao menos em se tratando de Brasil, não é esta a ideia que deve prevalecer.

Em nosso País temos uma gama muito grande de Leis, e esse arcabouço legislativo, como afirma Fábio Medina Osório<sup>8</sup>, pode ser até mesmo uma das causas da impunidade. Ocorre que essas legislações não são efetivamente aplicadas, e, para o autor, o que falta é uma gestão mais integrada das instituições e uma

---

<sup>8</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. 'Incompetência grave é o berço da corrupção', afirma jurista: entrevista. [09 de novembro de 2015]. São Paulo: Direito ao Ponto. Revista VEJA.com. Entrevista concedida a Joice Hasselmann. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/video/incompetencia-grave-e-o-berco-da-corrupcao-afirma-jurista>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

atuação de modo estratégico e inteligente no sentido de empregar todo esse sistema normativo a fim de que tenham de fato aplicabilidade.

Afirma ainda que a nova Lei Anticorrupção veio para complementar esse sistema de normas, dando a ele um fechamento, e que pode ser uma Lei eficiente se corretamente aplicada.

O foco da norma legal é a pessoa jurídica que pratica atos contra a Administração Pública. Diferentemente das demais legislações existentes, que cuidam da penalização de pessoas físicas responsáveis por esses atos, como no caso da Lei 8.429/92, ou demais atos ilícitos alcançados pelas Leis 8.666/93 e 12.462/11.

A pessoa jurídica passará a ser penalizada por não adotar mecanismos de proteção interna na sua empresa, o que caracteriza a possibilidade de condutas não somente dolosas, mas também aquelas condutas culposas que ensejarem atos ilegais.

A fim de destacar alguns aspectos importantes, é relevante dispor que a Lei Anticorrupção trouxe em seu artigo 14 a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, algo comum somente no judicial, observando-se o artigo 50 do atual Código Civil. Desta forma, com o novo diploma legal, fica possibilitado à Administração Pública desconsiderar a personalidade jurídica de uma empresa e nela adentrar para atingir seus bens e pessoas por detrás.

Sublinha-se que há dispositivos legais brasileiros que, **por meio de uma interpretação extensiva**, admitem a desconsideração da personalidade jurídica em vias administrativas, como, por exemplo, a análise dos art. 77 e 88 da Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93).<sup>9</sup> (grifo nosso).

Ficou estabelecido na Lei que a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso de direito ou para provocar confusão patrimonial, sendo as suas sanções estendidas aos administradores e sócios com poder de administração.

Questão que se coloca é sobre o caráter desta desconsideração, que para o direito civil é entendida como medida excepcional e como *ultima ratio*, somente para

---

<sup>9</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Desconsideração Administrativa da Personalidade Societária – Compatibilidades e Possibilidades da Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 2, n. 1, p. 394, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p381-340>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

os casos de abusividade, fraude ou confusão patrimonial. Diferentemente ocorre na Lei em comento, onde este instituto passa a ser uma medida punitiva no processo administrativo de responsabilização, o que demandará razoabilidade dos aplicadores da Lei.

Além disto trouxe, na luta contra a corrupção, dois mecanismos bastante interessantes, quais sejam o acordo de leniência<sup>10</sup> e o programa de *compliance*<sup>11</sup>, que visam incentivar a existência de mecanismos e procedimentos internos nas empresas. Com o *compliance*, almeja-se a denúncia de irregularidades e aplicação de códigos de ética e conduta, todavia, não há previsão na Lei de que este instituto por si só isente ou atenua a pena imposta, este deverá estar acompanhado do acordo de leniência para tal fim.

O Decreto nº 8.420/15, aprofundando o instituto do *compliance* de modo a estabelecer diversos parâmetros para a sua avaliação, dispõe em seu capítulo IV acerca do que chama de “programa de integridade”, o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades. Não somente, um programa para a aplicação de políticas e diretrizes que tem por objetivo sanar desvios e ilícitos em geral praticados contra a Administração Pública.

As pessoas jurídicas que adentrarem ao programa de *compliance*, ou de integridade, e que celebrarem acordo de leniência nos termos do artigo 16 da Lei 12.846/13, poderão, a partir do momento em que tiverem a notícia interna de um ato ilícito de corrupção praticado dentro da empresa, formular proposta de acordo de leniência. Este acordo será espécie de delação premiada e possibilitará que a

---

<sup>10</sup> O acordo de leniência está tratado no capítulo V, artigo 16º da Lei 12.846/13. A Controladoria Geral da União (CGU) define como acordo de leniência: “O acordo de leniência tem o objetivo de fazer com que as empresas colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo. Dele deve resultar a identificação dos demais envolvidos na infração administrativa, quando couber; e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem a infração sob apuração. É dever da empresa a reparação integral do dano.” Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/imagens/infografico/acordo-de-leniencia.png/view>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

<sup>11</sup> O programa de *compliance* encontra-se disciplinado no artigo 7º, inciso VIII, da Lei 12.846/13. “Tendência moderna nas organizações empresariais, notadamente as que têm contrato com o poder público, o compliance engloba o conjunto de ações voltadas a cumprir os regulamentos internos sobre ética empresarial e a legislação anticorrupção existente no País. São instrumentos usualmente adotados pela área de compliance das empresas o uso de código de ética e/ou código de conduta, canais de denúncia, ouvidorias, desenvolvimento de controles internos e procedimentos voltados à divulgação de temas relacionados à corrupção (SANTOS, on-line, p. 4).” MAGALHÃES, João Marcelo Rego. **Aspectos relevantes da lei anticorrupção empresarial brasileira (Lei nº 12.846/2013)**. Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. p. 30.

empresa colaboradora com as investigações e com o processo administrativo venha a ser contemplada com a isenção ou atenuação das sanções a ela imposta.<sup>12</sup>

A cultura que se pretende criar com a Lei é, portanto, a de que as empresas invistam no controle interno de seus funcionários, e sendo esses bem fiscalizados, a empresa não sofrerá em sua totalidade pelos atos ilícitos provocados por eles.

Fábio Medina Osório assevera que, quando a empresa privada for alvo de investigação, terá que ser a primeira a colaborar com as autoridades e, antes disso, precisa ter dentro dela uma figura independente, que possua maturidade e coopere com as autoridades, promova a investigação privada de ilícitos, gerencie um canal de denúncia, dentre outros.<sup>13</sup>

No âmbito do Direito Penal, Paulo César Busato e Fabio André Guaragni estabelecem uma crítica ao rigor exigido na aplicação do sistema de *compliance*, na medida em que entendem que a culpabilidade de uma empresa estaria baseada tão somente na falta desse programa, confundindo-se os institutos de culpabilidade e imprudência, e penalizando duramente a pessoa jurídica tão somente pela inobservância de um dever de cuidado.

A empresa seria, antes de mais nada, uma estrutura social complexa, voltada para a produção ou para a circulação de bens ou serviços. Para alcançar o fim ao qual se propõe, tal entidade deve organizar-se e possui plena liberdade para tanto. Não obstante, tal processo de organização pode ser imperfeito, de modo a ocasionar falhas estruturais na corporação, as quais, por sua vez, podem fomentar a prática delitiva no seio do ente coletivo. Essa estrutura defeituosa, por conseguinte, colocaria a empresa fora da zona permitida pelo Direito Penal, e, por tal motivo, o ente coletivo deveria ser sancionado. A presença de um sistema de *compliance* serviria para identificar e prevenir a ocorrência de tais desvios estruturais e, portanto, em contrapartida, sua ausência conduziria fatalmente ao reconhecimento de culpabilidade.<sup>14</sup>

Outra importante ferramenta da nova Lei é o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas,

---

<sup>12</sup> BRASIL. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015**. Artigo 28. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. D.O.U. de 18.03.2015.

<sup>13</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **'Incompetência grave é o berço da corrupção', afirma jurista:** entrevista. [09 de novembro de 2015]. São Paulo: Direito ao Ponto. Revista VEJA.com. Entrevista concedida a Joice Hasselmann. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/video/incompetencia-grave-e-o-berco-da-corrupcao-afirma-jurista>>. Acesso em: 07 dez. 2015.

<sup>14</sup> BUSATO, Paulo César, GUARAGNI, Fabio André. **Compliance e direito penal**. São Paulo: Atlas, p. 40, 2015.

cadastros esses que conterão informações quanto às sanções administrativas impostas, e assim restringirão o direito das empresas ali presentes de participar de licitações e contratos com a Administração.

Tais Cadastros são bancos de informações mantidos pela Controladoria-Geral da União, e se encontram no sítio eletrônico do Portal da Transparência, para consulta pública de qualquer interessado.<sup>15</sup> À eles se equipara o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa (CNIA), criado pelo Conselho Nacional de Justiça para identificar as pessoas físicas ou entidades condenadas por atos de improbidade.<sup>16</sup>

Estes cadastros especificarão sanções, dentre as quais a suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de licitar, declaração de inidoneidade recebida ou descumprimento de acordo de leniência, e importarão no descrédito da pessoa jurídica perante o mercado, tendo em vista o seu caráter público.

Assim, resta claro que este procedimento visa desestimular a prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, uma vez que será divulgada a imagem da empresa como corrupta, tratando-se, portanto, de uma propaganda negativa para a pessoa jurídica ou, ainda, de uma espécie de rotulação de “empresa ficha suja”.<sup>17</sup>

Ainda, uma das questões mais importantes, a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, trazida logo no artigo 1º da Lei e segundo a qual basta haver nexo entre a conduta do agente e o resultado provocado por ele para que a empresa seja duramente penalizada.

Entende-se que não há necessidade de comprovação de culpa ou dolo de qualquer agente da empresa, basta que se aponte a atuação da pessoa jurídica para o fim de cometer fraude. Conforme Patricia Toledo de Campos, esse foi o instrumento encontrado pela Lei para que a responsabilização da empresa pudesse se tornar realidade: “ao afastar a análise do elemento culpa na prática da infração, a

---

<sup>15</sup> **Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)**. Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis/>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

<sup>16</sup> **Cadastro de Improbidade Administrativa**. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/enccla/cadastro-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

<sup>17</sup> CAMPOS, Patricia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 2, n. 1, p. 182, 2015.

Lei buscou evitar a irresponsabilidade de pessoas jurídicas por ausência de comprovação de elementos subjetivos”.<sup>18</sup>

O artigo 5º da Lei traz um rol com as condutas ensejadoras de responsabilização da pessoa jurídica que praticá-las. Estas condutas não são novidades no ordenamento, todavia o responsabilizado era a pessoa física até então, novidade está na responsabilização da pessoa jurídica pelos atos praticados pela pessoa física, mesmo que não tenha participado ou anuído com o ato desta.

Algumas dessas condutas são a promessa de vantagem indevida a agente público, o patrocínio de atos ilícitos, o uso de pessoa interposta para ocultação de interesses pessoais, a frustração do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios e a manipulação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Para a prática desses atos o legislador previu sanções rigorosas, dentre as quais estão penalidades administrativas e judiciais, que não se excluem. No âmbito da responsabilização administrativa, caberá multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, ou então no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

No âmbito da responsabilização judicial, a Lei prevê que as Advocacias Públicas, o Ministério Público ou os demais órgãos de representação judicial poderão ajuizar ações a fim de aplicar sanções que vão desde o perdimento de bens, direitos ou valores indevidos, até a extinção compulsória da empresa envolvida.

Em entrevista à Revista VEJA em 20 de agosto de 2014, Fábio Medina Osório teceu comentários sobre a nova legislação e destacou a sua importância no atual cenário brasileiro. Para ele, como dito, em que pese o Brasil ser um País recheado de Leis, e inclusive Leis que objetivam dar fim à corrupção, a Lei 12.846 de 2013 chama a atenção pelo fato de seguir “o que há de mais atual no mundo em matéria de políticas anticorrupção”.<sup>19</sup>

Não somente por toda a inovação que ela traz, mas principalmente pelo fato de que haverá o envolvimento do setor privado no combate a esse mal, tendo em vista que, “ao instituir a responsabilidade objetiva da empresa, a lei faz com que o

---

<sup>18</sup> Ibid., p. 164, 2015.

<sup>19</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. “Uma ética de mão dupla”. Revista VEJA. p. 15-19, 2014. Disponível em: <<http://www.medinaosorio.adv.br/uma-etica-de-mao-dupla-confira-entrevista-exclusiva-de-fabio-medina-osorio-para-a-revista-veja-desta-semana/>>. Acesso em: 15 set. 2015.

empresário passe a ser responsável por qualquer ato ilícito cometido por seus funcionários no Brasil ou no exterior”.<sup>20</sup>

Comenta o estudioso que essa Lei pode de fato causar grande impacto, trazer benefícios relevantes para a sociedade e modificar de maneira profunda a estrutura das relações do Poder Público com as empresas privadas, e isso em grande parte devido ao fato de que ela é rígida, de modo que ou o empresário a ela se adapta, ou terá de arcar com prejuízos altíssimos, como multas pesadas ou até mesmo a dissolução do seu negócio em caso de atos ilícitos praticados por seus empregados.

Explica que, em que pese as desconfianças que os empresários vêm demonstrando até agora, é natural que haja estranhamento com algo novo, mas afirma que essa desconfiança não decorre da Lei em si, e sim das instituições que irão aplicá-la, de modo que “aumentar a transparência é um dos caminhos mais importantes”<sup>21</sup>, e assim evitar que essa legislação seja usada com abuso de poder, perpetuando as práticas ilegais.

A importância em punir as pessoas jurídicas conforme a nova Lei se dá pois elas são as grandes beneficiárias da corrupção no setor público, e principalmente pela dificuldade em penalizá-las em razão de a responsabilidade normalmente recair sobre as pessoas físicas por detrás delas.

Quando sofrem sanções em razão de fatos como, por exemplo, fraude em licitação, ficam sujeitas a pena de proibição de contratar com o Poder Público ou reparação de danos, penalidades essas que muitas vezes não se mostram suficientes para punir de acordo com a gravidade do fato.

Dessa forma, é importante que o Ministério Público, os Tribunais de Contas e os demais órgãos de controle estejam preparados para aplicar a nova Lei, e do outro lado, que os empresários estejam dispostos a controlar suas próprias ações evitando ilicitudes, pois se assim o fizerem, ela pode ser um marco no combate à corrupção no País.

## **2.2 Antecedentes da responsabilização da pessoa jurídica**

---

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.



Como dito, antes mesmo do surgimento da Lei 12.846 de 2013, a responsabilização da pessoa jurídica já era realidade em outros campos.

A infração aos deveres inerentes à função pública acarreta inúmeros efeitos jurídicos, segundo os princípios jurídicos comuns e usuais. A infração pode conduzir à responsabilização exclusivamente na dimensão administrativa, mas também pode importar efeitos no âmbito político, civil e penal.<sup>22</sup>

Cabe, em primeiro lugar, diferenciar a responsabilidade administrativa da responsabilidade criminal, para depois adentrar na responsabilidade da pessoa jurídica propriamente dita.

Em linhas gerais, a responsabilidade administrativa trata-se daquela a que o agente estatal está sujeito no que se refere aos atos por ele praticados no desempenho da atividade administrativa, “inclusive suportando a sanção administrativa cominada em lei pela prática de ato ilícito”.<sup>23</sup>

Quando ocorre a transgressão a um tipo penal, diga-se, prática de crime ou contravenção, surgirá a responsabilização criminal, e a esta está subordinado o agente público que incorre nos chamados crimes funcionais, aqueles relacionados ao exercício do cargo, função ou emprego público, como exemplo tem-se a Lei 1.079/1950, que estabelece crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outras autoridades, e ainda o Decreto-Lei 201/67 que prevê os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e vereadores.

No que concerne à pessoa jurídica, no âmbito do direito penal a Constituição Federal, em seu artigo 225, §3º e a Lei 9.605/98, dos crimes ambientais, em seu artigo 3º e parágrafo, trazem a única possibilidade de responsabilização criminal das empresas, sendo esta em virtude de danos causados ao meio ambiente:

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.  
Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato.

Nota-se que esta responsabilidade pode se dar nas searas administrativa, civil e criminal, e que, segundo o dispositivo, deve haver culpa do representante da

---

<sup>22</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1043.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 1044.

empresa no cometimento da infração. Todavia, o Supremo Tribunal Federal entendeu que esta culpa não é essencial para a responsabilização da pessoa jurídica pelo crime ambiental, pois não há que se falar em subordinação da responsabilidade do ente à condenação da pessoa física<sup>24</sup>.

Em seu Capítulo V, a Lei traz um rol de condutas que considera crimes ambientais, sendo que as suas penas são graduadas de acordo com a gravidade da infração e referem-se à responsabilidade penal. Já no Capítulo VI, define as infrações ambientais no âmbito da responsabilidade administrativa, definindo-as em seu artigo 70: “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.<sup>25</sup>

No que tange à pessoa jurídica, as punições aplicáveis são de multa ou restritivas de direito, previstas no artigo 22, sendo elas a suspensão parcial ou total das atividades, interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade, ou a proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações.

Além delas, também prevê a Lei a possibilidade de a pessoa jurídica prestar serviços à comunidade mediante custeio de programas e de projetos ambientais, execução de obras de recuperação de áreas degradadas, manutenção de espaços públicos ou contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

Como afirma Lucas Azevedo de Lima: “Percebe-se, portanto, que cabe ao julgador o exercício de verificação do nexos causal entre a conduta do agente e a origem da sua determinação para o cometimento do delito”<sup>26</sup>. Da leitura do dispositivo legal depreende-se que é adotada a teoria da dupla imputação, ou seja, a possibilidade de punição das pessoas física e jurídica ao mesmo tempo.

Todavia, parte da doutrina entende hoje no mesmo sentido dos julgados mais recentes do Supremo Tribunal Federal, de que pode somente a pessoa física

---

<sup>24</sup> **Recurso Extraordinário nº. 548.181**, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 6/8/2013, Primeira Turma, Informativo 714. STF, 2014.

<sup>25</sup> BRASIL. **Lei n. 9.605/98, 12 de fevereiro 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. DOU de 13/2/1998 e retificado em 17/2/1998

<sup>26</sup> LIMA, Lucas Azevedo de. **Uma análise crítica acerca da responsabilidade penal da pessoa jurídica de direito público por crime ambiental: Instrumento de consolidação de um novo paradigma do direito penal em face da tutela ambiental**. Revista Internacional de Direito Ambiental. Ano IV, n. 10, 2015, p. 164.

ser responsabilizada, quando identificado algum excesso cometido por ela, ou então a pessoa jurídica, quando o ato foi praticado em seu benefício ou interesse.

Com este entendimento minimizam-se as chances de que a pessoa jurídica deixe de ser penalizada em razão da dificuldade de se localizar o agente responsável pela infração. Assim, o “(...) STF inova ao dispensar a identificação concreta da pessoa física, ao permitir que a ação penal em face da pessoa jurídica independa da indicação da pessoa física responsável pelo evento danoso.”<sup>27</sup>

Esta Lei foi considerada muito importante para o ordenamento brasileiro tendo em vista sua proteção ao bem jurídico meio ambiente, e ao mesmo tempo bastante rigorosa, pois considerou crime condutas que até então eram entendidas somente como infrações administrativas ou contravenções penais.

Entende-se que a pessoa jurídica é quem mais agride o meio ambiente, isto pois a sua capacidade de produção, e também de descarte de materiais, é muito maior do que a capacidade de pessoas físicas individuais. Assim, em tempos de escassez de recursos naturais, imprescindível a fiscalização e punição daqueles que atentem contra este bem jurídico coletivo, principalmente na esfera criminal.

A gravidade da sanção penal é capaz de produzir um efeito inibitório mais significativo às condutas transgressoras realizadas pelas pessoas jurídicas ao meio ambiente. A proteção jurídica ao bem jurídico coletivo encontra na tutela penal importante instrumento de defesa.<sup>28</sup>

No âmbito da responsabilização administrativa, a Lei 8.666/93, chamada Lei de Licitações, trouxe em 1993 a responsabilização das empresas contratadas que praticassem atos contra a Administração Pública ou terceiros:

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.<sup>29</sup>

Todavia, esta responsabilidade é subjetiva, ou seja, decorrente da comprovação de culpa ou dolo do agente no descumprimento do contrato. Ocorre que há sempre grande dificuldade no alcance desta comprovação, isto pois a

---

<sup>27</sup> Ibid., p. 171.

<sup>28</sup> Ibid., p. 161, 2015.

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. DOU de 22.6.1993.

empresa muitas vezes não tem interesse em colaborar com as investigações e não empenha esforços em encontrar os responsáveis pela prática ilícita.

Importa destacar que a responsabilidade da pessoa jurídica na Lei de Licitações é meramente administrativa, pois, embora a Lei preveja responsabilização nos campos civil, criminal e administrativo, o artigo 88 estabelece apenas sanções de natureza administrativa para as empresas, quais sejam, a suspensão temporária de participar de licitação, impedimento de contratar com a Administração Pública, e declaração de inidoneidade para tal.

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.<sup>30</sup>

Sendo assim, a impunidade muitas vezes impera ao se tratar da Lei de Licitações. O mesmo ocorre quando se fala da Lei 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, essa trata de responsabilizar as pessoas físicas no caso de enriquecimento ilícito, todavia, prevalece o entendimento de que o seu artigo 3º<sup>31</sup> abre a possibilidade de que as pessoas jurídicas figurem como terceiros na prática de atos de improbidade.<sup>32</sup>

Neste sentido, o terceiro no ato de improbidade pode ser aquele particular que concorre, induz ou se beneficia da prática ilícita. Essa ocorreria, por exemplo, quando a empresa fosse beneficiada com a incorporação de bens ou valores desviados pelo agente público.

Verificando-se, verbi gratia, que determinado numerário de origem pública foi incorporado ao patrimônio de uma pessoa jurídica, estará ela sujeita às sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade e que sejam compatíveis com as suas peculiaridades.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> **Art. 3º da Lei 8.429/92:** As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

<sup>32</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.122.177/MT**, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 27/04/2011: “as pessoas jurídicas que participem ou se beneficiem dos atos de improbidade sujeitam-se à Lei 8.429/1992”.

<sup>33</sup> GARCIA. Emerson. **Sujeitos de atos de improbidade: Reflexões**. Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em:

Seria então possível que a pessoa jurídica fosse penalizada com a perda dos valores acrescidos, proibição de contratar com o Poder Público, reparação dos danos ou multa civil, sanções essas de natureza administrativa a que também está sujeito o agente público.

A responsabilização de terceiros está condicionada à prática de um ato de improbidade por um agente público. É dizer: não havendo participação do agente público, há que ser afastada a incidência da LIA, estando o terceiro sujeito a sanções previstas em outras disposições legais. Pelas mesmas razões, não poderá o particular figurar sozinho no polo passivo de uma ação de improbidade administrativa, nele tendo de participar, necessariamente, o agente público.

Vê-se, portanto, que o art. 3º encerra uma norma de extensão pessoal dos tipos de improbidade, a autorizar a ampliação do âmbito de incidência da LIA, que passa a alcançar não só o agente público que praticou o ato de improbidade, como também os terceiros que estão ao seu lado, isto é, aqueles que de qualquer modo concorreram para a prática da conduta ímproba, ou dele se beneficiaram.<sup>34</sup>

Ocorre que, assim como na Lei de Licitações, aqui o agente público somente é responsabilizado quando comprovados culpa ou dolo na sua atuação, e a empresa, terceira beneficiária da infração, somente poderá ser responsabilizada se figurar no polo passivo juntamente com o agente público. É este o entendimento prevalente na doutrina e também no Superior Tribunal de Justiça:

(...) Nas Ações de Improbidade, inexistente litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo, por não estarem presentes nenhuma das hipóteses previstas no art. 47 do CPC (disposição legal ou relação jurídica unitária). Precedentes do STJ.

6. É certo que os terceiros que participem ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992, nos termos do seu art. 3º, porém não há imposição legal de formação de litisconsórcio passivo necessário.

7. A conduta dos agentes públicos, que constitui o foco da LIA, pauta-se especificamente pelos seus deveres funcionais e independe da responsabilização da empresa que se beneficiou com a improbidade.

8. Convém registrar que a recíproca não é verdadeira, tendo em vista que os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário. (...)<sup>35</sup>

---

<[http://www.femperj.org.br/documentos/artigos/sujeitos\\_dos\\_atos\\_de\\_improbidade.rtf](http://www.femperj.org.br/documentos/artigos/sujeitos_dos_atos_de_improbidade.rtf)> Acesso em: 30 jul. 2015.

<sup>34</sup> ANDRADE, Adriano. *et. al.* **Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado**. 3 ed. São Paulo: Editora Método, 2013. p. 656.

<sup>35</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 896044/PA**, 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 16/09/2010.

Percebe-se então quão inovadora é a Lei Anticorrupção. Essa traz a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, diferentemente das demais Leis aqui trazidas à comparação, vez que a Lei de Improbidade não prevê a responsabilização direta da empresa, permitindo apenas que essa figure como terceira na prática de atos de improbidade, e ainda, diferentemente da Lei de Licitações, a qual, embora aceite a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, exige que essa se dê de maneira subjetiva.

### **3. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI 12.846/2013: AS SANÇÕES IMPOSTAS PELA LIA E AS LEIS COMPARADAS**

A Lei de Improbidade Administrativa surge a partir do artigo 37, §4º da Constituição Federal<sup>36</sup>, que estabelece a necessidade de criação de uma Lei para sancionar atos de improbidade cometidos contra a Administração Pública, prevendo que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei.”

Foi publicada então, em 2 de junho de 1992, a Lei 8.429, com o objetivo de sancionar os agentes públicos que tenham causado dano ou prejuízo à Administração.

A Lei define os atos de improbidade praticados em face das entidades e as sanções a serem aplicadas, que tem natureza de ilícitos administrativos, sem que fiquem excluídas as responsabilidades civis e penais que couberem.

O sujeito ativo do ato de improbidade, conforme artigos 2º e 3º, é o agente público e os particulares que dele se beneficiem, esse particular, apesar de não ter vínculo com o Estado, está ligado à prática do ato de maneira a concorrer, induzir, ou de alguma forma se beneficiar com o ato praticado pelo agente. Define Marçal Justen Filho:

A improbidade administrativa é conduta reprovável praticada por agente estatal, o que indica um sujeito que forma ou manifesta a vontade estatal. O art. 2º da Lei 8.429/1992 adota ampla qualificação para agente estatal. E o

---

<sup>36</sup> **Art. 37, § 4º da Constituição Federal da República de 1988:** Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em Lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

art. 3º submete ao sancionamento também aquele que, embora não atuando como agente estatal, concorreu para a consumação ou benefícios dos atos de improbidade.<sup>37</sup>

Por outro lado, são sujeitos passivos, de acordo com o artigo 1º, os entes da Administração Pública direta e indireta, abrangidas as empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as entidades privadas nas quais mais de 50% de seu patrimônio ou receita anual provém de verbas públicas, aquelas que estão sujeitas a controle do Estado ou que recebam algum benefício fiscal.<sup>38</sup>

Para o Direito Administrativo brasileiro, a improbidade é sem dúvida o fenômeno mais grave de má gestão pública, estabelecendo a Lei três modalidades sancionadoras, quais sejam as condutas que gerem enriquecimento ilícito, as que lesem o erário ou que atentem contra princípios da Administração.

Cada bloco normativo se compõe de uma cláusula geral, inserida no *caput*, e de textos casuístas, previstos nos incisos. As condutas proibidas causaram e ainda causam grande perplexidade, ante a enorme vagueza semântica que se mostra peculiar aos tipos, atemorizando os gestores públicos e municiando os órgãos fiscalizadores com poderes imensos.<sup>39</sup>

Consideradas tipos por demais abertos, bastante abrangentes, as condutas dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa encontram-se em rol meramente exemplificativo, de modo que o aplicador da Lei vai analisar o caso e estabelecer a sanção, ou as sanções, que melhor se adaptem para a punição do agente, de acordo com o artigo 12.

Em primeiro lugar, o artigo 9º define doze atos capazes de gerar enriquecimento ilícito daquele que se locupleta da atividade administrativa auferindo vantagem patrimonial indevida.

Sabe-se que o exercício da função pública deve beneficiar a coletividade de pessoas, e jamais um único indivíduo isoladamente, sob pena de se ferir os princípios da isonomia, igualdade e o já mencionado princípio da moralidade.

---

<sup>37</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1076.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 1075 e 1076.

<sup>39</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa na Constituição de 1988: uma ilegalidade qualificada. In: DE MORAES, Alexandre. **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas S.A., p. 258, 2009.

Desta forma, o agente que obtém vantagem indevida para si próprio ou para outrem ofende essa lógica e incorre nas penas do artigo 12, inciso I. São exemplos de atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito o recebimento de vantagem econômica para facilitar a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço, ou então para intermediar uma liberação de verba pública ou omitir ato a que esteja obrigado.

Dentre as possíveis sanções nas quais pode o agente ser condenado estão a perda dos bens ou valores, o ressarcimento do dano e até mesmo a perda da função pública e proibição de contratar com o Poder Público.

O artigo 10 define as condutas que causam prejuízo ao erário, sendo estas aquelas que levem à perda patrimonial, o desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres públicos.

As penalidades para o agente que comete tais ilicitudes são, dentre outras, o ressarcimento do dano, suspensão de direitos políticos por tempo determinado, pagamento de multa civil ou mesmo a proibição de contratar com o Poder Público.

Já ao artigo 11 cabe definir os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, sendo estes os que violam a honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

Como bem enfatiza Marçal Justen Filho: “No art. 11, há uma definição ampla, que exige interpretação restritiva, sob pena de transformação de qualquer infração em ato de improbidade”.<sup>40</sup>

Defende o autor que a ofensa a qualquer dos princípios elencados no artigo 11 devem ser somados a um prejuízo aos cofres públicos a fim de que possam ser considerados atos de improbidade administrativa, ou seja, somente “quando se evidenciar como um meio de realização de objetivos ímprobos”.<sup>41</sup>

Segundo o artigo 12, inciso III, algumas das sanções pelo cometimento destes atos são a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por tempo determinado, pagamento de multa civil e até a proibição de contratar com o Poder Público.

---

<sup>40</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1088.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 1089.



Dentre estes atos de improbidade administrativa observa-se que o legislador previu a necessidade de haver o elemento subjetivo dolo para todos eles, já que estabeleceu condutas que importam em ação, intenção da prática delituosa.

Observa-se, contudo, que no artigo 10 ele definiu que constituem atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário a ação ou omissão, seja ela dolosa ou culposa.

Extrai-se deste dispositivo que o legislador optou por punir a título de culpa somente as condutas de lesão ao erário, vez que não falou expressamente neste elemento subjetivo nos demais artigos, conforme entende o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDOR PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA TIPICIDADE.

(...)

3. As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloqüente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11.

(STJ, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 26/06/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APROPRIAÇÃO INDEVIDA DE DIÁRIAS. ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. MÁ-FÉ. ELEMENTO SUBJETIVO. ESSENCIAL À CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. SANÇÕES. DOSIMETRIA. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE (ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8429/83). VIOLAÇÃO AO ART. 535. INOCORRÊNCIA.

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: (a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); (b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); (c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.

3. A improbidade administrativa está associada à noção de desonestidade, de má-fé do agente público, do que decorre a conclusão de que somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a sua configuração por ato culposos (artigo 10, da Lei 8.429/92).

4. O elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, sendo certo, ainda, que a tipificação da lesão ao patrimônio público (art. 10, caput, da Lei 8429/92) exige a prova de sua ocorrência.

mercê da impossibilidade de condenação ao ressarcimento ao erário de dano hipotético ou presumido.

(STJ - REsp: 980706 RS 2007/0210742-0, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 03/02/2011, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/02/2011) (grifo nosso).

Todavia, é importante que se analisem as condutas elencadas no artigo para definir quais delas são passíveis de comportar essa modalidade, já que algumas não são admitidas sob o tipo omissivo, e, portanto, são menos propícias a ensejar o tipo culposo.

A conduta omissiva desarrazoada, caracterizadora de negligência, é suficiente para merecer a reprovação pela configuração da improbidade. Mas isso depende da natureza da infração, sob o prisma da conduta material. Não é toda e qualquer hipótese de omissão que comporta qualificação como improbidade sem um elemento doloso.<sup>42</sup>

Desta forma, há incisos neste artigo que tipificam condutas meramente dolosas, que não admitem a forma culposa, como por exemplo o inciso VIII, o qual fala em “frustrar a licitude de processo licitatório”. Por outro lado, há os que são explicitamente encarregados de incriminar condutas culposas, como o inciso X, “agir negligentemente na arrecadação de tributo”.

Sintetizando, a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça<sup>43</sup> entende que é necessária a presença do elemento subjetivo, ou seja, o dolo ou a culpa, para a configuração de ato de improbidade administrativa.

Ainda, entende que a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), diferentemente da modalidade culposa, que só incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA).

Enfatiza ainda o Superior Tribunal de Justiça que, nos casos do artigo 11, não é necessária a demonstração de dano ao erário ou enriquecimento ilícito para que se configure a prática de ato atentatório aos princípios da Administração, sendo caracterizada quando a conduta preceda de ação ou omissão dolosa.

A Universidade de São Paulo (USP) realizou um estudo em 2010 cujo objetivo era pesquisar a aplicação da Lei de improbidade no Brasil, tendo como base

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 1086 e 1087.

<sup>43</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1459417/SP**, 2ª Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 06/05/2015.

os questionamentos doutrinários e jurisprudenciais que a LIA, mesmo existindo há tantos anos, ainda causa aos seus aplicadores e jurisdicionados.

O objeto desta pesquisa foi justamente medir a efetividade da regulamentação normativa da corrupção, principalmente pela descrição do perfil dos casos e das decisões sobre improbidade administrativa proferida pelos tribunais brasileiros nos últimos cinco anos.<sup>44</sup>

A pesquisa apurou as principais questões apontadas por aquele que é um dos legitimados ativos para impetrar ações de improbidade, o Ministério Público, e identificou alguns problemas enfrentados pelos Promotores de Justiça, tais como a “dúvida acerca da caracterização de ato de improbidade decorrente de descumprimento de decisão judicial (artigo 9º, II), e a dificuldade na caracterização do enriquecimento ilícito”.<sup>45</sup>

Em que pesem estes questionamentos e a inicial crença de que a Lei fosse pouco efetiva, feita a pesquisa de campo junto aos Tribunais de todo o Brasil, concluiu-se pelo contrário.

Os apontamentos finais a que se chegou foram os de que “o grau de eficácia do sistema judicial de combate à improbidade administrativa é acima do esperado”<sup>46</sup>. Corroborando com esta conclusão o fato de que o índice de procedência das ações de improbidade nos acórdãos dos Tribunais é de 48,87%, e quando somados às ações julgadas parcialmente procedentes, de 63,82%.

Ficando assim, em 28,58% o índice de ações de improbidade que tiveram como resultado a total improcedência.

Sendo o percentual de êxito da demanda de improbidade superior ao percentual de não êxito, é possível concluir que o mecanismo de tutela cognitiva da probidade administrativa vigente é eficiente.<sup>47</sup>

Dessa forma denota-se que a grande maioria dos casos de improbidade julgados pelo Poder Judiciário tem como resultado a condenação dos agentes, o que demonstra ser a Lei de fato eficaz.

---

<sup>44</sup> COSTA, Susana Henriques da; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Série Pensando o Direito. Improbidade Administrativa*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 15 dez. 2010. p. 07.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>47</sup> *Idem.*

Para concluir estes breves comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa, importa voltar às considerações feitas na mensagem de nº 52 do Poder Executivo Brasileiro, que assim dispõe:

Outro importante diploma legislativo que pode ser aplicado contra condutas lesivas praticadas contra a Administração Pública seria a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, em sua disciplina, a responsabilização da pessoa jurídica depende da comprovação do ato de improbidade do agente público, e as condutas descritas pela lei são de responsabilidade subjetiva, devendo ser comprovada a culpa dos envolvidos, com todos os inconvenientes que essa comprovação gera com relação às pessoas jurídicas.<sup>48</sup>

A mencionada mensagem traz uma comparação entre a LIA e a Lei Anticorrupção, ressaltando a importância dessa última ante a subjetividade da primeira. Serão trabalhadas, a partir de agora, as mais relevantes questões que fazem cada uma das Leis ter a sua importância para a sociedade, a começar pelo estabelecimento de parâmetros entre os seus núcleos principais, a corrupção e a improbidade.

### 3.1 Ato de corrupção e ato de improbidade

Conceituar a corrupção não é fácil, tanto é assim que não há uma definição estanque e única para tal ato, todavia atualmente é bastante aceito o conceito dado pelo Banco Mundial e Joseph Nye, segundo o qual a corrupção é o ato de abusar do Poder Público para a obtenção de benefícios privados.<sup>49</sup>

Fábio Medina Osório não se distancia de tal visão, dizendo que a corrupção se descreve “como toda aquela ação ou omissão do agente público que o leva a desviar-se dos deveres formais e materiais de seu cargo, com o objetivo de obter benefícios privados”.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> BRASIL. **Mensagem nº 52**. 08 de fevereiro de 2010. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D91BC6B397B61D52A1D1996C1AA98D.proposicoesWeb2?codteor=735505&filename=Tramitacao-L+6826/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D91BC6B397B61D52A1D1996C1AA98D.proposicoesWeb2?codteor=735505&filename=Tramitacao-L+6826/2010)>. Acesso em: 19 jul. 2015.

<sup>49</sup> NYE, Joseph S. **Corruption and political development: a cost-benefit analysis**. American Political Science Review. n. 61, p. 417-427, 1967.

<sup>50</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa na Constituição de 1988: uma ilegalidade qualificada**. In: DE MORAES, Alexandre. Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Editora Atlas S.A., p. 245, 2009.

Destaca que a corrupção pública seria uma faceta da desonestidade funcional, mas que essa não abrange todos os seus atos, havendo diversas outras categorias igualmente ofensivas à ética, como o desvio de poder e demais vícios e abusos em geral.

No direito estrangeiro, a mencionada Lei Anticorrupção Estadunidense afirma que a corrupção “é abuso de poder ou autoridade, por uma pessoa, para obter vantagens para si”.<sup>51</sup> E que “a forma mais comum de corrupção é o suborno”.<sup>52</sup> Essa Lei preocupa-se principalmente em minimizar as práticas corruptas das empresas estadunidenses no exterior.

Lucas Rocha Furtado escreve sobre a impossibilidade de conceituar a corrupção, e afirma que seria mais adequado enquadrá-la em “situações analíticas, a partir da noção de que ela está sempre relacionada à ideia de abuso de poder, de desvio das finalidades públicas, de uso de potestades públicas para fins privados”.<sup>53</sup>

Enfatiza que, embora muitos digam que a corrupção seria um crime sem vítima, essa é uma ideia deturpada, pois em verdade a vítima da corrupção é a sociedade como um todo.

A sua vítima direta seria o Estado quando, por exemplo, uma contratação pública é fraudada, todavia, a vítima indireta será sempre a sociedade, a quem será transferido o ônus pelo ato ilegal praticado.

A definição de improbidade encontrada em Marçal Justen Filho é a seguinte:

A improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei.<sup>54</sup>

Para o autor a palavra-chave quando se trata de improbidade administrativa é moralidade. O princípio da moralidade é basilar da Administração Pública, presente no artigo 37 da Constituição Federal, e se traduz pela atuação dos seus agentes pautada na ética e respeito para com a coisa pública e também com os administrados.

---

<sup>51</sup> BUSATO, Paulo César, GUARAGNI, Fabio André. **Compliance e direito penal**. São Paulo: Atlas, p. 299, 2015.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da Corrupção no Brasil: Estudo de casos e lições para o futuro**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 27.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 1073.

Fábio Medina Osório trata da moral no âmbito das sanções administrativas, e defende existir autonomia entre a moral e o Direito, mesmo que haja entre eles uma mútua influência.

A moralidade, em grande medida, determina as bases dos sistemas jurídicos. Não se trata de apregoar que normas moralistas tenham lugar na configuração do Direito. O que ocorre é que normas morais sempre precederam os fenômenos jurídicos.

(...)

O certo, de qualquer modo, é que o Direito, em boa medida, resulta influenciado e até determinado por valores morais, o que não significa que não haja autonomia entre as instâncias moral e jurídica.<sup>55</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello explica que violar os princípios éticos é violar o Direito como um todo, e que a moralidade está diretamente ligada aos princípios da lealdade e da boa-fé.

Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, 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.<sup>56</sup>

Ocorre que a moralidade é um “conceito jurídico indeterminado”, ou seja, ela está elencada na Constituição Federal, mas isto não basta para que a sua aplicação seja efetiva já que não há uma determinação expressa de quando ela será aplicada. Desta forma, cabe ao administrador realizar a sua aplicação nos casos concretos, tornando-a eficaz.

Fábio Medina Osório enquadra a improbidade como espécie de má gestão pública, a qual possui muitas outras facetas, mas tem na improbidade um de seus grandes males. Afirma que “a má gestão pública, portanto, é uma categoria que abrange numerosos tipos de enfermidades, em graus distintos, o que requer estudos especializados e remédios diferenciados”.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 291.

<sup>56</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 122 e 123.

<sup>57</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa na Constituição de 1988: uma ilegalidade qualificada**. In: DE MORAES, Alexandre. Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Editora Atlas S.A., p. 241, 2009.

Para o autor, essas enfermidades são, além da improbidade administrativa, a desonestidade e a ineficiência funcional, em um primeiro plano, sendo que essas abrem espaço a inúmeros níveis intermediários de má gestão pública.

Quanto à desonestidade funcional dos servidores públicos “(...) trata-se, seguramente, da faceta mais notória, antiga e evidente da má gestão pública, conectada à degradação moral de agentes do Estado”.<sup>58</sup> Além da ausência de moral que permeia a desonestidade funcional, surge aqui também, como visto, a corrupção pública, outro derivado em meio às enfermidades.

A ineficiência funcional, por sua vez, é uma patologia que de igual maneira ofende a boa gestão pública e deve ser analisada de modo aprofundado, isso para que não se corra o risco de desrespeitar a falibilidade humana, devendo-se buscar o erro que não pode ser tolerado. “Fora disso, temos que analisar o grau da falha apontada, bem assim sua repercussão nos valores jurídico-administrativos, inclusive para aquilatar o tipo e o tamanho da resposta a ser dada.”<sup>59</sup>

A improbidade como espécie de má gestão pública estaria associada à corrupção e ao enriquecimento ilícito, mas somente passou a ser tratada como ilícito de responsabilidade e extrapenal na Constituição de 1988, na medida em que, nas Constituições anteriores, era encarada apenas como fenômeno político-penal.

No plano estrito do Direito Administrativo, a improbidade administrativa era encarada como a desonra do controle da vida privada dos agentes públicos. Nesse ponto, a improbidade administrativa poderia ser encarada desde um ângulo descentralizado e de Direito Disciplinar, uma espécie de Direito Administrativo Sancionador descentralizado e fragmentário. É na CF de 1988, portanto, que a improbidade administrativa foi tratada como ilícito de responsabilidade e ilícito extrapenal, num movimento inovador e desprendido da tradição constitucional.<sup>60</sup>

A ideia naquele tempo era a de um ato de improbidade muito mais abrangente, tanto é assim que condutas como a desídia habitual ou a inaptidão notória eram consideradas condutas ímprobas.

Defende o autor uma ideia de ligação entre os atos aqui tratados, sendo a corrupção uma espécie de ato de improbidade administrativa, e as condutas nesse caso, puníveis em âmbito extrapenal.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 251.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 254 e 255.

Apesar de os conceitos serem próximos e muitas vezes empregados como sinônimos, há diferença entre ambos. Essa diferença está no fato de que uma conduta ilícita pode ser punida nos termos da lei civil, da lei penal ou incidir em sanções disciplinares, no âmbito administrativo.

Sendo assim, se a um servidor público é imputada a conduta de fraudar uma licitação pública, ele poderá responder por esse ato de forma administrativa, mediante processo interno no órgão do qual faz parte. Ademais, responderá na esfera criminal por crime contra a Administração Pública, e ainda na esfera administrativa, mediante processo judicial, por ato de improbidade administrativa.

Os atos de improbidade administrativa, como visto, têm natureza de ilícitos administrativos, e se caracterizam pelas condutas de lesão ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos.

Nesse sentido, as ações de improbidade reportam a atos como de recebimento, por funcionário público, de vantagem para forjar uma declaração de avaliação de obra pública, de dispensar indevidamente um procedimento licitatório, ou então de não praticar ato que lhe cabia em decorrência do seu exercício funcional.

Já os crimes contra a Administração Pública ocorrem no âmbito penal e estão previstos no Título XI do Código Penal, referindo-se a diversos delitos, tais como os praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública em geral, nos artigos 312 a 326; os praticados por particulares contra a Administração Pública em geral, artigos 328 a 337-A; os praticados por particulares contra a Administração Pública estrangeira, nos artigos 337-B a 337-D; os praticados contra a administração da justiça, artigos 338 a 359 e, por fim, os praticados contra as finanças públicas, artigos 359-A a 359-H.

O termo corrupção se encontra em vários desses artigos, e é usado pelo Código Penal para indicar o mau uso da função pública com fins de obtenção de vantagem indevida nos casos de crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração em geral, como por exemplo, no caso da chamada corrupção passiva (artigo 317).

Ademais, é também usado para indicar a má-fé do particular que se utiliza da Administração para obter a vantagem indevida, nos casos dos crimes praticados por particulares contra a Administração em geral, como por exemplo, na corrupção ativa (artigo 333).



Ou ainda, para indicar a má-fé do particular que se utiliza da Administração Pública estrangeira para obter essa vantagem, nos casos dos crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira, como no artigo 337-B, corrupção ativa em transação comercial internacional.

O Conselho Nacional de Justiça assim difere os mencionados crimes:

Quando um agente público solicita dinheiro ou outra vantagem para fazer algo ou deixar de fazer, trata-se de corrupção passiva. É o caso, por exemplo, de um policial receber dinheiro para fazer vista grossa diante de uma ocorrência. Já a corrupção ativa se dá quando um cidadão oferece uma vantagem financeira ou de outra natureza a um agente público, visando a um benefício: seria o caso de um motorista que oferece dinheiro a um fiscal do trânsito para não ser multado.<sup>61</sup>

A corrupção na forma passiva é a que porventura mais se assemelha ao conceito de improbidade, mas entende-se que a relação existente entre elas é que toda corrupção passiva seria uma espécie de improbidade administrativa, mas nem toda improbidade administrativa seria também corrupção passiva, tendo em vista o caráter mais geral da improbidade, e o conceito fechado de corrupção passiva.

Outra diferença que pode ser estabelecida é em relação à ação a ser demandada em cada um dos casos. Os atos de improbidade administrativa são apurados mediante ação civil pública, tipo de ação própria para defender interesses difusos e coletivos, e que possui rito especial em Lei própria, qual seja a Lei 7.347/85.

Há a possibilidade, também, de que esses atos sejam apurados mediante processo administrativo interno no órgão do qual o acusado faz parte. No caso de haver comprovação de que os atos de improbidade praticados são também condutas imputadas como crimes contra a Administração Pública, poderá ser ajuizado processo criminal a fim de apurar a responsabilização penal do agente.

Em que pesem essas sutis diferenciações, o usual é que sejam os atos de corrupção e de improbidade entendidos como sinônimos, conforme se observa no

---

<sup>61</sup> Agência CNJ de Notícias. **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao>> Acesso em 12 dez. 2015.

texto escrito por Caio Tácito, intitulado “Improbidade Administrativa como forma de corrupção”<sup>62</sup>, ou ainda no texto de Raul Machado Orta, “Improbidade e Corrupção”<sup>63</sup>.

Em seus conteúdos, os autores estabelecem um paralelo entre as condutas e não procuram diferenciá-las, utilizando a improbidade como espécie do gênero corrupção.

Em linhas gerais, corrupção é o termo genérico que abrange todo e qualquer ato que implique desvio de valores éticos e morais, considerados de grande importância para a sociedade. Conceituar a corrupção trata-se de buscar uma definição muito mais sociológica do que jurídica.

Ao contrário, o conceito de improbidade é jurídico e muito mais restrito, sendo ato de improbidade aquele praticado por agente público no exercício da função pública, e que implica no seu enriquecimento ilícito, em prejuízo ao patrimônio público ou em violação aos princípios da Administração guardados pela Constituição Federal.

Pode-se afirmar, portanto, que um ato de improbidade administrativa é também um ato de corrupção, mas nem todo ato de corrupção é um ato de improbidade. As diferenças estão no fato de que a corrupção trata-se de um ato a ser enquadrado como ilícito penal, já a improbidade está no campo do ilícito administrativo, devendo ser tratada como ilícito extrapenal.

Nesse sentido, os atos de improbidade administrativa e os crimes contra a Administração Pública não se confundem, tendo cada um, âmbito próprio para sua apuração, seja por intermédio de processo administrativo ou ação civil pública, seja mediante ação criminal.

Assim, percebe-se a sutileza na diferenciação das condutas de corrupção e de improbidade, e que não há grandes males em usar as mesmas como sinônimos num sentido lato, havendo apenas que, quando se fizer necessário, diferenciá-las para que sejam impostas as correspondentes punições, nos correspondentes âmbitos legais.

Será feita agora uma análise comparativa entre as Leis Anticorrupção e de Improbidade Administrativa no que tange às punições.

---

<sup>62</sup> TÁCITO, Caio. **Improbidade Administrativa como forma de corrupção**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2001, p. 226.

<sup>63</sup> ORTA, Raul Machado. **Improbidade e Corrupção**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2004, p. 121 a 128.

### **3.2 Regime comparativo de punição e Direito Administrativo Sancionador**

Como dito, uma importante diferenciação feita entre as condutas de improbidade e de corrupção refere-se à aplicação de sanções a depender do ato que se está tratando.

Dessa forma, a apuração de ato de improbidade será averiguada mediante procedimento administrativo ou processo judicial administrativo, e a do ato de corrupção, por processo judicial criminal.

A começar pela Lei de Improbidade Administrativa, que define em seu artigo 12, incisos I, II e III, as penas a serem imputadas ao responsável pela prática do ato de improbidade.

Define o inciso I do artigo 12 que aos atos que importam em enriquecimento ilícito serão punidos com a perda dos bens ou dos valores ilicitamente adquiridos, com o ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos, pagamento de multa civil até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por 10 anos.

Já o inciso II do artigo 12 estabelece que, no caso de atos de improbidade que levem à prejuízo ao erário, as penas serão as mesmas da primeira situação, todavia sua intensidade será graduada com base em sua menor gravidade.

São elas a perda dos bens ou dos valores ilicitamente adquiridos, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos, pagamento de multa civil até duas vezes o valor do acréscimo patrimonial, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por 5 anos.

O inciso III do artigo 12 descreve em geral as mesmas punições ao responsável pela prática de atos que atentem contra os princípios da Administração Pública, mas em intensidade ainda menor.

São o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos, pagamento de multa civil até cem vezes o valor da remuneração percebida, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por 3 anos.

O parágrafo único do artigo 12 diz ainda como o juiz irá valorar cada conduta e escolher qual ou quais das sanções definidas em cada inciso aplicará ao caso: “Na

fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.<sup>64</sup>

A Lei Anticorrupção, por sua vez, estabelece sanções às pessoas jurídicas no âmbito civil e administrativo. Em se tratando da responsabilização administrativa, as sanções cabíveis do artigo 6º da Lei são de multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, ou então multa fixada de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) até R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) e a publicação extraordinária da decisão condenatória, podendo essas serem aplicadas isolada ou cumulativamente.

Em relação à responsabilização judicial, no âmbito civil, o artigo 19 define como sanções às pessoas jurídicas infratoras o perdimento de bens, direitos ou valores obtidos ilicitamente, a suspensão ou interdição parcial das atividades, a dissolução compulsória da pessoa jurídica e a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, por 1 a 5 anos.

Em sentido amplo, ambas as Leis buscam punir condutas lesivas à Administração Pública, mediante sanções muitas vezes iguais ou semelhantes, combatendo, antes de tudo, a corrupção. No âmbito civil e administrativo, é a LIA que responsabilizará os agentes públicos ou aquele que concorra para a prática do ato de improbidade, preocupando-se apenas com as pessoas naturais.

Percebeu-se, mais tarde, que “não obstante a importância deste tipo de conduta, em si problemática e merecedora de regulação, parece importante perceber que ela não esgota todas as modalidades de corrupção (...)”.<sup>65</sup>

Isso pois a corrupção nos dias de hoje tomou grandes proporções, atingindo não só o setor público mas também o setor privado, e ainda, na qual o agente público não é somente aquele indivíduo que atua sozinho, pessoa física, e sim pessoas jurídicas.

Atentando-se ao fato de que essas entidades muitas vezes constituem organizações para a prática de atos ilícitos, surgiu a necessidade de regulamentar

---

<sup>64</sup> **Art. 12, parágrafo único, da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. D.O.U. de 3.6.1992.

<sup>65</sup> LUZ. Yuri Correa da. **O combate à corrupção entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador.** Revista Brasileira de Ciências Criminais. Ano 19. Vol. 89, 2011. p. 449.

para prevenir ou punir essas práticas também pelas pessoas jurídicas, e não somente as pessoas físicas que as compõe.

Essa regulamentação ocorre a partir do Direito Administrativo Sancionador, “a parte do Direito Administrativo que cuida de tipificação de condutas ilícitas e de sanções”.<sup>66</sup>

A regulação feita pelo Direito Administrativo traz consigo a ideia de superioridade do interesse público por detrás da intervenção do Direito Público em determinadas atividades.

Em um primeiro momento vem à mente o Direito Penal como ramo do Direito apto a tipificar condutas e punir agentes infratores da norma, ocorre que nem sempre essa regulação passará pelo campo do Direito Penal:

Quando essa regulação fica restrita ao campo extrapenal, cabe ao Direito Administrativo (que cuida das funções públicas em geral) tutelar os valores sociais protegidos pelas normas repressivas. Nem se trata de Direito Constitucional, nem de qualquer outro ramo jurídico do Direito Público. Tampouco constituem ramos jurídicos autônomos essas categorias de normas repressivas de atividades relacionadas ao exercício de determinadas funções, faltando-lhes os requisitos ordinários de autonomia. Resta o Direito Administrativo, notadamente em sua modalidade sancionadora, para abarcar e coibir os comportamentos contrários às normas reguladoras das atividades profissionais.<sup>67</sup>

O Direito Administrativo Sancionador é o que fundamenta a possibilidade de que tanto a Lei de Improbidade Administrativa quanto a Lei Anticorrupção definam sanções aos agentes praticantes de suas condutas típicas.

O Direito Penal não se presta a esgotar as sanções disponíveis para responsabilizar a pessoa jurídica que atentou contra a Administração Pública, por exemplo.

Deve-se destacar que, nesse caso, não seria possível a aplicação de uma pena privativa de liberdade, sanção típica do âmbito criminal, tendo em vista a natureza de ente coletivo da pessoa jurídica, motivo pelo qual as penalidades em ambas as esferas se resumem àquelas mencionadas dos artigos 6 e 19 da Lei.

Fábio Medina Osório, em seu livro *Direito Administrativo Sancionador*, corrobora essa ideia e trata da responsabilidade das pessoas jurídicas,

---

<sup>66</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 177.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 93 e 94.

esclarecendo que essa possibilidade é uma das grandes marcas desse regime sancionador.

O Direito Administrativo, muito mais próximo à realidade social e à necessidade de tutela do interesse público, depara com o concreto problema gerado por pessoas jurídicas que atuam ilicitamente em detrimento de importantes valores tutelados e protegidos pela ordem jurídica, e, não raro, pela Administração Pública, à qual os interesses gerais estão confiados pela sociedade.<sup>68</sup>

Destaca o autor que não se ignora que por detrás da pessoa jurídica há uma pessoa física atuando conforme a sua vontade pessoal, todavia, sob a luz do Direito Punitivo, entende-se que a pessoa jurídica emite uma “vontade juridicamente relevante, embora fictícia”.<sup>69</sup>

Quando se fala em processo administrativo sancionador, ou seja, no caminho para que as punições sejam estabelecidas, importa destacar a relevância que o Direito Administrativo Sancionador dá para o princípio da presunção de inocência, previsto no art. 5º, LVII da Constituição de 1988.

Trata-se de uma garantia genérica da pessoa humana, estendida aos acusados em geral, a partir de um estatuto jurídico de liberdade outorgado originariamente aos cidadãos e às pessoas que transitam ou estão debaixo do império de um Estado Democrático de Direito.<sup>70</sup>

Não só no Direito Penal encontra-se tal princípio, sendo de fundamental importância também no campo administrativo a fim de evitar injustiças e garantir o respeito à dignidade da pessoa humana.

Ademais, outro princípio basilar para o Direito Administrativo Sancionador é o do *non bis in idem*, por meio do qual ninguém pode ser condenado mais de uma vez pelo mesmo fato. Cuida-se da observância das esferas penal e administrativa, a fim de que haja segurança e coerência entre as decisões alcançadas, “assim, numa perspectiva abstrata, em termos ideais, está correto buscar a integração entre as instâncias penal e administrativa”.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 466.

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 478.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 344.

Comparando as punições que o Direito Administrativo Sancionador separou para cada uma das Leis aqui trabalhadas, percebe-se que a pena de multa encontra-se sempre presente como forma de punir o agente, pessoa física ou jurídica, que lesionou a Administração Pública.

A pena de multa, seja no Direito Penal, seja no Direito Administrativo, é entendida como uma penalidade pecuniária, mas aqui imputada àquele que praticou infração administrativa. A ideia é a de que o agente 'sinta no bolso' e reembolse o Poder Público pelo prejuízo causado.

Ademais, penalidade comum às duas legislações se trata do perdimento de bens ou de valores ilicitamente acrescidos, a fim de que o agente não somente seja multado mas também que de fato devolva aos cofres públicos aquilo que não lhe é de direito.

Há ainda, na LIA, a pena de suspensão dos direitos políticos e a de perda da função pública, o que na Lei Anticorrupção equivale às penas de suspensão ou interdição parcial das atividades e de dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Penalidades essas que se assemelham até mesmo em questão de gravidade da infração cometida, sendo que para uma conduta não tão grave a suspensão dos direitos políticos ou das atividades do ente podem ser suficientes, ou então, em casos mais sérios, a perda da função pública ou a dissolução da entidade.

Por fim, equivalem as penas de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público por determinado período de tempo.

Desta forma, semelhantes são as penas previstas nas Leis de Improbidade e Anticorrupção, todavia cada uma delas se volta para um agente em específico, seja ele um agente singular ou uma entidade jurídica, muito embora o objetivo final seja o mesmo, proteger a Administração Pública.

#### **4. CONCLUSÃO**

Ao longo deste trabalho buscou-se abordar a relevância da nova Lei Anticorrupção, o que foi feito utilizando-se um método comparativo com a Lei de Improbidade Administrativa.

Destacou-se os pontos mais inovadores e relevantes do novo diploma legal, pontos esses que fazem dessa legislação uma esperança de sucesso na luta contra a corrupção.

Nesse sentido, ressaltou-se que, se bem aplicados os institutos trazidos, a probabilidade de um resultado positivo é grande, bem como a chance de êxito na aplicação de penas às empresas, pessoas essas que podem ser grandes responsáveis nas práticas corruptas, haja vista o seu tamanho e a proporção dos danos que atos cometidos por elas podem causar.

Assim, foi possível dimensionar a importância da nova legislação para a sociedade brasileira, vez que, quando estabelecidos parâmetros entre essa e a Lei de Improbidade Administrativa, conclui-se que, muito embora visem, em sentido amplo, acabar com as práticas corruptas, não fosse a Lei Anticorrupção as pessoas jurídicas ainda não poderiam ser diretamente responsabilizadas nos dias atuais.

Essa legislação tem caráter não somente punitivo, mas também repressivo, pois a sua maior arma é justamente criar a cultura de que as empresas não acobertem ilicitudes e, não somente, saibam o que nela acontece, pois as penalidades a que ela estará sujeita caso um esquema de corrupção seja descoberto serão bastante altas.

A conclusão pela importância da nova Lei foi então baseada não somente na relevância e inovação de seu texto, mas também nas opiniões de autores que creem ser ela um marco na luta contra a corrupção, e ainda no fato do seu destaque quando em comparação com a LIA.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência CNJ de Notícias. **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao>>. Acesso em 12 dez. 2015.

ANDRADE, Adriano. *et. al.* **Interesses Difusos e Coletivos Esquemático.** 3 ed. São Paulo: Editora Método, 2013.

ARAUJO, Renata Elisandra de. **Os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/3154003](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/3154003)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BERVIAN, Pedro A; CERVO, Amado L. **Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 44<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. D.O.U. de 18.03.2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. D.O.U. de 3.6.1992.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. DOU de 22.6.1993.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.605/98, 12 de fevereiro 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. DOU de 13/2/1998 e retificado em 17/2/1998.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. D.O.U. de 2.8.2013.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 52.** 08 de fevereiro de 2010. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D91BC6B397B61D52A1D1996C1AA98D.proposicoesWeb2?codteor=735505&filename=Tramitacao-L+6826/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D91BC6B397B61D52A1D1996C1AA98D.proposicoesWeb2?codteor=735505&filename=Tramitacao-L+6826/2010)>. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 8.960.44/PA**, 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 16/09/2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1.122.177/MT**, Relator Ministro Herman Benjamin, julgado em 27/04/2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1459417/SP**, 2ª Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 06/05/2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 548.181**, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 06/08/2013, Primeira Turma, Informativo 714. 2014.

BUSATO, Paulo César, GUARAGNI, Fabio André. **Compliance e direito penal**. São Paulo: Atlas, 2015.

**Cadastro de Improbidade Administrativa**. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/enccla/cadastro-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

**Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)**. Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União. Governo Federal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis/>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

CAMPOS, Patricia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 2, n. 1, p. 160-185, 2015.

Controladoria Geral da União (CGU). Presidência da República. **Lei Anticorrupção - Acordo de Leniência**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/imagens/infografico/acordo-de-leniencia.png/view>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

COSTA, Susana Henriques da; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Série Pensando o Direito. **Improbidade Administrativa**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 15 dez. 2010.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da Corrupção no Brasil: Estudo de casos e lições para o futuro**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GARCIA, Emerson. **Sujeitos de atos de improbidade: Reflexões**. Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.femperj.org.br/documentos/artigos/sujeitos\\_dos\\_atos\\_de\\_improbidade.rtf](http://www.femperj.org.br/documentos/artigos/sujeitos_dos_atos_de_improbidade.rtf)>. Acesso em: 30 jul. 2015.

HORTA, Raul Machado. Improbidade e Corrupção. **Revista de Direito Administrativo**. n. 236, p. 121-128, 2004.

LIMA, Lucas Azevedo de. Uma análise crítica acerca da responsabilidade penal da pessoa jurídica de direito público por crime ambiental: Instrumento de consolidação de um novo paradigma do direito penal em face da tutela ambiental. **Revista Internacional de Direito Ambiental**. Ano IV, n. 10, p. 159-198, 2015.

LUZ, Yuri Correa da. **O combate à corrupção entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. Ano 19. Vol. 89, 2011.

MAGALHÃES, João Marcelo Rego. **Aspectos relevantes da lei anticorrupção empresarial brasileira (Lei nº 12.846/2013)**. Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. p. 30.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELO, João Ozorio de. **Lei Anticorrupção do Brasil é mais rigorosa que FCPA**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-21/americanos-consideram-lei-anticorrupcao-brasil-rigorosa-deles>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

NYE, Joseph S. **Corruption and political development: a cost-benefit analysis**. American Political Science Review. n. 61, 1967.

ORTA, Raul Machado. **Improbidade e Corrupção**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. **'Incompetência grave é o berço da corrupção', afirma jurista**: entrevista. [09 de novembro de 2015]. São Paulo: Direito ao Ponto. Revista VEJA.com. Entrevista concedida a Joice Hasselmann. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/video/incompetencia-grave-e-o-berco-da-corrupcao-afirma-jurista>>.

\_\_\_\_\_. Improbidade Administrativa na Constituição de 1988: uma ilegalidade qualificada. In: DE MORAES, Alexandre. **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas S.A., p. 235-267, 2009.

\_\_\_\_\_. **"Uma ética de mão dupla"**. Revista VEJA. p. 15-19, 2014. Disponível em: <<http://www.medinaosorio.adv.br/uma-etica-de-mao-dupla-confirma-entrevista-exclusiva-de-fabio-medina-osorio-para-a-revista-veja-desta-semana/>>. Acesso em: 15 set. 2015.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Desconsideração Administrativa da Personalidade Societária – Compatibilidades e Possibilidades da Lei Anticorrupção. **Revista Digital de Direito Administrativo**. v. 2, n. 1, p. 381-340, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2n1p381-340>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

TÁCITO, Caio. **Improbidade Administrativa como forma de corrupção**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2001.