

Rogério Sanches Cunha
Renee do Ó Souza

LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL

Lei 12.846/2013

6^a edição
revisa, atualizada
e ampliada

2025

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL¹

Introdução e panorama internacional do combate à corrupção:

A corrupção e a improbidade são ilícitos que devem ser combatidos, porque levam ao desvio e desperdício de recursos públicos, impossibilitam a implantação das políticas públicas, fragilizam o Estado, solapam a legitimidade das instituições públicas e atentam contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como o desenvolvimento integral dos povos (STF. RE n.º 537176. DJU: 25 de jan. 1999). Além disso, é prática que corrompe o tecido social de forma a tornar todas as relações permeadas por uma intolerável de desconfiança relacional, sentimento que depõe contra valores humanos da sociedade moderna, como a democracia, a república e a pacificação dos conflitos sociais. Mas a corrosão e degradação da ética prejudicam ainda o desenvolvimento sustentável de uma nação, pelo que o enfrentamento da chaga da corrupção tornou-se interesse de atuação da esfera das relações privadas.

Em razão disso, o tema passou a ocupar a agenda internacional, como ilustra o discurso proferido em 2009 pelo ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, que pontuou:

Quando os recursos públicos são roubados para obter benefícios pessoais, diminuem os recursos destinados à construção de escolas, hospitais, estradas e instalações de tratamento da água. Quando a ajuda externa é desviada para contas bancárias privadas, os grandes projetos de infraestrutura são suspensos. A corrupção permite que se introduzam no mercado medicamentos falsificados ou de

1. Há divergência quanto ao nome da Lei. 12.846/15, que tem sido chamada de Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas, Lei Empresa Limpa (CGU), Lei de Improbidade Empresarial, Lei de Responsabilidade da Pessoa Jurídica, *Brazilian Clean Company Act*, etc. Preferimos a adoção do nome que, de certo modo, tem se popularizado nos periódicos e noticiários com mais frequência, sem, motivações metodológicas mais acuradas para tanto.

má qualidade e que se lancem resíduos perigosos nos aterros e nos oceanos. As pessoas mais vulneráveis são as primeiras a ser afetadas e as que mais sofrem.²

A globalização da economia e das relações sociais intensificadas no século passado, as implicações transnacionais da corrupção e a constatação de que as leis internas tradicionais quase sempre fracassam como resposta às práticas corruptas que ocorrem no mundo, obrigaram o tema *corrupção* a ser prioridade na agenda de discussão da comunidade internacional, demandando o desenvolvimento de mecanismos de prevenção e punição dos atos lesivos à administração pública.

Marcio Pestana bem lembra:

A luta anticorrupção, por parte de países mais desenvolvidos, ganhou maior intensidade no século XX, a partir da década de 1970. A propósito, há de certa maneira um consenso entre os estudiosos em apontar os episódios *Lockhead* e *Watergate*, nos Estados Unidos da América (EUA), como as ocorrências paradigmáticas propiciadoras da intensificação, naquele país, com reflexos mundiais, das medidas punitivas em relação aos atos considerados corruptivos, envolvendo a Administração Pública tanto local como estrangeira³.

Por essa razão o tema passou a ser objeto de documentos internacionais que pretendem construir uma modelagem mais ou menos uniforme de enfrentamento global da corrupção, prevenindo-a e punindo-a de forma semelhante. Entre tantos documentos, destacam-se três Convenções:

1^o.) A “**Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**” da **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**, firmada pelo Brasil, em Paris, no dia 17 de dezembro de 1997, ratificada por meio do Decreto Legislativo 125/00, e promulgada pelo Decreto 3.678/00, veicula o compromisso dos Estados Parte em trabalhar conjuntamente, buscando possibilitar a implementação de medidas de ordem jurídica e administrativa que permitam o alcance dos objetivos previstos na Convenção. Dentre esses objetivos, destacam-se os

2. Mensagem do Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, sobre o Dia Internacional contra a Corrupção (2009). Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2009/12/09-mensagem-do-secretario-geral-da-onu-ban-ki-moon-sobre-o-dia-internacional-contra-a-corrupcao.html>>.
3. PESTANA, Marcio. *Lei Anticorrupção – Exame Sistematizado da Lei 12.846/2013*. São Paulo: Editora Manole, 2016. p. 04.

As disposições previstas nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, que instituíram mecanismos de **controle interno da gestão pública**, também dão sustentáculo constitucional à Lei Anticorrupção. Dessas normas decorre a possibilidade de cada ente ou Poder instituir mecanismos de controle interno que abrangem poderes investigatórios para apuração de ilícito contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do ente e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Daí decorre a possibilidade de responsabilização administrativa e de vários institutos criados pela Lei Anticorrupção.

Recentemente o Superior Tribunal de Justiça decidiu que inexistente inconstitucionalidade na Lei nº 12.846/2013 por suposta violação ao rol do art. 173, § 5º, da CF/88 que “não é taxativo (mas apenas prescreve um mínimo de responsabilização), de modo que não veda a elaboração de leis, disciplinando a responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos diversos das hipóteses nele veiculadas, como é o caso da Lei Anticorrupção”. (STJ. Resp. 1.803.585/RN. 2ª T. Rel. Min. Herman Benjamin. j. em 22.09.2020).

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

Fácil notar que a Lei não trata da responsabilidade civil do Estado, mas dos danos causados ao Estado por empresas (e seus agentes). O

Um recorte importante deve ser feito neste ponto. Ainda que se entenda que a lei protege o patrimônio e as funções públicas desempenhadas por pessoas jurídicas de direito privado (concessionárias e permissionárias), dada a impossibilidade dessas entidades instaurar os processos administrativos de responsabilização, atividade restrita à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 8º da Lei), só será possível a punição dos atos ilícitos praticados contra essas pessoas na esfera judicial.

Quanto a **administração pública estrangeira**, a lei fez previsão expressa e a conceituou no artigo 5º, § 1º, como os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

O § 2º equipara à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais, como são a ONU - Organização das Nações Unidas; UNESCO - Organização das Nações Unidas para educação, ciência e cultura; OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico; OMS - Organização Mundial da Saúde; OEA - Organização dos Estados Americanos; OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte; BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; FMI - Fundo Monetário Internacional; OMC - Organização Mundial do Comércio; e OIT - Organização Internacional do Trabalho.

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

Responsabilidade objetiva: A regra do nosso Direito, no assunto punição de atos contra a administração pública, é a responsabilidade subjetiva, exigindo comprovação de dolo ou culpa do infrator, isso pouco importando a esfera (administrativa, civil ou penal).

Como demonstrado antes, a Lei em comento inovou, preferindo, em relação ao sujeito ativo empresa (art. 1º), a responsabilidade extrapenal (civil e administrativa) objetiva, que se caracteriza pelo dever de reparar o dano independentemente de demonstração da culpa daquele que desempenhou a conduta ilícita. Basta, para a punição, o dano e o nexo de causalidade.

ilícito. Assim, é suficiente a imputação em face da pessoa jurídica sem a atribuição de qualquer ato à pessoa física, com simples exposição do ilícito como decorrente de atos cometidos por órgãos vinculados à empresa e que tenham produzido resultados revertidos em benefício do ente moral.

Em razão disso tudo, verifica-se a importância na adoção de programas de integridade ou *Compliance* que, embora não levem à isenção da responsabilidade pelo ato ilícito, quando efetivos atenuam as sanções cabíveis, como adiante será melhor examinado.

Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

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

§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.

Responsabilidade dos dirigentes:

Engana-se quem imagina que a responsabilidade (objetiva) da pessoa jurídica causadora do ato lesivo à administração pública isenta de imputação à pessoa física que, direta ou indiretamente, concorre para o ato.

A redação do art. 3º., além de repudiar o sistema da dupla imputação, anunciando a responsabilidade independente/autônoma das pessoas jurídica e física (§1º.)⁴⁴, alerta que a imputação dos dirigentes ou admi-

44. Marcio Pestana discorda, lecionando: “para ocorrer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, deverá precedentemente restar provada e escrutinada a conduta subjetivamente movida por dolo ou culpa grave dos seus agentes, dado que todas as ações consideradas lesivas à Administração Pública, tal como relacionadas no art. 5º. pressupõem uma conduta instruída, repita-se, por dolo ou culpa” (PESTANA, Marcio. *Lei Anticorrupção – Exame Sistematizado da Lei 12.846/2013*. São Paulo: Editora Manole, 2016. p. 12-13). Essa sua tese, com o devido respeito, não se sustenta diante da redação do art. 3º da Lei, em especial seu §1º. Lembramos, ainda, que nos crimes ambientais, os Tribunais Superiores vêm trabalhando exatamente com a responsabilidade independente, podendo ser punida somente a empresa ou somente o funcionário ou os dois, a depender do caso concreto (RE 548.181, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 19/06/2013).

nistradores será subjetiva, pressupondo dolo ou culpa (§2º.), como bem explica André Pimentel Filho:

Criou-se sistema de proteção à integridade da Administração Pública em que se distinguem os requisitos para responsabilização, a depender se se trata de pessoa física ou jurídica. Havendo ato irregular praticado no interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica, estará sujeita às punições previstas na Lei, de modo independente e autônomo da responsabilidade, subjetiva, por óbvio, do agente (pessoa física) que atuou em nome ou benefício da pessoa coletiva. Vê-se que em relação à responsabilização da pessoa jurídica não se perquire elemento subjetivo do agente, ou da entidade, bastando que fique constatado um dos atos irregulares descritos no artigo 5º da Lei, realizados no interesse ou benefício da pessoa jurídica, para gerar o efeito jurídico de imposição das sanções previstas na Lei.⁴⁵

Logo, concluímos:

Pessoa jurídica	Pessoa física
Responsabilidade objetiva (art. 2º)	Responsabilidade subjetiva (art. 3º, parágrafo segundo)
Dispensa prova de dolo ou culpa	Exige prova de dolo ou culpa

Se a conduta lesiva à administração, praticada pela pessoa física, corresponder também a crime, estará o infrator sujeito às duas sanções (penal e extrapenal). Não se trata, evidentemente, de violar o princípio *non bis in idem*, pois se constituem como infrações a ordenamentos jurídicos diversos (de direito penal e de direito administrativo), como, aliás, ocorre também com a aplicação de sanções penais e civis, quando da prática de crime de que resulta prejuízo⁴⁶.

45. FILHO, André Pimentel. *COMENTÁRIOS AOS ARTIGOS 1º. AO 4º DA LEI ANTICORRUPÇÃO. Lei Anticorrupção (organizadores: Jorge Munhos Sousa e Ronaldo Pinheiro de Queiroz)*. Salvador, Editora Juspodivm, 2015. p. 75.

46. Flávio Cardoso Pereira sintetiza a questão: “Por se tratar de esferas jurídicas subjetivas diversas, a concomitância de efeitos jurídicos restritivos não representará, uma vez concretizada, qualquer reiteração sancionatória inconstitucional, afastando-se a invocação da inobservância da proibição do *bis in idem*”. (PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime Organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. Belo Horizonte: Fórum. 2ª ed., 2017. p. 110).

Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.166/BA. Rel. Min. Castro Meira. 2ª T., j. em 7/8/2003, publicado no DJ em 8/9/2003.

A diferença deste tipo para aquele descrito no inciso III é que na figura ora em estudo a criação da pessoa jurídica é, em si mesma, fraudulenta ou irregular. Na figura do art. 5º, inciso III a dissimulação recai sobre os atos da pessoa jurídica ou interposta pessoa que logram enganar o Poder Público. Não há ali pessoa jurídica irregular.

Modificação irregular em contrato administrativo

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais.

O tipo em comento assemelha-se ao crime previsto no art. 337-H do Código Penal (antigo art. 92, e seu parágrafo único, da Lei 8.666/93), mas com redação mais enxuta:

Art. 5º. IV, “f”, Lei 12.846/13	Art. 337-H do Código Penal
Busca proteger a lealdade, isonomia e a concorrência nos certames.	Busca proteger a lealdade, isonomia e a concorrência nos certames.
Pune <i>obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais.</i>	Pune <i>Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade:</i> <i>Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.</i>

Relembre-se que, após a adjudicação, a regra é que o contrato celebrado pela Administração deve ser cumprido conforme pactuado, sendo sua alteração medida excepcional (art. 115 da Lei 14.133/2021 – nova Lei de Licitações, a qual deve, necessariamente, ser motivada pela autoridade administrativa competente. As causas legais de modificações e prorrogações dos contratos administrativos estão previstas no art. 124

Públicas - RDC instituído pela Lei 12.462/11 (doravante substituída no plano normativo pela Lei 14.133/2021 - nova Lei de Licitações).

Ora, como se nota, é a própria Lei cominando, ainda que de forma remetida (ou às avessas), penas outras, previstas em Leis especiais. Quando a cumulação de penas implicar nas sanções previstas na LAE e nas Leis de Improbidade e Licitações, não há que se alegar em “bis in idem”. Deve-se rememorar neste ponto que há julgados no STJ e TRF (1ª R) exatamente nesse sentido, ou seja, negando “bis in idem” na dupla condenação do acusado por danos causados ao patrimônio público, uma com fundamento na lei de improbidade administrativa, e outra, no âmbito do Tribunal de Contas.

No tocante à cumulatividade com as sanções da Lei de Improbidade, todavia, remetemos o leitor ao art. 30 à frente comentado.

Feita essa análise introdutória, vamos, agora, trabalhar a aplicação das duas penas cominadas na Lei Anticorrupção.

Pena de multa:

A primeira sanção anunciada no artigo em comento é a multa, que pode variar de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, não podendo jamais ser inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação. Não sendo possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).



ATENÇÃO: Os arts. 20 a 26 do Decreto Presidencial 11.129/2022, pormenorizam a sanção de multa, no tocante à apuração de sua base de cálculo, sua aplicação e execução.

A multa prevista na Lei Anticorrupção é sanção punitiva que opera como exigência de uma tutela efetiva para aqueles casos em que o ressarcimento, pelo equivalente ou em forma específica, mostra-se pouco idôneo para prevenir determinadas formas de ilícitos. Para Nelson Rosenvald, a pena civil perdeu a exclusiva conotação privatística e busca impedir que o agente, sob o cálculo do custo-benefício entre a sanção

Quadro comparativo entre Lei de Improbidade e Lei Anticorrupção Empresarial

Lei de Improbidade Administrativa (LIA)	Lei Anticorrupção Empresarial (LAE)
Lei 8.429/92 – com redação dada pela Lei 14.230/2021	Lei 12.846/13
<p>Finalidade Repressão de atos ímprobos, praticados por agentes públicos e eventuais particulares contra a Administração Pública nacional.</p>	<p>Finalidade Combate atos lesivos à Administração Pública (nacional ou estrangeira) praticados por particulares ou particulares e agentes públicos.</p>
<p>Sujeitos ativos Quaisquer agentes públicos, associados ou não com particulares.</p>	<p>Sujeitos ativos Quaisquer pessoas jurídicas e, eventualmente, seus dirigentes ou administradores.</p>
<p>ATENÇÃO: a configuração do ato de improbidade depende da presença de, pelo menos, um agente público como autor, coautor ou partícipe.</p>	<p>ATENÇÃO: não exige a presença de agente público como autor, coautor ou partícipe.</p>
<p>Sujeitos passivos Quaisquer órgãos da Administração Pública direta ou indireta <i>nacionais</i>. Igualmente podem ser vítimas as entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.</p>	<p>Sujeitos passivos Os mesmos órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, nacionais ou <i>estrangeiras</i>. Embora não previstas expressamente em lei, também podem ser vítimas as organizações internacionais financiadas ou mantidas com recursos públicos, como o MERCOSUL, Banco Mundial, ONU, etc.</p>
<p>Condutas O art. 9º anuncia uma série de atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito, mediante auferimento, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º lei.</p>	<p>Condutas Reza o art. 5º constituírem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:</p>