

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NA LEI ANTICORRUPÇÃO:
UMA ANÁLISE DA LEI 12.846/13 E SEUS ASPECTOS CONTROVERSOS**

IGOR FERNANDES VICENTE

Florianópolis

2018

IGOR FERNANDES VICENTE

**A RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NA LEI ANTICORRUPÇÃO:
UMA ANÁLISE DA LEI 12.846/13 E SEUS ASPECTOS CONTROVERSOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito, da Universidade
Federal de Santa Catarina, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr

Florianópolis

2018

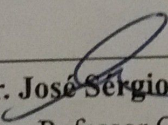
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC

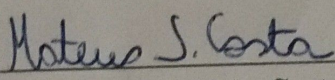
Aos 02 dias do mês de julho do ano de 2018, às 18h e 30 minutos, na Sala _____ do CCJ, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “A responsabilização da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção: Uma análise da Lei 12.846/13 e seus aspectos controversos”, elaborado pelo acadêmico Igor Fernandes Vicente, matrícula nº 13202740; perante a Banca Examinadora composta pelos membros Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, Msc. Matheus Stallivieri Costa e Msc. Gustavo Costa Ferreira, abaixo assinados, obteve aprovação com nota 9,5 (nota original cinco), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014

Aprovação Integral;
 Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador:

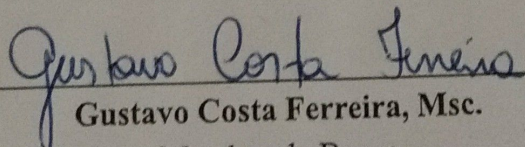
Florianópolis, 02 de julho de 2018.



Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam
Professor Orientador



Matheus Stallivieri da Costa, Msc.
Membro de Banca



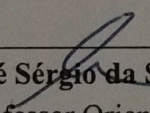
Gustavo Costa Ferreira, Msc.
Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

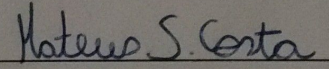
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “A responsabilização da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção: Uma análise da Lei 12.846/13 e seus aspectos controversos”, elaborado pelo acadêmico Igor Fernandes Vicente defendido nesta data e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 9,5 (NOVE E CINCO), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

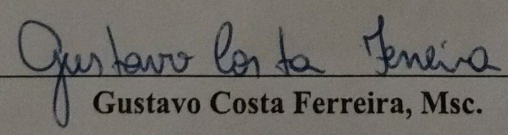
Florianópolis, 02 de julho de 2018.



Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam
Professor Orientador



Matheus Stallivieri da Costa, Msc.
Membro de Banca



Gustavo Costa Ferreira, Msc.
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Igor Fernandes Vicente

RG: 6.298.034

CPF: 098.862.429-06

Matrícula: 13202740

Título do TCC: A responsabilização da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção: Uma análise da Lei 12.846/13 e seus aspectos controversos.

Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, Igor Fernandes Vicente, acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, SC, 02 de julho de 2018.

Igor Fernandes Vicente
Nome do aluno

“I’d take the awe of understanding over the awe of ignorance any day.”
(Douglas Adams, “The Salmon of Doubt”)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Fabiana e Ricardo, responsáveis por me passar valores fundamentais e me dar o suporte necessário para alcançar meus objetivos, principalmente através da educação e do amor e carinho que sempre recebi.

Aos demais familiares, que sempre confiaram em mim e me motivaram, principalmente à minha avó, Nilza, que sempre cuidou de mim como uma segunda mãe.

Aos meus irmãos, Vitor e Lorenzo, que me motivam a ser uma pessoa melhor a cada dia para que possa servir de exemplo a eles e fazê-los seguir um caminho ainda melhor que o meu.

Aos meus amigos de sempre, que me apoiaram nos momentos mais difíceis e me proporcionaram as memórias mais alegres, bem como aos amigos conquistados na graduação, que fizeram estes anos passar em um piscar de olhos e abrandaram as dificuldades da jornada ao caminharem ao meu lado.

À minha namorada, Gabrielly, que esteve comigo durante a maior parte deste trabalho, me apoiando, motivando, depositando a sua confiança na minha capacidade e me ajudando a lidar com qualquer obstáculo que se apresentou.

Aos profissionais do Juizado Especial Criminal de São José e da 5ª Promotoria de Justiça de Palhoça, que me proporcionaram um crescimento pessoal imensurável nos períodos em que lá estagiei.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, o qual considero um exemplo de pessoa e profissional, pela ajuda e ensinamentos.

À Universidade Federal de Santa Catarina, pelo ambiente, pelas amizades e pelo ensino de excelência, público e gratuito, o qual tornou tudo isso possível.

RESUMO

O presente trabalho objetiva apresentar e analisar as discussões referentes à responsabilização das pessoas jurídicas na Lei nº 12.846, buscando-se uma conclusão acerca da natureza de tais responsabilidades e a possibilidade da aplicação da responsabilização objetiva. Assim, procura-se, através do exame da Lei como um todo, delinear seus limites de aplicação à luz de uma interpretação condizente com o Direito Contemporâneo no qual se insere. Com o fim de entender os motivos da aprovação da Lei da maneira que se apresenta e, por fim, definir suas peculiaridades que tanto causam discussão, divide-se o trabalho em três capítulos. No primeiro apresenta-se um conceito de corrupção e uma breve apresentação de esforços legislativos que objetivavam combatê-la. No segundo capítulo verifica-se a atuação internacional anticorrupção e a participação do Brasil em acordos internacionais, ainda observa-se a tramitação da Lei e alguns de seus aspectos destacados que, em que pese não sejam o foco deste trabalho possuem grande relevância. Por derradeiro, no último capítulo analisa-se regras básicas de responsabilidade para depois averiguar-se a natureza das responsabilidades previstas na Lei nº 12.846 e a possibilidade de aplicação da responsabilização objetiva. Neste sentido, adota-se a inteligência de que a responsabilidade reparatória possui natureza civil, podendo ocorrer de maneira objetiva, e que a responsabilidade punitiva, prevista por meio das sanções, possui natureza administrativa sancionatória, devendo respeitar princípios fundamentais que a impedem de dar-se de maneira objetiva, pois desta forma estaria desrespeitando o princípio da proporcionalidade, o qual manifesta-se no Direito Administrativo Sancionador por meio da constatação de culpabilidade.

Palavras chave: Corrupção. Lei Anticorrupção. Responsabilização de pessoa jurídica. Responsabilização objetiva.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ANTECEDENTES NOS ESFORÇOS CONTRA A CORRUPÇÃO	13
2.1. A CORRUPÇÃO NO BRASIL	13
2.2. AÇÃO POPULAR	19
2.3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA	25
2.4. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	30
3 A LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/13)	38
3.1. ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE CORRUPÇÃO	38
3.2. TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA	45
3.3. ASPECTOS DESTACADOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO	51
4 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS EMPRESAS NA LEI Nº 12.846/13	59
4.1. REGRA GERAL DE RESPONSABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	59
4.2. PREVISÃO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA NA LEI ANTICORRUPÇÃO	66
4.3. POLÊMICAS DA RESPONSABILIZAÇÃO NA LEI Nº 12.846	68
4.3.1. SOBRE A NATUREZA DAS RESPONSABILIZAÇÕES DA PESSOA JURÍDICA NA LEI Nº 12.846	68
4.3.2. SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA	73
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, tem como tema principal a possibilidade da responsabilização da pessoa jurídica conforme disposta na Lei nº 12.846, também conhecida como Lei Anticorrupção, relacionado principalmente à área do Direito Administrativo, mas com aspectos de Direito Civil, Penal e Constitucional, que apresentam imensa relevância no tratamento do tema.

A delimitação do tema é feita a partir de uma análise dos fundamentos e antecedentes da luta anticorrupção no Brasil que resultaram, por fim, na aprovação da Lei nº 12.846, para entender-se o contexto em que insere-se e posteriormente analisar-se alguns de seus principais aspectos, mormente o seu tratamento da responsabilização de pessoas jurídicas que cometem atos corruptos. Desta forma, procura-se uma delimitação da natureza das responsabilidades previstas e uma apreciação em relação à possibilidade de responsabilizar objetivamente as pessoas jurídicas da forma disposta na presente Lei, sobretudo sob uma visão constitucionalista.

Não há o que se contestar quanto a relevância do tema corrupção na atualidade, porquanto é habitualmente o foco de noticiários, debates, promessas políticas e até mesmo conversas do dia-a-dia. Nesse contexto, a busca, aparentemente eterna, de soluções para tal problema apresenta-se na forma de diversos esforços que visam coibir e punir atos corruptos. Assim, mostra-se evidente a necessidade de uma produção legislativa que seja efetiva no combate à corrupção, reparando-se os danos por ela causados e responsabilizando devidamente seus causadores. Destarte, a Lei nº 12.846 figura como uma tentativa de resposta a essas carências apontadas. Contudo, exige-se a devida observação de direitos e garantias indispensáveis, não se adotando a ideia de responsabilizações desmedidas simplesmente para atender aos anseios punitivistas daqueles que, com certa razão, indignam-se com a situação de crise política.

Portanto, nessa esteira de delinear a devida aplicação da Lei aqui estudada, formula-se o seguinte problema principal: Em que medida é possível aplicar a responsabilização da

pessoa jurídica da forma disposta na Lei 12.846? Como resposta a este problema, a hipótese básica formulada é a seguinte: É possível a responsabilização objetiva da pessoa jurídica no âmbito civil, consistente na reparação do dano que resulta do ato lesivo, no entanto, não é possível responsabilizar a pessoa jurídica objetivamente de forma punitiva, sob uma natureza de Direito Administrativo Sancionador, pois desta forma.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que, no Direito contemporâneo é inviável acreditar que as normas encerram-se em si mesmas, bastando à sua aplicação o seu devido processo de produção e uma leitura isolada. É preciso que a norma ponha-se mediante uma interpretação e adequação aos preceitos constitucionais, regentes do Direito como um todo.

O método de abordagem utilizado nesta pesquisa é o dedutivo, partindo-se de uma análise das responsabilizações previstas na Lei nº 12.846 e um cotejo de entendimentos diversos manifestados em relação a ela para entender-se os preceitos aplicáveis à sua interpretação. A técnica de pesquisa adotada é a bibliográfica, utilizando-se fontes primária e secundárias.

O trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo introduz um entendimento do conceito de corrupção, suas causas e efeitos, sobretudo na realidade brasileira, objetivando justificar a necessidade de prevenção, inibição e punição de atos corruptos. Depois, passa-se a uma breve verificação dos esforços legislativos anticorrupção anteriores à aprovação da Lei nº 12.846 e a sua utilidade na resolução deste enorme problema.

O segundo capítulo primeiramente apresenta os movimentos internacionais voltados ao combate à corrupção e a participação do Brasil em tais ações, por meio da ratificação e promulgação de alguns tratados que versam sobre o tema. Em seguida, analisa-se a tramitação da Lei nº 12.846 e as razões de sua produção e aprovação para, por fim, apreciar-se alguns aspectos destacados da Lei que, apesar de não serem o foco do presente trabalho, possuem tremenda relevância e não poderiam ser ignorados.

O terceiro capítulo inicia-se analisando elementos da responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, os quais são necessários à análise da responsabilidade prevista na Lei aqui estudada. Após, apresenta-se a disposição de tais responsabilidades na Lei para, finalmente, apreciar-se as discussões que ocorrem em razão dela, notadamente quanto à natureza das responsabilizações e a possibilidade de estas ocorrerem de maneira objetiva.

Por fim, cumpre salientar que a aprovação da presente monografia não representa a concordância do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do Curso de Graduação em Direito/UFSC com os conceitos, abstrações e conclusões em que se baseia o estudo ou que nele são apresentados.

2 ANTECEDENTES NOS ESFORÇOS CONTRA A CORRUPÇÃO

2.1. A CORRUPÇÃO NO BRASIL

A estruturação da vida em sociedade que propiciou ao ser humano inúmeros avanços e conquistas vem, infelizmente, acompanhada da possibilidade de sua desvirtuação. Quando indivíduos ou grupos de indivíduos praticam atos visando auferir vantagens às custas do bem comum, principalmente utilizando-se de sua posição de poder, seja ele político ou econômico, é possível enxergar a ocorrência do que é conhecido por corrupção.

No ordenamento jurídico brasileiro o termo corrupção aparece como um tipo do nosso Código Penal, em sua forma ativa e passiva. A corrupção passiva é prevista no artigo 317 do CP e ocorre com a conduta de “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”, já a corrupção ativa, disposta no artigo 333 da mesma norma, consiste em “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. Neste âmbito, visualiza-se portanto a deturpação ou tentativa de deturpação de uma função, pretendendo receber uma vantagem que se mostra indevida.

Ocorre que, apesar desta limitação legal do termo, o entendimento generalizado de seu significado é mais amplo, referindo-se a seu sentido lato, o de deterioração, putrefação, principalmente da ética e moral dos indivíduos ou instituições. A consciência popular atribui a prática de atos corruptos em especial aos agentes e órgãos públicos, aproximando-se portanto da conduta prevista no artigo 317 do Código Penal, mas ainda mais aos chamados atos de improbidade.

Estes atos de improbidade administrativa, disciplinados pela Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, podem ser cometidos por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou

custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Já em relação aos atos em si considerados ímprobos, o artigo 9º da supramencionada lei expõe uma lista de atos praticados pelos agentes já citados que importam em seu enriquecimento ilícito, o artigo 10 dá conta dos atos que causam lesão ao erário e o artigo 11 amplia o rol ao aludir aos atos que atentam contra princípios da administração pública ao violar alguns deveres desta. Estes atos, no entanto, serão tratados mais a fundo posteriormente.

Importa ressaltar que ao observar a lei penal e a lei de improbidade brevemente, as descrições de conduta parecem assemelhar-se, bem como muitas condutas coincidem com ambas. Contudo, as mencionadas leis importam em penas independentes entre si, porquanto o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa explicita que as penas desta lei ocorrem com independência das sanções penais, civis e administrativas previstas em legislação específica, bem como o artigo 37 § 4º da Constituição da República prevê que as sanções à prática de atos de improbidade ocorrerão sem prejuízo da ação penal cabível.

Desta forma, é possível depreender, principalmente em virtude do texto constitucional, que a responsabilidade pela corrupção explicitada no Código Penal difere da responsabilidade em razão dos atos de improbidade. Esta segunda por alguns é considerada de natureza civil, conforme se extrai das palavras de Fazzio Junior (2012, p. 421):

A natureza civil da ação de improbidade administrativa advém de norma constitucional. No § 4º do art. 37, em sua parte final, ao cunhar a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”, o constituinte indiretamente diz que a ação, para a imposição das sanções que enumera, é civil.

Já Osório a considera como pertencente ao Direito Administrativo, na forma de uma sanção administrativa (2012, p. 10-11):

O ilícito previsto no artigo 37, parágrafo 4º, da CF, e logo detalhado na Lei 8.429/92, é definido pelo Direito Administrativo. Eis aqui a fonte de uma série de confusões, pois não se indaga, normalmente, qual o ramo jurídico que disciplina infrações e sanções da Lei de Improbidade e, com isso, segue o estéril debate sobre natureza cível ou penal. Até parece que esses ramos jurídicos dividem todo o universo normativo. E com essa simplificação errônea, sustenta-se, frequentemente, que a improbidade seria uma categoria “cível”, quando resulta notório que não é o Direito Civil que disciplina tal matéria no plano das infrações e sanções. Em realidade, não se trata de ilícito civil ou penal, mas de ilícito administrativo em um sentido mais largo desta

expressão. Nesse diapasão é o conceito que ofertamos, desde 1999, sobre sanção de Direito Administrativo ou sanção administrativa lato sensu.

Porém, ainda que haja uma distinção legal entre corrupção e atos de improbidade, não se pode olvidar que o tema é de relevância para toda a coletividade, ultrapassando em larga margem a esfera de discussão meramente jurídica, alcançando um ambiente em que os termos se confundem e são tratados como sinônimos ou se atribui o significado de um ao outro. Destarte, uma forma de encarar a correlação entre os vocábulos é a concepção de Adriano Soares da Costa, o qual aduz que “Improbidade administrativa é o termo técnico para designar atos de corrupção na esfera pública, os quais podem ou não ter consequências patrimoniais” (1998, p. 85, apud COSTA, 2005, p. 02). Assim, apresenta-se um entendimento, similar àquele da consciência popular, no qual a improbidade é, em verdade, uma designação para a corrupção, no sentido de deturpação, no âmbito público.

Entretanto, ao limitar-se a definição de práticas corruptivas aos agentes públicos estaria cometendo-se verdadeira injustiça, pois desta forma se puniria apenas o sujeito passivo nas relações corruptas em que há também a participação de um sujeito ativo. Mesmo que a corrupção possa ocorrer por mera ação dos agentes públicos, como por exemplo quando apossam-se de dinheiro público ou utilizam-no a seu favor de forma inadequada, a realidade é que verifica-se por muitas vezes a concorrência de sujeitos privados na atuação ímproba, designadamente aqueles que oferecem a peita, que corrompem os agentes para praticarem suas vontades, que negociam apoio em troca de vantagens, que fraudam contratos, entre outras práticas corruptas. Nesse quadro, evidente que destacam-se as pessoas jurídicas, sobretudo as grandes empresas, pois estas têm a possibilidade de exercer grande influência econômica, bem como possuem variados interesses que se relacionam ao Poder Público, como em relação a impostos, benefícios ou contratos propriamente ditos com a Administração Pública. Ademais, tirante a corrupção ligada diretamente ao Poder Público, essa pode ocorrer também apenas entre sujeitos privados, abrindo um leque maior ainda de possibilidades, que no entanto não serão o foco deste trabalho.

Corroborando com esta perspectiva, convém expor a visão de Nucci (2015, p. 03):

A corrupção caracteriza-se, nitidamente, pela negociata, pelo pacto escuso, pelo acordo ilícito, pela depravação moral de uma pessoal [*sic*], gerando, muitas vezes, imensos estragos ao Estado. Mas a corrupção não se limita às fronteiras da Administração Pública, pois corre solta no ambiente privado,

em particular, no cenário de empresas particulares. As maiores do mundo, que se autointitulam *honestas*, são surpreendidas, de tempos em tempos, imersas na podridão dos negócios mal vistos e ilegais.

Assim, a fim de evitar imprecisões, é necessário revelar que serve ao presente trabalho encarar o termo corrupção em um sentido amplo, abarcando as mais diversas condutas desvirtuantes, sobretudo as que ofendem a Administração Pública, mas não só aquelas praticadas por seus agentes. Motivação precípua a essa decisão é o tratamento adotado pela Lei nº 12.846/13, conhecida por Lei Anticorrupção, que aqui se pretende analisar, a qual, conforme se apreciará mais adiante, apresenta vasto rol de atos lesivos à Administração Pública, os quais podem, seguramente, ser intitulados atos corruptos, além de tratar especificamente de atos cometidos por pessoas jurídicas em geral.

Superada esta questão, cabe evidenciar alguns aspectos destacados da corrupção, mormente suas causas e impactos.

Denota a História que desde as mais antigas formas de organização social convive-se com deturpações éticas e morais e, em consequência, a tentativa de combate a estas. De forma a expor a antiguidade desta adversidade, convém citar o caso de Roma, conhecida como berço da civilização ocidental, a qual já apresentava problemas como suborno e compras de voto, práticas corruptas que ainda perpetuam-se.

Revelando exemplo da dimensão das práticas corruptas em Roma, importa apresentar o relato do historiador Guglielmo Ferrero (apud FERRAZ, 1988, p. 39):

A abundância de candidatos – registra o historiador – não causou, porém, tanto escândalo, como a selvagem luta de ambições e cobiças que se verificou de uma hora pra outra. Roma não conhecera, ainda, desvairio igual. Todos os magistrados em exercício exigiram dinheiro dos concorrentes sob promessa de favores.

Atentando-se às causas da corrupção, tem relevância o estudo de Maquiavel, o qual analisou a política romana com a intenção de extrair da História conhecimentos pertinentes à política italiana de sua época. Em sua obra “Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio”, traçou interessante anotação acerca dos motivos das práticas escusas objetivando a posse de bens e poder, o qual demonstra-se valoroso inclusive à situação hodierna (MACHIAVELLI, 1994, p. 16):

É natural dos homens não se considerarem proprietários tranquilos a não ser quando podem acrescentar algo aos bens de que já dispõem. É preciso considerar, também, que quanto mais um indivíduo possui, mais aumenta seu poder; é mais fácil para ele provocar alterações da ordem. E, o que é bem mais funesto, sua ambição desenfreada acende o desejo de posse no coração dos que não o tinham, seja como vingança, para despojar os inimigos, seja para compartilhar as honrarias e riquezas de que querem fazer uso ilícito.

Percebe-se portanto, através deste comentário, que a principal causa das práticas corruptas é a manutenção ou obtenção de bens e poder. Porém, é evidente que para a ocorrência da corrupção não basta a inclinação natural, pois se fosse o caso todos a praticariam a todo momento e a vida em sociedade tornar-se-ia inviável, necessitando considerar-se diversos outros fatores que a favoreçam, como a aceção social, a impunidade, a facilidade, entre outros que possuem tremenda relevância mas que demandariam estudo mais aprofundado.

No caso específico do Brasil, o patrimonialismo é apontado como uma das principais causas da corrupção, sendo por muitos considerado uma herança da colonização portuguesa que se encontra enraizada culturalmente. É neste molde o saber de Filgueiras (2009, p. 388):

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico.

Em relação aos impactos, estes são perceptíveis na realidade brasileira, na medida em que prejudicam as contas e o devido atendimento ao interesse público. Inúmeros casos de corrupção envolvendo dinheiro público são revelados nos noticiários rotineiramente, evidenciando desfalques econômicos numerosos que certamente refletirão na apropriada atuação da Administração. Ademais, além dos escândalos aviltantes e amplamente noticiados, ocorrem pequenas práticas corruptas cujas consequências somadas certamente alcançariam um valor considerável.

Para além dos efeitos já citados, há também a significativa quebra de confiança entre a população e o Estado, bem como os que a ele se relacionam. Neste aspecto, assim enxerga Carvalhosa (2015, p. 85):

No Brasil a população considera que qualquer autoridade é corrupta e que todas as pessoas jurídicas que contratam com os governos nos três níveis federativos são integrantes desse concurso criminoso, seja pela prática da corrupção comissiva pura, seja quando se submete dócil e prazerosamente à corrupção comissiva omissiva.

Resultando desta situação percebe-se inclusive risco à democracia, em razão do descontentamento dos cidadãos com seus representantes, afinal, visualiza-se que até mesmo o modelo democrático é utilizado por agentes corruptos como forma de perpetuar as práticas e garantir seu poder, por meio da compra de votos, tráfico de influências, desvio de verbas públicas e outras ações que desvirtuam de suas obrigações. Assim, não fica difícil perceber que aos olhos leigos a situação deturpada poderia ser resultado da forma de governo, fazendo com que anseiem por uma mudança e abrindo espaço a ideias antidemocráticas, por mais que representem indubitável regresso.

Carvalhosa expõe ainda um cenário exemplificativo dos efeitos nocivos da corrupção nos agentes públicos, demonstrando o poder corrosivo que ela possui (CARVALHOSA, 2015, p. 84):

Os agentes administrativos, legislativos e judiciários corrompidos alteram completamente sua conduta no exercício de suas funções e atribuições.

Nesse ambiente, o agente público passa a gerir a coisa pública, apenas voltado à perpetração e à continuidade dos delitos de corrupção que a mesma proporciona. O interesse público é inteiramente relegado. Aquilo que na gestão pública não se enquadra no universo corrompível não interessa. E, em consequência, os setores públicos envolvidos são inteiramente deturpados em razão da prática corruptiva.

De toda forma, a corrupção envolvendo agentes da Administração Pública representa uma quebra de diversos princípios regentes desta, solapando a organização do Estado. Ao praticar atos corruptos, os agentes estão atuando em inconformidade com princípios basilares como a legalidade, o interesse público e por muitas vezes a impessoalidade.

Contudo, seria ingênuo acreditar que a corrupção é problema exclusivo de nossa nação. Na realidade, apesar de o Brasil apresentar uma enorme dificuldade de superar e combater as práticas corruptas, certamente esta não é uma questão exclusivamente cultural pois trata-se de adversidade presente no mundo inteiro, configurando grande obstáculo ao desenvolvimento de diversas nações. Com o intuito de verificar a situação brasileira em comparação a outros países é possível adotar o Índice de Percepção da Corrupção apresentado pela Transparência Internacional, uma organização internacional que visa o combate a corrupção em escala global.

Em que pese as críticas ao índice (ABRAMO, 2005, p. 33-37), este mostra-se como uma das raras medições de níveis de corrupção em nível internacional. De acordo com a última edição, divulgada em 2017, o Brasil aparece em 96º lugar dentre 180 países, apresentando uma pontuação de 37, em uma escala de 0 a 100 em que 0 se refere a altamente corrupto e 100 a altamente íntegro. Este demonstra-se um resultado decepcionante, pois ao se aproximar da parte de baixo da escala, o Brasil transparece ao mundo uma percepção elevada de níveis de corrupção, possivelmente afastando investimentos de grandes empresas ou até mesmo a atuação de organizações internacionais, temendo que as verbas sejam desviadas de seu interesse original.

Contudo, no tocante à percepção e divulgação de casos de corrupção que se nota atualmente, é necessário cautela ao concluir que aqueles sejam resultados diretos de um aumento destes, afinal, por se tratar de prática velada, é difícil medir objetivamente o número de casos. O que se pode afirmar seguramente é que a democratização aliada a um maior acesso à informação pela população aumentaram o interesse e a possibilidade de fiscalização, importando em maior facilidade de desvendar improbidades.

Apresentado brevemente este cenário, é notória a precisão de ferramentas que combatam a corrupção. Neste sentido, diversos são os esforços, desde instrumentos de controle da Administração Pública até acordos internacionais, objetivando a prevenção, punição, e, principalmente, o ressarcimento dos danos causados, porquanto estes afetam toda a sociedade, sendo por diversas vezes irreparáveis.

2.2. AÇÃO POPULAR

Considerando-se a relevância da corrupção, mormente nos momentos em que afeta o erário, enxergam-se importantes institutos visando combater a sua ocorrência. Nesta esteira, os instrumentos de controle da Administração apresentam-se como esforços valorosos para assegurar a não deturpação do Poder Público, atribuindo ao Poder Judiciário, Legislativo, ao povo e à própria Administração formas de fiscalizar a ocorrência de atos lesivos, inclusive requisitando a sua anulação e a apropriada reparação dos danos decorrentes destes.

Desta forma, o controle da Administração encontra-se pretendendo certificar que a atuação da Administração realize-se em conformidade com os princípios que a regem e consequentemente evitando a ocorrência de corrupção, pois esta apresenta-se com a desvirtuação e inobservância destes princípios. Sobre seus objetivos, leciona Di Pietro (2013, p. 808):

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Ressalta-se que este controle refere-se a Administração Pública em seu sentido amplo, não apenas ao Poder Executivo mas também aos demais Poderes enquanto em exercício de atividade administrativa. Trata-se também de poder-dever dos órgãos ao qual é atribuído, porquanto representa garantia do devido cumprimento dos deveres da Administração, revelando-se como verdadeiro princípio indispensável à execução das atividades administrativas.

O controle portanto pode ocorrer de diversas maneiras, podendo ser classificado, em relação ao órgão que o exerce, como controle administrativo, legislativo ou judicial. Em relação ao controle judicial, este é exercido pelo Poder Judiciário, com a função de analisar os atos da Administração Pública, mas somente no que tange a legalidade, garantindo que estes atos estejam balizados pela lei e pela Constituição, mormente os princípios fundamentais da administração, mas sem adentrar no chamado mérito administrativo, que corresponde a aspectos discricionários, pois de outro modo estaria invadindo a atribuição de outro Poder e desrespeitando a tripartição prevista constitucionalmente (CF/88, art. 2º).

Nesse contexto de controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário figura o instituto da Ação Popular como valioso instrumento na luta anticorrupção. Esta ação, com raízes que datam desde o Direito Romano, onde através da *actio popularis* um indivíduo podia pleitear interesses da comunidade, representa a relevância da efetiva participação popular na fiscalização e controle do Poder Público, atribuindo ao povo a possibilidade de provocar o Poder Judiciário para que proteja ou repare o patrimônio comum.

Em um breve esboço histórico do instituto no Brasil, é certo afirmar que na Constituição Federal de 1934 já existia previsão da ação popular, em seu art. 113, nº 38, que dispõe: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.” demonstrando um instituto elaborado com o intuito de corrigir e prevenir os danos ao bem do Estado, representado pelos entes federativos que constam como sujeitos passivos legítimos, considerando-se tal bem como de interesse aos cidadãos em sua totalidade e por isso trazendo estes a posição de parte legítima para pleitear sua devida reparação. É indubitável, ainda, que muitos dos danos são decorrentes de ações ímprobas dos agentes estatais e de casos de corrupção, revelando a ligação desse instituto ao esforço anticorrupção.

Com o advento do Estado novo, a ação popular foi deixada de lado na Constituição de 1937, porém, retornou na Carta Constitucional de 1946, inclusive com um rol ampliado de sujeitos passivos, dispondo desta forma, em seu art. 141 §38 “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.”. Acrescendo, portanto, as figuras das entidades autárquicas e sociedades de economia mista.

Embora já estivesse prevista na constituição de 1946, somente com a efetiva Lei nº 4.717 de 1965 que a expressão “Ação Popular” foi empregada na norma escrita. Destaca-se porém que, apesar de regulado apenas 19 anos depois, o instituto já era empregado com base apenas na disposição constitucional (DI PIETRO, 2014, p. 882).

Posteriormente, a Constituição de 1967, apesar do conturbado cenário político da época, manteve o instituto, dispondo em seu art. 150 §31 que “Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades

públicas.”, ocorrendo portanto outra alteração no polo passivo, desta vez utilizando-se do termo “entidades públicas”.

Trazendo, finalmente, ao contexto atual, temos a carta magna de 1988, que, sob a égide de um pensamento mais moderno, atualizou a ação popular, expandindo o seu objeto, dispondo, em seu art. 5º LXXIII, da seguinte forma:

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

Atualmente portanto, a ação popular trata-se de ação civil prevista constitucionalmente e em lei própria que pode ser movida por qualquer cidadão objetivando proteger o patrimônio público, a moralidade administrativa e o meio ambiente mediante anulação de atos que os lesem. Neste sentido é a exposição de Di Pietro (2014, p. 883):

Ação popular é a ação civil pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão.

Restam, desta forma, necessários alguns pressupostos para o ingresso em juízo da ação popular, além das condições gerais da ação, quais sejam a qualidade de cidadão no sujeito ativo, a ilegalidade e a lesividade do ato. O primeiro pressuposto, de acordo com o artigo 1º §3º da Lei nº 4.717, é preenchido por meio do título eleitoral, ou seja, a ação popular deve ser movida por cidadão ativo, o eleitor.

O segundo pressuposto, da ilegalidade, concerne ao objeto da ação, desta forma, cabe a ação popular contra atos nulos e anuláveis. Em seu artigo 2º a Lei da Ação Popular expõe que os atos lesivos são considerados nulos em casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos ou desvio de finalidade. No artigo 3º, a lei apresenta os atos anuláveis, alusivos aos casos em que ocorrem vícios além dos elementos administrativos, como erro, simulação, fraude, entre outros. Contudo, no artigo 4º apresenta casos em que, embora não indiquem ocorrência de ilegalidade, importariam em atos nulos.

O entendimento de Di Pietro é na razão de que a ação popular se estende não somente aos casos em que há a ilegalidade propriamente dita, mas também quando há a presença de imoralidade. Neste sentido, leciona (DI PIETRO, 2014, p. 884):

A Lei nº 4.717/65, embora definindo os atos nulos (art. 2º) e os atos anuláveis (art. 3º), dando a impressão de que exige demonstração de ilegalidade, no artigo 4º faz uma indicação casuística de hipóteses em que considera nulos determinados atos e contratos, sem que haja qualquer ilegalidade, como, por exemplo, no caso de compra de bens por valor superior ao corrente no mercado, ou a venda por preço inferior ao corrente no mercado. Trata-se de hipóteses em que pode haver imoralidade, mas não ilegalidade propriamente dita.

[...]

Quanto à imoralidade, sempre houve os que a defendiam como fundamento suficiente para a ação popular. Hoje, a ideia se reforça pela norma do artigo 37, caput, da Constituição, que inclui a moralidade como um dos princípios a que a Administração Pública está sujeita. Tornar-se-ia letra morta o dispositivo se a prática de ato imoral não gerasse a nulidade do ato da Administração. Além disso, o próprio dispositivo concernente à ação popular permite concluir que a imoralidade se constitui em fundamento autônomo para propositura da ação popular, independentemente de demonstração de ilegalidade, ao permitir que ela tenha por objeto anular ato lesivo à moralidade administrativa.

Já em relação a lesividade, esta gera controvérsias quanto a sua necessária comprovação. Existindo entendimentos que consideram suficientes ao ingresso da ação popular somente a ilegalidade ou a lesividade, outros que consideram necessária a demonstração da lesividade e ainda os que julgam que quando ocorre ilegalidade ou imoralidade há, por consequência, a lesividade concreta ou presumida. Esta última hipótese é a interpretação de Carvalho Filho (2015, p. 1092-1093):

Se o legislador considerou passíveis de ação popular atos nulos e anuláveis, ao mesmo tempo em que se preocupou em proceder à enumeração de várias hipóteses consideradas como de nulidade (art. 4º), com certeza as reputou sempre concreta ou presumivelmente lesivas, seja material seja moralmente.

Os integrantes do polo passivo da ação popular são aquelas entidades referidas no artigo 1º da Lei nº 4.717 cujo patrimônio se deseja proteger, os diretamente responsáveis pelos

atos lesivos e os beneficiários diretos destes. Há portanto a ocorrência de um litisconsórcio passivo necessário na Ação Popular.

As pessoas jurídicas referidas no artigo 1º, embora devam necessariamente ser citadas e integrar o polo passivo, tem a opção de contestar a ação, mantendo-se como sujeito passivo, abster-se de contestar ou atuar ao lado do autor da ação, quando isso se configure útil ao processo.

Apesar de possuir a competência específica de promover a Ação Civil Pública, a qual se examinará mais adiante, o Ministério Público também possui função importante na Ação Popular. A este respeito, a Lei nº 4717 lhe atribui obrigações como a de acompanhar a ação e apressar a produção da prova e promover a responsabilidade civil ou criminal dos autores da lesão.

Concedido o pedido da Ação Popular, deverá ser reconhecida a legalidade, importando em desconstituição do ato lesivo, pretendendo-se restaurar a situação legal anterior. No caso de o ato lesivo acarretar em lesão patrimonial, em pecúnia, a sentença terá também caráter condenatório, responsabilizando os agentes na forma do artigo 14 § 4º da Lei nº 4.717, visando a reparação do dano.

Embora não prevista inicialmente, a Lei nº 6.513 de 1977 inseriu a possibilidade de cabimento de liminar em Ação Popular ao introduzir no artigo 5º da Lei nº 4.717 o seu § 4º, o qual dispõe que “na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado”. Este cabimento de suspensão liminar do ato mostra-se deveras importante visto que permite a prevenção de danos, os quais muitas vezes seriam irreparáveis, que possam ser causados por atos lesivos. Cabe citar a observação de Carvalho Filho quanto ao âmbito de aplicação desta liminar, considerando que o dispositivo menciona apenas a defesa ao patrimônio público mas que em realidade deve atentar-se aos outros bens tutelados pela Ação Popular conforme o atual texto constitucional (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1093):

Embora a lei só se tenha referido à proteção do patrimônio público, e isso porque a Constituição de 1946 em que se baseou só aludia a esse bem jurídico, é de se entender que a medida *initio litis* seja concedida ainda que a pretensão se dirija à tutela dos demais bens jurídicos mencionados na vigente Constituição, bastando apenas que estejam presentes os pressupostos necessários à concessão da medida. Essa é a interpretação que decorre do sentido lógico da providência cautelar em conjugação com a tutela jurisdicional hoje vigorante.

No âmbito da Administração Pública, é incontestável que o desrespeito aos seus princípios fundantes importam em uma atuação corrupta, pois significa verdadeira desvirtuação da devida atividade estatal. A fuga à legalidade, a afronta à moralidade, o abandono do interesse público em prol do interesse particular, a pessoalidade na prática administrativa são alguns dos diversos modelos de atuação corrupta. Desta forma, os meios que exercem seu controle são efetivas ferramentas no combate à corrupção, porquanto evitam e punem a atuação deturpada.

Tendo em vista o ambiente democrático do Estado brasileiro, mostra-se fundamental a participação popular na luta anticorrupção. Destarte, é visível a relevância do instituto da ação popular, como ferramenta garantidora do exercício do direito de cidadania e inclusive representando, através do controle da Administração Pública, a soberania popular. Assim entende Moraes (2016, p. 144):

A ação popular, juntamente com o direito de sufrágio, direito de voto em eleições, plebiscitos e referendos, e ainda a iniciativa popular de lei e o direito de organização e participação de partidos políticos, constituem formas de exercício da soberania popular (CF, arts. 1º e 14), pela qual, na presente hipótese, permite-se ao povo, diretamente, exercer a função fiscalizatória do Poder Público, com base no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a *res pública* (República) é patrimônio do povo.

É inestimável portanto a possibilidade oferecida pelo ordenamento jurídico brasileiro de um indivíduo provocar, em prol do interesse coletivo, a atuação do Poder Judiciário para que se assegure a correta e eficiente atuação da Administração Pública, atentando-se aos princípios que deveriam nortear a atividade do Estado e proporcionar um desenvolvimento social, mas que muitas vezes são obstruídos por agentes que, em detrimento do bem comum, agem ignorando-os ou distorcendo-os.

2.3. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Ainda nos meios de controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário, a Ação Civil Pública se manifesta como crucial meio de oposição às práticas corruptas. Como já explanado anteriormente, ao utilizar-se um instrumento de controle, se está proporcionando a

garantia de correta atuação pública, a qual do contrário estaria a mercê das práticas corruptas desvirtuantes e, caso não houvesse possibilidade de controle externo, a corrupção por completo restaria incorrigível. Impende destacar porém que a Ação Civil Pública não constitui somente forma de controle da Administração, já que pode ser intentada tanto contra pessoa pública quanto privada.

Sua primeira manifestação ocorreu na Lei Orgânica do Ministério Público de 1981, a qual incluiu entre as funções institucionais do Ministério Público a promoção da Ação Civil Pública, porém, sem determinar de que modo esta se procederia. Somente em 1985, com a Lei nº 7.347, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, que esta ação foi devidamente definida. Ademais, na Constituição de 1988, foi novamente apontada como atribuição institucional do Ministério Pública, por meio de seu artigo 129, III.

Apesar de a Lei nº 7.347 primeiramente apresentar um rol taxativo de bens tutelados, após a previsão constitucional, que dispunha que a Ação Civil Pública seria promovida para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, este rol passou a ser considerado exemplificativo, porquanto a Lei Maior ampliava sua atribuição. Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, a Lei nº 7.347 sofreu algumas alterações, entre elas a adequação de seu artigo 1º à letra constitucional, passando a manifestar, em seu inciso IV, a proteção a qualquer outro interesse difuso ou coletivo que já não citado na lei.

Qualificando estes interesses, empresta-se a definição exposta no Código de Defesa do Consumidor, o qual identificou, em seu artigo 81, inciso I, os interesses difusos como aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; e em seu artigo 81, inciso II, os interesses coletivos como aqueles transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Ou seja, interesses difusos referem-se àqueles cujos titulares estão ligados apenas por uma circunstância de fato, são indetermináveis e sua única relação jurídica é esta circunstância, como por exemplo a compra de um produto com defeito oculto, a qual une estes consumidores pelo interesse difuso de reparação pelo produto danificado. Já os interesses coletivos são aqueles cujos titulares estão ligados por uma relação jurídica prévia,

pertencem a uma categoria determinada ou determinável de pessoas, como por exemplo uma associação.

Delineando a função da Ação Civil Pública, valorosas são as palavras de MACIEL (2002, p. 15):

A Ação Civil Pública tem caráter de direito social, o qual seria um “*tertium genus*”, que não seria público nem privado. Seria o direito destinado a amparar os “hipossuficientes”, os quais seriam as pessoas mais frágeis na relação jurídica, mas levando-se em conta que toda ação jurídica é pública, porque proposta perante o Estado. Como na Ação Civil Pública temos a legitimidade concorrente e extraordinária - a possibilidade de estar em juízo para defender interesse de outros em nome próprio -, podendo focar o seu conceito na legitimidade *ad causam* e no objeto que esta tutela - “interesses difusos” -, assim sendo, é o direito de terceiros, legitimados, provocarem a tutela jurisdicional em nome próprio, defendendo os interesses supra-individuais, amparado no direito social da coletividade.

No entanto, impende ressaltar novamente a impossibilidade de intromissão nas incumbências exclusivas de outros poderes, pois caso contrário se estaria desrespeitando o preceito constitucional de tripartição dos poderes (CF/88, art. 2º). Esta observação merece ser feita em virtude de a Ação Civil Pública ser, por vezes, promovida de modo equivocado, neste sentido é a inteligência de Carvalho Filho (2015, p. 1107-1108):

A despeito da relevância da tutela dos interesses transindividuais no sistema jurídico atual, não pode a ação civil pública espelhar mecanismo para a formulação de pretensões visando à ingerência em políticas públicas a cargo da Administração. De um lado, o Judiciário não pode executar funções conferidas aos órgãos administrativos e, de outro, a gestão dos interesses públicos, a fixação de prioridades, a execução dos orçamentos e outras atividades correlatas são da competência privativa da Administração. É preciso, pois, conter eventuais abusos na utilização da ação civil pública, sob pena de seu descrédito e enfraquecimento.

Realizada esta apresentação inicial, fica aparente a primeira peculiaridade da Ação Civil Pública, a saber, a posição do Ministério Público como sujeito ativo, conquanto não seja o único habilitado para tal. Nesse passo, impende sublinhar de início a pertinência de tal instituição na defesa da sociedade e, mais especificamente, no combate à corrupção.

O Ministério Público trata-se de instituição permanente prevista na Constituição, a qual lhe incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Não cabem aqui discussões quanto a sua natureza, tendo em vista

que são abundantes, importando apenas a caracterização de sua independência política e funcional e o apontamento de seu papel, devendo atuar como efetivo patrono da sociedade. Neste sentido, possuindo entre suas atribuições a defesa dos interesses sociais (CF, art. 127) e a proteção do patrimônio público (CF, art. 129, inciso III), é evidente que a corrupção, sabida causadora de imenso dano a ambos, manifesta-se como adversidade bastante pertinente ao Ministério Público.

Concluída esta breve exposição da conexão entre o Ministério Público e o combate à corrupção, cabe citar a atuação em si da instituição com este fim. Além dos inúmeros casos em que o Ministério Público promove Ação Civil Pública e procedimentos penais visando apurar e punir práticas corruptas, destacam-se outras formas de atuação, como por exemplo as Dez Medidas Contra a Corrupção, iniciativa do Ministério Público Federal visando apresentar projeto de lei com medidas que tem como objetivo aumentar a eficácia da prevenção e punição da corrupção, seja ela pública ou privada, como por exemplo a criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos, celeridade nas ações de improbidade administrativa, aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores, responsabilização dos partidos e criminalização do caixa 2 e prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado.

Relevante para a continuidade da análise da Ação Civil Pública distingui-la da Ação Popular, pois estas possuem diversas semelhanças, bem como podem possuir o mesmo objeto, visto que ambas tutelam os chamados interesses metaindividuais, a respeito disso, a própria Lei nº 7.347, em seu artigo 1º, admite que as ações de responsabilidade pelos objetos por ela regida ocorrem sem prejuízo da ação popular. No caso de ato lesivo que causa dano ao patrimônio por exemplo, efeito habitual da corrupção, caberia as duas ações.

Para realizar esta distinção, é necessário elencar o rol de sujeitos legitimados a propor Ação Civil Pública, previsto no artigo 5º da Lei nº 7.347/85 sendo eles o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; as autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e as associações que estejam constituídas a pelo menos um ano e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Já em relação aos sujeitos ativos, a Lei reguladora da Ação Civil Pública não faz nenhuma ressalva, apontando apenas o objeto que tutela e deixando aberta a proposição desta contra qualquer pessoa pública ou privada que atente contra este objeto.

Esclarecendo a distinção entre as citadas ações, cabe a explicação de Di Pietro (2014, p. 886):

A diferença básica está na legitimidade ativa e passiva: na ação popular, sujeito ativo é o cidadão e passivo a entidade pública ou privada detentora do patrimônio público tal como definido no artigo 1º da Lei nº 4.717/65; na ação civil pública, sujeito ativo é o poder público (eventualmente associação particular) e, passivo, qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que cause lesão ao interesse difuso protegido. Poderá até ocorrer a hipótese de cabimento das duas ações, quando o ato lesivo for praticado por uma das pessoas definidas no artigo 1º da Lei nº 4. 717/65.

Quanto à sua natureza, conforme o texto do artigo 3º da Lei nº 7.347, a Ação Pública tem caráter condenatório, pois resulta em condenação de pagamento, em pecúnia, de indenização pelos danos causados ou na obrigação de fazer ou não fazer, podendo neste caso ser considerada mandamental. Ocorre que, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) preveem também a possibilidade de tutela constitutiva ao expor a possibilidade da Ação Civil Pública requerer a anulação ou declaração de nulidade de atos ou cláusulas lesivas aos bens por ela tutelados.

O cabimento de liminar em sede de cautelar, figura importante para garantir a integralidade dos bens tutelados, é extraído do artigo 4º da Lei nº 7.347, o qual dispõe que poderá ser ajuizada ação cautelar para evitar dano aos bens por ela protegidos. Conforme explicita Carvalho Filho, cabe ainda a concessão de medida liminar na ação principal, em virtude do artigo 12 da Lei nº 7.347 (CARVALHO FILHO, 2009, p. 113, apud CARVALHO FILHO, 2015, p. 1109):

[...] a lei, todavia, além de admitir, no art. 4º, a concessão de medida liminar dentro da ação cautelar, o que é corolário natural desse tipo de processo, admitiu-a também quando requerida na ação principal, como se vê no texto do art. 12.

A despeito do fato de possuir atribuições concorrentes com a já existente Ação Popular, principalmente no que concerne na defesa ao erário, principal lesado pelas práticas corruptas e cuja lesão conseqüentemente reflete em toda a sociedade, afetando seu nível de

desenvolvimento, a Ação Civil Pública expandiu os sujeitos com autoridade para tutelar estes bens, destacando-se entre eles o Ministério Público, instituição com relevante papel na luta anticorrupção em razão de seus deveres previstos constitucionalmente.

Ademais, possui a Ação Civil Pública o mérito de caber contra qualquer pessoa que pratique lesão aos bens tutelados, não restringindo-se somente às pessoas públicas. Desta forma, possibilita a responsabilização de pessoas jurídicas privadas, mencionadas alhures como grandes agentes do “jogo corrupto”, aumentando a capacidade de combate à corrupção.

2.4. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Seguindo nos esforços legislativos no combate a corrupção, a Lei nº 8.429 de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, figura como um dos principais meios de responsabilização por atos corruptos. No contexto em que a Administração Pública encontra-se eivada em diversas de suas camadas, a responsabilização de seus agentes por atos ímprobos, assim considerados aqueles que importam em enriquecimento ilícito, causam lesão ao erário ou atentam aos princípios da administração pública, mostra-se medida indispensável ao correto funcionamento do Estado.

Em relação a importância da Lei de Improbidade, Fazzio Junior expõe que esta se revelou um passo importante na regulação da Administração Pública, mas não a considera capaz de resolver todos os problemas. Neste sentido (FAZZIO JR, 2015, p. 13):

Sob o ponto de vista da imediata correção do organismo administrativo, a Lei nº 8.429/98 materializa sensível avanço. Entretanto, não é, nem poderia ser, o passo definitivo, uma vez que a crescente complexidade dos expedientes ilícitos que assolam a Administração Pública implica a permanente exigência de atualização dos programas corretivos. A singela pregação ética já demonstrou sobejamente sua insuficiência, em face da sofisticação dos expediente ímprobos.

Quando se comenta a Lei nº 8.429/92 é fundamental observar o artigo 37 da Carta Maior, principalmente seu § 4º, o qual prevê que a improbidade no âmbito administrativo importará em responsabilizações definidas em Lei, esta sendo a Lei aqui apreciada. O mencionado artigo 37 revela-se de extrema importância à atuação da Administração Pública,

pois elenca os princípios que a regem, quais sejam os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Impende portanto relatar que a Constituição Federal, datada de 1988, trazia o dispositivo acima mencionado, porém a Lei de Improbidade Administrativa só surgiu em 1992. Ocorre que, neste período de tempo entre a previsão constitucional da responsabilidade e a efetiva Lei 8.429, tal lacuna foi preenchida em parte e temporariamente pela Lei nº 3.502 de 1958, conhecida como a Lei Bilac Pinto, a qual tratava do perdimento e sequestro de bens, em casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo ou função pública.

Neste contexto, observa-se que a Lei Bilac Pinto tratava apenas dos casos em que ocorre enriquecimento ilícito, os quais, conforme veremos adiante, são apenas parte dos atos de improbidade administrativa, não podendo representá-los em sua totalidade. Neste sentido, aponta Fazzio Jr (2012, p. 07):

A Lei Bilac Pinto foi editada para regular o sequestro e o perdimento de bens, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Portanto, seu horizonte de proteção à regularidade administrativa e à *res publica* era limitado, não contemplando especificamente hipóteses de lesão ao erário e sequer cogitando de eventual sancionamento da inobservância, sem outros efeitos, de princípios e deveres administrativos.

Assim, com o advento da Lei nº 8.429 de 1992, esta passou a dispor sobre atos ímprobos de maneira muito mais ampla, abarcando diversas condutas que certamente lesão a administração pública de alguma forma, seja patrimonial, moral ou solapando suas estruturas.

Quando se fala em probidade e dever de probidade, os conceitos geralmente são de difícil compreensão, pois facilmente acontece confusão envolvendo os princípios de legalidade e, sobretudo, de moralidade. Neste contexto, necessário esclarecer que o dever de probidade relaciona-se com o devido cumprimento do princípio da moralidade e da atuação honesta do agente público. Neste sentido expõe Carvalho Filho (2015, p. 1112):

A doutrina, em geral, procura distinções quanto ao sentido de probidade e de moralidade, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que o de moralidade, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais. Outros ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo

princípio (art. 37, § 4º). Em nosso entender, melhor é esta última posição. De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.

Também interessante a tais colocações é a definição de improbidade de Osório, a qual abarca a noção de desonestidade e ineficiência (OSÓRIO, 2012):

O conceito de “improbidade administrativa” está ligado a dois pilares fundamentais da ética pública na pós-modernidade: as noções de grave ineficiência funcional e grave desonestidade. Na raiz etimológica da expressão, reside a proteção da honra institucional no setor público, sendo que os fenômenos de má gestão pública remontam à Antiga Roma.

Ainda, convém apontar que, em que pese a discussão existente em relação a adoção da moralidade como princípio em si e não como desdobramento da legalidade, ressalta-se que esta exprime a ideia da devida atuação da administração, não somente baseada nas leis, mas também na moral da sociedade, a qual por muitas vezes altera a interpretação das leis para que se adeque a ela. Destarte, o desrespeito a esta configuraria por certo uma atuação corrupta, deturpando os preceitos morais da sociedade em que se insere tal atividade administrativa e exigindo a devida resposta, para que tal comportamento não se alastre e mantenha-se impune. Neste sentido entende Carmen Lúcia Antunes Rocha (ROCHA, 1994, p. 185):

Por isso, considero que a moralidade administrativa pode e deve ser imposta juridicamente. A sua contrariedade - a imoralidade contida no comportamento corruptor e corrupto - pode ser verificada, apurada e punida, vale dizer, dificultada, controlada, conquanto tenha demonstrado a história que ela não chega a ser totalmente eliminada.

Contudo, é preciso atentar que os atos de improbidade conforme elencados pela Lei nº 8.429 ocorrem em razão da violação de qualquer dos princípios da Administração Pública, apesar de ser viável a argumentação que a violação a um destes princípios importaria em violação a moralidade pois estaria agindo-se imoralmente. Frente a esta discussão, elucidativas são as palavras de Di Pietro (2014, p. 901-902):

[..] a legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade

em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei.

Destarte, ultrapassadas estas questões conceituais, convém analisar os aspectos principais da Lei, de forma sucinta. De início, mostra-se necessário o estabelecimento dos sujeitos passivos, aqueles atingidos e lesados pelos atos de improbidade. Nesta seara encontram-se, como já exposto brevemente, os entes da Administração Pública em geral, consistentes na administração direta, indireta ou fundacional de todos os poderes, em todos os níveis; empresas incorporadas ao patrimônio público; entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou receita anual; entidades que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de órgão público; e entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual. Impende destacar ainda que nos últimos dois casos a sanção patrimonial advinda da responsabilização por ato ímprobo, limitar-se-á ao quinhão de criação ou custeio fornecido pelo Poder Público.

Já em relação aos sujeitos ativos, aqueles que podem ser responsabilizados por atos ímprobos, estes são, em regra, os agentes públicos, conforme definidos nesta Lei. Convém apontar, portanto, esta definição, a qual não se limita aos funcionários, alcançando outras pessoas que, de alguma forma, fazem parte da atividade da Administração Pública. Neste sentido explicita Fazzio Junior (2012, p. 48):

O conceito legal de agente público, para o fim de caracterizar o réu na ação civil de improbidade, permite alcançar toda pessoa que exerce, permanentemente, ou transitoriamente, com ou sem remuneração, em virtude de qualquer forma de investidura ou vínculo, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta e indireta, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de ente para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, ou, ainda, de ente subvencionado, beneficiado ou incentivado por órgão público.

Ainda, quanto aos sujeitos ativos, tem extrema relevância a previsão de terceiro concorrente para os atos de improbidade, disposta no artigo 3º da Lei. Desta forma,

aplicam-se as responsabilidades pelos atos ímprobos de agentes públicos, naquilo que couber, aos terceiros que induzam ou concorram para a prática de tal ato ou dele se beneficiem. Trata-se portanto de disposição que permite responsabilizar não somente os integrantes da Administração Pública que a lesem, mas também os particulares que, conforme já apontado anteriormente, possuem papel relevante no “jogo corrupto”. Ademais, mostra desde já uma preocupação com a ação de terceiros influenciando e colaborando na corrupção dos entes públicos, a qual por fim culminou com a aprovação da Lei Anticorrupção.

Em relação à importância deste dispositivo, aponta Fazzio Jr (2012, p. 63):

[...] na maior parte dos casos de improbidade administrativa o agente público não age sozinho. Quando não concorre com outro agente público, se vale dos préstimos de terceiro, alheio ao contexto administrativo, ou é instrumento dos desígnios deste. O terceiro é o favorecido nos atos lesivos ao erário praticados pelo agente público, previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92; e coadjuvante indutor, ou concorrente, na realização dos atos que importam enriquecimento ilícito, no art. 9º.

Convém, mormente em virtude da Lei que se objetiva analisar neste trabalho, reparar na possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas na Lei de Improbidade Administrativa. Neste sentido, primeiramente parece possível o cabimento de tal responsabilidade, já que o artigo 3º, o qual prevê a responsabilização de terceiros, não dispõe explicitamente que estes terceiros deverão ser pessoas físicas. Ocorre que, há o entendimento que tal necessidade está implícita, devendo aplicar-se a desconsideração da personalidade jurídica, buscando a pessoa física beneficiária ou indutora de tal ato ímprobo. Neste sentido é o entendimento de Fazzio Junior (2012, p. 68):

Em princípio, esse dispositivo [art. 3º] não distingue entre terceiro pessoa física e terceiro pessoa jurídica, mas ao usar a expressão *mesmo que não seja agente público* e ao aludir aos verbos *induzir* e *concorrer*, para descrever a conduta do *extraneus*, certamente está se referindo à pessoa natural, não à jurídica.

Para alcançar os verdadeiros beneficiários (sócios) de ato de improbidade que formalmente favorece pessoas jurídicas (cuja existência e patrimônio são distintos dos sócios e de seu cabedal), o instrumento legal indicado é a desconsideração da personalidade jurídica.

Considerando-se tal entendimento, percebe-se mais necessário ainda legislação que trate da responsabilização da pessoa jurídica em si, porquanto tal responsabilização não se adequaria à prevista na Lei de Improbidade.

Para uma conceituação dos atos de improbidade como um todo, cabe utilizar-se da precisa explicação de Fazzio Junior (2012, p. 127):

[...] numa aproximação conceitual, tem-se o ato de improbidade administrativa como ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio público econômico.

Em relação a estes ato, primeiramente, no artigo 9º, enxergam-se assim considerados os atos que importam no enriquecimento ilícito dos agentes públicos, quando estes auferem lucro em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública. Figura portanto como responsabilidade por desrespeito a princípios como a moralidade, a impessoalidade e o interesse público, ocorrendo quando o agente público utiliza-se da sua posição para perceber enriquecimento que não faz jus ao seu devido trabalho, deturpando as suas atribuições, principalmente quando as emprega em prol do interesse do causador de seu enriquecimento. Em relação a este dispositivo, Fazzio Junior expõe (2012, p. 139):

Ao estabelecer sanções para o enriquecimento ilícito de agentes públicos, a lei pretende manter ou repor nos devidos trilhos o extenso catálogo de poderes que a coletividade outorga aos agentes públicos. Isso significa assegurar o correto direcionamento de suas práticas, como instrumentos a serviço dos interesses sociais e não em proveito de seu curador.

Já o artigo 10 prevê como sendo atos de improbidade aqueles que causam lesão ao erário, através de qualquer ação ou omissão, mesmo que culposa, que enseje redução do patrimônio, inclusive por meio do malbaratamento e dilapidação de bens, das entidades que compõem o sujeito passivo. Importa ressaltar que este artigo refere-se a atos que fogem da legalidade. Ainda, é necessária a devida comprovação do prejuízo patrimonial. Excepcionalmente esclarecedora quanto a configuração de ato de improbidade por lesão ao erário é a manifestação de Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p. 266-267, apud FAZZIO JUNIOR, 2012, p. 202-203):

Todavia, para se configurar qualquer das hipóteses ventiladas no presente artigo [art. 10], deverá haver um divisor de águas para, em primeiro lugar, ser verificado se o ato praticado pelo agente público for ilícito, pois, como dito alhures, mesmo que ele (ato) traga prejuízo ao erário, se for lícito desaparece do enquadramento *sub oculis*. Em seguida, o nexos causal também deverá estar presente, ou seja, somente na condição de agente público, emanando atos públicos, é que o servidor deverá ter seu ato avaliado, sem o qual desaparece o necessário liame legal. Depois desses dois requisitos indispensáveis, o prejuízo, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades capituladas no artigo inaugural da Lei de Improbidade Administrativa também deverão estar invencivelmente caracterizados para que o agente seja responsável pela violação do artigo *sub oculis*.

Por derradeiro, o artigo 11 dispõe sobre os atos de improbidade que consistem em violação, comissiva ou omissiva, dos princípios da administração pública. Estes atos são também chamados de atos de improbidade administrativa em sentido estrito, por independerem de efeitos materiais, caracterizando-se apenas no desrespeito aos princípios. Há polêmica em relação a este artigo devido a sua abertura e amplitude, ao referir-se a qualquer ato que desrespeite os princípios da administração, sendo considerado por alguns muito generalizado.

No entanto, é possível argumentar que esse artigo 11 é o que efetivamente integra o artigo 37 § 4º da Constituição, ao conectar os princípios constitucionais da administração aos atos ímprobos. Assim é a inteligência de Fazzio Junior (2012, p. 299):

[...] o aludido preceito é o que melhor desempenha a função integrativa destinada a tornar efetivo o categórico art. 37, §4º da Constituição. Estabelece a base para a conceituação ampla do ato de improbidade administrativa, posto que faz a ponte entre os princípios constitucionais, impostos no cânone do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e os deveres funcionais dos agentes públicos elencados no art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa.

Observados os diversos atos de improbidade administrativa e estando claro que importam em atos considerados corruptos, principalmente por desrespeitar aos princípios constitucionais da administração e causar lesão ao patrimônio ou à moralidade, ainda resta visível a lacuna de responsabilização de pessoas jurídicas por atos similares, ou pela concorrência na realização de tais atos. Nesse sentido, apresenta-se inequívoca a relevância da

produção e do estudo de legislação referente a este tema, ainda mais considerando-se as pressões que serão analisadas adiante.

3 A LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI N° 12.846/13)

3.1. ACORDOS INTERNACIONAIS SOBRE CORRUPÇÃO

Em meio ao cenário de vultuosa corrupção que se apresenta no mundo inteiro, as relações internacionais, sejam elas entre países, empresas ou países e empresas, restam inegavelmente prejudicadas, principalmente por resultarem em um ambiente de desconfiança, em que os vínculos são feitos de maneiras temerosas ou até mesmo evitados. De acordo com o já citado índice de percepção da corrupção da organização Transparência Internacional, nos números da edição de 2017, 123 dos 180 países apresentam pontuação menor que 50, significando que a percepção é de uma alta taxa de corrupção em suas estruturas, apontando ainda o interessante dado de que os países com menor proteção à imprensa e organizações não governamentais são os que possuem as piores taxas de corrupção.

Com a diminuição das barreiras internacionais, resultado do mundo globalizado hodierno, as relações passam a ser cada vez mais transnacionais, aumentando a importância da união e atuação conjunta dos Estados, tanto em questões econômicas quanto desenvolvimentistas. Como exemplo de causa que visa o desenvolvimento humano temos a proteção ambiental, tema de diversos acordos internacionais com o intuito de atuação conjunta das nações, afinal, quando os esforços são praticados harmoniosamente as chances de alcançar o resultado pretendido é muito maior.

Não foge deste rumo a causa do combate à corrupção, porquanto esta apresenta também enorme obstáculo à prosperidade e avanço nas mais diversas áreas, bem como avaria a possibilidade de acordos e entendimentos futuros ao lesar a confiança, visto que um Estado com elevados níveis de corrupção figura como uma nação da qual não se pode esperar uma atuação honesta. O caráter transnacional encontra-se facilmente verificado em casos de corrupção, até mesmo quando a fraude ocorre apenas nacionalmente, conforme explicita Ramina (2002, p. 41):

[...] De acordo com as Nações Unidas, a corrupção em larga escala pode ser transnacional. Mesmo quando uma fraude em larga escala é perpetrada

inteiramente dentro das fronteiras de um país, a necessidade de transferir os fundos para o exterior introduz um elemento internacional.

Destaca-se ainda que nações altamente corruptas apresentam dificuldades de controle e combate desta degradação, mormente por seu próprio nível de corrupção, ocorrendo portanto um problema que afeta as estruturas de forma tão violenta que prejudica até mesmo o controle que poderia ser feito deste. Nesse contexto, a ação internacional como forma de auxílio a estas nações mostra-se ainda mais valedoura.

Ainda referente a prestação de assistência aos países mais afetados, Ramina aponta este como um dos motivos da atenção e atuação de entidades internacionais (RAMINA, 2002, p. 43):

A corrupção possui dimensões internacionais tão significativas que se torna difícil a ação isolada de um governo a fim de controlá-la. Deste modo, a cooperação internacional tornou-se um ingrediente indispensável no combate à corrupção no sentido da promoção da responsabilidade, da transparência e da regra do estado democrático de direito. Inúmeras organizações internacionais estão atualmente trabalhando na promoção de uma “cooperação global” para criminalizar a corrupção internacional criando, conseqüentemente, medidas administrativas, comerciais, fiscais e procedimentais.

Mais uma vez, cabe frisar a relevância da atuação empresarial como uma das causas da corrupção. Nesse sentido assinala Carvalhosa (2015, p. 104):

E, com efeito, a corrupção das pessoas jurídicas, seja proativa, seja receptiva, afeta devastadoramente tanto as políticas públicas como a gestão pública, que, respectivamente são desviadas das prioridades de atendimento ao bem público conforme o critério da economicidade. Os gastos são exponencialmente aumentados e desperdiçados, pela deficiente, retardada e inconclusiva feitura de obras e de prestações de serviços públicos, sempre de péssima qualidade, em todos os setores essenciais.

[...]

Diante dessa realidade, formou-se o consenso nos fóruns internacionais que a corrupção é a responsável pela ausência de desenvolvimento social dos países emergentes e periféricos com as conseqüências evidentes da fome e das doenças na maioria deles; no atraso social e político que daí decorre mediante o domínio de gangues políticas, mesmo institucionalizadas, como é o caso brasileiro, que dominam os Estados e os governos desses países, que representam três quartos da população mundial.

Segundo a pesquisa de opinião intitulada Global Corruption Barometer da Transparência Internacional, no Brasil, 35% da população considera que a maioria ou todos os executivos de negócios estão envolvidos com corrupção, enquanto 48% acreditam que alguns deles estão. Apesar de significar apenas uma amostra da percepção da população e não da ocorrência ou não de corrupção, o fato de os cidadãos em sua maioria acreditar que os executivos são corruptos é claro reflexo de sua observação das situações que vivem ou das que são noticiadas, desta forma chegando ao grande público, necessitando levar em consideração que as práticas corruptas ocorrem de forma velada e que provavelmente os números de casos são bem maiores do que os conhecidos.

Ainda nessa conjuntura, superado o entendimento de que a corrupção emana apenas do Estado e de seus agentes, na escala global deve ser acentuado o papel das multinacionais, dado que também figuram como praticantes de atos corruptos. Em relação a estas, merece destaque citar que por vezes atuam de forma proba em seus países de origem, em que o controle e fiscalização são maiores, e ao mesmo tempo aproveitam-se da corrupção de países menos desenvolvidos para agir de formas escusas em seus territórios.

É possível destacar entre as práticas corruptas internacionalizadas de empresas multinacionais a lavagem e a reserva de dinheiro corrupto em outras nações, além de algumas que afetam diretamente a estrutura estatal dos países em que se instalam, como a fraude a licitações e o suborno de funcionários. Decorre destas circunstâncias o fato de as entidades internacionais preocuparem-se também com a corrupção decorrente destas empresas e seus reflexos nas nações, principalmente naquelas já consideradas altamente corruptas.

Em relação a problemática do comportamento corrupto das multinacionais e a consequente preocupação internacional, mostra-se relevante a observação de Carvalhosa (2015, p. 102-103):

Essa forma de colonialismo econômico criminoso praticado pelas multinacionais mereceu a reação internacional, diante dos estudos que mostram o dano civilizatório que tais práticas acarretam aos países alvos das multinacionais corruptoras, afetando seu desenvolvimento político, social e econômico. E quando tais práticas criam, não obstante, riquezas estas são apropriadas inteiramente pelos detentores do poder nesses países corruptos.

Entre as entidades transnacionais que possuem medidas anticorrupção a nível internacional Ramina (2002, p. 44-55) elenca a Assembleia Geral das Nações Unidas e Conselho Econômico e Social, Centro das Nações Unidas para a Prevenção da Criminalidade Organizada, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, entre as organizações internacionais e a Câmara Internacional do Comércio, bem como a Transparência Internacional, já citada alhures, entre as organizações não-governamentais.

Apresentados os motivos da inquietude global frente às desvirtuações, cabe apontar os acordos internacionais relevantes à causa anticorrupção assinados pelo Brasil e mencionar algumas de suas particularidades, principalmente no que concerne a seus efeitos. Relevante a análise de tais acordos em razão de, ao serem ratificados pelo Brasil, possuírem força de lei de direito interno.

São três os acordos relacionados aos esforços anticorrupção assinados pelo Brasil, quais sejam a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1997, promulgada mediante o decreto n. 3.678 de 2000, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1997, promulgada mediante decreto n. 4.410 de 2002 e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003, promulgada mediante o decreto n. 5.687 de 2006.

Observa-se que a comunidade internacional passou a atentar-se com mais afinco aos efeitos da corrupção, principalmente naquela resultante de negócios internacionais, somente a partir da década de 1990. Ressalta-se porém que antes disso algumas medidas já haviam sido tomadas, como por exemplo a previsão nas Diretrizes para Empresas Multinacionais da Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais da OCDE, em 1976, de que as empresas multinacionais não deveriam conceder ou ser solicitadas a conceder qualquer espécie de propina ou outros benefícios, direta ou indiretamente a quaisquer funcionários públicos.

Nesse contexto, em 21 de novembro de 1997, 29 Estados membros da OCDE e outros 5 países, entre estes o Brasil, adotaram em Paris a Convenção sobre o Combate da Corrupção

de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, o qual entrou em vigor em 1999. Esta convenção tem grande relevância por alterar o foco da prática corrupta do funcionário público receptor do suborno, geralmente já responsabilizado nas leis domésticas dos países assinantes do acordo, para o indivíduo que oferece, usualmente as empresas com atuação internacional, também chamado de sujeito ativo na relação corrupta apesar de a convenção evitar este termo. Neste sentido aponta Ramina (2002, p. 40-41):

[...] corrupção tem dois lados, o passivo e o ativo. Tradicionalmente apenas o lado passivo é objeto de criminalização, haja vista que os agente públicos devem agir no interesse público. Nesse sentido, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE tem sido uma marcante realização, refletindo uma mudança na visão tradicional da comunidade internacional e que os esforços para reduzir a corrupção devem operar somente nos países subdesenvolvidos, passando a aceitar a ideia de que devem operar também nos países exportadores de capital. Logo, a ênfase nesse caso é no lado ativo da corrupção.

Esta Convenção tem por objetivo a criminalização, por parte de seus signatários, da prática de subornar funcionários públicos estrangeiros. Destarte, define funcionários públicos estrangeiros como qualquer pessoa que possua cargo legislativo, administrativo ou judicial, seja ele nomeada ou eleito em um país estrangeiro, qualquer pessoa exercendo função pública em país estrangeiro, incluindo agências e empresas públicas e qualquer oficial ou agente de organização pública internacional. Destaca-se que esta definição de funcionários abrange aqueles pertencentes a todos os níveis e subdivisões de governo, seja nacional ou local.

Isto posto, criminaliza-se que qualquer pessoa ofereça, prometa ou conceda qualquer vantagem indevida, pecuniária ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a funcionários públicos estrangeiros, conforme definidos acima, para que este funcionário aja ou deixe de agir em relação a suas obrigações, a fim de obter ou manter negócios ou outras vantagens impróprias na condução de transações internacionais.

Em seu artigo 2º, a Convenção dispõe que os Estados Parte deverão tomar as medidas necessárias para responsabilizar as pessoas jurídicas que praticarem suborno de funcionários públicos estrangeiros. Já em seu artigo 3º, determina que essas práticas de suborno deverão ser reprimidas por meio de sanções criminais efetivas, ressalvando que caso o ordenamento jurídico do país não permita essa responsabilização de pessoas jurídicas, deverá assegurar que

estas ao menos serão sujeitas a sanções não-criminais, incluindo sanções pecuniárias. Ainda, em seus artigos 7º e 8º a Convenção trata de suborno em casos de lavagem de dinheiro e a proibição de “caixa dois”.

O Brasil ratificou esta Convenção e a promulgou por meio do decreto nº 3.678 de 2000. A implementação e execução da Convenção é monitorada pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE e realizada através de uma avaliação dos Estados Parte por seus pares, a qual ocorrerá em quatro fases. No momento o Brasil já teve aprovado o seu relatório da terceira fase, embora que ainda com ressalvas e recomendações, no ano de 2014, sendo que a primeira fase valorou a adequação da legislação do país para implementar a Convenção, a segunda avaliou se o país está aplicando a legislação efetivamente e a terceira focou no cumprimento da Convenção, da recomendação antissuborno de 2009 e recomendações destacadas da fase 2.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados da América foi firmada em 29 de março de 1996 em Caracas, na Venezuela, contando com a assinatura de 21 Estados, entre eles o Brasil, entrando em vigor no ano seguinte. Contudo, a OEA já demonstrava sua atenção ao problema da corrupção, pois em 1994 por meio da “Declaração de Belém do Pará”, foi manifestado o apoio de representantes dos Estados Membros a medidas destinadas a combater a corrupção. Ainda em 1994, a Assembleia Geral da OEA determinou o estabelecimento do “Grupo de Trabalho sobre Probidade e Ética”, o qual posteriormente desenvolveu o projeto da Convenção Interamericana contra a Corrupção.

Esta Convenção objetiva promover e fortalecer o desenvolvimento de mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção nos Estados Parte, bem como a cooperação entre estes. Para tanto, prevê a aplicação de algumas medidas preventivas pelos Estados signatários, como por exemplo a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam a prática da corrupção e a criação de sistemas para proteger os funcionários públicos e os cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção.

A Convenção apresenta ainda um rol de atos considerados corruptos, os quais, caso já não sejam, deverão ser tipificados como delitos pelo direito pátrio de seus Estados Parte. Ademais, traz ainda a recomendação de tipificar os delitos de suborno transnacional, já mencionado na Convenção da OCDE, e enriquecimento ilícito, definido como o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima

durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente, tratando-os igualmente como atos corruptos, bem como o fomento aos métodos de participação civil no combate à corrupção.

A Convenção Interamericana foi ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto nº 4.410 de 2002. O controle de implementação desta convenção é efetuado através do MESICIC, Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, o qual atualmente está na quinta rodada de avaliação do Estados Parte, já tendo traçado diversas recomendações ao Brasil nas rodadas anteriores.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas foi assinada em 9 de dezembro de 2003 em Mérida, no México. Esta Convenção dispôs sobre medidas preventivas com o objetivo de promover a integridade, a transparência e a boa governança nos setores público e privado; criminalização de diversos atos de corrupção e aplicação da lei, entre estes algumas novidades como o tráfico de influência e o suborno no setor privado; a cooperação internacional para assegurar a implementação e a aplicação dos termos da Convenção, tanto na prevenção quanto no combate, investigação e punição; e a recuperação de ativos, para reaver os valores alvos de corrupção.

Necessário ressaltar a inovação desta Convenção em relação às anteriores ao trazer à baila a recuperação de ativos, tendo em vista que os danos pecuniários causados pela corrupção são de enorme monta. Neste sentido, a Convenção prevê ampla cooperação entre os Estados Parte para evitar a ocultação, facilitar a identificação e, por fim, confiscar e recuperar os produtos indevidos das práticas corruptas, restituindo-os aos seus proprietários legítimos e, assim, mitigar um dos efeitos da corrupção.

No Brasil, a Convenção das Nações Unidas foi promulgada por meio do Decreto nº 5.687 de 2006. Na terceira Sessão da Conferência dos Estados Parte foram adotados os Termos de Referência do Mecanismo de Revisão da Implementação, o qual auxiliaria os países a cumprirem os objetivos estabelecidos pela Convenção, por meio de um processo de revisão entre seus pares.

Expostas estas Convenções, fica evidente a importância da atuação da comunidade internacional ao evocar a corrupção como tema relevante a ser combatido, reconhecendo-a como impedimento de desenvolvimento social, seja ela praticada no âmbito de países mais ou menos desenvolvidos, invocando uma solidariedade internacional em prol do bem comum

global. Ao apresentar estudos, normas e recomendações aos seus Estados Parte, bem como analisar as causas, efeitos e possíveis soluções para o problema em cada país, estas entidades internacionais mostram-se figuras significativas na luta anticorrupção, a qual, além de ser universal, aparenta ser constante.

Apenas analisando os efeitos das Convenções no Brasil já fica notória a influência no avanço das ferramentas anticorrupção. Como exemplo, a legislação brasileira editou a Lei nº 10.467 de 2002, a qual, em resposta às recomendações das Convenções, adicionou ao Código Penal os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional, tráfico de influência em transação comercial internacional e a definição de funcionário público estrangeiro. Cabe citar ainda a criação do ENCCLA, Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e a ampliação dos instrumentos de fiscalização, principalmente no que concerne à promoção da transparência na administração pública, responsabilidade da Controladoria-Geral da União por meio do Portal da Transparência e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011).

Ressalta-se que os avanços promovidos nos outros Estados Parte das Convenções aproveitam também ao Brasil, na medida em que os delitos de corrupção se internacionalizam, importando em uma relevância ainda maior das atuações internacionais na luta anticorrupção.

3.2. TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

Em meio a movimentação internacional de combate à corrupção, o Brasil precisou adaptar-se aos avanços das estratégias globais de repressão e punição das práticas corruptas. Destarte, mormente em virtude da assinatura dos acordos internacionais mencionados no capítulo anterior, o país se comprometeu em seguir as recomendações internacionais e atualizar seu ordenamento jurídico e estruturas para fortalecer a luta anticorrupção.

Nesse contexto, com a ratificação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE em 2002, o Brasil se viu instado a dispor em suas leis sobre a responsabilização de pessoas jurídicas em virtude de atos corruptos, em virtude Convenção prever, em seu artigo 3º, que as práticas de suborno deverão ser reprimidas por meio de sanções criminais efetivas, ou, caso o

ordenamento jurídico do país signatário não permita a responsabilização criminal de pessoas jurídicas, por meio de sanções não-criminais, incluindo sanções pecuniárias.

A Convenção, cujo controle de implementação ocorre através de monitoramento por pares, ou seja, por outros Estados signatários, publicou relatórios de implementação e execução em 2004, 2007 e 2010, em que atenta ao fato de o Brasil não possuir legislação específica que trate da responsabilização de pessoas jurídicas, sobretudo em relação a prática de suborno transnacional, seu principal tema. Em relação a esta carência legislativa manifesta-se Carvalhosa (2015, p. 31-32):

Embora já exista e em vigor em nosso País uma variedade de leis que - de forma simultânea, autônoma e dispersa - estabelecem sanções aos delitos praticados por pessoas jurídicas junto aos entes públicos estas normas não satisfaziam plenamente o compromisso assumido no campo internacional pelo Brasil de aplicar sanções a todas as pessoas jurídicas envolvidas em corrupção pública, num plano abrangente envolvendo quaisquer atividades no setor econômico e social em suas relações ilícitas com os poderes públicos, no âmbito interno e internacional, neste último, mediante regras de extraterritorialidade.

Destarte, objetivando atender aos anseios da comunidade internacional, em 18 de fevereiro de 2010 foi apresentado o Projeto de Lei nº 6.826, que dispunha sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Ademais, Carvalhosa cita as leis de relevância no combate à corrupção, entre elas, muitas que já existiam antes da apresentação do PL 6.826, mas que não satisfaziam os requerimentos da Convenção da OCDE (CARVALHOSA, 2015, p. 32):

Temos, assim, que a prática de atos de corrupção em nosso Ordenamento já estabelece ações legais simultâneas e independentes com base na **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei n. 8.429 de 1992), na **Lei de Licitações**, (Lei n. 8.666, de 1993), nas **Leis de Lavagem de Dinheiro** (Lei n. 9613 de 1998 e n. 10.467, de 2002) na **Lei de Parceria Público-Privada** (Lei n. 11.079, de 2004), na **Lei de Filantropia** (Lei n. 12.101, de 2009) na **Lei Antitruste** (Lei n. 12.529, de 2011) na **Lei do Marco Regulatório do Terceiro Setor** (Lei n. 13.019, de 2014) no **Código de Defesa do Consumidor** (Lei n. 8.078, de 1990), na **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar n. 101, de 2000), na **Lei Complementar sobre Sigilo das Operações Financeiras** (Lei Complementar n. 105, de 2000), na **Lei do Mercado de Capitais** (Leis n. 4.728, de 1965 e n. 6.385 de 1976).

O Projeto de Lei, elaborado por representantes da Controladoria-Geral da União, Ministério da Justiça e Advocacia-Geral da União e apresentado pelo Poder Executivo, expunha em suas razões o objetivo de preencher a lacuna da 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.

Apontou-se os elevados custos políticos, sociais e econômicos resultantes da corrupção, assinalando a dificuldade de obter o ressarcimento dos prejuízos causados pelas pessoas jurídicas, devido a falta de legislação específica que as atingisse. Neste momento já se expôs a intenção de responsabilizar as pessoas jurídicas objetivamente, presente nos §§ 1º e 2º do artigo 3º do Projeto de Lei, argumentando-se que a comprovação do fato e o nexo causal seria suficiente, evitando a difícil prova de elementos subjetivos.

Argumentou-se que a opção pela responsabilidade administrativa e civil devia-se ao fato de a responsabilidade civil atender melhor às necessidades sancionatórias em casos de corrupção, como por exemplo o ressarcimento do dano causado, e devido ao processo administrativo mostrar-se mais célere e efetivo, em relação ao Direito Penal, para punir este tipo de ilícito.

Ainda, nas razões são evocadas a Lei nº 8.429/92 e a Lei nº 8.666/93 as quais, apesar de relevantes em relação à luta anticorrupção e à responsabilização de pessoas jurídicas, não se mostravam suficientes, porquanto traziam apenas a responsabilização subjetiva, aduzindo que a responsabilização na primeira dependia da comprovação de ato de improbidade de agente público e que a segunda omitia-se em relação às pessoas jurídicas que beneficiam-se ou determinam a prática do delito corrupto.

Ademais, são citadas a Convenção da ONU, Convenção da OEA e Convenção da OCDE, as quais o Brasil assinou, comprometendo-se a punir as práticas corruptas de pessoas jurídicas, sobretudo em casos de suborno transnacional. Destarte revelava-se mais uma lacuna do ordenamento jurídico brasileiro anticorrupção, qual seja a falta de tipificação de atos corruptos praticados por pessoas jurídicas contra a Administração Pública estrangeira, afinal as condutas de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional, incluídas no texto do Código Penal em resposta às convenções, referiam-se apenas à pessoas físicas.

Desta forma, iniciou-se a tramitação do Projeto de Lei nº 6826 na Câmara dos Deputados. Apresentado à Mesa Diretora da Câmara, foi despachado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania e, em virtude do artigo 34, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foi criada, em 26 de maio de 2011, e constituída Comissão Especial, em 03 de outubro de 2011, para produzir parecer sobre o Projeto.

A relatoria foi designada e iniciou-se, ainda no mês de outubro, a requisição de diversos profissionais, do âmbito público e privado, relacionados ao anteprojeto ou aos interesses do Projeto de Lei para auxiliar a Comissão Especial, expondo as questões relevantes ao caso, realizando-se Audiência Pública com o tema “O PL 6.826/10 e o Direito Administrativo”, nos dias 27 de outubro, 17 de novembro e 1º de dezembro de 2011, e com o tema “A Legislação Internacional sobre Corrupção Empresarial”, no dia 09 de novembro de 2011. Ainda, foram realizados Fóruns para debate com autoridades, juristas e entidades e organizações da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção.

Em 14 de março de 2012 foi apresentado o primeiro parecer do relator, atestando a constitucionalidade, a adequação orçamentária e financeira, a juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei. Neste momento foram aprovadas 10 emendas, algumas apenas parcialmente, e o Projeto passou a incorporar em seu texto um capítulo referente a acordos de leniência, o qual será tratado mais detalhadamente no capítulo seguinte, além de estabelecer o rito processual da Lei da Ação Civil Pública, acolhendo desta forma as sugestões do IBRADEMP, Instituto Brasileiro de Direito Empresarial.

Após, foi realizada nova Audiência Pública, em 28 de março de 2012, e, em 18 de abril de 2012, foi apresentado o segundo parecer do relator, aprovando-se mais 3 emendas. Em 23 de abril de 2013 apresentou-se novo parecer, desta vez adicionando o § 2º ao artigo 19, desdobrando-se a responsabilidade civil da pessoa jurídica, sendo ela objetiva em relação às sanções pecuniárias e a reparação do dano ao erário e subjetiva em relação às sanções restritivas de direitos, dispostas no artigo 19, incisos II a IV.

Aprovado o parecer e findo os prazos para recurso, foi elaborada a redação final em 05 de junho de 2013, a qual foi aprovada em 11 de junho e remetida ao Senado Federal em 12 de julho. Aprovado pelo Senado, sem alterações, o Projeto de Lei foi enviado à Presidente da

República para sanção. Desta forma, a Presidente transformando, no dia 1º de agosto de 2013, o Projeto de Lei nº 6826/10 na Lei Ordinária nº 12.846/13, após o veto de algumas partes, notadamente o § 2º do artigo 19 citado anteriormente, argumentando que este contrariava a lógica norteadora do projeto de lei, anulando os avanços apresentados por ele, mantendo-se a responsabilização objetiva em relação a todas as sanções.

Destaca-se a rapidez com que o Projeto foi aprovado e sancionado, sobretudo perante o Senado Federal e a Presidente da República. Para explicar as razões desta celeridade, convém expor a pressão nacional presente na época, em virtude do descontentamento com os casos de corrupção e a situação da Administração Pública, os quais levaram a população às ruas em protestos por todo o país.

É possível traçar o início das manifestações de junho de 2013, também conhecidas como “Jornadas de Junho”, desde os meses anteriores, quando movimentos revoltosos ao aumento de tarifas de ônibus tomaram as ruas em protesto em algumas cidades do país. No dia 27 de março de 2013 já ocorriam manifestações em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, contra o aumento do preço das passagens.

No decorrer do mês de maio, diversas capitais brasileiras reajustaram as tarifas de transporte público, entre elas São Paulo e Rio de Janeiro. Já no início de junho, iniciaram-se manifestações de maior vulto nessas cidades citadas, organizadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), as quais sofreram repressão policial e geraram confronto entre manifestantes e os agentes públicos.

A cada manifestação o número de participantes aumentava, resultando em vias bloqueadas e maior enfrentamento da polícia. Em meio a todo esse conflito, principalmente após os protestos realizados no dia 13 de junho, na cidade de São Paulo, diversas imagens de violência policial contra estudantes e jornalistas passaram a ser divulgadas pela mídia e por redes sociais, causando uma comoção no país inteiro.

Destarte, no dia 17 de junho as manifestações assumiram uma dimensão nacional, ocorrendo protestos nas capitais e principais cidade do país inteiro, adotando como um dos principais lemas a frase “não é só por 20 centavos”, referindo-se ao valor do reajuste que ocorreu no estado de São Paulo e que deu início aos protestos, significando que a luta era por várias outras razões e que uma indignação coletiva uniu a população em um movimento único.

As manifestações que ocorriam pelo país inteiro angariavam cada vez mais adeptos, atingindo números históricos, antes vistos somente em 1992, nos movimentos pelo *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, e alcançando seu auge no dia 20 de junho, recebendo cobertura internacional. As principais avenidas do Brasil viram-se ocupadas por manifestantes das mais diversas ideologias, em Florianópolis, as pontes Pedro Ivo Campos e Collombo Sales, únicas vias de entrada e saída da ilha, foram inteiramente bloqueadas, significando uma efetiva interrupção do trânsito na capital. Impende destacar que, apesar de certamente ter contado com uma imensa quantidade de pessoas, o número de participantes é de certa forma incerto, pois durante os fatos os próprios participantes, a imprensa, os organizadores de movimento e os agentes estatais apresentavam estimativas conflitantes.

Em virtude da grande tensão e revolta popular, prefeitos e governadores alteraram suas posturas, passando a acatar a algumas requisições e em muitos casos desistindo dos reajustes de tarifa. Ocorre que, mesmo com pedidos atendidos, os protestos continuaram, aproveitando-se de uma comoção geral que ocorre com muita raridade, causada em grande parte por um descontentamento da população com a Administração Pública e os diversos casos de corrupção noticiados rotineiramente, e colocando em pauta outras questões, como os gastos públicos com a Copa das Confederações e a subsequente Copa do Mundo, a PEC 37 e a “cura gay”. Ressalta-se que aqui não se pretende emitir juízo de valor em relação às ações dos manifestantes, às causas do protesto ou mesmo à reação do Estado a estes, apenas relatar brevemente os acontecimentos, a fim de esboçar o cenário de indignação nacional da época.

Destarte, em virtude da pressão nacional causada por uma indignação generalizada, diversos projetos de lei foram votados às pressas, objetivando acalmar os ânimos da população ao oferecer respostas a algumas requisições populares. Em meio a estes projetos, figurando como forma de ampliar os instrumentos de luta contra a corrupção, uma das principais causas da revolta social, o Projeto de Lei nº 6.826 foi aprovado.

Portanto, conjugando-se as pressões internas e externas, na forma das manifestações populares e da cobrança internacional pela responsabilização de pessoas jurídicas, respectivamente, torna-se claro o contexto de criação e aprovação da lei aqui analisada, a qual apresenta-se como verdadeira resposta a anseios, buscando preencher lacunas e aumentar a

punição à corrupção, enxergada na atualidade como um dos grandes vilões do desenvolvimento social.

3.3. ASPECTOS DESTACADOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Além da responsabilização objetiva da pessoa jurídica, a qual será o tema principal do capítulo seguinte, a Lei nº 12.846 apresenta diversos aspectos que merecem análise, por mais breve que esta seja. A este propósito, cabe destacar os atos lesivos à Administração Pública, algumas particularidades do processo administrativo, o acordo de leniência, os programas de integridade conhecidos como *compliance* e os cadastros nacionais de empresas inidôneas e o de empresas punidas.

Em que pese as discussões e controvérsias em relação a natureza dos atos lesivos da Lei nº 12.846 e da responsabilização por sua consumação, os quais alguns consideram possuir claramente essência penal, outros um caráter penal-administrativo e outros ainda julgam tratar-se de nova modalidade de responsabilidade, é inegável o necessário respeito a certos elementos para configuração deles. Nesse sentido, necessário estabelecer que o sujeito ativo dos atos lesivos são aqueles dispostos no artigo 1º, parágrafo único, da lei que aqui se examina, excluindo, conforme o artigo 3º, as pessoas físicas, as quais deverão ser responsabilizadas em conformidade com outras legislações. Da mesma forma, o sujeito passivo, o qual é lesado, é o Estado, seja por um dano ao seu patrimônio ou à moralidade.

Desta forma, cabe observar os atos lesivos tipificados, dispostos no artigo 5º da Lei nº 12.846. De início, o *caput* do mencionado artigo traz uma definição geral dos atos lesivos, descrevendo-os como aqueles que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em seguida elenca, em seus incisos, os atos lesivos em si.

Destarte, os incisos do artigo 5º apresentam condutas que, caso praticadas pelas pessoas jurídicas descritas no artigo 1º, ensejam a responsabilização nos moldes da lei. Sobre estas condutas, Carvalhosa explicita (CARVALHOSA, 2015, p. 195):

A conduta corruptiva da pessoa jurídica na presente Lei resulta de comissão pura (proatividade) ou de comissão omissiva (receptividade), ou seja: o delito corruptivo praticado pela pessoa jurídica pode ser originado de sua própria iniciativa ou ser receptiva da instigação do agente público (v.g. concussão).

Assim, a pessoa jurídica, colocada na posição receptiva diante da instigação corruptiva do agente público tem o dever de, não apenas resistir, como de agir no sentido de impedir a sua consumação.

Sem perscrutar os pormenores de cada conduta lesiva, cabe destacar que o inciso I refere-se a uma prática muito similar à da corrupção ativa do Código Penal, porém evidentemente quando praticada por pessoa jurídica, referindo-se à vantagem indevida a agente público. Nesse contexto, apesar de a grande maioria entender que a vantagem indevida deva ter caráter patrimonial, Nucci aponta que (2015, p. 18) “Deve-se focar como *vantagem indevida* aquela negociação que não se encaixa, de modo algum, no interesse público da Administração”.

O inciso II trata da subvenção dos atos lesivos descritos na Lei, ocorrendo por meio do efetivo financiamento da prática destes, ressalta-se que atos aparentemente lícitos, quando promovidos pelas pessoas jurídicas com intenções escusas, buscando alcançar seus interesses, acabam por se tornar ilícitos, pois neste sentido, mesmo que atendessem ao interesse público, estaria ferindo o princípio da moralidade. Já o inciso III foi elaborado com a intenção de punir os verdadeiros beneficiários da corrupção, quando tentam acobertar-se por trás de outras pessoas físicas ou jurídicas, é o caso por exemplo das *offshores*, empresas criadas em território internacional, geralmente para evitar impostos ou ocultar atividades ilícitas. Assim aponta Carvalhosa (2015, p. 210) “O papel das *offshores* nesse sistema delituoso é por demais conhecido, como também o é a dos doleiros e demais pessoas físicas e jurídicas especializadas em lavagem de dinheiro”.

Contudo, Nucci apresenta duras críticas a esse inciso III, considerando-o excessivamente aberto. Neste sentido aponta, (NUCCI, 2015, p. 121) “Esse modelo de conduta é, no mínimo, inconstitucional, porque aberto, vago e totalmente inócuo. Há de se respeitar, em qualquer seara, a taxatividade das condutas puníveis para que não se utilize a lei de forma draconiana”.

O inciso IV tipifica diversos comportamentos considerados corruptos e causadores de lesão no âmbito de licitações e contratos, referindo-se principalmente a utilização de meios fraudulentos, figurando com enorme relevância, porquanto é nestes casos que ocorre a maior parte das relações entre as pessoas jurídicas e a Administração Pública.

Ademais, impende salientar o inciso V, o qual refere-se a “dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional”. Desta forma, considerando-se os atos lesivos como de caráter penal, penal-administrativo ou administrativo sancionador, não se pode olvidar da garantia de não produzir provas contra si mesmo (*nemo tenetur se deteger*), a qual deve ser respeitada, não se exigindo uma colaboração. Assim entende Nucci (2015, p. 135):

Pondere-se também, que a pessoa jurídica *tem o direito de não se autoincriminar*, como qualquer outra pessoa física no Brasil. Tem o direito de não produzir prova contra si mesma, além do direito ao silêncio, imposto naturalmente a todos os seus empregados e dirigentes. Não se pode conceber, destarte, que a ocultação de documentos da empresa ou o silêncio dos funcionários chamados a depor pela polícia possa ser considerado o preenchimento do tipo do inciso V. Seria um autêntico absurdo, pois se estaria negando à pessoa jurídica os mesmos direitos e garantias concedidos à pessoa física.

Neste sentido, a aplicação desta tipificação deve ocorrer quando a pessoa jurídica ativamente obstrui a investigação, conforme expõe Carvalhosa (2015, p. 245):

[...] a incidência do tipo objetivo se dá no campo da obstrução dos atos de investigação, de inquérito e do devido processo penal-administrativo e que se materializam pela destruição de provas documentais e materiais, ameaça a testemunhas ou, pelo contrário, seu induzimento.

Superada a breve exploração dos atos lesivos propriamente ditos, convém observar outros tópicos da Lei nº 12.846, como por exemplo as circunstâncias relevantes relacionadas ao ato lesivo. Assim, em seu artigo 7º, a Lei nº 12.846 estabelece diversos critérios que deverão ser apreciados na aplicação das sanções, seja para agravá-las ou atenuá-las. Desta forma, aponta em seus incisos como relevantes à mensuração da sanção devida: a gravidade da infração; a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; a consumação ou não da infração; o grau de lesão ou perigo de lesão; o efeito negativo produzido pela infração; a

situação econômica do infrator; a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; e o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

Caso se pretendesse analisar todos as circunstâncias, exigiria-se um capítulo específico, pois cuidam de diversas particularidades do ato corrupto em si e dos sujeitos ligados a ele. No entanto, o inciso VIII do artigo 7º merece especial atenção por tratar de figura importante na atuação empresarial moderna, os instrumentos de *compliance*, os quais ganharam destaque maior ainda após a aprovação da lei aqui analisada. Cabe também observar o decreto nº 8.420 de 2015, o qual regulamenta a Lei nº 12.846 e estabelece os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos referidos no artigo 7º, inciso VII, dela.

Desta forma, o decreto indicado traz em seu artigo 41 a definição de programa de integridade, aludindo, além dos instrumentos já citados no artigo 7º, inciso VIII, da Lei nº 12.846, a códigos de ética e de conduta, bem como políticas e diretrizes, no âmbito da pessoa jurídica, que possibilitem detectar e sanar ilícitos praticados contra a Administração Pública. Visualiza-se prontamente a necessidade de métodos de conformidade na atuação da pessoa jurídica, visando evitar a consecução de atos corruptos por parte de seus integrantes e efetivamente identificar e punir os atos que se processem.

Ainda, em seu artigo 42, o decreto nº 8.420 estabelece efetivamente, em seus 16 incisos, os parâmetros de avaliação dos mecanismos e procedimentos de integridade que deverão ser observados para se estabelecer o *quantum* das sanções às pessoas jurídicas praticantes de ato lesivo.

Tendo em conta esta relevância da conformidade, convém expor a explicação de Nucci sobre o termo *compliance* (NUCCI, 2015, p. 160):

A expressão ‘compliance’ é derivada do verbo inglês ‘to comply’, que significa cumprir, executar, satisfazer, realizar o que lhe foi imposto. ‘Compliance’ é expressão do dever de cumprir e fazer cumprir normas legais, códigos de ética concorrencial e normas internas que regem determinada atividade econômica.

Neste sentido, cabe aos programas de *compliance* estabelecer, na estrutura da pessoa jurídica, os mecanismos internos de integridade a fim de que sejam cumpridas tanto as normas externas relevantes à sua atividade econômica quanto o código de ética e de conduta, devendo portanto criar auditoria interna e incentivar as denúncias de irregularidades, garantindo que o exercício de suas atividades ocorra sem que sejam corrompidos, seja qual for o âmbito. Nesse sentido enxerga Carvalhosa (2015, p. 325):

Desse modo, o regime de conformidade autoinstituído nas pessoas jurídicas, não visa apenas à estrita adequação dos seus procedimentos no que respeita ao cumprimento legítimo das leis e dos regulamentos. Deve compreender tanto as (i) relações internas como também as (ii) com as demais pessoas jurídicas privadas, e as (iii) com o Poder Público.

Ocorre que, por muitas vezes, a atuação corrupta apresenta-se como modelo mais eficiente ou pelo menos mais lucrativo para as pessoas jurídicas, caso em que os instrumentos de *compliance* representariam apenas um gasto desnecessário e provavelmente um obstáculo para maiores ganhos. Devido a isto, ocorre o que pode ser chamado de institucionalização do regime de conformidade, neste sentido aponta Carvalhosa (2015, p. 333) “Vem sendo, com efeito, criada uma série de regras, que, embora não tenham diretamente caráter coercitivo, induzem e constroem as pessoas jurídicas a adotar o regime de conformidade organizado pelo próprio Estado”. Desta forma, enxerga-se um estímulo a adoção de programas de conformidade que comportem os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 8.420 para que as pessoas jurídicas não incorram nas responsabilizações previstas na Lei nº 12.846, a qual prevê sanções severas.

Outro aspecto extremamente relevante da Lei nº 12.846 é o seu capítulo V, o qual prevê os acordos de leniência. Estes acordos são efetuados entre as autoridades responsáveis pela instauração e o julgamento do processo administrativo para apuração da responsabilidade, conforme o artigo 8º, e as pessoas jurídicas perpetradoras dos atos lesivos, objetivando uma cooperação entre estes para revelar e punir o maior número de agentes envolvidos no caso de corrupção investigado. Nesse mesmo sentido é a exposição de Carvalhosa (2015, p. 371):

Leniência, portanto, no contexto da presente Lei representa um pacto de colaboração firmado entre a autoridade processante e a pessoa jurídica indiciada ou já processada, através do qual se estabelece a promessa de

serem abrandadas as penalidades aqui instituídas (art. 6º) uma vez alcançada a maior abrangência do concurso delitivo em termos de pessoas jurídicas e/ou de agentes públicos envolvidos, sabendo-se que estes últimos não integram, como sujeito ativo, o devido processo penal-administrativo, como reiterado.

Evidente que, considerando que o acordo efetua-se com pessoa jurídica responsável pela prática de ato lesivo, já que um dos pré-requisitos para firmar o pacto é a admissão de participação no ilícito pela pessoa jurídica, esta o faz somente porque recebe benefícios em troca de sua colaboração. Estes benefícios, previstos no § 2º do artigo 16, consistem na isenção da publicação da decisão condenatória administrativa, sanção do art. 6º, inciso II, da isenção da proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, sanção do artigo 19, inciso IV, e a redução de até $\frac{2}{3}$ no valor da multa aplicável.

Justifica-se a concessão de tais benesses a pessoas jurídicas praticantes de atos corruptos pois funcionam como incentivo a colaboração destas, tendo em vista que a corrupção ocorre de forma velada, geralmente envolvendo diversos agentes que sem o auxílio de um partícipe que os delate dificilmente seriam descobertos. Deste modo, a suavização da punição de um agente significaria a garantia de punição de muitos outros, por meio de provas que em situação diferente seriam de difícil obtenção.

Destaca-se que, além da admissão da participação no ilícito, o acordo de leniência ainda estabelece o pré-requisito de ser a pessoa jurídica a primeira a manifestar-se sobre o interesse em cooperação e, ainda, que esta cesse completamente seu envolvimento na infração investigada. Ademais, as isenções e reduções que resultam do acordo não eximem a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Em relação a isto comenta Nucci (2015, p. 183) “Seria, de fato, uma empulhação conseguir um acordo *premiado*, isentando até mesmo dos danos civis. A delação tem a finalidade de evitar a punição, não se entendendo como tal a reparação do dano causado”.

Conforme o artigo 17, o acordo de leniência da forma disposta aplica-se também às pessoas jurídicas responsáveis por praticar os ilícitos da Lei nº 8.666 de 1993, conhecida como lei de licitações, podendo resultar em isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas nos artigos 86 a 88 desta.

Neste contexto, em que pese a intenção de estabelecer um instrumento de cooperação para garantir a efetiva punição de agentes corruptos, a forma como está previsto e é utilizado o acordo de leniência é alvo de diversas críticas, seja em razão da técnica legislativa ou em razão dos benefícios concedidos, sendo que alguns os consideram excessivos, enquanto outros os consideram insuficientes para incentivar as pessoas jurídicas a colaborarem. Estas críticas têm ainda maior repercussão em virtude do acordo de leniência mostrar-se de imensa relevância no cenário atual, estando presente nas apurações dos maiores escândalos de corrupção a nível nacional. Considerando os benefícios previstos como insuficientes para estimular a realização de acordos, Nucci traça comentário que observa-se muito pertinente a situação hodierna (NUCCI, 2015, p. 183):

[...] o acordo de leniência, tal como proposto nesta Lei, não traz incentivos para a ocorrência da delação. Ademais, como ensina Ana Paula Martinez, seria preciso afastar a figura do *delator* estigmatizado no Brasil, possivelmente pela História (casos traumáticos como o de Tiradentes e em período de ditadura militar). Torna-se necessário viver em uma nova era acerca da delação, vendo o delator como um herói, aquele sujeito que, avesso à corrupção, quer dela livrar-se e também apontar seus comparsas, atuando em nome do bem da sociedade. Cuida-se de uma *inversão de valores* éticos, identificando o colaborador como pessoa arrependida e não simplesmente como um *Judas*.

Por derradeiro, a Lei nº 12.846 estabelece, em seu artigo 22, a criação do CNEP, Cadastro Nacional de Empresas Punidas, o qual dá publicidade às sanções aplicadas às pessoas jurídicas em virtude desta Lei, bem como ao descumprimento, por parte da pessoa jurídica, de acordo de leniência firmado. Ainda, o artigo 23 prevê que as sanções também deverão ser atualizadas no CEIS, Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.

Destarte, enxerga-se a realização da publicidade da punição, a qual em si própria também tem um caráter punitivo, tendo em vista que expõe as ações escusas das pessoas jurídicas, importando em maculação de sua imagem perante a sociedade. Sobre esta forma de punição aplicada na forma da responsabilização objetiva, Nucci a considera ineficiente, traçando a seguinte crítica (NUCCI, 2015, p. 203):

Assim sendo, expor a condenação de determinada empresa como *corrupta* provocará, simplesmente, a sua metamorfose. Aquela pessoa jurídica desaparece para surgir outra com o mesmo objetivo.

Por outro lado, imagine-se uma pessoa jurídica de grande porte e credibilidade forte no mercado. Caso um funcionário seu envolva-se num ato de corrupção, por ignorância ou imprudência até, segundo a responsabilização objetiva, pode levar à punição uma empresa que jamais teria agido daquela forma, desde que se lhe permita provar a ausência de dolo.

Observados ligeiramente estes aspectos destacados, demonstrando principalmente os efeitos da Lei para as pessoas jurídicas por meio das previsões de atos considerados lesivos, dos acordos de leniência, do incentivo ao *compliance* e dos cadastros de empresas punidas e inidôneas, percebe-se um grande impacto na atividade empresarial.

Porém, apesar de tais aspectos já se mostrarem suficientes para diversos debates acalorados, a principal controvérsia advinda da Lei Anticorrupção repousa na forma em que as pessoas jurídicas são responsabilizadas, mormente em virtude da previsão de responsabilização objetivas pelos atos lesivos praticados visando a reparação e punição em virtude dos danos causados e benefícios auferidos.

4 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS EMPRESAS NA LEI Nº 12.846/13

4.1. REGRA GERAL DE RESPONSABILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de penetrar nas discussões e polêmicas referentes à responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, convém um breve estudo das regras de responsabilidade presentes no ordenamento jurídico brasileiro, no sentido de apresentar um entendimento básico em relação ao instituto da responsabilidade que auxilie na compreensão dos argumentos que serão levantados posteriormente.

Desta forma, é necessário inicialmente apresentar o conceito geral de responsabilidade. A responsabilidade no direito brasileiro está ligada a um dever que se estabelece quando alguém pratica uma conduta considerada lesiva, violando algum outro dever jurídico. Na seara civil, tal instituto serve claramente para ressarcir o prejuízo que resulta do dano e, na medida do possível, restabelecer o *status quo ante*, ou seja, retornar à situação da maneira que estava anteriormente. Nesse contexto, elucidativas são as palavras de Cavalieri Filho (2012, p. 02):

Em seu sentido etimológico, responsabilidade exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. Em sentido jurídico, o vocábulo não foge dessa ideia. A essência da responsabilidade está ligada à noção de desvio de conduta, ou seja, foi ela engendrada para alcançar as condutas praticadas de forma contrária ao direito e danosas a outrem. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico. Em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.

Ainda, em relação à responsabilidade civil, explica com clareza Tartuce (2014, p. 205) “A responsabilidade civil surge em face do descumprimento obrigacional, pela desobediência de uma regra estabelecida em um contrato, ou por deixar determinada pessoa de observar um preceito normativo que regula a vida”.

Convém também fazer a distinção de obrigação e responsabilidade, pois estes podem facilmente gerar confusão entre si, por ambos relacionarem-se a deveres jurídicos. Ocorre que

a obrigação é um dever jurídico originário, como aqueles em que o indivíduo é contratado para fazer um serviço, já a responsabilidade é um dever jurídico sucessivo, que surge após a violação de deveres jurídicos originários, como seria o caso do não cumprimento, pelo indivíduo, do serviço que foi contratado para realizar. Nesse sentido entende Cavalieri Filho (2012, p. 02, 03):

Obrigação é sempre um dever jurídico originário; responsabilidade é um dever jurídico sucessivo, conseqüente à violação do primeiro. Se alguém se compromete a prestar serviços profissionais a outrem, assume uma obrigação, um dever jurídico originário. Se não cumprir a obrigação (deixar de prestar os serviços), violará o dever jurídico originário, surgindo daí a responsabilidade, o dever de compor o prejuízo causado pelo não cumprimento da obrigação.

Destarte, já fica evidente a noção de que a responsabilidade está sempre ligada à lesão de direitos. Nesta circunstância encontra-se a figura do chamado “ato ilícito”, ou seja, aquele ato que cria, dá surgimento ao dever de responsabilidade, sendo sua fonte obrigacional. O ato ilícito ocorre quando há um ato que viole direitos e cause prejuízos (lesão) ao estar em desacordo com a ordem jurídica, criando portanto o dever de reparar tal dano (TARTUCE, 2014, p. 216).

A responsabilidade divide-se em responsabilidade contratual e extracontratual, ocorrendo a primeira quando o ato ilícito viola um dever disposto em contrato, ou seja, um dever definido entre os sujeitos que possuem vínculo jurídico, e a segunda quando ocorre a violação a um dever jurídico não previsto em contrato, mas em lei ou ordem jurídica, como já mencionado no conceito de responsabilidade de Tartuce, a violação de um preceito normativo que regula a vida. Neste trabalho servirá, sobretudo, a análise da responsabilidade extracontratual, também conhecida como *aquiliana*, relevante aos casos em que o ato ilícito importa no descumprimento de preceito legal.

Além desta partição supramencionada, a responsabilidade poderá ainda ocorrer de forma subjetiva ou objetiva, este sendo o campo de maior controvérsia. Explicando brevemente antes de um aprofundamento no tema, a responsabilidade subjetiva corresponde àquela que, para sua ocorrência, mostra-se necessária a comprovação de um elemento subjetivo, qual seja a culpabilidade do agente. Já a responsabilidade objetiva refere-se àquela que, para que ocorra, basta o dano e o nexo de causalidade.

Traçando um histórico desses conceitos, fácil é a percepção de que a violação do direito de outrem e a necessidade da devida reparação não são temas novos, tendo em vista que desde que o ser humano organiza-se socialmente os atos ilícitos ocorriam e, conseqüentemente, demandavam uma resposta. Primeiramente, com a famigerada *pena de Talião* e sua máxima “olho por olho e dente por dente”, a responsabilidade, em regra, não atentava-se a questões de culpa, apenas ao dano causado. Posteriormente, no Direito Romano visualizou-se a necessidade de uma atualização, considerando-se os conceitos de culpabilidade como importantes à uma justa responsabilização por ato ilícito. Neste sentido aponta Tartuce (2014, p. 206):

A experiência romana demonstrou que a responsabilidade sem culpa poderia trazer situações injustas, surgindo a necessidade de comprovação desta como uma questão social evolutiva. De toda sorte, deve ficar claro que o elemento culpa somente foi introduzido na interpretação da Lex Aquilia muito tempo depois, diante da máxima de Ulpiano segundo a qual *in lege Aquilia et levissima culpa venit*, ou seja, haveria o dever de indenizar mesmo pela culpa mais leve

Nesse contexto, a responsabilidade mediante culpa - em seu sentido lato, abarcando os conceitos de culpa e de dolo -, também chamada de responsabilidade subjetiva, tornou-se a regra, sendo inclusive a adotada no direito pátrio contemporâneo, conforme depreende-se dos artigos 186 e 927, *caput*, do Código Civil brasileiro. Contudo, houve ainda, por volta do final do século XIX, a elaboração da teoria do risco, a qual apontava situações em que a responsabilidade poderia se configurar mesmo sem a observação da culpabilidade, concebendo portanto um intelecto moderno de responsabilização objetiva. Quanto às raízes deste conceito explicita Tartuce (2014, p. 207):

O estrondo industrial sentido na Europa com a segunda Revolução Industrial, precursora do modelo capitalista, trouxe conseqüências jurídicas importantes. De acordo com a aclamada teoria do risco iniciaram-se os debates para a responsabilização daqueles que realizam determinadas atividades em relação à coletividade. Verificou-se, a par dessa industrialização, uma maior atuação estatal, bem como a exploração em massa da atividade econômica, o que justificou a aplicação da nova tese de responsabilidade sem culpa. Mesmo com resistências na própria França, a teoria da responsabilidade sem culpa prevaleceu no direito alienígena, atingindo também a legislação do nosso País.

Desta forma, percebe-se que tal concepção de responsabilidade tomou proporções consideráveis, sendo aplicada hodiernamente pela norma pátria em diversos casos, mas apenas quando definida como tal por lei ou em situações que se afigure a assunção de risco, conforme se extrai do artigo 927, parágrafo único do Código Civil, o qual dispõe *in verbis* que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Argumenta-se a necessidade da adoção desta responsabilidade sem análise de culpa por considerar-se que a responsabilidade subjetiva não é suficiente para a resolução de todas as situações de lesão a direitos, mormente em razão das estruturas modernas de sociedade e da atuação de empresas, e que se fosse o caso de esta ser a única, muitas situações de lesão a direito restariam irreparáveis, pois a prova de culpabilidade frequentemente é diabólica. Como um exemplo de adoção de responsabilização objetiva, temos a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e empresas prestadoras de serviço público, quando seus agentes causam dano a terceiro, conforme o artigo 37, §6º, da Constituição Federal.

Agora, para uma análise mais aprofundada das responsabilidades subjetivas e objetivas, impende apontar-se os pressupostos da responsabilidade e quais são necessários para cada uma destas.

Primeiramente, como pressuposto único da responsabilidade subjetiva, encontra-se a culpabilidade, ou seja, a necessária comprovação da conduta culposa. Neste sentido, é requisito indispensável à essa responsabilização que o causador do dano tenha agido com dolo ou culpa. Assim entende Cavalieri Filho (2012, p. 30):

A responsabilidade subjetiva é assim chamada porque exige, ainda, o elemento culpa. A conduta culposa do agente erige-se, como assinalado, em pressuposto principal da obrigação de indenizar. Importa dizer que nem todo comportamento do agente será apto a gerar o dever de indenizar, mas somente aquele que estiver revestido de certas características previstas na ordem jurídica. A vítima de um dano só poderá pleitear ressarcimento de alguém se conseguir provar que esse alguém agiu com culpa; caso contrário, terá que conformar-se com a sua má sorte e sozinha suportar o prejuízo.

A culpabilidade pode se perceber portanto nas condutas em que há o dolo ou a culpa *stricto sensu*. Neste contexto, o dolo configura-se por meio das condutas intencionais que

objetivam um ato ilícito, segundo Cavalieri Filho (2012, p. 32) “Dolo, portanto, é a vontade conscientemente dirigida à produção de um resultado ilícito”. Já para um conceito de culpa *stricto sensu*, esta pode ser definida como “conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível” (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 36). Portanto, no âmbito extracontratual, trata-se das condutas voluntárias que, involuntariamente, violam os preceitos normativos.

Como segundo pressuposto tem-se o nexos de causalidade. Esta condição refere-se à conexão entre a ação ilícita praticada e o dano sofrido, ou seja, alude a necessária relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o prejuízo da vítima. Quanto a este pressuposto explica Cavalieri Filho (2012, p. 49):

O conceito de nexos causal não é exclusivamente jurídico; decorre primeiramente das leis naturais. É o vínculo, a ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado. A relação causal estabelece o vínculo entre um determinado comportamento e um evento, permitindo concluir, com base nas leis naturais, se a ação ou omissão do agente foi ou não a causa do dano; determina se o resultado surge como consequência natural da voluntária conduta do agente. Algo assim como: se chover fica molhado.

No entanto, é preciso delimitar as causas que devem gerar responsabilidade pelo resultado danoso, sobretudo por ser este o pressuposto principal a ser analisado em casos de responsabilização objetiva, sendo o caráter essencial para se julgar a ocorrência ou não de tal responsabilidade. Neste contexto, é conveniente a observação de Schreiber (2009, p. 53):

A vinculação da causalidade à responsabilização exige uma limitação do conceito jurídico de causa, sob pena de uma responsabilidade civil amplíssima. É o que revela, de forma eloquente, a sempre lembrada passagem de Binding, que alertava para os perigos de se responsabilizar, como "partícipe do adultério, o próprio marceneiro que fabricou o leito no qual se deitou o casal amoroso"

Assim, objetivando a construção da devida interpretação do nexos de causalidade, diversas teorias foram criadas. Dentre estas destacam-se a teoria da equivalência, a qual aponta que todas as condições concorrem e equivalem-se para a concretização do dano; a teoria da causalidade adequada, a qual aponta a necessidade de identificar, entre todas as causas, aquela que potencialmente gerou o dano; a teoria da causalidade eficiente, a qual indica que deve ser observada, entre todas as causas, aquela que foi mais eficiente na

determinação do dano; e a teoria da causalidade direta ou imediata, que estabelece que a causa jurídica é apenas o evento que se vincula diretamente ao dano.

Nessa esteira, Schreiber registra que a teoria da causalidade direta ou imediata, também conhecida como teoria da interrupção do nexos causal, é a adotada pelo direito brasileiro. Contudo, assinala ainda que tal teoria evoluiu, em virtude de ser excessivamente restritiva, para a aceção da subteoria da necessariedade causal, considerando existente o dever de reparar quando o dano for efeito necessário da causa, não apenas direto (SCHREIBER, 2009, p. 58-60).

Todavia, apesar dos apontamentos relevantes, a configuração do nexos de causalidade ainda é causa de muitas discussões e confusão, não cabendo aqui a tentativa de resolução de tal conflito. Neste sentido explicita Schreiber (2009, p. 61):

Em que pese a inegável importância do debate acadêmico em tomo das diversas teorias da causalidade, em nenhuma parte alcançou-se um consenso significativo em tomo da matéria. A observação das decisões judiciais revela que as cortes têm empregado ora uma teoria, ora outra, sem que se possa definir sequer um padrão de julgamento a partir dos diversos precedentes emitidos em um determinado ordenamento.

Ainda, uma questão importante relativa ao nexos de causalidade são as excludentes deste. Estas referem-se a casos em que outros fatores foram determinantes para o resultado danoso, impedindo a imputação da responsabilidade à pessoa que, a primeira vista, pareceu causadora do dano. Neste sentido, concerne ao fato exclusivo da vítima, quando a conduta da vítima é o evento determinante ao resultado danoso; ao fato de terceiro, quando o dano é resultado de conduta que não do aparente responsável e nem da vítima, mas de um terceiro; e o caso fortuito ou força maior, “quando se trata de acontecimento que escapa a toda diligência, inteiramente estranho à vontade do devedor da obrigação. É circunstância irresistível, externa, que impede o agente de ter a conduta devida para cumprir a obrigação a que estava obrigado” (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 71)

Por fim, figura como último pressuposto o dano. Este é a fonte primária da responsabilização, o grande motivador da necessária responsabilização, pois é com o intuito de repará-lo que surge a responsabilidade civil. Neste sentido, pode até haver uma responsabilização penal com ausência de dano, como é o caso dos crimes de mera conduta, mas não será possível a existência de uma responsabilidade civil sem tal pressuposto.

Impende destacar que o dano aqui referido não se trata somente daquele material, mas também do dano moral.

Demonstrados ligeiramente tais pressupostos, observa-se portanto que a responsabilidade civil objetiva exige, para sua configuração, um dano e o nexo de causalidade entre tal dano e a conduta do agente, bem como que a responsabilidade subjetiva exige estes mesmos pressupostos e mais a culpabilidade do agente, seja ela na forma do dolo ou da culpa *stricto sensu*.

Estabelecidos os conceitos básicos da responsabilidade civil, cumpre ressaltar que tal responsabilidade é independente da responsabilização penal e administrativa, apesar de todas utilizarem-se de conceitos gerais de responsabilidade, sendo que todas podem ocorrer em conjunto e resultarem de um mesmo fato, contudo possuem características próprias. Na realidade, o ato ilícito, o qual ocorre de alguma forma em todos os casos em que há responsabilidade, gera uma responsabilização diferente dependendo do âmbito em que se dá a lesão e a esfera do direito que a tutela. Neste sentido expõe Cavalieri Filho (2012, p. 15):

A ilicitude - é de todos sabido - não é uma peculiaridade do Direito Penal. Sendo ela, essencialmente, contrariedade entre a conduta e a norma jurídica, pode ter lugar em qualquer ramo do Direito. Será chamada de ilicitude penal ou civil tendo exclusivamente em vista a norma jurídica que impõe o dever violado pelo agente. No caso de ilícito penal, o agente infringe uma norma penal, de Direito Público; no ilícito civil, a norma violada é de Direito Privado.

A responsabilidade penal por exemplo, ocorre extracontratualmente, quando é violada uma norma de Direito Penal, ou seja a perpetração de um ilícito penal. Assim, tal responsabilidade dá-se por meio das sanções, as quais não possuem o mesmo caráter ressarcitório da responsabilidade civil, mas sim uma natureza de retribuição punitiva, conforme o conceito de pena, a efetiva responsabilização penal, apresentado por Capez (2015, p. 378, 379):

Sanção penal de caráter aflitivo, imposta pelo Estado, em execução de uma sentença, ao culpado pela prática de uma infração penal, consistente na restrição ou privação de um bem jurídico, cuja finalidade é aplicar a retribuição punitiva ao delinquente, promover a sua readaptação social e prevenir novas transgressões pela intimidação dirigida à coletividade.

Ainda, apesar de grande parte dos doutrinadores, como Capez e Masson, reconhecerem que o Direito Penal brasileiro conceitua o crime apenas como fato típico e ilícito, a culpabilidade é reconhecida como necessária à aplicação da pena, ou seja, à concreta responsabilização penal. Destarte, observa-se que os ilícitos penais possuem características próprias para sua configuração, como por exemplo a mencionada tipicidade, isto é, a necessidade de uma lei anterior que defina a conduta como ilícita.

Nesse sentido, há uma miríade de princípios que devem ser respeitados para a devida responsabilização penal desde a previsão legal das normas até a devida aplicação da sanção, como a intervenção mínima, a culpabilidade, a proporcionalidade e a pessoalidade da pena. Deve-se isto principalmente à sua natureza sancionatória e a gravidade de algumas de suas penas, mormente a privação de liberdade, exigindo uma certeza absoluta de que a punição é adequada e aplicada ao verdadeiro responsável pela lesão.

Neste diapasão, a responsabilidade administrativa corresponde àquela advinda de lesões que relacionam-se à tutela do Direito Administrativo, por envolver os critérios de incidência de tal Direito, não necessariamente por se dar na esfera processual administrativa, pois também poderá ocorrer na esfera judicial. Assim, visualiza-se uma sanção administrativa, advinda de um ilícito administrativo e que submete-se aos princípios e regras do direito administrativo sancionador, o qual por sua vez, por possuir também caráter punitivo, empresta alguns princípios e regras do Direito Penal (OSÓRIO, 2012).

4.2. PREVISÃO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA NA LEI ANTICORRUPÇÃO

Apresentadas as noções iniciais de responsabilidade, passa-se a uma sucinta apresentação das previsões de responsabilidade na Lei nº 12.846. Destarte, o artigo 1º desta Lei prevê *in verbis*: “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”. Assim, visualiza-se prontamente a matéria da Lei e a enorme inovação que a acompanha, pois além de tratar da responsabilização de pessoas jurídicas, declaradamente nos

âmbitos administrativo e civil, ainda as identifica sob uma natureza de responsabilidade objetiva.

Em seu artigo 2º, a Lei nº 12.846 repete a previsão da responsabilização objetiva e que esta se dará nos âmbitos administrativo e civil, explicitando que tal responsabilidade ocorrerá em virtude do cometimento dos atos lesivos previstos na mesma Lei, especificamente no artigo 5º, praticados em interesse ou benefício da pessoa jurídica, exclusivo ou não. Aqui é necessário observar um ponto importante, que será questionado mais adiante, qual seja a previsão de responsabilização por atos lesivos que ocorram meramente em benefício da pessoa jurídica responsabilizada.

Antes de se apreciar as formas de responsabilização propriamente ditas, convém destacar que estas não exigem uma relação contratual *stricto sensu* com a Administração Pública, pois os atos lesivos que as ocasionam requerem apenas a prática de atos contra a Administração Pública, sejam eles cometidos dentro ou fora de uma relação contratual (OSÓRIO, 2014, p. 253).

Quanto às responsabilidades efetivamente previstas, a do âmbito civil, como já explorado no capítulo anterior, deve referir-se sempre a uma reparação do dano causado por ato ilícito. Portanto, fica claro que a responsabilidade civil objetiva antecipada no artigo 1º corresponde ao ressarcimento efetivo dos prejuízos que resultaram da prática dos atos lesivos previstos na Lei, como previsto no parágrafo único do artigo 21.

Já a responsabilidade administrativa vem explicitamente disposta no artigo 6º, o qual estipula sanções na forma de multa e publicação da decisão condenatória. Verifica-se que, a primeira vista, tal artigo classifica as sanções que prevê como administrativas meramente em virtude do âmbito de sua aplicação, pois ocorrerão por meio de processo administrativo instaurado e julgado pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme o artigo 8º.

Com esta primeira observação, resta ainda a responsabilidade das sanções previstas no artigo 19, as quais estão dispostas na Lei sob um capítulo denominado de Responsabilização Judicial, sem especificar a sua natureza. Desta forma, mostra-se necessário uma interpretação e delimitação do caráter desta responsabilidade judicial, tendo em vista que ostenta sanções significativas, sobretudo quando considera-se que a Lei em que estão assentadas tais sanções refere-se à responsabilização objetiva.

Ocorre que, a responsabilização prevista na lei como um todo, - ou seja, tanto a administrativa quanto a civil e a “judicial” - ainda é objeto de enorme discordância entre juristas, mormente em razão de ser ainda recente e de lidar com diversos âmbitos do direito, bem como por tratar de um tema que, sem dúvidas, é um dos grandes focos da atualidade. Neste sentido, a natureza de cada responsabilidade, a forma com que são aplicadas e a possibilidade de responsabilizar a pessoa jurídica, principalmente de maneira objetiva, ainda despertam diversas incertezas e são merecedoras de análise para sua devida aplicação

4.3. POLÊMICAS DA RESPONSABILIZAÇÃO NA LEI Nº 12.846

Como já mencionado, a Lei nº 12.846 surgiu tentando apresentar soluções para a aparentemente interminável luta anticorrupção. Contudo, tal Lei ainda gera muita insegurança, porquanto a doutrina e jurisprudência ainda não assentaram a sua devida interpretação. Neste contexto, cabe examinar os argumentos e entendimentos apresentados, no intuito de elucidar, na medida do possível, algumas incertezas. Isto porque, apesar de nobre, a causa anticorrupção não possui imunidade a críticas, devendo por certo respeitar preceitos fundamentais, caso contrário podendo incorrer em campanha punitivista desmedida, resultando em injustiças de difícil - ou até mesmo impossível - reparação.

Nesse diapasão, duas das grandes discussões em torno da Lei referem-se à natureza das responsabilidades que prevê e a possibilidade de aplicação da responsabilização objetiva, as quais serão o foco deste estudo. Todavia, vale destacar que o debate não se limita apenas a esses aspectos, alcançando a Lei como um todo, afinal representa uma novidade em diversos sentidos.

4.3.1. SOBRE A NATUREZA DAS RESPONSABILIZAÇÕES DA PESSOA JURÍDICA NA LEI Nº 12.846

Inicialmente, merece apreço a definição da natureza jurídica da Lei aqui analisada e das responsabilidades que prevê. Assim, torna-se possível determinar a qual âmbito pertence e

a quais preceitos deve se adequar. No entanto, tal natureza não se extrai de uma leitura básica e ligeira da norma isolada, necessitando-se de um exame mais aprofundado, o qual gerou diversas controvérsias devido aos diferentes entendimentos. Esta natureza resta ainda mais incerta quando, em seu capítulo VI, a Lei prevê uma responsabilização que denomina apenas de “judicial”.

Nesse contexto, Carvalhosa (2015, p. 32) apresenta a concepção de que a Lei nº 12.846 trata-se de uma Lei de natureza penal-administrativa, com efeitos civis mediante a propositura da consequente Ação Civil Pública. Nesse sentido, preceitua que a Lei deve observar as garantias penais, entendendo que a diferença dá-se apenas pelo processo, conforme aqui exposto (CARVALHOSA, 2015, p. 33):

Assim, a presente Lei [Lei nº 12.846] se distingue da Lei Penal quanto ao processo e não quanto à sua substância. Em consequência, devem rigorosamente ser observadas as garantias penais, como tem sido reconhecido pelo STJ ao tratar dos processos administrativos sancionatórios.

E ainda, (CARVALHOSA, 2015, p. 350):

Não existe na presente Lei quanto ao direito material ou substancial, norma administrativa, mas penal, sendo administrativas apenas as regras procedimentais aí aplicáveis.

Desta concepção, conclui-se primeiramente que, no entendimento de Carvalhosa, o que a Lei prevê como responsabilização administrativa, trata-se em verdade de responsabilidade de caráter penal, sendo, porém, aplicada por meio de ferramentas processuais administrativas e, portanto, inaugurando o chamado processo “penal-administrativo”.

Ademais, Carvalhosa (2015, p. 347-351) deixa claro que ao usar tal denominação não se refere ao já conhecido direito administrativo sancionador, pois considera que o objeto jurídico do processo administrativo sancionador é a coletividade e não o Estado, cabendo tal processo apenas para sancionar os atos ilícitos praticados nas relações privadas de interesse coletivo, como por exemplo nas atividades exercidas no mercado financeiro e de capitais. Completa, mencionando que a Lei nº 12.846 diferencia-se dessa esfera administrativa sancionadora por tratar da relação entre o Estado e as pessoas jurídicas, configurando-se como um processo penal-administrativo que visa proteger o Poder Público no seu aspecto moral.

Neste sentido, sobre tal processo “penal-administrativo”, explicita (CARVALHOSA, 2015, p. 350):

É diferente do processo administrativo sancionatório que tem por objeto as relações entre particulares que afetam a ordem pública no seu aspecto socioeconômico.

Assim, o processo penal-administrativo visa a proteger a ordem administrativa no seu aspecto precipuamente moral. Não visa à proteção do Estado no exercício de arrecadar tributos, que é outra faceta do processo administrativo sancionador.

Por derradeiro, considera que a responsabilização judicial, prevista no capítulo VI da Lei, é um efeito necessário da condenação na esfera administrativa, afirmando primeiramente que tal responsabilidade, que é apurada por meio de Ação Civil Pública, possui caráter civil quando refere-se ao ressarcimento, mas também em relação às sanções previstas no artigo 19, conforme se depreende da seguinte exposição: “Não obstante, a concreção do benefício ilícito corruptivo não é pressuposto para que as demais penalidades de caráter civil (incisos II a IV do art. 19º) sejam requeridas judicialmente” (CARVALHOSA, 2015, p. 180).

Contudo, admite, ao elencar os efeitos da sanção punitiva, que o inciso IV do artigo 19 tem natureza administrativa, conforme se extrai da seguinte exposição (CARVALHOSA, p. 397):

Em síntese, no plano civil o efeito da condenação punitiva (*jus puniendi*) declarada no devido processo penal-administrativo é representado, primordialmente, (i) pela reparação integral do dano causado aos cofres públicos e (ii) pela reparação dos danos morais causados ao Estado (art. 21, parágrafo único) concomitantemente (iii) ao perdimento de bens, direitos ou valores originados da conduta corruptiva (efeito confiscatório) e subsidiariamente, se for cabível no caso concreto, (iv) a suspensão ou a interdição parcial das atividades da pessoa jurídica condenada; e (v) a sua dissolução compulsória. No plano administrativo, é representado pela (vi) interdição temporária do exercício do direito de receber financiamentos diretos ou indiretos do Poder Público.

Também no sentido de considerar como de natureza civil as sanções do capítulo VI é a inteligência de Di Pietro (2014, p. 937):

Depois de estabelecer, no artigo 18, que a responsabilização administrativa não afasta a possibilidade de responsabilização na esfera judicial, o artigo 19 expressamente prevê a competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de

representação judicial ou equivalente, bem como do Ministério Público, para ajuizar ação com vistas à aplicação das sanções de natureza civil indicadas no artigo 19.

Nucci (2015, p. 94-95), no entanto, traz uma perspectiva mais crítica à Lei nº 12.846 ao conceber que ela se trata de uma lei penal com outras vestes, declarando que “esta Lei Anticorrupção pode *disfarçar-se* de lei administrativa ou civil (ou *sui generis*), mas a sua natureza jurídica é eminentemente penal”.

Destarte, rechaça o entendimento de que esta Lei encontra-se sob a natureza de Direito Administrativo Sancionador e a possibilidade de aplicação de sanções com tamanha gravidade por meio de processos administrativos, argumentando que este é apenas um meio de punir penalmente sem respeitar as solidificadas garantias penais. Neste sentido, dispõe (NUCCI, 2015, p. 139):

Manifestamo-nos contrários ao embuste criado pelo Estado para contornar o caráter penal das sanções - sempre as mais drásticas, pela natureza jurídica do ilícito - ingressando num *direito administrativo sancionador*, que diminui os direitos e garantias fundamentais, facilitando a atividade punitiva estatal

Compreende, contudo, a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica, motivo de imensa discussão no direito contemporâneo, e que este deveria ser a natureza declarada da responsabilização punitiva decorrente de práticas corruptas. Assim, expõe (NUCCI, 2015, p. 91):

De nossa parte, é muito mais racional que a pessoa jurídica responda, sim, por crimes de sua alçada - ambientais, econômicos, financeiros, tributários, dentre outros campos -, pois, pelo menos, pode-se conceder a ela os mesmos direitos do réu, particularmente, a prova do dolo, no caso de corrupção.

Em relação à chamada “responsabilização judicial”, quando tem caráter punitivo, Nucci também a percebe como de natureza penal, indicando que inclusive o inciso I do artigo 19, o qual outros autores consideram como responsabilização civil devido ao caráter ressarcitório, identifica-se com os efeitos da condenação, ou seja, como consequência desta, diferenciando-se das sanções punitivas (2015, p. 190-196).

Já como último entendimento, que neste trabalho assinala-se como o mais acertado, considera-se que a responsabilidade de caráter punitivo presente na Lei nº 12.846 insere-se no

conceito de Direito Administrativo Sancionador, enquanto a responsabilidade ressarcitória possui uma natureza civil.

Destarte, adota-se a concepção de sanção administrativa apresentado por Osório (1999, p. 487-522, apud, OSÓRIO, 2012):

É o conteúdo do ato sancionador, jurisdicional ou administrativo, consistente no mal ou castigo imposto ao administrado ou jurisdicionado, em caráter geral e para o futuro, conforme as regras e os princípios do direito administrativo, como consequência da prática de um ilícito administrativo por omissão ou ação, traduzindo-se como privação de direitos ou imposição de deveres, excluída a liberdade de ir e vir (prerrogativa do direito penal – e excepcionadas as penas disciplinares militares), no interior do processo administrativo ou judicial, tendo por finalidade a repressão da conduta ilegal, como reação jurídica à ocorrência de um comportamento proibido.

Percebe-se, portanto, a adequação de tal definição às sanções previstas na Lei nº 12.846, porquanto tais sanções e as infrações das quais elas resultam inserem-se, manifestamente, no âmbito da tutela do Direito Administrativo, ao regularem uma relação entre Administração Pública e administrados que afeta aquela diretamente.

Impende destacar que as sanções administrativas também podem ser aplicadas pela via judicial, não descaracterizando sua natureza. Neste sentido, expôs Osório, ao comentar sobre as sanções previstas no artigo 19, sob uma denominação de “responsabilização judicial” (OSÓRIO, 2014, p. 264):

Essas sanções, embora sejam aplicadas pela via judicial, podem ser consideradas dentro da disciplina do Direito Administrativo Sancionador, tal como ocorre hodiernamente com as sanções da Lei 8.429/92, circunstância que atrai uma série de garantias constitucionais inerentes ao devido processo legal punitivo.

Primeiramente, extrai-se deste mesmo texto que, ao contrário do que foi sustentado por Nucci, a disciplina do Direito Administrativo Sancionador deve atrair garantias do processo punitivo, não desconsiderá-las em prol de uma punição mais célere. Ainda, é necessário excetuar, dentre as sanções do artigo 19, aquela do inciso I, pois adequa-se mais a uma natureza ressarcitória do que punitiva, aproximando-se portanto da responsabilidade civil.

Assim, separa-se a responsabilidade de natureza administrativa sancionadora, com caráter punitivo, da responsabilidade civil, com caráter ressarcitório, sendo que ambas encontram-se presentes na Lei nº 12.846, devendo respeitar as regras e princípios do âmbito do direito que as regula. Quanto à essência civil do ressarcimento e das normas que o preveem, já anotou Osório (OSÓRIO, 2011, p. 101-103, apud OSÓRIO, 2014, p. 265):

O ressarcimento ao erário se aproxima mais da teoria da responsabilidade civil do que da penal ou das sanções administrativas, pelo que não se submete ao conceito de sanção administrativa nos mesmos termos em que ocorre com outras medidas, até porque a obrigação de ressarcir é uma restituição ao estado anterior. Fora de dúvida, não se trata de uma sanção administrativa, mesmo que assim venha denominada na legislação pertinente.

Apresentados os entendimentos em relação a natureza das responsabilidades na Lei nº 12.846 e a enorme alteração que os envolvem, passa-se a uma apreciação de instituto que gera ainda mais controvérsia, qual seja a responsabilização objetiva.

4.3.2. SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA

No que concerne à responsabilização no âmbito civil, ou seja, o ressarcimento pelos danos que resultam dos atos lesivos, a possibilidade de utilização da responsabilidade objetiva mostra-se menos questionada, porquanto refere-se somente a uma reparação, um retorno ao *status quo ante*, e é instituto bem mais consagrado e aplicado no Direito Civil. Verifica-se portanto que a responsabilidade civil não possui caráter punitivo, apenas visa o retorno à situação original, através do ressarcimento do prejuízo e a anulação de eventuais benefícios auferidos em razão do ato ilícito. Ainda, a responsabilização objetiva civil tem a sua possibilidade prevista no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil, quando especificada em lei como tal, como é o caso da Lei nº 12.846.

Já em relação às sanções, a responsabilização objetiva é muito mais contestada, mormente por seu caráter punitivo e o argumento da necessária aplicação do princípio da culpabilidade.

Nesta discussão, Carvalhosa defende a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas no âmbito do que chama de “processo penal-administrativo”, argumentando que “a conduta

da pessoa jurídica no cumprimento do fim social é sempre objetiva, não se movendo pela impulsão psicológica e pela livre manifestação de vontade, como ocorre com a pessoa física, como reiterado” (CARVALHOSA, 2015, p. 41). Assim, entende inaplicável a aferição de culpabilidade por se tratar de pessoa jurídica, em que pese defenda a aplicação de garantias penais ao “processo penal-administrativo” e a culpabilidade ser requisito essencial à aplicação da pena em razão de tais garantias.

Nucci, por sua vez, ao definir as sanções da Lei nº 12.846 como de natureza penal, defende a possibilidade da pessoa jurídica ser responsabilizada penalmente, desde que com respeito aos preceitos fundamentais do Direito Penal. Neste sentido, considera inviável a aplicação da responsabilidade objetiva, pois esta é contrária aos fundamentos do Direito Penal, assim, expõe que “parece-nos incongruente sustentar, ao mesmo tempo, que a presente Lei **tem caráter penal**, mas se pode adotar perfeitamente a **responsabilidade objetiva**. Ou não possui nada de penal ou não se pode dar cumprimento, cegamente, à responsabilidade meramente objetiva” (NUCCI, 2015, p. 102).

Ademais, conclui que a responsabilização da pessoa jurídica poderá ser constatada mediante a culpabilidade do ser humano que, representando a pessoa jurídica, cometeu o ato ilícito, argumentando que “É preciso detectar o dolo no ser humano que efetivamente produz a conduta típica, em nome e em favor da pessoa jurídica, punindo tanto a pessoa física quanto a jurídica” (NUCCI, 2015, p. 216).

Tamasaukas e Bottini (2014) apontam também o caráter penal das sanções e a consequente incompatibilidade da responsabilização objetiva. Destarte, consideram necessária a constatação de algo além da mera relação causal da pessoa jurídica com o dano, requisitos suficientes para ocasionar a responsabilidade de reparação, para que se apliquem tais sanções. Desta forma, indicam até mesmo esforços no sentido de buscar maneiras de averiguar a culpabilidade da pessoa jurídica e por fim apresentam relevante conclusão acerca do tema:

A pena, o castigo, é para quem tem culpa. E esta culpa, na pessoa jurídica, revela-se na decisão de burlar a lei ou na estruturação deficiente, na ausência de programa de compliance efetivo e funcional, na complacência ou condescendência com comportamentos suspeitos. A empresa que instala e incorpora políticas de integridade, dedicada à implementação programas de prevenção a delitos à apuração de qualquer ato suspeito, que demonstre seu compromisso real com a ética e com a transparência, não merece ser penalizada. Merece — como já dissemos — reparar o dano, arcar com os

prejuízos, ver sustados ou anulados os benefícios que eventualmente obteve com o comportamento ilícito do qual não participou. Mas, qualquer coisa que vá *além*, com a finalidade de redistribuição [*sic*] ou de prevenção, não encontra justificativa, pela ausência de *culpabilidade*. (TAMASAUKAS; BOTTINI, 2014)

Embora neste trabalho não se adote a compreensão da natureza penal da Lei, as observações apresentadas interessam na medida em que expõem argumentos relevantes ao Direito Administrativo Sancionador, o qual, devido ao seu caráter punitivo, empresta diversas garantias reconhecidas do Direito Penal. Assim, já observou Osório, quanto a responsabilização objetiva da Lei nº 12.846 (OSÓRIO, 2013):

A Lei 12.846/13 ostenta natureza punitiva e deve submeter-se ao regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador. Nesse sentido, não é cabível falar em responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas para fins de imposição de penalidades administrativas. Cabe ao acusador o ônus da prova, que não pode ser invertido.

Em que pese a previsão legal, no Estado Constitucional de Direito as leis não encerram-se em si mesmas, devendo ser interpretadas à luz dos princípios e garantias constitucionais. Nesse sentido, aponta Barroso (2009, p. 244-245): “A validade das leis já não depende apenas da forma de sua produção, mas também da efetiva compatibilidade de seu conteúdo com as normas constitucionais, às quais se reconhece a imperatividade típica do Direito”.

Não podendo ser diferente, a constitucionalização do Direito afeta o Direito Administrativo, conforme observa Cristóvam (2015, p. 248):

A abertura constitucional trouxe à vida dogmática brasileira um denso e abrangente movimento de constitucionalização do regime jurídico-administrativo, com a conjugação de parâmetros normativos que asseguram a edificação de um autêntico bloco normativo de Direito Administrativo constitucional, a representar a verdadeira espinha dorsal do sistema axiológico de limitações, parametrizações e regulamentações diretamente vinculativas da atividade administrativa.

Desta forma, é evidente que qualquer norma que se aplique ao âmbito administrativo deve observar também os preceitos constitucionais, superando inclusive preceitos clássicos da administração, como a supremacia do interesse público, a qual poderia ser utilizada como

argumento a favor da responsabilização objetiva em crimes que lesam a Administração Pública. Ainda, Cristóvam destaca sobre o tema (2015, p. 256):

Por certo, uma análise realista impõe admitir-se que, em muitos casos, para cumprir fielmente a vontade constitucional e atingir a finalidade a que se destina, o Poder Público tem o dever de negar a aplicação a determinadas leis, sobretudo quando restritivas de direitos fundamentais, o que pode encontrar respaldo no modelo de ponderação proporcional, com a aplicação direta e imediata do sistema de regras e princípios constitucionais (juridicidade administrativa).

Neste contexto, conforme explica Mello (2005, p. 35), é indispensável ao Direito Administrativo Sancionador a observação do princípio da proporcionalidade, tendo em vista que as sanções administrativas são punições atribuídas aos particulares atingindo-os de modo negativo, devendo portanto ser adequada, necessária e proporcional, sob o risco de causar mal injusto.

O princípio da proporcionalidade, corolário do Estado de Direito, impõe moderação à ação estatal e, desta maneira, implica que o Estado exerça suas competências apenas “na medida estritamente necessária ao interesse público a elas relacionado” (Mello, 2005, p.33). Desta forma, a proporcionalidade se desdobra nos subprincípios da adequação, que exige que os atos sejam aptos a atingir a finalidade pretendida; da necessidade, que impõe que entre as medidas aptas a atingir a finalidade, deverá se tomar a menos gravosa; e a proporcionalidade em sentido estrito, que exige que, definida a medida adequada e necessária, esta deverá ser praticada na proporção que a situação exige, de maneira justa.

Como consequência, Mello (2005, p. 37-38) aponta que a proporcionalidade, por meio de seu subprincípio da adequação, reflete na exigência de que a sanção administrativa retributiva (punitiva) seja aplicada apenas às ações culpáveis, pois apenas punindo aqueles que se pode aferir a culpabilidade se estaria preenchendo a finalidade das sanções retributivas.

Destarte, a sanção administrativa retributiva deve possuir caráter preventivo, pois existem para coibir ação futura no mesmo sentido, seja pelo mesmo agente (prevenção especial) ou pelos demais administrados (prevenção geral). Destarte, a responsabilização sem atenção a uma necessária culpabilidade não cumpre tal caráter preventivo, pois quem praticou o comportamento típico e foi responsabilizado sem culpa, cumprindo suas obrigações com diligência, não mudaria sua conduta - pois mudá-la significaria passar a agir com culpa e aí

ser definitivamente responsável -, não ocorrendo portanto a prevenção especial. Da mesma forma, tal responsabilização não serve de exemplo para os demais administrados, os quais não enxergam nela um incentivo a agir com diligência, não ocorrendo também a prevenção geral.

Expõe Mello (2005, p. 42):

Sendo medida inapta a atingir sua finalidade, a sanção administrativa retributiva imposta a quem age sem dolo ou culpa fere o princípio da adequação, corolário do princípio da proporcionalidade que exige que o meio utilizado pelo agente estatal seja idôneo para atingir o fim previsto na lei. De conseqüência, o princípio da proporcionalidade tem como corolário, no direito administrativo sancionador, o princípio da Culpabilidade.

A exemplo, uma empresa que possui ferramentas de *compliance* e busca uma atuação honesta, cujo funcionário praticasse um dos atos lesivos do artigo 5º da Lei nº 12.846, mesmo que sem dolo ou culpa, ao se beneficiar de alguma forma por tal ação incorreria na responsabilização de ressarcir o dano e ainda de receber punições, as quais, mesmo que não fossem tão gravosas, poderiam manchar a reputação e desmoralizar a empresa em futuros negócios. Nesta situação portanto, enxerga-se verdadeiro absurdo, tendo em vista que, apesar da reparação do dano ser devida, a punição não estaria preenchendo seu objetivo preventivo, apenas causando mal injusto àquele que, em realidade, atua corretamente e respeitando as normas.

Assim, ao não seguir o necessário preceito constitucional da proporcionalidade, conclui-se que a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas de forma punitiva é inconstitucional, não sendo possível a sua aplicação no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, porquanto, em virtude do Estado Constitucional de Direito, as normas devem estar alinhadas com os princípios constitucionais, não se tornando efetivas somente pelo seu processo de produção.

Impende contudo, ressaltar novamente que a responsabilização civil, de cunho ressarcitório, não enfrenta mesmo óbice, pois não ultrapassa a medida do dano, visando apenas restaurar o *status quo ante* e reparar os prejuízos ou anular os benefícios advindos do ato ilícito. Desta forma, a responsabilização objetiva neste âmbito mostra-se plenamente possível.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Findo o presente trabalho, conclui-se primeiramente que uma responsabilização de pessoas jurídicas em virtude da prática de atos corruptos mostrava-se necessária há muito tempo, existindo diversos antecedentes legislativos que representam esforço de combate à corrupção, mas nenhum que as atingisse. Neste contexto, tal necessidade torna-se evidente quando visualiza-se pessoas jurídicas, mormente grandes empresas, como o centro dos maiores escândalos de corrupção.

Com a análise realizada no segundo capítulo, percebe-se que a preocupação com os efeitos da corrupção não é exclusiva do Brasil, sendo foco de estudo e atuação de toda uma comunidade internacional. Ademais, verificou-se que o Brasil, ao assinar tratados internacionais anticorrupção, comprometeu-se em tomar medidas relacionadas a responsabilização de pessoas jurídicas.

Portanto, restava óbvio que medidas deveriam ser tomadas e assim foram, pois o Estado manifestou, através da edição e aprovação da Lei nº 12.846 de 2013, uma tentativa de resposta aos anseios por soluções à corrupção que assola o país e causa indignação à população. Não obstante, tirante o valor inegável de buscar-se elucidação a um dos maiores problemas hodiernos, tal legislação foi, e ainda é, alvo de diversas críticas.

Ao inovar e prever uma responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por ato corrupto, ultrapassando os limites da mera reparação e alcançando um caráter punitivo, a Lei nº 12.846 apresenta grave descuido. Neste sentido, percebe-se que se analisada e aplicada em um vácuo (situação apenas hipotética e que deve ser inexistente no Estado de Direito contemporâneo), tal Lei poderia resultar em aplicação de mal injusto de caráter gravíssimo, podendo alcançar inclusive a dissolução forçada da pessoa jurídica.

Conclui-se que, no que concerne à responsabilização objetiva ressarcitória, esta mostra-se cabível, porquanto possui caráter mais aproximado à responsabilização civil e representaria apenas um retorno ao *status quo ante*, não causando qualquer mal ao responsabilizado, mas apenas restaurando-se a situação anterior ao dano resultado do ato lesivo. Já quanto as sanções, as quais na presente pesquisa são consideradas de cunho

administrativo sancionatório, estas são incompatíveis com a responsabilização objetiva, pois devem respeitar e adequar-se a diversas garantias e princípios adotados pelo Direito Penal, por possuírem caráter punitivo semelhante, diferenciando-se principalmente por pertencerem ao âmbito de aplicação do Direito Administrativo.

Dentre estes princípios destaca-se a proporcionalidade e o subprincípio da adequação, seu corolário, os quais apresentam-se na aplicação de penalidades através da necessária aferição de culpabilidade, a qual seria ignorada em caso de responsabilização objetiva. Destarte, responsabilizar de maneira punitiva sem atentar-se à culpabilidade importaria em desrespeito ao princípio da proporcionalidade e uma consequente inconstitucionalidade da norma.

Desta forma, o princípio da proporcionalidade, que impõe limites a atuação estatal, e o subprincípio da adequação, seu corolário que exige que os atos do Estado sejam aptos a atingir a finalidade pretendida, importam numa necessária aferição de culpa para que a punição alcance sua finalidade preventiva. Afinal, ao punir aquele que atua dentro da norma, de forma honesta, não se atinge a finalidade preventiva, pois a ocorrência do ato lesivo se deu sem culpa e a punição seria mal injusto, não se adequando a prevenção especial, pois alterar a maneira de agir significaria passar a agir em desrespeito a norma, e nem a prevenção geral, pois o mal injusto só gera indignação e temor, principalmente àqueles que atuam da maneira correta.

Assim, por mais que o intuito seja nobre e que o estímulo à aplicação de *compliance* e de uma atuação mais honesta no âmbito das pessoas jurídicas seja valoroso e necessário, a concretização de tais objetivos por meio de uma responsabilização objetiva de cunho punitivo não mostra-se adequada, porquanto importa na possibilidade de atingir de forma descabida aqueles que esforçam-se para manter uma atuação moral em um ambiente de extrema corrupção, com valores deturpados. Impende destacar que a Lei aqui analisada aplica-se a pessoas jurídicas em geral, desde as menos abastadas e mais humildes às maiores do país, e que a mera maculação da reputação, por vezes, já é suficiente para arruinar completamente a pessoa jurídica.

Portanto, finalizado o trabalho, confirma-se a hipótese principal formulada inicialmente, no sentido de ser possível a responsabilização objetiva apenas de caráter reparatório e inviável a de caráter punitivo. Neste sentido, tal conclusão decorre de uma

interpretação do Direito Administrativo sob os ditames modernos constitucionais, aplicando-se e respeitando-se os princípios previstos constitucionalmente, que devem estar intimamente ligados à atuação da Administração Pública efetivamente democrática.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo, n. 73, p. 33-37, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 mai. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009
- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes; FERREIRA, Daniel. Atividade empresarial e cidadania: Críticas à Lei Anticorrupção brasileira. *Revista Jurídica*, vol. 03, nº 44, Curitiba, pp. 451-472, 2016.
- BRASIL. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei n. 6.826, de 2010. Projeto de Lei n. 6.826, 2010. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4ECD0BDE36F2D167E048264A52489398.proposicoesWeb1?codteor=970659&filename=Tramitacao-PL+6826/2010%3E> Acesso em: 19 mai. 2018
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 7 mai. 2018
- _____. *Convenção da OCDE. Presidência, Controladoria-Geral da União*. Brasília: CGU, 2016.
- _____. *Convenção Interamericana contra a corrupção. Presidência, Controladoria-Geral da União*. Brasília: CGU, 2016.
- _____. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Presidência, Controladoria-Geral da União*. Brasília: CGU, 2016.
- _____. Exposição de motivos do Projeto de Lei 6.826/2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL+6826/2010> Acesso em: 19 mai. 2018.
- _____. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 7 mai. 2018.
- _____. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 10 mai. 2018.

_____. Lei 8.429, de 2 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em 20 mai. 2018.

_____. Lei 12.846, de 1º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 8 mai. 2018

_____. Mensagem nº 314, de 1º de agosto de 2013. Subchefia para assuntos jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Msg/VEP-314.htm>. Acesso em: 20 mai. 2018.

_____. PLC. Projeto de Lei da Câmara, n. 39 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. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113244> Acesso em: 20 mai. 2018.

CAPEZ, Fernando. Curso de Direito Penal, volume 1, parte geral (arts. 1ª a 120). 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015

CARVALHOSA, Modesto. Considerações Sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, Humberto Pimentel. Corrupção e Improbidade Administrativa. Revista do Ministério Público: Alagoas, n. 15, Jan/Jun. 2005.

COSTA FERREIRA, Gustavo. Hipóteses de revisão das decisões do processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica por ato lesivo à administração pública – Lei 12.846/13. in Revista Brasileira da Advocacia Pública, v. 1, Fórum, p. 183-199, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Administração pública democrática e supremacia do interesse público: Novo Regime Jurídico-Administrativo e seus Princípios Constitucionais Estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAZZIO JR, Waldo. Improbidade administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2012.

FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. A corrupção eleitoral no direito romano (as *leges de ambitu*). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 172, p. 37-45, abr. 1988. ISSN 2238-5177. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45837>>. Acesso em: 01 Jun. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. Opin. Publica, Campinas , v. 15, n. 2, p. 386-421, Nov. 2009 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 02 mai 2018.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro Volume 4, Responsabilidade Civil. São Paulo, Saraiva, 2012.

Implementação da Convenção Anti-Suborno no Brasil = Implementation of the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/brazil-oecdanti-briberyconvention.htm>> . Acesso em: 16 mai. 2018.

Linha do tempo das manifestações. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/linha-tempo-manifestacoes-2013/platb/>> Acesso em: 10 jun 2018

MACHIAVELLI, Niccolò. Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio. Trad. de Sérgio Bath, 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

MACIEL, Nascimento Alves. Ação Civil Pública. São Paulo: Iglu, 2002.

MASSON. Cleber. Direito Penal Esquemático: parte geral - vol. 1. 11 ed. São Paulo: Método, 2017.

MEDEIROS, Josué. Breve história das jornadas de junho: uma análise sobre os novos movimentos sociais e a nova classe trabalhadora no Brasil. Revista História e Perspectivas, v. 27, n. 51, 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/28888>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. Revista de informação legislativa. Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril_v46_n181_p187.pdf> . Acesso em: 16 mai. 2018.

Milhares se Reúnem para Protestos nas Maiores Cidades do Brasil = Thousands Gather for Protests in Brazil's Largest Cities. Disponível em:
<https://www.nytimes.com/2013/06/18/world/americas/thousands-gather-for-protests-in-brazils-largest-cities.html?_r=0>. Acesso em: 10 jun. 2018

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. Corrupção e Anticorrupção. Rio de Janeiro: Forense, 2015

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em:
<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html> Acesso em: 18 jun. 2018.

_____, Fábio Medina. Corrupción y mala gestión de la “res publica”: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento em el derecho administrativo sancionador brasileño. Revista de Administración Publica, v. 149, pp. 487/522, 1999. Disponível em:
<http://www.medinaosorio.adv.br/wp-content/uploads/2014/09/1999_149_487.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____, Fábio Medina. Lei Anticorrupção dá margem a conceitos perigosos. Revista Consultor Jurídico, 20 de dezembro de 2013, 7h35 Disponível em:
<<https://www.conjur.com.br/2013-set-20/lei-anticorruptao-observar-regime-direito-administrativo-sancionador>>. Acesso em: 21 jun. 2018

_____, Fábio Medina. Probidade empresarial: Lei 12.846/13. Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região, v. 1, p. 253-278, 2014. Disponível em:
<http://www.medinaosorio.adv.br/reflexoes-sobre-a-nova-lei-anticorruptao/?goback=%2Egde_8200539_member_5970639360465399812> Acesso em: 18 jun. 2018.

Protesto em São Paulo é o maior desde manifestação contra Collor. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296834-protesto-em-sao-paulo-e-o-maior-desde-manifestacao-contr-collor.shtml>> Acesso em: 10 jun. 2018.

RAMINA, Larissa Liz Odreski Ação internacional contra a corrupção. Curitiba: Juruá, 2012.

SCHREIBER, Anderson. *Novos paradigmas da Responsabilidade Civil: Da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TAMASAUKAS, Igor Sant'anna; BOTINI, Pierpaolo Cruz. A controversa responsabilidade objetiva na Lei Anticorrupção. *Revista Consultor Jurídico*, 9 de dezembro de 2014, 8h10.

Disponível em:

<<https://www.conjur.com.br/2014-dez-09/direito-defesa-controversa-responsabilidade-objetiva-lei-anticorruptao>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil, v. 2: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil*. 9 ed. São Paulo: Método, 2014.