



Coordenadores
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Thiago Marrara

LEI ANTICORRUPÇÃO COMENTADA

3ª edição

Área específica
DIREITO PÚBLICO.
DIREITO ADMINISTRATIVO.

Áreas afins
CORRUPÇÃO; PROCESSOS ADMINISTRATIVOS,
SANÇÕES ADMINISTRATIVAS;
RESPONSABILIDADE CIVIL, PROCESSO CIVIL;
DIREITO PÚBLICO; ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA;
ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS.

Público-alvo/consumidores
ADVOGADOS, JUÍZES, PROMOTORES,
ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO, DE
ESPECIALIZAÇÃO E DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM DIREITO, ADMINISTRADORES PÚBLICOS
E ADMINISTRADORES DE EMPRESAS QUE
SE RELACIONAM COM O ESTADO.

A efetividade da política de combate à corrupção no Brasil depende grandemente da devida compreensão e aplicação de uma de suas principais ferramentas jurídicas: a Lei nº 12.846 de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção. No atual cenário de moralização das relações entre Estado e mercado, cabe à doutrina mapear as lacunas, as incongruências e os problemas interpretativos que este novo diploma esconde e lhes oferecer soluções. Não é outro o objetivo desta obra elaborada em conjunto por notórios especialistas em direito administrativo e na temática da corrupção. Por meio de comentários abrangentes, críticos e individualizados a cada um dos trinta e um artigos que compõem a Lei Anticorrupção, busca-se oferecer aos leitores e leitoras uma análise cuidadosa das normas albergadas no texto e propostas capazes de sanar as principais dúvidas que as circundam. Para tanto, além de cotejar a função e a problemática dos artigos examinados dentro do sistema de responsabilização administrativa e civil criado pela lei, os comentários levam em conta normas regulamentares e as recentes tentativas de modificação da legislação.

FORMATO: 17 × 24 cm
CÓDIGO: 10001844

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

L525 Lei Anticorrupção comentada / Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Thiago Marrara (Coord.). 3. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2021.

381p.; 17cm x 24cm

ISBN: 978-65-5518-064-0

1. Direito Público. 2. Direito Administrativo. 3. Corrupção I. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. II. Marrara, Thiago. III. Título.

CDD 341

CDU 342

Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. 381p. ISBN 978-85-450-0575-9.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro é Professora titular aposentada de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo (USP). Livre-Docente, Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Advogada parecerista.

Thiago Marrara é Professor de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo (USP) na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP). Livre-Docente pela USP. Doutor pela Universidade de Munique (LMU), com estágios pós-doutorais na Universidade Autônoma de Madri (UAM), no Instituto Max Planck de Inovação e Concorrência e na Universidade de Munique (LMU). Editor da *Revista Digital de Direito Administrativo da USP (RDDA)*. Advogado-Consultor.

APRESENTAÇÃO.....	13
COMENTÁRIOS AO ART. 1º	
Maurício Zockun	15
1.1 As relevantes inovações trazidas pela denominada Lei Anticorrupção	15
1.2 A responsabilização sancionatória objetiva da pessoa jurídica pela Lei nº 12.846....	16
1.3 A responsabilização sancionatória da pessoa jurídica.....	17
1.4 A responsabilização sancionatória objetiva da pessoa jurídica.....	18
1.5 A <i>responsabilização objetiva</i> da pessoa jurídica pela Lei Anticorrupção	19
1.6 Competência legislativa para edição da Lei Anticorrupção	20
COMENTÁRIOS AO ART. 2º	
José Roberto Pimenta Oliveira	21
2.1 Finalidade estruturante do dispositivo na Lei nº 12.846/2013.....	21
2.2 Responsabilidade subjetiva e objetiva de pessoas jurídicas no ordenamento jurídico	25
2.3 Responsabilidade objetiva, no plano da responsabilização civil, na Lei nº 12.846....	27
2.4 Responsabilidade objetiva e Programas de Integridade	33
2.5 Requisitos da responsabilidade objetiva na Lei nº 12.846	35
2.6 Exclusão da responsabilidade objetiva prevista na Lei nº 12.846/2013	39
2.7 Objetivação, responsabilização administrativa <i>stricto sensu</i> e responsabilidade por ato de improbidade administrativa estabelecida na Lei nº 12.846.....	42
COMENTÁRIOS AO ART. 3º	
José Roberto Pimenta Oliveira	47
3.1 Responsabilidade individual na Lei nº 12.846: relevância na sistematização legal...	47
3.2 A definição do fundamento subjetivo da responsabilidade de dirigentes ou administradores da pessoa jurídica.....	52
3.3 A responsabilidade individual de quaisquer outras pessoas atreladas à prática do ato lesivo.....	54
3.4 Autoria, coautoria e participação.....	56
3.5 Culpabilidade e sua relevância exclusiva para a responsabilidade individual.....	58
COMENTÁRIOS AO ART. 4º	
José Roberto Pimenta Oliveira	61
4.1 A transmissibilidade da responsabilidade legal.....	61
4.2 Alteração contratual e inexistência de repercussão no âmbito pessoal da responsabilização	65
4.3 Alteração da tipologia societária da pessoa jurídica: transformação societária.....	65
4.4 Extinção da pessoa jurídica: incorporação	67
4.5 Extinção da pessoa jurídica: fusão	70
4.6 Possível extinção da pessoa jurídica: cisão.....	71
4.7 Consequências da simulação ou fraude comprovada nas operações societárias	72
4.8 Responsabilidade solidária entre sociedades controladoras/controladas e coligadas	73
4.9 Responsabilidade solidária entre sociedades consorciadas.....	76
4.10 Responsabilidade solidária e integral pelos valores devidos, a título de reparação, multa e perdimento, nas hipóteses do art. 4º, §2º.....	78
COMENTÁRIOS AO ART. 5º	
Fabício Motta, Spiridon Nicofotis Anyfantis	81
5.1 Administração Pública e atividade sancionadora	82

5.2	Direitos fundamentais e atividade sancionadora da Administração	86
5.3	Princípio da legalidade e atividade sancionadora da Administração: acepções e transformações do princípio da legalidade	87
5.4	A responsabilização das pessoas jurídicas	90
5.5	Infrações de mera conduta.....	92
5.6	Sujeitos ativos	92
5.7	Sujeito passivo	93
5.8	Bens jurídicos protegidos – comentários aos incs. I a V	93
5.9	Administração Pública estrangeira.....	110
5.10	Agente público estrangeiro.....	112

COMENTÁRIOS AO ART. 6º

Maria Sylvia Zanella Di Pietro	113
6.1 Breves considerações sobre a Lei Anticorrupção.....	113
6.2 Responsabilização administrativa e judicial	115
6.3 Competência para definição das sanções administrativas.....	116
6.4 Das sanções administrativas na Lei Anticorrupção	117
6.5 Do dever de reparar o dano.....	118
6.6 Da motivação da sanção.....	118
6.7 Da pena de multa	120
6.8 Da publicação extraordinária da decisão condenatória	122

COMENTÁRIOS AO ART. 7º

Maria Sylvia Zanella Di Pietro	123
7.1 Dosimetria das sanções	123

COMENTÁRIOS AO ART. 8º

Irene Patrícia Nohara	127
8.1 Processo administrativo de responsabilização – PAR	127
8.2 Competência para instauração e julgamento do PAR	128
8.3 Contraditório e ampla defesa	132
8.4 Competência concorrente da Controladoria-Geral da União – CGU.....	134
8.5 Similaridades entre o PAR e o PAD e a investigação preliminar em face da sindicância.....	134

COMENTÁRIOS AO ART. 9º

Irene Patrícia Nohara	137
9.1 Atos praticados contra a Administração Pública estrangeira	137
9.2 Questões envolvendo jurisdição	140

COMENTÁRIOS AO ART. 10

Irene Patrícia Nohara	143
10.1 Comissão do PAR.....	143
10.2 Regras para as intimações.....	147
10.3 Direito ao conhecimento como corolário do contraditório	147
10.4 Medidas judiciais	148
10.5 Suspensão cautelar dos efeitos do ato ou processo.....	150
10.6 Prazo de conclusão.....	151
10.7 Relatório da comissão.....	152

COMENTÁRIOS AO ART. 11

Irene Patrícia Nohara	155
11.1 Prazo para defesa	155

COMENTÁRIOS AO ART. 12

Irene Patrícia Nohara	157
12.1 Julgamento da autoridade competente.....	157

COMENTÁRIOS AO ART. 13

José Roberto Pimenta Oliveira	161
13.1 A integralidade do dano material e moral decorrente da prática de atos de improbidade pela PJ	161
13.2 Identidade categorial do “processo administrativo específico” da Lei nº 12.846/2013	163
13.3 A processualização do dever administrativo de apuração e quantificação do dano causado	166
13.4 Independência relativa entre processo administrativo específico de reparação de danos (PERD) e processo administrativo de responsabilização (PAR)	170
13.5 Processo administrativo específico e responsabilidade civil objetiva	172
13.6 Finalização do processo administrativo específico com o pagamento da dívida.....	173
13.7 O não pagamento da dívida e a possível inscrição do crédito na dívida ativa da Fazenda Pública.....	174

COMENTÁRIOS AO ART. 14

Maurício Zockun	177
14.1 Desconsideração da personalidade jurídica.....	177

COMENTÁRIOS AO ART. 15

Wallace Paiva Martins Júnior	179
15.1 Dever de comunicação ao Ministério Público.....	179
15.2 Momento da comunicação.....	182
15.3 Ausência de comunicação ou comunicação a destempo.....	185
15.4 Comunicação antecipada e imediata.....	187
15.5 Âmbito de aplicação da norma	187
15.6 Providências do Ministério Público.....	188

COMENTÁRIOS AO ART. 16

Thiago Marrara	193
16.1 Acordo de leniência: definição e características gerais.....	194
16.2 Fatores extrajurídicos para o bom funcionamento da leniência	196
16.3 Classificação dos acordos de leniência no Brasil	197
16.4 Art. 16: normas gerais para leniência em infrações de corrupção	199
16.5 Panorama das normas e deficiências do art. 16	201
16.6 MP nº 703: tentativa frustrada de modificação do programa de leniência.....	201
16.7 Regulamentação da leniência na esfera federal: avanços e problemas do Decreto nº 8.420/2015 e da Portaria Conjunta CGU/AGU nº 4/2019	204
16.8 Competência para celebração do acordo.....	208
16.9 Competência subsidiária do Ministério Público.....	210
16.10 Celebração conjunta ou isolada do acordo.....	210
16.11 Fases da leniência.....	214
16.12 Qualificação e proposta.....	215
16.13 Negociação, razoabilidade, boa-fé e prescrição.....	217
16.14 Negociação fracassada: efeitos expressos e implícitos	220
16.15 Celebração do acordo: requisitos expressos e implícitos	223
16.16 Celebração do acordo: consequências.....	227
16.17 Descumprimento do acordo: efeitos.....	228
16.18 Cumprimento da leniência: benefícios.....	230
16.19 Extensão aos membros do grupo econômico.....	233

COMENTÁRIOS AO ART. 17

Cristiana Fortini	237
17.1 Introdução	237
17.2 Acordo de leniência: origens, paralelos e contornos principais.....	238
17.3 Os acordos de leniência na Lei nº 12.846/13	240
17.4 Conclusões	246

COMENTÁRIOS AO ART. 18

Maria Sylvia Zanella Di Pietro	247
18.1 Da responsabilização judicial.....	247
18.2 Da competência legislativa em matéria de responsabilização judicial.....	248
18.3 Independência na responsabilização administrativa e judicial.....	248

COMENTÁRIOS AO ART. 19

Maria Sylvia Zanella Di Pietro	251
19.1 Das sanções de natureza civil.....	251
19.2 A questão da cumulatividade de sanções	255
19.3 Da indisponibilidade de bens.....	259

COMENTÁRIOS AO ART. 20

Wallace Paiva Martins Júnior	261
20.1 Aplicação judicial das sanções administrativas.....	261
20.2 Caracterização da omissão condicionante.....	262
20.3 Recusa do Ministério Público	263
20.4 Acordo de leniência e ação civil pública.....	264

COMENTÁRIOS AO ART. 21

Wallace Paiva Martins Júnior	267
21.1 Ação civil pública.....	267
21.2 Inquérito civil.....	269
21.3 Provimentos típicos e atípicos.....	269
21.4 Ressarcimento do dano	270

COMENTÁRIOS AO ART. 22

Wallace Paiva Martins Júnior	273
22.1 Cadastro Nacional de Empresas Punidas.....	273
22.2 Âmbito de abrangência	276
22.3 Conteúdo	277
22.4 Cadastramento de acordos de leniência	278
22.5 Exclusão e temporariedade.....	278

COMENTÁRIOS AO ART. 23

Wallace Paiva Martins Júnior	281
23.1 Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.....	281
23.2 Norma regulamentar	281

COMENTÁRIOS AO ART. 24

Maria Sylvia Zanella Di Pietro	283
24.1 Destino da multa e dos bens.....	283

COMENTÁRIOS AO ART. 25

Fabício Motta, Spiridon Nicofotis Anyfantis	285
25.1 Introdução	285
25.2 Conceito de prescrição.....	286
25.3 A prescrição em processos administrativos	286
25.4 A prescrição na Lei nº 12.846/13.....	287
25.5 Termo inicial da prescrição	289
25.6 Interrupção da prescrição	291
25.7 Prescrição intercorrente.....	295
25.8 Imprescritibilidade das ações de ressarcimento	296
25.9 A Medida Provisória nº 703/2015.....	298

COMENTÁRIOS AO ART. 26

José Roberto Pimenta Oliveira	301
--	-----

26.1	Devido processo legal sancionatório e representação da pessoa jurídica acusada ...	301
26.2	Representação de entes privados personificados no processo administrativo de responsabilização (PAR).....	302
26.3	Representação de sociedades não personificadas no processo administrativo de responsabilização (PAR).....	303
26.4	Representação de sociedades estrangeiras que tenham filial, agência ou sucursal no território nacional, no processo administrativo de responsabilização (PAR).....	304
26.5	Representação de sociedades estrangeiras que não tenham filial, agência ou sucursal no território nacional, no processo administrativo de responsabilização (PAR).....	305

COMENTÁRIOS AO ART. 27

José Roberto Pimenta Oliveira	307
27.1 Sistema constitucional geral de responsabilidade de agentes públicos no direito brasileiro: a superação da trilogia que não mais corresponde às estruturas de responsabilização previstas no ordenamento	307
27.2 Hipótese normativa com ampla abrangência material: a conduta funcional ilícita censurada na norma a ensejar responsabilização individual de agentes públicos ...	312
27.3 Pluralidade de categorias de agentes públicos envolvidos nos ilícitos referidos no art. 27	314
27.4 Sistemas de responsabilização que poderão ser acionados em razão das práticas ilícitas referenciadas no art. 27	315

COMENTÁRIOS AO ART. 28

Fabício Motta, Spiridon Nicofotis Anyfantis		317
28.1	Noções sobre a aplicação da lei no espaço	317
28.2	A extraterritorialidade na Lei nº 12.846/2013	319
28.3	Hipóteses de aplicação da Lei nº 12.846/2013 por fato ocorrido no estrangeiro	321
28.4	Quanto ao órgão responsável pelo julgamento	322

COMENTÁRIOS AO ART. 29

Thiago Marrara	323
29.1 Aspectos gerais do art. 29.....	323
29.2 Configuração de corrupção como infração concorrencial.....	324
29.3 Sanções por infração concorrencial	327
29.4 Leniências na Lei Anticorrupção e na LDC.....	330
29.5 Compromisso de cessação de infração concorrencial.....	333

COMENTÁRIOS AO ART. 30

Wallace Paiva Martins Júnior.....		339
30.1	Concorrência de esferas distintas de responsabilidades	339
30.2	Improbidade administrativa e atos lesivos à Administração Pública	341
30.3	Responsabilidade subjetiva de dirigentes e administradores da pessoa jurídica.....	345
30.4	Atos lesivos à Administração Pública e ilícitos contratuais	349

COMENTÁRIOS AO ART. 31

Maurício Zockun	351
31.1 Vigência	351

SOBRE OS AUTORES	353
-------------------------------	-----

ANEXOS

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013	357
Mensagem nº 314, de 1º de agosto de 2013	363
Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.....	365
Medida Provisória nº 703, de 18 de dezembro de 2015	373
Portaria Conjunta nº 4, de 9 de agosto de 2019.....	375
Portaria Interministerial CGU/AGU nº 2.278, de 15 de dezembro de 2016.....	379

Cristiana Fortini

Visiting scholar na George Washington University (com bolsa CAPES). Professora do Mestrado, Doutorado e da Graduação da UFMG. Coordenadora da *Revista de Estudos Políticos (RBEP)* da UFMG. Presidente da Comissão de PPP da OAB-MG. Subchefe do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFMG. Diretora do IBDA. Advogada.

Fabício Motta

Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG). Procurador do Ministério Público de Contas (MPC, TCM-GO). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

Irene Patrícia Nohara

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pela qual se graduou. Professora-Pesquisadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora de Fundamentos de Direito Público na Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Autora de livros na área do Direito Administrativo.

José Roberto Pimenta Oliveira

Mestre e Doutor em Direito do Estado pela PUC-SP. Professor de Direito Administrativo nos cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* e *Stricto Sensu* da PUC-SP. Membro do IBDA, IDAP e IBEPF. Procurador da República lotado no Núcleo de Combate à Corrupção da Procuradoria da República de São Paulo (PRSP-MPF).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Professora titular aposentada de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo (USP). Docente sênior na mesma instituição. Livre-Docente, Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Advogada parecerista.

Maurício Zockun

Professor de Direito Administrativo da PUC-SP. Livre-Docente em Direito Administrativo pela PUC-SP. Mestre em Direito Tributário pela PUC-SP e especialista em Direito Tributário pelo IBET-SP. Advogado.

Spiridon Nicofotis Anyfantis

Promotor de Justiça (MP-GO). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Goiás (IDAG).

Thiago Marrara

Professor de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo (USP) na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP). Livre-Docente pela USP. Doutor pela Universidade de Munique (LMU), com estágios pós-doutorais na Universidade Autônoma de Madri (UAM), no Instituto Max Planck de Inovação e Concorrência e na Universidade de Munique (LMU). Editor da *Revista Digital de Direito Administrativo da USP (RDDA)*. Advogado-Consultor.

Wallace Paiva Martins Júnior

Procurador de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Administrativo e Ambiental no curso de Graduação e no programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Católica de Santos (Unisantos).