

BENJAMIN ZYMLER  
LAUREANO CANABARRO DIOS

## LEI ANTICORRUPÇÃO

(Lei nº 12.846/2013)

Uma Visão do Controle Externo

2ª edição

área específica da obra

Direito Administrativo

áreas afins do livro

Direito Público

**público-alvo/consumidores da obra**

Servidores envolvidos com o processo de apuração de responsabilidade de pessoas jurídicas; advogados públicos e privados; ordenadores de despesa; agentes de controle interno; auditores e servidores dos Tribunais de Contas; membros dos Ministérios Públicos e Juízes; servidores dos órgãos jurídicos.



A Lei Anticorrupção Empresarial é uma norma complexa que apresenta dificuldades de interpretação e aplicação. Isso porque são utilizados diversos institutos que possuem caráter inovador em relação ao nosso ordenamento jurídico.

Este livro busca levantar questões que contribuam para aprofundar o debate sobre a aplicação da Lei, sempre partindo de uma perspectiva técnica, e também prática, dos autores, operadores do Controle Externo. Assim, delinea-se o traço distintivo desta obra: buscar os pontos de contato com as atribuições dos tribunais de contas, sem esquecer-se de destacar os possíveis conflitos entre a nova legislação e aquela relacionada ao procedimento de apreciação das contas públicas.

**FORMATO:** 14,5 X 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 10001607

Z991 Zymler, Benjamin

Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013): uma visão do controle externo / Benjamin Zymler, Laureano Canabarro Dios. 2. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2019.

205p.; 14,5x21,5cm  
ISBN: 978-85-450-0664-0

1. Direito Administrativo. 2. Direito Público. I. Dios, Laureano Canabarro. II. Título.

CDD 341.3  
CDU 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

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

ZYMLER, Benjamin. *Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013): uma visão do controle externo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 205p. ISBN 978-85-450-0664-0

## **Benjamin Zymler**

Ministro do Tribunal de Contas da União desde 2001. Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília. Autor das obras *Regime Diferenciado de Contratação – RDC*; *Direito Administrativo e Controle O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas*; *Direito Administrativo e Política & Direito: uma visão autopoietica*. Formado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia (IME) e em Direito pela Universidade de Brasília.

## **Laureano Canabarro Dios**

Auditor do Tribunal de Contas da União desde 1996. Especialista em Direito Público e Controle Externo pela Universidade de Brasília (UnB). Coautor dos livros *Regime Diferenciado de Contratação – RDC* e *Sociedade democrática, Direito Público e Controle Externo*. Formado em Engenharia Elétrica pela Universidade de São Paulo (USP) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub).

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
CAPÍTULO 1	
CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	19
1.1 Âmbito de aplicação da norma .....	20
1.1.1 Aplicabilidade pelos estados, Distrito Federal e municípios .....	20
1.1.1.1 Predominantemente nacional .....	20
1.1.1.2 Normas gerais e competência suplementar .....	22
1.1.1.3 Âmbito federal.....	22
1.1.1.4 Procedimento de responsabilização judicial e administrativa .....	24
1.1.2 Abrangência territorial.....	25
1.1.2.1 Pessoas jurídicas brasileiras no exterior e administração pública estrangeira .....	25
1.1.2.2 Administração pública brasileira sediada no exterior.....	26
1.1.2.3 Administração pública brasileira sediada no Brasil .....	26
1.1.2.4 Concorrência de jurisdições nacionais .....	26
1.1.3 Abrangência temporal.....	27
1.1.3.1 Aplicação retroativa.....	28
1.2 Regulamentação infralegal .....	29
1.2.1 Limites do poder regulamentar .....	30
1.2.2 Normas infralegais federais e os demais entes da Federação .....	31
1.3 Objeto.....	31
1.3.1 Entidades protegidas pela norma .....	31
1.3.1.1 Administração pública estrangeira .....	32
1.3.1.2 Pessoas jurídicas controladas pelo poder público.....	33
1.3.1.3 Princípios da administração pública e compromissos internacionais .....	33
1.3.1.3.1 Princípios da administração pública.....	33
1.3.1.3.2 Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil .....	35
1.3.2 Pessoas jurídicas .....	36
1.3.2.1 Sociedades.....	37
1.3.2.1.1 Sociedades não personificadas.....	37
1.3.2.1.2 Sociedades estrangeiras .....	38
1.3.2.2 Associações .....	39
1.3.2.2.1 Associações públicas .....	39
1.3.2.3 Fundações .....	40
1.3.2.4 Entidades constituídas de fato e com existência apenas temporária .....	40
1.3.2.5 Demais pessoas jurídicas de direito privado .....	41
1.3.2.6 Solidariedade.....	42
1.3.2.6.1 Empresas controladoras e controladas .....	43
1.3.2.6.2 Coligadas.....	43
1.3.2.6.2.1 Sentido amplo.....	44
1.3.2.6.2.2 Sentido estrito.....	44
1.3.2.6.2.3 Sociedades filiadas.....	44
1.3.2.6.2.4 Sociedade de simples participação.....	45
1.3.2.6.3 Consórcio.....	45
1.3.2.7 Alteração da configuração jurídica da entidade.....	46
1.3.2.7.1 Transformação e alteração contratual.....	46
1.3.2.7.2 Fusão e incorporação.....	47
1.3.2.7.3 Cisão.....	47
1.3.2.7.3.1 Cisão total.....	48
1.3.2.7.3.2 Cisão parcial .....	48
1.3.3 Pessoas naturais e desconsideração da personalidade jurídica .....	49
1.3.3.1 Desconsideração da personalidade jurídica.....	49
1.3.3.1.1 Procedimento.....	50
1.3.3.1.2 Efeitos .....	52
1.3.3.2 Pessoas naturais .....	52
1.3.4 Responsabilidade objetiva .....	53
1.3.4.1 Interesse ou benefício da pessoa jurídica .....	54
1.3.4.2 Responsabilização por ato de terceiro .....	54
1.3.4.2.1 Terceiro como interposta pessoa.....	55

1.3.4.3	Responsabilidade civil.....	56
1.3.4.4	Responsabilidade administrativa .....	57
1.3.4.4.1	Culpa de pessoas jurídicas .....	60
1.3.4.4.1.1	Transferência da conduta das pessoas naturais .....	60
1.3.4.4.1.2	Culpa corporativa .....	62

## CAPÍTULO 2

ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....		65
2.1	Atos lesivos em geral .....	65
2.1.1	Vantagem indevida a agente público .....	65
2.1.1.1	Conceito de agente público .....	67
2.1.2	Suporte financeiro ao ilícito.....	68
2.1.3	Utilização de interposta pessoa .....	68
2.1.4	Interferência na atuação de agentes públicos .....	69
2.1.4.1	Agências reguladoras e sistema financeiro nacional .....	70
2.2	Licitações e contratos.....	71
2.2.1	Fraude ao caráter competitivo do certame.....	72
2.2.2	Afastamento de licitante .....	72
2.2.3	Obstáculo à realização de ato de procedimento licitatório.....	73
2.2.4	Fraude em licitação ou contrato.....	74
2.2.5	Fraude na criação de pessoa jurídica .....	74
2.2.6	Obtenção de vantagem indevida em contrato.....	75
2.2.7	Manipulação ou fraude do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos .....	77
2.3	Reflexos sobre outros processos de responsabilização.....	78
2.3.1	Responsabilização penal .....	78
2.3.2	Responsabilização administrativa .....	79
2.3.2.1	Tribunal de Contas da União .....	80

## CAPÍTULO 3

PENALIDADES APLICÁVEIS .....		83
3.1	Procedimento administrativo.....	83
3.1.1	Dosimetria das penas .....	84
3.1.1.1	Reprovabilidade da conduta .....	85
3.1.1.1.1	Gravidade da infração.....	85
3.1.1.1.2	Vantagem auferida ou pretendida pelo infrator .....	85
3.1.1.1.3	Grau de lesão ou perigo de lesão.....	86
3.1.1.1.4	Consumação ou não da infração.....	87
3.1.1.1.5	Efeito negativo produzido pela infração .....	88
3.1.1.2	Capacidade econômica da empresa .....	88
3.1.1.2.1	Situação econômica do infrator.....	88
3.1.1.2.2	Valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica.....	89
3.1.1.3	Comprometimento da empresa .....	90
3.1.1.3.1	Boas práticas de gestão.....	90
3.1.2	Pena de multa .....	91
3.1.2.1	Faturamento bruto.....	91
3.1.2.2	Limites .....	92
3.1.2.3	Fixação do valor .....	92
3.1.2.4	Cobrança da multa aplicada.....	93
3.1.3	Publicação Extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora .....	94
3.2	Procedimento judicial.....	94
3.2.1	Perdimento dos bens .....	95
3.2.1.1	Boa-fé de terceiros.....	96
3.2.2	Suspensão ou interdição parcial .....	96
3.2.3	Dissolução compulsória da pessoa jurídica .....	97
3.2.4	Proibição de receber vantagem financeira do poder público .....	98
3.2.4.1	Incentivos .....	99
3.2.4.2	Subsídios e subvenções .....	99
3.2.4.3	Empréstimos.....	100
3.2.4.4	Doações.....	100
3.3	Prescrição .....	100
3.3.1	Prazo .....	100
3.3.2	Termo inicial .....	101
3.3.2.1	Infração de caráter permanente ou continuado .....	101
3.3.2.1.1	Caráter permanente .....	102
3.3.2.1.2	Infrações continuadas.....	102
3.3.2.2	Demais infrações .....	103
3.3.2.3	Outras considerações.....	104
3.3.3	Interrupção.....	104

3.3.3.1	Âmbito judicial.....	105
3.3.3.2	Âmbito administrativo.....	106
3.3.4	Ressarcimento.....	106
3.4	Publicidade das sanções aplicadas.....	107
3.4.1	Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.....	107
3.4.1.1	Acordo de leniência.....	108
3.4.1.2	Exclusão dos registros.....	108
3.4.1.3	Finalidade.....	109
3.4.2	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS.....	110
3.4.2.1	Exclusão dos registros.....	112
3.4.2.2	Sobreposição de penas.....	113

## CAPÍTULO 4

PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO.....		115
4.1	Responsabilização administrativa.....	115
4.1.1	Autoridade competente.....	116
4.1.1.1	Omissão da autoridade competente.....	116
4.1.1.1.1	Competência da Controladoria-Geral da União.....	117
4.1.1.1.1.1	Responsabilidade pelo julgamento.....	118
4.1.1.1.1.2	Condições para a atuação da CGU.....	118
4.1.1.1.1.3	Fiscalização.....	119
4.1.1.1.1.4	Administração pública estrangeira.....	119
4.1.2	Investigação preliminar.....	120
4.1.3	Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).....	121
4.1.3.1	Considerações gerais.....	121
4.1.3.1.1	Comissão responsável.....	122
4.1.3.1.2	Sigilo.....	123
4.1.3.1.3	Prazo.....	124
4.1.3.1.4	Contagem dos prazos.....	125
4.1.3.1.5	Medida cautelar.....	125
4.1.3.1.6	Administração pública estrangeira.....	126
4.1.3.1.7	Atos processuais.....	126
4.1.3.1.1.1	Realização das intimações.....	126
4.1.3.1.1.1.1	Sociedade estrangeira.....	128
4.1.3.2	Exercício do direito de defesa.....	128
4.1.3.2.1	Intimação de abertura do PAR.....	129
4.1.3.2.2	Intimação para apresentação de defesa escrita.....	129
4.1.3.2.3	Programa de integridade.....	129
4.1.3.2.4	Intimação de juntada de provas novas.....	130
4.1.3.2.5	Intimação para alegações finais.....	130
4.1.3.3	Produção de provas.....	130
4.1.3.4	Julgamento.....	131
4.1.3.4.1	Administração pública estrangeira.....	132
4.1.3.5	Pedido de reconsideração.....	133
4.1.3.6	Normas de licitações e contratos.....	134
4.1.3.6.1	Apuração em conjunto.....	135
4.1.3.6.1.1	Procedimento.....	137
4.1.3.6.1.2	Autoridades competentes.....	137
4.2	Responsabilização judicial.....	138
4.2.1	Ação subsidiária.....	138
4.2.1.1	Rito processual.....	138
4.2.1.2	Medida cautelar.....	140
4.2.2	Objeto da medida cautelar.....	140
4.2.3	Requisitos da medida cautelar.....	140
4.3	Responsabilização por dano ao erário.....	143
4.3.1	Processo administrativo.....	143
4.3.2	Inscrição em dívida ativa.....	144
4.3.3	Processo judicial.....	145

## CAPÍTULO 5

PROGRAMA DE INTEGRIDADE E ACORDO DE LENIÊNCIA.....		147
5.1	Programa de integridade.....	147
5.1.1	Parâmetros de avaliação do programa de integridade.....	148
5.1.1.1	Consideração do porte e especificidades da pessoa jurídica.....	149
5.1.1.1.1	Microempresas e empresas de pequeno porte.....	150
5.1.2	Metodologia de avaliação.....	150
5.2	Acordo de leniência.....	152

5.2.1	Considerações gerais .....	152
5.2.1.1	Interrupção da prescrição .....	154
5.2.1.2	Suspensão do PAR .....	154
5.2.1.3	Autoridade competente.....	155
5.2.1.4	Caráter sigiloso.....	155
5.2.2	Abrangência objetiva .....	156
5.2.2.1	Demais normas sobre licitações públicas .....	157
5.2.2.1.1	Aplicação retroativa.....	157
5.2.3	Abrangência subjetiva .....	158
5.2.3.1	Grupo econômico de direito.....	159
5.2.3.2	Grupo econômico de fato.....	159
5.2.4	Finalidade.....	159
5.2.4.1	Identificação dos demais envolvidos na infração .....	160
5.2.4.2	Obtenção célere de informações .....	160
5.2.4.2.1	Novidade das informações.....	161
5.2.4.2.1.1	Informações submetidas a sigilo.....	162
5.2.4.3	Limites do acordo .....	163
5.2.4.4	Reflexos em outros processos de responsabilização.....	164
5.2.4.5	Utilização das informações em outros processos.....	165
5.2.5	Requisitos .....	166
5.2.5.1	Manifestação de interesse .....	167
5.2.5.1.1	Colaboração referente a outros ilícitos ainda não objeto de apuração.....	169
5.2.5.2	Interrupção da prática da atividade ilícita, admissão da autoria e colaboração processual .....	169
5.2.6	Efeitos do acordo de leniência .....	170
5.2.6.1	Amenização das sanções aplicáveis .....	170
5.2.6.1.1	Sanções sujeitas à avaliação discricionária.....	171
5.2.6.1.2	Pena de multa .....	171
5.2.6.1.3	Sanções aplicáveis mediante procedimento judicial.....	172
5.2.6.2	Ressarcimento do dano .....	173
5.2.6.3	Descumprimento do acordo firmado.....	174
5.2.7	Elaboração do acordo .....	175
5.2.7.1	Proposta.....	175
5.2.7.2	Negociação.....	176
5.2.7.2.1	Memorando de entendimentos.....	176
5.2.7.2.3	Rejeição ou desistência do acordo .....	177
5.2.7.2.4	Prazo .....	177
5.2.7.3	Conclusão do acordo .....	177
5.2.7.3.1	Cláusulas .....	177
5.2.7.3.2	Acompanhamento.....	178
	Conclusão.....	179
	REFERÊNCIAS.....	183

## ANEXOS

ANEXO A – LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013 .....	187
ANEXO B – DECRETO Nº 8.420, DE 18 DE MARÇO DE 2015.....	195