MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 395/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.261/DF
Relator: Ministro **Marco Aurélio**
Requerente: Partido Social Liberal (PSL)
Interessados: Presidente da República
Congresso Nacional

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ART. 3º, § 1º, E EXPRESSÕES "OBJETIVA" E "OBJETIVAMENTE" DOS ARTS. 1º, *CAPUT*, E 2º, DA LEI 12.846/2013. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DE PESSOAS JURÍDICAS. ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NACIONAL OU ESTRANGEIRA. DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PREVISÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ART. 173, § 5º). INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA (ARTS. 1º, *CAPUT*, E 5º, *CAPUT* E XXXVI, DA CR), DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE (ART. 5º, LIV, DA CR) E DA INTRANSCENDÊNCIA DAS PENAS (ART. 5º, XLV, DA CR). COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DO BRASIL. CONVENÇÃO SOBRE COMBATE A SUBORNO DE FUNCIONÁRIOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS, DA OCDE.

1. A Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial ou Lei da Empresa Limpa, visa à proteção do patrimônio público por lesões decorrentes de atos ilícitos praticados por pessoas jurídicas. A lei integra complexo normativo de combate à corrupção, que concretiza preceitos constitucionais.

2. A Constituição da República (art. 173, § 5º) consagrou a possibilidade de imputar responsabilidade a pessoas jurídicas, independentemente da responsabilização de seus dirigentes.

3. A obrigação imposta a pessoas jurídicas de responder por da-

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

nos, independentemente de dolo ou culpa, é adotada pela ordem jurídica e encontra amparo em diversos princípios constitucionais, como o da probidade administrativa (art. 5º, LXXIII, e art. 37, § 4º), o da moralidade (art. 37, *caput*), os da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, LIV), o da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III) e com o regime republicano (art. 5º, *caput*).

4. Ética administrativa e a moralidade são, em essência, os bens jurídicos protegidos pela Lei 12.846/2013.

5. A Lei 12.846/2013 consubstancia instrumento que visa a rechaçar a corrupção e a preservar o patrimônio público, atendendo a compromissos internacionais firmados pelo Brasil.

6. O princípio da intranscendência de penas guarda correlação com sanções de natureza criminal.A Lei 12.846/2013 impõe a pessoas jurídicas responsabilização, autônoma em relação à de seus dirigentes, de índole cível e administrativa.

7. Parecer pela improcedência do pedido.

I Relatório

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Social Liberal (PSL) em face do art. 3º, § 1º, e das expressões "objetiva" e "objetivamente" contidas, respectivamente, no art. 1º, *caput*, e no art. 2º da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Os preceitos e expressões impugnados seguem destacados:

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização **objetiva** administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
>
> Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.
>
> Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas **objetivamente**, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.
>
> Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.
>
> **§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no *caput*.**
>
> [...].

Sustenta o requerente que os preceitos atacados afrontariam os princípios da segurança jurídica (arts. 1º, *caput*, e 5º, *caput* e XXXVI, da Constituição da República); da intranscendência das penas (art. 5º, XLV, da CR) e da razoabilidade e proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CR). Afirma que as disposições sobre responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a administração pública, ao adotarem a teoria do risco integral, inviabilizariam excludentes de responsabilidade, com violação ao princípio da razoabilidade. Relativamente à intranscendência das penas, vetor impeditivo de sanções e restrições que superem o infrator,

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

sustenta que as normas autorizariam responsabilização de pessoas jurídicas por ato de terceiros.

Em despacho de 23 de março de 2015, o relator, Ministro Marco Aurélio, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 26 do processo eletrônico).

A Câmara dos Deputados limitou-se a informar que a matéria foi processada pelo Congresso Nacional em processo legislativo regular (peça 33).

A Presidência da República destacou que pessoas jurídicas devem responder diretamente por atos praticados em seu interesse ou benefício, sem prejuízo de eventual responsabilização individual, subjetiva, de pessoas naturais. Pontua que a possibilidade de responsabilização objetiva de pessoas jurídica, nas esferas civil e administrativa, não está em contraste com os dispositivos constitucionais invocados. Acrescenta que a Lei Anticorrupção não representa novidade no ordenamento jurídico vigente, que já autoriza, em diversos diplomas, a responsabilização de pessoas jurídicas de forma autônoma.

O Senado Federal aduziu que a edição do diploma atacado atende a anseio da sociedade e a mandamentos constitucionais, adotando disciplina de convenção internacional internalizada pelo Decreto 3.678, de 20 de novembro de 2000, isto é, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

(OCDE), de que o Brasil é signatário. Afirmou que o Supremo Tribunal Federal reconhece a viabilidade de responsabilização de pessoa jurídica independentemente da responsabilidade de seus dirigentes (peça 38).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido. Sustentou que a Lei 12.846/2013 atende a compromissos internacionais do País de combate à corrupção e que os preceitos nela contidos dão concretude aos princípios da moralidade e da eficiência administrativas. Indicou precedente no qual o Supremo Tribunal Federal concluiu pela responsabilização de pessoas jurídicas, independentemente de atribuição de responsabilidade a pessoa física (peça 40).

É o relatório.

II Discussão

Questiona-se, nesta ação direta de inconstitucionalidade, a conformidade com a Constituição da República de preceitos da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013 (conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial), que possibilitam responsabilização administrativa e cível de pessoas jurídicas, independentemente de dolo ou culpa, desde que comprovados prática de ato ilícito que lhes interesse ou as beneficie e dano ao patrimônio público.

Alega o requerente que a aplicação da sistemática de responsabilização objetiva de pessoas jurídicas, de forma autônoma em relação a seus dirigentes, ofenderia a Constituição da República,

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

especificamente os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da intranscendência das penas.

O pedido não merece acolhida.

II.1 Sistema Jurídico Nacional de Combate à Corrupção

A elaboração e publicação da Lei 12.846/2013 decorreram de contexto histórico vivenciado pelo Brasil, a exigir medidas hábeis a promover combate à corrupção e ressarcimento de danos dela decorrentes.

A corrupção no Brasil é prática recorrente há séculos e causa incontáveis prejuízos à sociedade. Estimativas sugerem o colossal volume desviado pelos desavergonhados ladrões do dinheiro público e das instituições. A esse respeito, observa Eduardo Cambi:

> O Brasil, conforme a ONG Transparência Internacional, é um dos países mais corruptos do mundo. Estima-se que até R$ 130 bilhões são desviados todos os anos com a corrupção. Isso corresponde a cerca de 2,3% do PIB nacional. É tanto dinheiro que, neste montante, caberia 21,6 vezes o orçamento anual da cidade de Curitiba (estimado, para 2013, em R$ 6 bilhões), que é a oitava cidade mais populosa do país.
>
> A corrupção atrasa o desenvolvimento econômico e social. Restringe a vontade soberana do povo. Apropria a coisa pública para a realização de interesses privados. Gera promiscuidade entre o poder político e o poder econômico. Concentra renda. Ressalta privilégios e desigualdades. Impede a universalização de políticas públicas e a concretização de direitos fundamentais. Destrói a cidadania. Enfraquece a democracia.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

A corrupção no Brasil é sistêmica. [...].[1]

A corrupção degrada serviços públicos essenciais, priva cidadãos de acesso a eles (com consequências que chegam à morte de um sem número de pessoas que não obtêm serviços de saúde, por exemplo), debilita a confiança nas instituições democráticas, gera formidáveis prejuízos ao Estado, interfere de maneira espúria na livre concorrência, agrava desigualdades, afeta a atividade econômica e chega a deturpar a manifestação soberana do povo, por ocasião das eleições, ao interferir no processo eleitoral.

O Senado Federal, ao prestar informações, destacou:

> A Lei 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, foi editada pelo Congresso Nacional em decorrência da aprovação do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n. 39, de 2013 pelas duas Casas do Poder Legislativo.
>
> O mencionado projeto de lei[,] de iniciativa do Poder Executivo[,] resultou de atuação conjunta da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União e do Ministério da Justiça, com a finalidade de disciplinar a responsabilização da pessoa jurídica em razão de atos de corrupção praticados contra a Administração Pública e criar mecanismos de *compliance* e acordos de leniência, de combate à corrupção.

Sobre a estrutura do sistema brasileiro de combate à prática de atos lesivos ao patrimônio público e a importância da Lei 12.846/2013, observa Ricardo Dip:

> A Lei 8.429/1992 (de 02.06.1992) – conhecida por Lei da Improbidade Administrativa – tem sua trajetória influída, faz mais de 20 anos, por uma constante e, em boa parte, frutuosa experiência administrativa e pretoriana. Disso resultou que

1 CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. *Lei Anticorrupção. Comentários à Lei 12.846/2013*. São Paulo: Almedina, 2014, p. 13.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

as tantas vezes imbricadas tarefas judiciais de compreensão, interpretação, integração e aplicação desse diploma empolgaram, de modo especial em tempos mais recentes, algumas críticas à Lei 8.429, críticas essas induzidas dos muitos casos julgados, que lhe desvelaram inconveniências. A essas críticas deu-se ainda o concurso de prática similar com a Lei 8.666, de 21.06.1993 – a Lei Geral das Licitações e dos Contratos Administrativos –, e é avistável que se acolheu, com a edição da Lei 12.846/2013 (de 01.08.2013), parcela dessa experiência, não apenas para mais efetiva atuação sancionatória, mas também no campo da tipologização dos ilícitos e de mensuração de suas correspondentes penalidades.

Essa Lei 12.846, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de "atos contra a Administração Pública", nacional ou estrangeira, integra, com as Leis 8.429/1992 e 8.666/1993, o núcleo da normativa de proteção da Administração Pública. É dizer que esses diplomas legais emergem e capitaneiam, na ordem subconstitucional, um sistema legal protetivo (e não menos repressivo) em favor da Administração. A convergência sistêmica dessas leis pode aferir-se, para não faltar aqui algum exemplo, do confronto entre as disposições dos incs. I e II do art. 5º da Lei 12.846/2013 ("I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei") com vários dos tipos do art. 9º da Lei 8.429/1992 (*vide*, *brevitatis causa*, [os incisos] I, II, III, VI, IX e X), alterando-se o polo dos ilícitos (ou seja, o sentido da transitividade: dação em vez de recepção), sem ruptura com a unicidade real do comportamento vedado.

[...]

A experiência pôs bem à mostra que os mais graves ilícitos de natureza patrimonial não respondem a uma necessidade do agente, mas a seu apetite pelo imódico, pelo desmesurado, pelo excesso, e, à medida que se foi tornando frequente a preponderante asserção de uma tendência niilista e materialista dos fins humanos, a globalização desse "desejo do supérfluo" (Lygia Négrier-Dormont) fomentou a prática de ilí-

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> **citos contra os erários (porquanto aí se encontram, de comum, amplos meios econômico-financeiros). Por manifesto, esse quadro provocou e ainda incita fortes reações em muitas sociedades, porque, se a etiqueta da "necessidade" nos delitos patrimoniais dava motivo (falso embora) para uma inclinação exculpatória ou despenalizante, já a superfluidade almejada, no fim e ao cabo, com ampla parcela dos ilícitos contra a Administração, não favorece a leniência social. Explica-se, pois, a razão pela qual alguma vez queira fazer-se, no sistema brasileiro atual de combate às improbidades administrativas**, "em cada caso" a "redenção de todos os casos", "com cada réu" e a "expiação de todos os réus". E isso, num certo e louvável sentido, pode esperar-se ter um começo de correção com o rol do art. 7º da Lei 12.846/2013.[2]

As diretrizes fixadas na Constituição da República indicam necessidade imperiosa de proteção ao patrimônio público, de combate sem trégua à corrupção e de repressão a danos causados por ilícitos, entre eles os praticados no interesse de pessoa jurídica ou que a favoreçam. A Constituição de 1988 consagrou a possibilidade de responsabilizar pessoas jurídicas, independentemente da responsabilidade de seus dirigentes. Veja-se o art. 173, § 5º:

> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
>
> [...]
>
> § 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natu-

2 DIP, Ricardo. *Tipo objetivo e personalização penal na Lei 12.846/2013*. Revista dos tribunais, vol. 947/2014, p. 257-266. Set/2014. Sem destaque no original.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> reza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Sob esse enfoque, o ordenamento jurídico atual encontra-se alicerçado em diversos diplomas que, a fim de tutelar direitos individuais e coletivos, permitem responsabilização objetiva de pessoas jurídicas. Essa espécie de responsabilidade, que impõe a pessoas jurídicas a obrigação de responder pelos danos que causem, por meio de seus prepostos, em sentido amplo, independentemente de atribuição de dolo ou culpa, é adotada pelo complexo normativo vigente, em atos legais como o Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), nos arts. 932, III, e 933,[3] a Lei de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990), leis do campo do Direito Ambiental (como a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, no art. 3º, por exemplo[4]), entre outras.

A responsabilidade objetiva atinente a pessoas jurídicas, já constante do ordenamento jurídico e harmônica com a ordem constitucional, de acordo com Felipe Braga Netto, foi reafirmada

3 "Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: [...]
III – o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;
[...].
Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos."

4 "Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.
Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato."

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

pela Lei 12.846/2013, tendo em vista as demandas sociais e o desenvolvimento do Direito no plano internacional:

> Agora, porém, com o advento da Lei n. 12.846/2013, temos uma nova hipótese de responsabilidade objetiva no direito brasileiro. As pessoas jurídicas – ou mesmo entidades não personificadas, já que o art. 1º, parágrafo único, é claro nesse sentido, além de mencionar que a lei se aplica àquelas entidades 'constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente' – respondem pelas ações que lesionem 'o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil'.
>
> [...] Frise-se, por fim, que a responsabilidade civil é um dos temas mais dinâmicos do universo jurídico. É aquele que mais recebe o influxo das mudanças sociais.
>
> [...] Não só no Brasil mas também nos países que compartilham sistemas jurídicos semelhantes ao nosso, está havendo, em relação à responsabilidade civil, um fenômeno semelhante: olha-se menos a culpa, em claro contraste com o que acontecia no passado. Outro ponto importante, e inversamente proporcional ao anterior: cresce a preocupação com a vítima do dano.
>
> [...] Na busca da realização da justiça substantiva e concreta, deve dar primazia à restauração do equilíbrio social rompido, conferindo proteção qualitativamente diferenciada à vítima.[5]

Consoante dizia o Ministro Eros Grau, no Supremo Tribunal Federal: "não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços [...]: o texto constitucional há de ser interpretado como sistema.[6]

5 NETTO, Felipe P. Braga. Uma nova hipótese de responsabilidade objetiva na ordem jurídica brasileira? O Estado como vítima de atos lesivos. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (orgs.). *Lei Anticorrupção.* Salvador: JusPodivm, 2015, p. 29, 31-32.

6 Voto na arguição de descumprimento de preceito fundamental 101/DF. STF. Plenário. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. 24/6/2009, maioria. *Diário da Justiça eletrônico* 108, 1º jun. 2012. Voto na ação direta de inconstitucionalidade 3.685/DF. STF. Plenário. Rel.: Min: Ellen Gracie. 22/3/2006, maioria. *DJ*, 10 ago. 2006.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

Sua compreensão deve almejar harmonia entre preceitos, porquanto não se deve admitir antagonismo entre eles.

Se, no art. 173, § 5º, a Constituição do Brasil autoriza (na verdade impõe à legislação infraconstitucional) responsabilização de pessoas jurídicas sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes, não poderá tal comando ser conflitante com alicerces constitucionais como os da razoabilidade e da proporcionalidade.

Pelo contrário, a Lei 12.846/2013, ao impor medidas contra a corrupção e ao buscar preservação do patrimônio público, indubitavelmente encontra amparo em diversos princípios constitucionais, como o da probidade administrativa (art. 5º, LXXIII, e art. 37, § 4º), o da moralidade (art. 37, *caput*), os da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, LIV), o da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, e art. 170, III) e com o regime republicano (art. 5º, *caput*).

Respeito à moralidade administrativa e combate a atos ilícitos que gerem dano ao patrimônio público são impostos pela ordem constitucional e, principalmente desde a década de 1990, materializam-se em estrutura legislativa elaborada de forma a repercutir nas diversas áreas econômicas e jurídicas. Como exemplos, podem citar-se:

(i) Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429, de 2 de junho de 1922);

(ii) parte penal da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993), art. 89 e seguintes;

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

(iii) Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079, de 10 de abril de 1950);

(iv) "Lei da Ficha Limpa" (Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010);

(v) Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011);

(vi) Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011).

A Lei 12.846/2013 complementa a estrutura legal do país. Define atos ilícitos que correspondem à prática de corrupção e, por consequência, atribui a pessoas jurídicas beneficiadas por essas condutas o dever de ressarcir o patrimônio público, autonomamente em face da responsabilização de seus dirigentes e representantes, em sentido lato, quaisquer que sejam.

II.2 Bens Jurídicos Protegidos pela Lei 12.846/2013

Consoante indica a ementa da Lei 12.846/2013, ela dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, que sejam lesivos ao patrimônio público.

O conceito de patrimônio público não se limita a bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (art. 1º, § 1º, da Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, que

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

regula a ação popular).[7] O termo inclui o direito difuso, titularizado por toda coletividade, de correta administração dos recursos públicos e de observância dos princípios constitucionais regentes da atividade administrativa do estado. Alcança, por certo, o erário, como elemento de concretização do patrimônio público.

Por isso, nas ações de proteção ao patrimônio público (como as ações popular, civil pública e por improbidade administrativa) pode-se revindicar ressarcimento de danos causados ao erário, já que sem este o estado é apenas "abstração teórica, despida de relevância".[8]

Ética administrativa e moralidade são, essencialmente, os bens jurídicos protegidos pela Lei 12.846/2013. Ela arrola condutas definidas como atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. Estes, executados pelas pessoas jurídicas indicadas no art. 1º, consubstanciam ilícitos hábeis a gerar responsabilização objetiva dessas pessoas jurídicas. O art. 5º preceitua:

> Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo

7 "§ 1º Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. (Redação dada pela Lei nº 6.513, de 1977)".

8 DIAS, André de Vasconcelos. Ministério Público e patrimônio público: uma abordagem em torno da unidade do interesse público. *Boletim científico ESMPU*, a. 5, n. 20-21, p. 71-109, jul./dez. 2006. Disponível em: < http://zip.net/bfr0px > ou < http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/123456789/68625/BC_20e21_Art03.pdf?sequence=2&isAllowed=y >. Acesso em: 7 jan. 2016.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV – no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

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

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V – 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.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

Acerca da tutela do bens jurídicos resguardados pelo ato normativo, observa, com razão, o Procurador da República JEFFERSON APARECIDO DIAS:

> É certo que a Lei Anticorrupção tem como objetivo proteger a ética por meio da repressão de atos de corrupção. Assim, o bem jurídico tutelado pela lei é, essencialmente, a ética administrativa.[9]

A lei visa a combater ilícitos de corrupção, com o objetivo de evitar ocultação e dissimulação de reais interesses e da identidade dos beneficiários desses atos e de preservar lisura, transparência e concorrência justa em licitações e contratações públicas.

No que tange a licitações, busca reprimir fraudes desde a fase preparatória, em que não é raro conluio de concorrentes, a fim de ajustar objetos de licitações públicas, prejudicando o interesse público, alijando concorrentes que não integrem o esquema criminoso e assaltando os cofres públicos, com bens e serviços superfaturados, de qualidade inferior à devida ou simplesmente inexistentes.

Relativamente a contratações, pune fraude na execução contratual, com mudanças indevidas no objeto contratado ou em prorrogações ou manipulação do equilíbrio econômico dos ajustes. Pretende, ainda, coibir condutas que dificultem investigação e fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos.

9 DIAS, Jefferson Aparecido. Atos de corrupção relacionados com licitações e contratos. In: SOUZA & QUEIROZ. *Lei Anticorrupção*. Obra citada na nota 5, p. 29, 37-40.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

A Presidência da República, acertadamente, evidenciou a necessidade de preservação dos comandos da Lei 12.846/2013, atinentes à possibilidade de imputar dever de ressarcimento de prejuízos causados ao patrimônio público:

> 23 A manutenção da integridade da Lei n. 12.846, por todo o exposto, é fundamental para o combate à corrupção; para evitar que a pessoa jurídica implicada busque esquivar-se da responsabilidade, sob o argumento de que seu funcionário [*rectius:* empregado] ou dirigente agiu por conta própria ou sem autorização ou consentimento superior. Além disso, a responsabilização objetiva procura enfrentar a hipótese de o ente moral valer-se de terceiro, com o qual não possua vínculo formal algum, para a prática de atos ilícitos contra a Administração Pública.

A lei hostilizada, longe de colidir com o ordenamento constitucional, dá-lhe concretude.

II.3 A Lei 12.846/2013 e os Compromissos Internacionais do Brasil

O Brasil, desde a década de 2000, tornou-se signatário dos mais relevantes instrumentos jurídicos de prevenção e repressão à corrupção, tanto no plano interno quanto no internacional. São eles a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (também conhecida como *United Nations Convention against Corruption* – UNCAC),[10] a Convenção Interamericana contra a Corrupção (também conhecida como Convenção da OEA)[11] e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Pú-

10 Patrocinada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e promulgada no Brasil pelo Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

blicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (também conhecida como Convenção da OCDE).[12]

Após longos anos de vigência desses acordos internacionais, o Executivo, a fim de dar-lhes cumprimento, encaminhou o projeto de lei 6.826/2010, elaborado conjuntamente pela Controladoria-Geral da União, pelo Ministério da Justiça e pela Casa Civil da Presidência da República, que veio a resultar na Lei 12.846/2013.

Conforme a doutrina, a lei consubstancia importante mecanismo legal para prevenir e reprimir a corrupção. Destaca, por exemplo, Fausto Martin de Sanctis:

> A abrangência transnacional da corrupção compeliu a comunidade internacional a adotar tratados e convenções, sendo o Brasil signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), promulgada pelo Dec. 5.687, de 31.01.2006, marco legal do combate a esta modalidade delitiva. No âmbito da Organização dos Estados Americanos – OEA, o Brasil também é parte da Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo Dec. 4.410, de 07.10.2002, sendo subscritor, ainda, da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE), promulgada pelo Dec. 3.678, de 30.11.2000.
>
> O esforço do Estado brasileiro no combate à corrupção tem sido reconhecido[,] já que o país foi o primeiro convidado a integrar a *Open Government Partnership* (OGP) ou Parceria para Governo Aberto. Esta é uma iniciativa internacional

11 Patrocinada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e promulgada no Brasil pelo Decreto 4.410, de 7 de outubro de 2002.

12 Patrocinada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e promulgada no Brasil pelo Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

lançada em 2010, pelo presidente Barack Obama, cujo objetivo é assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

No âmbito legislativo, a regulamentação da responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública (a Lei Anticorrupção 12.846, de 01.08.2013) teve sua sanção motivada em parte por conta das manifestações populares, a partir de junho de 2013, que evidenciaram a rejeição da sociedade a atos de corrupção e o descrédito das instituições pátrias.

Adequa-se, assim, o legislador também à Recomendação 35 do Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, que incita os países-membros a adotar uma variedade de sanções a serem aplicadas às pessoas físicas e jurídicas (cíveis, criminais e administrativas).

[...]

Buscou-se [*sic*] **meios para atingir o patrimônio das pessoas jurídicas e obter efetivo ressarcimento dos prejuízos causados por atos que beneficiam ou interessam, direta ou indiretamente, a pessoa jurídica e teve por objetivo "a repressão aos atos de corrupção, em suas diversas formatações, praticados pela pessoa jurídica contra a Administração Pública nacional e estrangeira"**. Observe-se que a Administração Pública aqui tratada é a Administração dos três Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – em todas as esferas de governo – União, Distrito Federal, estados e municípios –, de maneira a criar um sistema uniforme em todo o território nacional, fortalecendo a luta contra a corrupção de acordo com a especificidade do federalismo brasileiro.

[...]

Esta Lei possui mecanismos eficazes de recuperação do patrimônio público na medida em que impõe sanções que atingem o faturamento da empresa, o perdimento de bens,

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> dentre outros, sinalizando uma maior probabilidade de recuperação de ativos.[13]

Paulo Roberto Galvão de Carvalho explica, de forma detalhada, as causas que fomentaram a adoção da legislação anticorrupção por diversos países:

> A adoção de novos diplomas anticorrupção em diversos países do mundo reflete, evidentemente, diversas circunstâncias – locais, regionais e mundiais – que podem ter contribuído tanto para a edição de um novo texto legal, quanto para as características específicas de cada lei em cada país. **No entanto, em termos gerais é possível identificar ao menos quatro causas como nitidamente responsáveis pelo movimento global nesse sentido**.
>
> Em primeiro lugar, essa onda legislativa teve início em razão de um problema concorrencial, relacionado ao próprio funcionamento do mercado. À época da edição do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977, o Congresso norte-americano utilizou-se da justificativa de que a corrupção permitia que empresas assegurassem negócios e participação no mercado independentemente do grau de eficiência com que operavam. Assim, o lucro passava a ser almejado mediante a obtenção de negócios de forma escusa, com menor preocupação com a eficiência e a produtividade.
>
> No entanto, enquanto a concorrência entre as empresas americanas para obtenção de negócios no exterior foi ao menos formalmente atendida pela edição do FCPA, adveio da medida um efetivo negativo em relação à disputa entre as empresas americanas e as concorrentes de outros países. Tendo sido os Estados Unidos o primeiro país a adotar, de forma isolada, legislação punitiva de corrupção praticada no exterior, as empresas europeias e asiáticas que disputavam contratos com as empresas americanas no exterior passaram a ter a vantagem competitiva de estarem mais livres para obter contratos mediante corrupção. A Alemanha, por exemplo, não apenas não punia suas empresas por atos de

13 SANCTIS, Fausto Martin de. *Lei Anticorrupção e lavagem de dinheiro*. Revista dos tribunais, vol. 947-2014, p. 213, set. 2014. Sem destaque no original.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

corrupção praticados no exterior, como admitia que tais custos fossem contabilizados para dedução de impostos. **Por essa razão, o governo americano pressionou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a negociar um tratado internacional que obrigasse as economias de mercado a adotarem legislação semelhante. Isso resultou na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de 1997, que, de fato, obrigou 41 países a editarem legislação punitiva da corrupção transnacional**. O *UK Bribery Act*, os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional (inseridos no Código Penal pela Lei 10.467/2002) e a própria Lei 12.846/2013 são também decorrência dessa convenção.

Ao se exigir de diferentes países a adoção de legislação relativamente uniforme sobre a corrupção transnacional, pretendia-se também evitar que empresas de determinados países fossem economicamente impostas apenas em alguns mercados, o que poderia inclusive ocasionar uma corrida para que países atraíssem investimentos a partir de políticas de enfraquecimento da legislação anticorrupção, num fenômeno conhecido com *race to the bottom*.

Embora as medidas contra práticas corruptas no exterior tenham se originado, primordialmente, em preocupações concorrenciais e geopolíticas, uma segunda causa para o endurecimento legislativo contra a corrupção deve-se ao discurso que relaciona práticas corruptas ao déficit democrático e ao subdesenvolvimento, que já estava na agenda das organizações internacionais e de outros países. **Nessa linha, a Organização das Nações Unidas também implementou uma convenção internacional contra a corrupção adotada em 2003 e vigente desde 2005.**

[...]

A necessidade de endurecimento contra a corrupção também fez aumentarem os estudos sobre os métodos utilizados para prática dos ilícitos. Concomitantemente à evolução dos meios estatais para a investigação e punição dos crimes de colarinho

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> **branco, do crime organizado e dos delitos praticados por intermédio de pessoas jurídicas, pretendeu-se dotar o enfrentamento à corrupção de meios mais eficazes para se alcançar uma condenação efetiva. No caso da corrupção, esse fortalecimento da repressão estatal é especialmente importante, poque o *modus operandi* utilizado para prática desses crimes em muito diverge do que costumam seguir os crimes comuns**.[14]

Em seguida, o autor evidencia a imprescindibilidade de medidas legais firmes de combate à corrupção, que é crime frequentemente de difícil comprovação, sobretudo quando praticada no seio de estruturas empresariais:

> Com efeito, a corrupção tem três características que a diferenciam dos demais ilícitos e dificultam a utilização de técnicas convencionais de repressão.
>
> Em primeiro lugar, a corrupção é invisível e secreta: trata-se de um acordo entre o corrupto e o corruptor, cuja ocorrência, em regra, não chega ao conhecimento de terceiros. Além disso, a corrupção não costuma deixar rastros: o crime pode ser praticado mediante inúmeras condutas cuja identificação é dificílima, e, ainda que provada uma transação financeira, é ainda necessário demonstrar que o pagamento tinha realmente por objetivo um suborno. Por fim, a corrupção é um crime sem vítima individualmente determinada – a vítima é a sociedade –, o que dificulta sua comunicação às autoridades, já que não há um lesado direto que se sinta obrigado a tanto.
>
> **Diante desse quadro, o endurecimento no combate à corrupção passa necessariamente por sanções mais severas aos autores dos delitos, além de novas modalidades de responsabilização que se adequem à natureza e ao *modus operandi* dos ilícitos. Daí advém a**

14 CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a lei anticorrupção brasileira, o *Foreign Corrupt Practices Act* norte-americano e o *Bribery Act*. In: SOUZA & QUEIROZ. *Lei Anticorrupção.* Ob. cit. na nota 5, p. 37-40.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

responsabilização objetiva da pessoa jurídica por atos praticados em seu benefício, a introdução de mecanismos especiais como os acordos de leniência e a criação de tipos penais que criminalizam atos indicativos da ocorrência de corrupção, como o de manter registros contábeis adequados, previsto pelo FCPA.

Por fim, experiências de regulação inovadoras ao redor do mundo, aliadas ao estudo acadêmico dos métodos de regulação, levaram ao entendimento de que pode ser mais eficaz a adoção de um misto de métodos regulatórios, ao invés de se fixar em apenas uma modalidade. Assim, no caso dos modernos diplomas anticorrupção no mundo, pode-se ver uma reunião de fortalecimento da regulação do tipo comando e controle, com um – aparentemente paradoxal – incentivo à autorregulação.

Nessa linha, ao mesmo tempo em que tais diplomas ampliam as sanções pelos atos de corrupção e impõem condutas aos potenciais malfeitores, eles também incentivam que empresas adotem programas de *compliance,* que deverão ter seu conteúdo criado e avaliado pelo próprio ente regulado. Com isso, pretende-se aliar o rigor da intervenção estatal aos benefícios da autorregulação. E, de fato, ao incentivar que as empresas elejam quais procedimentos e medidas para o combate à corrupção são necessários e razoáveis em seu próprio seio, essas legislações reconhecem que as próprias empresas têm a expertise necessária para impor condutas internas de forma mais eficaz.

Vê-se, portanto, que, embora os diplomas adotados ao redor do mundo para a prevenção da corrupção divirjam em diversos pontos, têm eles fontes e inspirações comuns, cujo conhecimento será útil para compreensão da legislação local e internacional. De fato, todos contêm caraterísticas que denotam, em maior ou menor grau, sua aderência aos pontos acima citados, cujos reflexos poderão ser melhor compreendidos ao se comparar os principais elementos de cada legislação.[15]

15 Ob. cit., p. 39-40.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

O art. 173, § 5º, da Constituição da República permite, como mencionado, responsabilizar pessoas jurídicas, de forma autônoma em relação à responsabilidade (civil, penal etc.) de seus dirigentes.

A responsabilização objetiva de pessoas jurídicas almeja também estimular prevenção de atos ilícitos. Imposição de ressarcimento de danos de empresas e outras entidades tem caráter inibidor, ainda que não sejam responsabilizados diretores e administradores. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto evidencia a natureza preventiva da responsabilidade administrativa atinente a infrações e sanções ambientais. O comentário é plenamente aplicável, guardadas as proporções adequadas, à responsabilização por ilícitos oriundos de atos lesivos ao patrimônio público:

> Ante a autonomia das instâncias, a promoção de responsabilidade administrativa em face de condutas lesivas ao meio ambiente independe da responsabilização nas esferas penal e civil.
>
> Além do timbre punitivo presente nas infrações administrativas, é possível vislumbrar boa dose de *prevenção geral* na aplicação das sanções administrativas ambientais, tendo em vista o caráter pedagógico ínsito ao exercício do poder sancionador, que espraia seus efeitos em relação ao infrator e aos demais membros da coletividade. Nessa linha, tem-se, por exemplo, a possibilidade de conversão da sanção pecuniária em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998). Essa conversibilidade materializa-se por termo de compromisso firmado perante o órgão competente, de acordo com as disposições dos arts. 139 a 148 do Dec. 6.514, de 22.07.2008.
>
> Advirta-se desde já, contudo, que a fungibilidade acima apontada só poderá ter validade e, sobretudo, efetividade, caso os serviços de proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental tenham absoluta relação de pertinência

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> com o ato caracterizador da infração administrativa e sejam diretamente adequados à correção/cessação da degradação evidenciada. Isto porque a teleologia do sistema preventivo e repressivo da Administração Ambiental sinaliza, sempre que possível, para a busca de promoção da higidez do meio ambiente e da conservação e recuperação de ecossistemas afetados.
>
> Assim, não escapa a questionamentos substituir, por exemplo, sanção pecuniária por aquisição de equipamentos ou veículos em favor de órgão ou entidade ambiental, a pretexto de melhorar sua infraestrutura de fiscalização. Medidas desse naipe podem configurar desvio de finalidade, desbordando dos limites legais estabelecidos, uma vez que apenas indiretamente repercutirão na conservação e recuperação de áreas afetadas.[16]

Segundo apontam a Presidência da República e a Advocacia-Geral da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em matéria de responsabilidade civil objetiva de pessoas jurídicas, possui precedentes de viabilidade da medida. Veja-se, por exemplo, o seguinte julgado:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PENAL. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA. CONDICIONAMENTO DA AÇÃO PENAL À IDENTIFICAÇÃO E À PERSECUÇÃO CONCOMITANTE DA PESSOA FÍSICA QUE NÃO ENCONTRA AMPARO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.
>
> 1. **O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação**.

16 COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. Introdução ao estudo das infrações administrativas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 62/2011, p. 169-200, abr.-jun./2011.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> 2. As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta.
>
> 3. Condicionar a aplicação do art. 225, § 3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental.
>
> 4. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram no exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar a responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual.
>
> 5. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, provido.[17]

No julgamento do recurso extraordinário 628.582/RS, a Primeira Turma do STF, de acordo com o voto do relator, Ministro, Dias Toffoli, firmou que "a responsabilização penal da pessoa jurídica independe da responsabilização da pessoa natural".[18]

17 STF. Primeira Turma. Recurso extraordinário 548.181/PR. Rel.: Min. Rosa Weber. 6/8/2013, maioria. *DJe* 213, 29 out. 2014.

18 STF. Primeira Turma. Agravo regimental no RE 628.582/RS. Rel.: Min. Dias Toffoli. 6/8/2013, unânime. *DJe* 194, 7 out. 2011.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

A Lei 12.846/2013 consubstancia instrumento que visa a rechaçar corrupção e preservar o patrimônio público, em cumprimento à Constituição e a compromissos internacionais contraídos pelo Brasil. Encontra fundamento de validade nos princípios constitucionais da probidade administrativa (arts. 5º, LXXIII, e 37, § 4º); da moralidade (art. 37, *caput*); da razoabilidade e proporcionalidade (art. 5º, LIV); da função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III) e do regime republicano (art. 5º, *caput*).

Desse modo, improcede o pedido, pois a Lei 12.846/2013 não contraria o texto constitucional, mas lhe dá concretude e efetividade e mostra-se imprescindível a exigências sociais e à consolidação de compromissos internacionais do Brasil.

II.4 Ausência de Ofensa ao Princípio da Intranscendência das Penas

Segundo o requerente, a Lei 12.846/2013, ao determinar que pessoas jurídicas sejam responsabilizadas objetivamente por danos causados ao patrimônio público, decorrentes de atos ilícitos, ofende o princípio da intranscendência das penas. A alegação, igualmente, não merece prosperar.

Intranscendência de penas guarda correlação com sanções de natureza criminal. A Lei 12.846/2013 impõe a pessoas jurídicas responsabilização, autônoma em relação à de seus dirigentes,

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

de índole cível e administrativa, como se vê dos arts. 2º, 6º e 7º.[19] Busca reparação de danos ao patrimônio público, uma vez comprovados o nexo causal e a lesão decorrente de ato ilícito.

No tocante à natureza penal do princípio da intranscendência das penas, SALO DE CARVALHO ressalta:

---

19 "Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.
Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:
I – multa, no valor de 0,1% ([...]) a 20% ([...]) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e
II – publicação extraordinária da decisão condenatória.
§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.
§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.
§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.
§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R$ 6.000,00 ([...]) a R$ 60.000.000,00 ([...]).
§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 ([...]) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.
§ 6º (VETADO).
Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:
I – a gravidade da infração;
II – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

> Em relação à atribuição da responsabilidade penal e à consequente aplicação de suas consequências jurídico-penais, o Brasil segue a tradição jurídica dos países Ocidentais de reafirmação da intranscendência.
>
> O princípio da responsabilidade penal pessoal é, portanto, antes de tudo, garantia constitucional de contenção dos processos de criminalização. E, nesse sentido, entendido como demarcação da intervenção punitiva, harmoniza-se com o princípio da legalidade dos delitos e das penas (art. 5º, XXXIX). A proibição constitucional de imposição de pena além do autor do delito tem como objeto o limite determinado pelo tipo de injusto, figura normativa atribuída aos autores e partícipes do fato punível segundo as regras de imputação objetiva e subjetiva definidas pela dogmática penal.[20]

Segundo destaca Jorge Munhós de Souza, "a lei 12.846/2013 não se insere no âmbito do Direito Penal, mas dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos de corrupção e suborno contra a Administração, inse-

---

III – a consumação ou não da infração;
IV – o grau de lesão ou perigo de lesão;
V – o efeito negativo produzido pela infração;
VI – a situação econômica do infrator;
VII – a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;
VIII – 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;
IX – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e
X – (VETADO).
Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do *caput* serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

20 CARVALHO, Salo de. Comentários ao art. 5º, XLV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 403.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78

rindo-se declaradamente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador".[21]

Não há pertinência entre o postulado da intranscendência das penas e a questão posta nesta ação direta de inconstitucionalidade – responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas no interesse das quais tenha sido praticado ato ilícito, autonomamente em relação a pessoas físicas. Sendo inapropriada à matéria a invocação do princípio, improcede por completo o argumento de afronta ao art. 5º, XLV, da Constituição da República.

III Conclusão

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pela improcedência do pedido.

Brasília (DF), 18 de janeiro de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WS/ALB-Par.PGR/WS/2016

21 SOUZA, Jorge Munhós de. Responsabilização administrativa na lei anticorrupção. In: SOUZA & QUEIROZ. *Lei Anticorrupção*. Ob. cit. na nota 5, p. 37-40.

Documento assinado digitalmente por RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS, em 18/01/2016 19:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial informando o código 78B43C06.1BBA453B.931E2F92.E149AD78