

BENJAMIN ZYMLER  
LAUREANO CANABARRO DIOS

LEI ANTICORRUPÇÃO  
(LEI nº 12.846/2013)  
UMA VISÃO DO CONTROLE EXTERNO

Belo Horizonte



2016

© 2016 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

## Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Flávio Henrique Unes Pereira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virginia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Marcos Ehrhardt Jr.
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Ney José de Freitas
Emerson Gabardo	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Fabício Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
	Sérgio Guerra



Luis Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Z991 Zymler, Benjamin

Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo / Benjamin Zymler, Laureano Canabarro Dios. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

197p.  
ISBN 978-85-450-0108-9

1. Direito administrativo. 2. Direito público. I. Dios, Laureano Canabarro. II. Título.

CDD: 341.3  
CDU: 342.9

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. *Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 197p. ISBN 978-85-450-0108-9.

1048720

## SUMÁRIO

---

INTRODUÇÃO .....	15
CAPÍTULO I	
CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	19
1.1 Âmbito de aplicação da norma .....	20
a) Aplicabilidade pelos estados, Distrito Federal e municípios .....	20
a.1) Predominantemente nacional.....	20
Normas gerais e competência complementar .....	21
a.2) Âmbito federal.....	22
a.3) Procedimento de responsabilização judicial e administrativa .....	23
b) Abrangência territorial .....	24
Pessoas jurídicas brasileiras no exterior e administração pública estrangeira .....	25
Administração pública brasileira sediada no exterior .....	25
Administração pública brasileira sediada no Brasil.....	26
Concorrência de jurisdições nacionais .....	26
c) Abrangência temporal.....	27
Aplicação retroativa .....	28
1.2 Regulamentação infralegal .....	29
Limites do poder regulamentar .....	29
Normas infralegais federais e os demais entes da Federação.....	30
1.3 Objeto .....	30
1.3.1 Entidades protegidas pela norma .....	30
a) Administração pública estrangeira.....	31
b) Pessoas jurídicas controladas pelo poder público.....	32
c) Princípios da administração pública e compromissos internacionais.....	32
Princípios da administração pública .....	33
Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.....	34
1.3.2 Pessoas jurídicas .....	35
a) Sociedades .....	36
Sociedades não personificadas.....	37
Sociedades estrangeiras.....	37
b) Associações .....	38
Associações públicas.....	38
c) Fundações.....	39
d) Entidades constituídas de fato e com existência apenas temporária .....	40
e) Demais pessoas jurídicas de direito privado .....	40

f)	Solidariedade .....	41
f.1)	Empresas controladoras e controladas .....	42
f.2)	Coligadas .....	42
	Sentido amplo .....	43
	Sentido estrito .....	43
	Sociedades filiadas .....	43
	Sociedade de simples participação .....	43
f.3)	Consórcio .....	44
g)	Alteração da configuração jurídica da entidade .....	45
g.1)	Transformação e alteração contratual .....	45
g.2)	Fusão e incorporação .....	45
g.3)	Cisão .....	46
	Cisão total .....	47
	Cisão parcial .....	47
1.3.3	Pessoas naturais e desconsideração da personalidade jurídica .....	47
a)	Desconsideração da personalidade jurídica .....	47
	Procedimento .....	49
	Efeitos .....	50
b)	Pessoas naturais .....	51
1.3.4	Responsabilidade objetiva .....	52
a)	Interesse ou benefício da pessoa jurídica .....	52
b)	Responsabilização por ato de terceiro .....	53
	Terceiro como interposta pessoa .....	54
c)	Responsabilidade civil .....	54
d)	Responsabilidade administrativa .....	56
d.1)	Culpa de pessoas jurídicas .....	58
	Transferência da conduta das pessoas naturais .....	59
	Culpa corporativa .....	60

## CAPÍTULO II

	ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	63
2.1	Atos lesivos em geral .....	63
a)	Vantagem indevida a agente público .....	63
	Conceito de agente público .....	64
b)	Suporte financeiro ao ilícito .....	65
c)	Utilização de interposta pessoa .....	66
d)	Interferência na atuação de agentes públicos .....	67
	Agências reguladoras e sistema financeiro nacional .....	68
2.2	Licitações e contratos .....	69
a)	Fraude ao caráter competitivo do certame .....	70
b)	Afastamento de licitante .....	70
c)	Obstáculo à realização de ato de procedimento licitatório .....	71
d)	Fraude em licitação ou contrato .....	71
e)	Fraude na criação de pessoa jurídica .....	72

f)	Obtenção de vantagem indevida em contrato .....	73
g)	Manipulação ou fraude do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos .....	74
2.3	Reflexos sobre outros processos de responsabilização.....	75
a)	Responsabilização penal .....	76
b)	Responsabilização administrativa .....	77
	Tribunal de Contas da União .....	78

### CAPÍTULO III

	PENALIDADES APLICÁVEIS.....	81
3.1	Procedimento administrativo.....	81
a)	Dosimetria das penas.....	81
a.1)	Reprovabilidade da conduta .....	82
	Gravidade da infração .....	82
	Vantagem auferida ou pretendida pelo infrator.....	83
	Grau de lesão ou perigo de lesão .....	84
	Consumação ou não da infração.....	85
	Efeito negativo produzido pela infração .....	85
a.2)	Capacidade econômica da empresa .....	86
	Situação econômica do infrator.....	86
	Valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica .....	87
a.3)	Comprometimento da empresa .....	88
	Boas práticas de gestão.....	88
b)	Pena de multa .....	88
	Faturamento bruto .....	89
	Limites .....	90
	Fixação do valor.....	90
	Cobrança da multa aplicada.....	90
c)	Publicação Extraordinária da Decisão Administrativa	
	Sancionadora.....	91
3.2	Procedimento judicial.....	92
a)	Perdimento dos bens.....	93
	Boa-fé de terceiros .....	94
b)	Suspensão ou interdição parcial .....	94
c)	Dissolução compulsória da pessoa jurídica .....	95
d)	Proibição de receber vantagem financeira do poder público .....	96
	Incentivos .....	96
	Subsídios e subvenções .....	97
	Empréstimos .....	97
	Doações.....	97
3.3	Prescrição.....	98
a)	Prazo .....	98
b)	Termo inicial.....	99
b.1)	Infração de caráter permanente ou continuado.....	99
	Caráter permanente .....	99

	Infrações continuadas.....	100
b.2)	Demais infrações.....	100
b.3)	Outras considerações.....	101
c)	Interrupção.....	102
	Âmbito judicial.....	102
	Âmbito administrativo.....	103
d)	Ressarcimento.....	104
3.4	Publicidade das sanções aplicadas.....	104
3.4.1	Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.....	104
	Acordo de leniência.....	105
	Exclusão dos registros.....	105
	Finalidade.....	106
3.4.2	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS.....	106
	Exclusão dos registros.....	109
	Sobreposição de penas.....	109

#### CAPÍTULO IV

	PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO.....	111
4.1	Responsabilização administrativa.....	111
4.1.1	Autoridade competente.....	112
	Omissão da autoridade competente.....	112
a)	Competência da Controladoria-Geral da União.....	113
	Responsabilidade pelo julgamento.....	114
	Condições para a atuação da CGU.....	114
	Fiscalização.....	115
	Administração pública estrangeira.....	115
4.1.2	Investigação preliminar.....	116
4.1.3	Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).....	116
a)	Considerações gerais.....	116
	Comissão responsável.....	118
	Sigilo.....	118
	Prazo.....	120
	Contagem dos prazos.....	120
	Medida cautelar.....	121
	Administração pública estrangeira.....	122
	Atos processuais.....	122
a.1)	Realização das intimações.....	122
	Sociedade estrangeira.....	123
b)	Exercício do direito de defesa.....	124
	Intimação de abertura do PAR.....	124
	Intimação para apresentação de defesa escrita.....	125
	Programa de integridade.....	125
	Intimação de juntada de provas novas.....	125
	Intimação para alegações finais.....	125
c)	Produção de provas.....	126

d)	Julgamento .....	127
	Administração pública estrangeira.....	128
e)	Pedido de reconsideração .....	128
f)	Normas de licitações e contratos.....	129
f.1)	Apuração em conjunto .....	130
	Procedimento.....	132
	Autoridades competentes .....	132
4.2	Responsabilização judicial .....	133
	Ação subsidiária.....	133
a)	Rito processual.....	134
b)	Medida cautelar.....	135
	Objeto da medida cautelar.....	135
	Requisitos da medida cautelar .....	135
4.3	Responsabilização por dano ao erário .....	138
	Processo administrativo .....	138
	Inscrição em dívida ativa .....	139
	Processo judicial .....	140

## CAPÍTULO V

### PROGRAMA DE INTEGRIDADE E ACORDO DE LENIÊNCIA... 141

5.1	Programa de integridade .....	141
a)	Parâmetros de avaliação do programa de integridade.....	142
a.1)	Consideração do porte e especificidades da pessoa jurídica .....	143
	Microempresas e empresas de pequeno porte.....	144
b)	Metodologia de avaliação .....	144
5.2	Acordo de leniência .....	145
a)	Considerações gerais .....	145
	Interrupção da prescrição .....	147
	Suspensão do PAR .....	148
	Autoridade competente.....	148
	Caráter sigiloso.....	149
b)	Abrangência objetiva .....	149
	Demais normas sobre licitações públicas .....	150
b.1)	Aplicação retroativa .....	151
c)	Abrangência subjetiva .....	152
	Grupo econômico de direito.....	152
	Grupo econômico de fato .....	152
5.2.1	Finalidade.....	153
a)	Identificação dos demais envolvidos na infração.....	153
b)	Obtenção célere de informações .....	154
b.1)	Novidade das informações .....	154
	Informações submetidas a sigilo.....	155
c)	Limites do acordo.....	156
d)	Reflexos em outros processos de responsabilização .....	157
	Utilização das informações em outros processos.....	159

5.2.2	Requisitos .....	159
a)	Manifestação de interesse .....	160
	Colaboração referente a outros ilícitos ainda não objeto de apuração .....	162
b)	Interrupção da prática da atividade ilícita, admissão da autoria e colaboração processual.....	162
5.2.3	Efeitos do acordo de leniência.....	163
a)	Amenização das sanções aplicáveis .....	163
	Sanções sujeitas à avaliação discricionária .....	164
	Pena de multa .....	164
	Sanções aplicáveis mediante procedimento judicial.....	165
b)	Ressarcimento do dano .....	166
c)	Descumprimento do acordo firmado.....	167
5.2.4	Elaboração do acordo .....	168
a)	Proposta.....	168
b)	Negociação .....	169
	Memorando de entendimentos.....	169
	Rejeição ou desistência do acordo .....	169
	Prazo .....	169
c)	Conclusão do acordo .....	170
	Cláusulas .....	170
	Acompanhamento.....	170
d)	Fiscalização pelo Tribunal de Contas da União.....	171
CONCLUSÃO.....		173
REFERÊNCIAS.....		177
ANEXOS.....		179
ANEXO A	LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013.....	181
CAPÍTULO I	DISPOSIÇÕES GERAIS .....	181
CAPÍTULO II	DOS ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL OU ESTRANGEIRA.....	181
CAPÍTULO III	DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	182
CAPÍTULO IV	DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO .....	183
CAPÍTULO V	DO ACORDO DE LENIÊNCIA .....	184
CAPÍTULO VI	DA RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL.....	185
CAPÍTULO VII	DISPOSIÇÕES FINAIS.....	185
ANEXO B	DECRETO Nº 8.420, DE 18 DE MARÇO DE 2015 .....	187
CAPÍTULO I	DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	187
CAPÍTULO II	DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E DOS ENCAMINHAMENTOS JUDICIAIS.....	190



Seção I	Disposições gerais.....	190
Seção II	Da Multa .....	190
Seção III	Da Publicação Extraordinária da Decisão Administrativa Sancionadora .....	192
Seção IV	Da Cobrança da Multa Aplicada .....	192
Seção V	Dos Encaminhamentos Judiciais .....	192
CAPÍTULO III	DO ACORDO DE LENIÊNCIA .....	192
CAPÍTULO IV	DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....	194
CAPÍTULO V	DO CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS E DO CADASTRO NACIONAL DE EMPRESAS PUNIDAS .....	196
CAPÍTULO VI	DISPOSIÇÕES FINAIS.....	197