

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
GRADUAÇÃO EM DIREITO

HELOÍSA SIMÕES RODRIGUES

ANÁLISE DO PAPEL DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
E DA LEI ANTICORRUPÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE UM
MICROSSISTEMA ANTICORRUPÇÃO

Cidade de Goiás

2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome completo da autora: Heloísa Simões Rodrigues

Título do trabalho: Análise do papel da lei de improbidade administrativa e da lei anticorrupção na construção de um microssistema anticorrupção

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [] NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Heloísa Simões Rodrigues, Discente**, em 02/07/2025, às 12:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professora do Magistério Superior**, em 02/07/2025, às 20:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5471707** e o código CRC **DAB451B3**.

Referência: Processo nº 23070.033872/2025-92

SEI nº 5471707

HELOÍSA SIMÕES RODRIGUES

**ANÁLISE DO PAPEL DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
E DA LEI ANTICORRUPÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE UM
MICROSSISTEMA ANTICORRUPÇÃO**

Monografia jurídica apresentada à Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas da Regional Goiás da Universidade Federal de Goiás, como trabalho de conclusão de curso de bacharelado em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta.

Cidade de Goiás

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Rodrigues, Heloísa Simões

Análise do papel da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção na construção de um microssistema anticorrupção [manuscrito] / Heloísa Simões Rodrigues. - 2025.
lvi, 56 f.

Orientador: Profa. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Cidade de Goiás, 2025.

Bibliografia.

Inclui siglas.

1. Microssistema Anticorrupção. 2. Lei de Improbidade Administrativa. 3. Lei Anticorrupção. 4. Probidade Administrativa. 5. Responsabilidade Objetiva. I. Motta, Maria Carolina Carvalho, orient.
II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte e seis dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e cinco iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “Análise do papel da lei de improbidade administrativa e da lei anticorrupção na construção de um microsistema anticorrupção”, de autoria de Heloísa Simões Rodrigues, do curso de Direito, da Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas do Câmpus Goiás da UFG. Os trabalhos foram instalados pela Dra. Maria Carolina Carvalho Motta – orientadora (UAECSA/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Dra. Bruna Pinotti Garcia e Me. Antônio Henriques Lemos Leite Filho. Posteriormente a Banca Examinadora aprovou o TCC.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professora do Magistério Superior**, em 01/07/2025, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruna Pinotti Garcia, Professora do Magistério Superior**, em 01/07/2025, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Henriques Lemos Leite Filho, Professor do Magistério Superior**, em 01/07/2025, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5472347** e o código CRC **0F46DA28**.

AGRADECIMENTOS

A Universidade Federal de Goiás – Campus Goiás é movida pela luta de cada um que entende o efeito transformador que o estudo e da sua acessibilidade. Estudar em uma universidade pública deu-me ciência de que não construímos nada sozinhos. Aprender é acompanhado do compartilhar, seja o conhecimento teórico, até as experiências de vida. Assim, dedico este trabalho, primeiramente, aos meus pais, Cícero e Francisca, pois desde o princípio somaram esforços para que eu tivesse acesso à educação. Mesmo receosos, me apoiaram a partir para outra cidade em busca do meu sonho, estudar em uma universidade pública.

Aos meus melhores amigos, meus irmãos João Pedro e Gabriel, minhas maiores referências, partes de quem eu sou.

Agradeço também aos meus tios, Glória e Waldir, por todo suporte e acolhimento. Aos amigos proporcionados por esta graduação, que foram abrigo e família durante o processo. Não menos importante, agradeço à Universidade Federal de Goiás, ao ensino gratuito e de qualidade. Ao corpo docente, em especial, à minha orientadora Prof.^a, Dr.^a Maria Carolina, por topar embarcar comigo nessa jornada de pesquisar.

RESUMO

A corrupção constitui um dos principais desafios estruturais às democracias contemporâneas, exige respostas normativas eficazes, coordenadas e sistematicamente articuladas para seu enfrentamento adequado. A disseminação desse ilícito nas estruturas de poder brasileira implica em prejuízos ao erário e nos descumprimentos de princípios constitucionais fundamentais. Diante dos dispêndios da corrupção, a jurisdição brasileira tenta construir uma rede de instrumentos normativos para seu enfrentamento. A estruturação das leis brasileiras de combate à corrupção desdobra-se na hipótese de existência e configuração de um "microssistema anticorrupção". A análise da interação sistêmica e complementar entre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) é o ponto inicial para análise desse fenômeno, e conseqüentemente a compreensão de suas lacunas. Através da análise documental e bibliográfica avalia-se os padrões de complementariedade sistêmica de configuração do microssistema. Conclui-se que o "microssistema anticorrupção" apesar de apresentar avanços institucionais significativos, enfrenta desafios para ponderar entre o ressarcimento de prejuízos causados, a gravidade das sanções e a lesão dos sujeitos envolvidos. Uma legislação desarticulada não é capaz de produzir efeitos práticos positivos e pode acarretar em mais prejuízos aos sujeitos.

Palavras-chave: Microssistema Anticorrupção; Lei de Improbidade Administrativa; Lei Anticorrupção; Probidade Administrativa; Responsabilidade Objetiva.

ABSTRACT

Corruption constitutes one of the main structural challenges to contemporary democracies, requiring effective, coordinated, and systematically articulated normative responses for its proper confrontation. The dissemination of this illicit conduct within Brazilian power structures results in harm to the public treasury and violations of fundamental constitutional principles. In view of the costs of corruption, the Brazilian legal system seeks to build a network of normative instruments to address it. The structuring of Brazilian anti-corruption laws unfolds under the hypothesis of the existence and configuration of an 'anti-corruption microsystem.' The analysis of the systemic and complementary interaction between the Administrative Improbability Law (Law No. 8,429/1992) and the Anti-Corruption Law (Law No. 12,846/2013) is the starting point for examining this phenomenon and, consequently, understanding its gaps. Through documentary and bibliographic analysis, the systemic complementarity patterns configuring the microsystem are evaluated. It is concluded that the 'anti-corruption microsystem,' despite presenting significant institutional advances, faces challenges in balancing the recovery of damages, the severity of sanctions, and the harm suffered by the involved parties. A disjointed legal framework is incapable of producing positive practical effects and may result in further harm to the subjects.

Keywords: Anti-Corruption Microsystem; Administrative Improbability Law; Anti-Corruption Law; Administrative Probity; Objective Liability.

LISTA DE SIGLAS

ANAPE - Associação Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal

ANEFÉ - Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais

CF - Constituição Federal

FCPA - *Foreign Corrupt Practices Act*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONU - Organização das Nações Unidas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – INFLUÊNCIA DAS NOMATIVAS INTERNACIONAIS NO ENFRETAMENTO À CORRUPÇÃO	12
1.1 DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO ATIVA E PASSIVA	12
1.2 DO IMPACTO ECONÔMICO DA CORRUPÇÃO	14
1.3 DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS	15
1.3.1 IMPACTOS DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS NO DEBATE SOBRE CORRUPÇÃO NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA	19
1.4. MICROSSISTEMA ANTICORRUPÇÃO	20
CAPÍTULO 2 – LEI DE IMPROBIDADE NA CONSTRUÇÃO DO “MICROSSISTEMA ANTICORRUPÇÃO” NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA	24
2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	29
CAPÍTULO 3 – LEI ANTICORRUPÇÃO NA DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO EMPRESARIAL	33
3.1 RESPONSABILIDADE OBJETIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	35
3.2 DAS INFRAÇÕES	37
3.2 DAS SANÇÕES	43
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é uma presença multifacetada e insidiosa que tem um efeito desestabilizador nas comunidades, nos estados e nas nações, sendo particularmente prejudicial ao desenvolvimento socioeconômico dos países em processo de desenvolvimento econômico. Ao longo da história, a noção de corrupção transmutou-se. Seu conceito não só evoluiu, mas também o discurso sobre suas consequências e relevância de seu combate.

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo central investigar a existência e configuração de um “microssistema anticorrupção” no ordenamento jurídico brasileiro, com foco específico na análise da interação entre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A hipótese norteadora da pesquisa sustenta que, embora não oficialmente sistematizado, existe de fato um microssistema anticorrupção estruturado no Brasil, resultado de um processo gradual de evolução legislativa que dialoga com as tendências internacionais de combate à corrupção.

No contexto do direito internacional, a noção de "corrupção" é concebida como o abuso de poder por parte de funcionários públicos para ganho privado, e de uma maneira que vá contra os padrões de comportamento que deveriam aplicar-se no país em questão, e reforça a ideia de que a corrupção é um comportamento corrupto que viola os deveres formais de um papel público, como um cargo público ou uma posição no governo, e destinado tanto ao ganho pessoal quanto de terceiros. Pode ocorrer nos setores público e privado. Essa construção altamente popular destaca o efeito corrosivo que a corrupção tem sobre o funcionamento do estado e a eficácia das instituições públicas e privadas.

No que diz respeito ao Brasil, houve, nas últimas décadas, um processo de amadurecimento institucional e normativo no combate a essa realidade impulsionada por pressões sociais internas e por compromissos internacionais assumidos pelo país.

O principal propósito deste trabalho de conclusão de curso é analisar a hipótese de existe no sistema jurídico brasileiro um "microssistema anticorrupção" seus contornos, com especial atenção à interação entre a Lei nº 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A hipótese condutora do estudo sustenta que, ainda que não formalmente

sistemizado, na verdade existe um provável microssistema anticorrupção, dotado de estrutura no Brasil, advindo aparentemente de um processo lento de evolução legislativa em diálogo com tendências internacionais anticorrupção.

A análise da existência de um microssistema anticorrupção é desencadeada pela importância de compreender a forma como os diversos instrumentos normativos se encaixam para criar uma percepção congruente de combate à corrupção. A corrupção assume muitas formas, desde suborno, nepotismo e fraude até extorsão, e não afeta apenas a legalidade, mas também mina a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. Na arena internacional, leis como o US *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e as convenções da OCDE, OEA e ONU criaram modelos que foram amplamente replicados nas leis nacionais anticorrupção. As convenções internacionais da OCDE, OEA e ONU exerceram papel fundamental como vetores de transformação normativa no Brasil, influenciando significativamente a formulação das legislações nacionais anticorrupção.

Então, no Brasil, com o processo de democratização após a ditadura militar, foi erguido um cenário favorável à elaboração de estruturas normativas para salvaguardar a probidade administrativa. A Constituição Federal de 1988, com seu Artigo 37, §4, possibilitou a construção de ferramentas legais concretas para lidar com o ato ilegal, em um cenário de crescente preocupação com a ética no setor público.

Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, apesar de regularem sujeitos distintos, dialogam em torno da proteção da probidade administrativa, configurando um microssistema implícito de combate à corrupção. Enquanto a Lei de Improbidade se concentra em atos praticados por agentes públicos e particulares como pessoas físicas, a Lei Anticorrupção supriu uma lacuna crucial ao regular condutas praticadas por pessoas jurídicas.

A pesquisa também destaca a inovação controversa da responsabilidade objetiva introduzida pela Lei Anticorrupção, que se mostrou coerente com as tendências do direito brasileiro e internacional, seguindo a ampliação do direito administrativo sobre o penal. Esta abordagem não apenas visa reparar danos ao erário, mas também incentivar a iniciativa privada a colaborar na prevenção de atos ilícitos.

Os objetivos específicos incluem: um estudo do impacto dos tratados internacionais no desenvolvimento do direito brasileiro; uma avaliação da complementaridade da Lei Anticorrupção em relação à Lei de Improbidade

Administrativa; uma avaliação dos instrumentos de sanções e prevenção que já estão em vigor; e, finalmente, apontar a configuração prática do microssistema, através do mapeamento das interações normativas.

Adota-se a análise bibliográfica e documental como metodologia e busca-se fazer uma análise crítica das principais fontes doutrinárias e normativas sobre o tema. Considera tanto o histórico legislativo quanto o procedimento no ato com o objetivo de encontrar alguns padrões de complementaridade e articulação sistêmica.

Esta investigação está dividida em três capítulos em uma ordem cronológica de tópicos que reflete a criação do microssistema anticorrupção brasileiro. O capítulo inicial revisa o cenário internacional de combate à corrupção (incluindo tudo, desde a generalização das formas ativas e passivas de corrupção até o papel das convenções internacionais na formação dos padrões brasileiros). Consideração especial é dada ao papel do FCPA, da Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção na formação do microssistema nacional. Ademais, realciona o conceito de microssistemas de Luhmann para análise do cenário das legislações nacionais de combate à corrupção.

O segundo capítulo trabalha a Lei de Improbidade Administrativa e seu respectivo substrato histórico dessa norma, além das interferências com a probidade e com a ética administrativa e sua caracterização jurídica. Particular atenção é dada às novas disposições legais, promulgadas pela Lei 14.230/2021, que classificou a ação de improbidade como *sui generis*, separada da ação civil pública por sua natureza sancionatória específica.

A terceira parte foca na interpretação aprofundada da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), dissecando as características estruturais da lei, especialmente, responsabilidade objetiva, comportamento tipificado, o sistema de penalidades e instrumentos como acordos de leniência e a desconsideração da pessoa jurídica. A análise busca ilustrar a contribuição da lei para a criação de um sistema de responsabilidade para condutas lesivas à moralidade administrativa.

É importante compreender isso para avaliar quão bem as intervenções existentes estão funcionando ou para identificar quaisquer potenciais lacunas ou redundâncias no sistema. A pesquisa é de natureza doutrinária e se destina a contribuir para a doutrina dessa área específica do direito, apresentando uma visão sistêmica da rede normativa anticorrupção brasileira, bem como sua aproximação com

a política do país para fortalecer a democracia e o desenvolvimento econômico sustentável.

CAPÍTULO 1 – INFLUÊNCIA DAS NOMATIVAS INTERNACIONAIS NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

O impacto da corrupção estende-se além das fronteiras nacionais, afetando a estabilidade global e a governança. No contexto das normas do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), a legislação norte-americana apresenta uma resposta a esse problema de nível internacional, exigindo que corporações mantenham práticas contábeis transparentes e mecanismos de controle internos estritos (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 44). Esse enfoque não somente pune os infratores, procura também instituir um ambiente que dificulte a perpetração da prática corruptiva, visando incentivar assim uma cultura de responsabilização.

Finalmente, a corrupção é um obstáculo significativo ao desenvolvimento à probidade das instituições públicas e privadas e a princípios como a função social da empresa. Conseqüentemente, tem impacto negativo no desenvolvimento econômico de um país. Isso porque os recursos destinados a serviços públicos essenciais como saúde, educação e infraestrutura são desviados. Reiterando, ainda mais, a necessidade de leis fortes na defesa da probidade e cooperação para combater a corrupção de maneira eficaz. A implementação de tais leis com disposições específicas para as várias modalidades de corrupção não apenas ajudam a reduzir a incidência de corrupção, mas também promovem a confiança pública nas instituições, essencial para o desenvolvimento social e econômica.

1.1 DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO ATIVA E PASSIVA

A corrupção, em suas diversas formas, ainda é barreira ao desenvolvimento econômico e social sustentável em todo o mundo. Duas das suas manifestações mais comuns são a corrupção ativa e passiva, conceitos que são essenciais para entender a dinâmica e o alcance do fenômeno. Apesar dessas formas de corrupção coexistirem em um mesmo caso, a distinção entre corrupção ativa e passiva não apenas ajuda a classificar as ações corruptas, como também orienta a formulação de e aplicação de normativas anticorrupção.

De forma breve, corrupção ativa refere-se à oferta, promessa ou concessão de uma vantagem indevida a outra pessoa, com o objetivo explícito ou implícito de induzir o receptor a realizar ou omitir um ato em violação de suas obrigações legais ou regulamentares. Essa forma de corrupção caracteriza-se pela iniciativa de quem propõe o suborno ou vantagem. Pontua-se que a corrupção ativa é frequentemente perpetrada por indivíduos ou entidades que buscam ganhos particulares, como contratos preferenciais, isenções fiscais ou outras formas de tratamento favorável, que são obtidos através da influência indevida sobre funcionários públicos ou privados.

Por outro lado, a corrupção passiva, ocorre quando um funcionário público ou uma pessoa encarregada de um serviço público solicita, aceita ou recebe uma vantagem indevida para si ou para outra pessoa, como retorno por atuar ou abster-se de agir em relação ao exercício de suas funções. Esta forma de corrupção destaca o papel do receptor no processo corruptivo, sendo também abrangente na legislação brasileira e internacional como uma forma de abuso de poder. A corrupção passiva compromete a integridade das instituições ao permitir que decisões sejam tomadas não com base no mérito ou interesse público, mas em resposta a incentivos distorcidos.

A interação entre corrupção ativa e passiva é dinâmica, pois uma não existe sem a outra. O ato de oferecer um suborno (corrupção ativa) presume a disposição de alguém para aceitá-lo (corrupção passiva). Ambos os tipos de corrupção são igualmente prejudiciais, devendo ser tratados com severidade pelas jurisdições de todos os países, de forma que busquem desmantelar redes de influência indevida e promover uma governança transparente e responsável em nível internacional. Leis como *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e iniciativas locais como a Lei Anticorrupção brasileira, são fundamentais para estabelecer um ambiente onde tais práticas são identificadas e punidas rigorosamente.

“O setor privado tornou-se também um elemento na definição de corrupção. Isto é relevante, já que as distinções entre os setores público e privado foram obscurecidas pela privatização. Ademais, parece que o setor privado, nesta era da globalização, está se tornando cada vez mais consciente de que a participação corporativa responsável é essencial na arena social.” (RAMINA, 2002, p. 41).

Essa perspectiva destaca a importância de compreender a corrupção ativa e passiva como fundamentos básicos da teoria da corrupção no atual contexto de globalização. Esse entendimento é crucial no desenvolvimento de estratégias mais

eficazes de combate à corrupção, as quais devem ser incluídas medidas tanto preventivas quanto punitivas, visando não apenas punir os culpados, mas também criar um sistema de responsabilização que minimize as oportunidades para tais práticas

1.2 DO IMPACTO ECONÔMICO DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um fenômeno global com consequências devastadoras para a economia de qualquer país, afetando o desenvolvimento macroeconômico e a estabilidade financeira das nações. Esse fenômeno está para além de um simples ato ilícito, a forma como permeia estruturas econômicas tem como consequência deterioração da eficiência do mercado e aumento do custo para fazer negócios. O impacto da corrupção na economia pode observa-se em diversos aspectos, cada um contribuindo para um ambiente menos estável e menos previsível para investimentos e crescimento econômico.

O impacto é percebido também no interesse estrangeiros de investimentos. Investidores internacionais frequentemente buscam ambientes com baixos riscos de corrupção, pois o alto nível de corrupção é frequentemente associado com uma maior incerteza legal e regulatória, ou seja, maiores riscos econômicos. O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), por exemplo, foi uma resposta direta à necessidade de combater práticas corruptas que poderiam distorcer as operações de empresas norte-americanas no exterior, incentivando assim um ambiente de negócios mais transparente e confiável. Empresas enfrentam riscos significativos de sanções legais e danos à reputação, que podem afetar sua capacidade de operação, aumentando os custos operacionais e reduzindo a atratividade de investimentos.

Além disso, a corrupção desvia fundos públicos de seus destinos originais, frequentemente resultando em projetos de infraestrutura inadequados e de baixa qualidade. ZIMMER JÚNIOR (2018, p.38) aponta recursos que deveriam ser destinados à construção de escolas, hospitais e infraestrutura são eventualmente desviados, de forma a comprometer a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Isso não apenas prejudica o desenvolvimento econômico, mas também afeta diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, tendo papel significativo na perpetuação de ciclos de pobreza e desigualdade. A distorção na alocação de recursos econômicos favorece empresas que estão dispostas a pagar subornos em

detrimento daquelas que optam por práticas comerciais lícitas. Isso resulta em uma alocação ineficiente de recursos, onde decisões de investimento e operação não são baseadas no mérito ou eficiência, mas sim na capacidade de influenciar e corromper. Este ambiente promove a ineficiência econômica, pois recursos são alocados não para projetos que trariam o maior retorno econômico, mas para aqueles que beneficiam indivíduos corruptos e suas redes.

Finalmente, os custos da corrupção são muitas vezes repassados para os consumidores na forma de preços mais altos e qualidade inferior de produtos e serviços. Isso diminui a confiança geral no mercado e pode levar a uma desaceleração econômica generalizada. A corrupção erode a base de receita do governo, limitando a capacidade do estado de investir em áreas essenciais para o desenvolvimento econômico. Combater a corrupção é essencial não apenas para fortalecer a integridade das instituições, como também para garantir o crescimento econômico.

1.3 DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), promulgado pelos Estados Unidos em 1977 e emendado significativamente em 1998, é uma legislação fundamental na luta global contra a corrupção, especialmente no que tange às práticas de empresas multinacionais. Este ato legal foi pioneiro ao estabelecer parâmetros rigorosos contra a corrupção de funcionários públicos estrangeiros, marcando um ponto de virada crucial nas práticas de governança corporativa internacional.

O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) possui duas principais previsões: anti-suborno e as contábeis. As previsões anti-suborno proíbem explicitamente as empresas dos EUA e seus intermediários de oferecer, pagar, prometer pagar ou autorizar o pagamento de qualquer coisa de valor a funcionários públicos estrangeiros com o intuito de influenciar atos ou decisões desses funcionários no desempenho de suas funções, ou para obter ou manter negócios. Essa abrangência foi uma resposta direta à necessidade de combater a corrupção que estava distorcendo a concorrência leal no mercado internacional.

As previsões contábeis, por sua vez, exigem que todas as empresas listadas nas bolsas de valores dos EUA mantenham registros contábeis que reflitam de maneira precisa e justa as transações da empresa e mantenham um sistema adequado de controles internos. Essas previsões foram projetadas para evitar que

empresas ocultem subornos e outras formas de corrupção sob práticas contábeis fraudulentas. Essa dualidade do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) garante não apenas a punição dos atos de corrupção, mas também promove a transparência e integridade corporativa, essenciais para a confiança dos investidores e o funcionamento adequado dos mercados.

A eficácia do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) é reconhecida por promover uma mudança cultural nas empresas que operam globalmente. Antes de sua implementação, era relativamente comum que subornos fossem considerados parte dos custos operacionais necessários em muitas regiões. Após a promulgação do FCPA, empresas que operam nos mercados internacionais foram forçadas a reavaliar suas operações, e principalmente, suas estratégias para garantir a conformidade com esta legislação. O impacto do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), evidencia-se no incentivo a empresas para implementarem programas robustos de *compliance* e ética empresarial, não somente para evitar as penalidades significativas associadas à violação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), mas também para proteger suas reputações. Não obstante, a Lei n. 12.846/2013 traz entre suas sanções, a publicação de sentença penal condenatória, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, como sanção à pessoa jurídica que incorrer nos ilícitos da referida lei.

Ademais, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) influenciou a criação de leis similares em outros países e serviu como modelo para convenções internacionais contra a corrupção, como a Convenção da OCDE Contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Essa expansão das normas anticorrupção demonstra a gravidade e os prejuízos que estavam sendo causados por práticas corruptas, a ponto de mobilizar jurisdições de diversos países. Sendo necessário um alinhamento internacional para frear tais práticas.

A Convenção da OCDE Contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, como destacado por RAMINA (2002, p. 107), é uma das convenções mais influentes nesta área. Promulgada em 1997, obrigou seus países membros a criminalizar o suborno de funcionários públicos estrangeiros, como forma de mitigar a corrupção em transações comerciais internacionais e promover uma competição justa. A autora enfatiza que a convenção da OCDE também inclui disposições para um amplo intercâmbio de informações entre os países membros, facilitando assim a detecção e a perseguição de delitos transnacionais de corrupção.

Trinta e dois Estados depositaram documentos de ratificação ou adesão da Convenção, incluindo países de tal porte como Japão, Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália. Ao mesmo tempo, estes países adotaram a legislação necessária para implementar a Convenção em âmbito nacional, ou seja, para criminalizar a corrupção de funcionários públicos estrangeiros (RAMINA, p. 107, 2002).

Além disso, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada em 2003, também é um marco abrangente no enfrentamento à corrupção. A convenção não se limita apenas ao suborno, abrange uma vasta gama de atos corruptos, incluindo desvio de fundos públicos, lavagem de dinheiro e obstrução da justiça. Notável por sua abordagem holística, não apenas procura reprimir atos de corrupção, também atua na promoção de medidas preventivas, como a transparência na gestão dos recursos públicos e a integridade nas práticas governamentais.

Estas convenções internacionais também enfatizam a importância da recuperação de ativos, aspecto fundamental para os países que perderam enormes somas de dinheiro devido à corrupção. A recuperação de ativos permite que recursos desviados sejam devolvidos ao país de origem, onde podem ser usados no desenvolvimento econômico e social. A implementação deste aspecto das convenções demonstra o movimento internacional para a punição dos corruptos, além de dar luz à relevância da reparação dos danos causados pela corrupção. A adoção e a implementação dessas convenções internacionais, ao longo dos anos, são resultado do crescente enfoque que o tema teve no âmbito internacional. Além disso, demonstram um certo grau de conscientização dos países que se propõem a olhar para esse problema e elaborar soluções. Essas convenções buscam estabelecer uma base sólida para a cooperação internacional, para isso estavam cientes de que diversos países pelo globo trabalhassem juntos de maneira mais eficaz na prevenção e no combate à corrupção.

Nas Américas, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, adotada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1996, é um dos instrumentos legais mais influentes no combate à corrupção nessa região. Foi responsável por apresentar uma resposta direta à necessidade de estabelecer um marco normativo consistente entre os países-membros da OEA para enfrentar os desafios transnacionais que a corrupção apresenta. A abordagem direta aos atos de corrupção implica na necessidade na promoção de sistemas de integridade pública, mecanismos de prevenção e cooperação entre os estados para efetivar as medidas anticorrupção. A

convenção inclui disposições sobre a criminalização do suborno e de outras práticas corruptas, tanto no setor público quanto no privado.

Em relação à Convenção Interamericana, sua notoriedade dá-se pela ênfase em medidas preventivas. A Convenção advoga por uma maior transparência nas atividades governamentais, a criação de sistemas de controle que garantam a integridade pública e a participação da sociedade civil na luta contra a corrupção. Medidas essas essenciais no estabelecimento de uma cultura de legalidade e ética que pode sustentar esforços de longo prazo contra a corrupção. Foi pensada para as particularidades da América Latina, considerando que na região preponderava as modalidades de corrupção ativa e passiva.

“A diferença conceitual está no fato que a OCDE representa os Estados desenvolvidos enquanto que os membros da OEA são, em sua maioria, Estados em desenvolvimento. Por essa razão, em contraste com a Convenção da OCDE, à qual dá importância à corrupção ativa, a Convenção da OEA prevê os dois aspectos da corrupção, tanto o ativo quanto o passivo.” (RAMINA, 2002, p. 74)

Além disso, a Convenção Interamericana também aborda o fortalecimento da cooperação internacional entre os estados-membros visando eficácia no combate à corrupção. Isso inclui a assistência mútua em investigações e processos judiciais, e a facilitação da extradição de pessoas acusadas de atos corruptos. A cooperação entre países é pertinente para a efetivação das políticas anticorrupção, pois a corrupção frequentemente envolve redes complexas que ultrapassam fronteiras nacionais.

As convenções internacionais de combate à corrupção representam um avanço significativo na governança global para estabelecer uma saída que ultrapasse fronteiras nacionais e promova a cooperação entre países para prevenir e combater a corrupção de maneira mais eficiente. Essas convenções são substanciais na criação de mais transparência econômica no cenário internacional e atuam como catalisadores para a implementação de leis nacionais que alinham os países com padrões internacionais de conduta e *compliance*.

1.3.1 IMPACTOS DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS NO DEBATE SOBRE CORRUPÇÃO NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA

As convenções internacionais contra a corrupção desempenham papel modulatório nas legislações e práticas anticorrupções brasileiras. A adesão do país a

estes acordos globais reforça os compromissos internacionais em combater a corrupção. Não menos importante, direciona a implementação de normativas internas que estão alinhadas com os padrões e exigências globais. Este alinhamento se evidencia ao observar as várias leis brasileiras promulgadas ou revisadas em resposta à participação do Brasil em convenções internacionais.

Um dos exemplos mais significativos do impacto dessas convenções é a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), influenciada pela Convenção da OCDE Contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros e pela Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Estas convenções incentivam a implementação de medidas rigorosas contra a corrupção corporativa, incluindo sanções tanto para as empresas quanto para os indivíduos envolvidos em atos de corrupção. A Lei Anticorrupção brasileira reflete essa influência na medida que estabelece responsabilidades administrativas e civis para empresas envolvidas em atos de corrupção, no intuito de promover um ambiente de negócios mais íntegro e justo, consequentemente mais atrativo para investimentos internacionais.

Igor Pereira Pinheiro, em sua análise sobre o tema, pontua o fortalecimento das legislações eleitorais brasileiras, de maneira que práticas ilícitas relacionadas à corrupção não influenciem os resultados eleitorais. Afinal, a corrupção eleitoral é considerada um dos crimes mais graves relacionadas ao período eleitoral. Nesse tocante, o Código Eleitoral apresenta penalidade repressiva a esse ilícito:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa. (Brasil, 1965)

Este enfoque está em consonância com as diretrizes da Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA, que aborda a corrupção no financiamento de partidos políticos e nas campanhas eleitorais, demonstrando como as convenções internacionais promoveram uma remodelação nas diretrizes brasileiras de combate à corrupção.

Além disso, as convenções internacionais estimularam uma maior cooperação judicial e administrativa entre os países, é essencial para o combate eficaz da corrupção que muitas vezes têm dimensões transnacionais. ZIMMER JÚNIOR (2018, p. 74) sublinha que esta cooperação facilita a troca de informações e a execução de

medidas punitivas em um contexto global, fortalecendo as capacidades nacionais de prevenir e punir atos de corrupção de maneira mais efetiva.

Finalmente, as convenções internacionais têm o papel de promover reformas contínuas nas normativas anticorrupção do Brasil, ao cobrar dos países-membros o cumprimento de suas obrigações internacionais, e avance na criação de um sistema jurídico e administrativo capaz de combater a corrupção de maneira abrangente. Este processo de reforma contínua é vital para manter a legislação brasileira atualizada com os desenvolvimentos globais e para garantir que o Brasil seja visto como um parceiro confiável no cenário internacional no enfrentamento à corrupção.

1.4 MICROSSISTEMA ANTICORRUPÇÃO

O "microssistema anticorrupção" no Brasil representa uma estrutura normativa composta por diversas leis e regulamentos que visam combater a corrupção em múltiplos níveis do governo e do setor privado. Este sistema é formado por uma combinação de medidas preventivas, punitivas e de ressarcimento que visam erradicar a corrupção e promover a integridade e a transparência nas instituições públicas e privadas.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) são o ponto chave para analisar esse microssistema, pois juntas estabelecem um regime de sanções para atos de corrupção, apresentando sanções para indivíduos e para pessoas jurídicas envolvidas em práticas corruptas. A Lei de Improbidade Administrativa, especificamente, destaca-se como uma ferramenta crucial para responsabilizar funcionários públicos que enriquecem ilicitamente às custas do erário público.

A ratificação de tratados como a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção demonstram a influência das ações internacionais na jurisdição brasileira, além da preocupação do Brasil com o tema. Essa iniciativa amadurece a discussão dentro do país por meio da cooperação internacional e da harmonização de práticas anticorrupção. Tais convenções complementam o sistema interno ao impor normas que garantem a transparência e a responsabilidade, em transações transnacionais e em áreas suscetíveis à corrupção.

No âmbito da prevenção, o microsistema brasileiro, através das legislações que o compõem, entre elas, as já citadas, Lei de Improbidade Administrativa e Lei Anticorrupção, delimitam competências dada a órgãos e entidades públicas para investigação e processamento dos casos de corrupção. Medidas que resultam no fortalecimento dessas instituições que foram delegadas ao ato. A mobilização de todos os poderes na defesa da probidade é crucial para a criação de um aparato mais robusto.

Diante desse panorama legislativo brasileiro, é elucidativo olhar para os argumentos de outros autores quanto à existência de outros microsistemas no ordenamento jurídico brasileiro para, comparativamente, investigar a existência do microsistema anticorrupção. O conceito luhmanianno viu-se aplicado a diversas áreas – não só na jurídica – mas no campo do Direito Administrativo, BERTONCINI afirma que o microsistema de proteção à probidade administrativa constitui-se como uma categoria específica do Direito Administrativo, estruturada a partir de múltiplas fontes normativas que se articulam em três níveis: internacional (convenções anticorrupções), constitucional (dispositivos da CF/88) e infraconstitucional (conjunto de leis específicas).

Por sua vez, MARTINS, ao tratar do *Foreign Corrupt Practices Act* em abordagem comparativa com o ordenamento brasileiro, sustenta que microsistema anticorrupção brasileiro caracteriza-se como um conjunto normativo articulado para o enfrentamento da corrupção, tendo como pilares principais a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, que atuam na seara cível-administrativa.

O microsistema anticorrupção brasileiro emergiria, então, como uma estrutura normativa complexa e multinível, articulando fontes internacionais, constitucionais e infraconstitucionais. Sua característica fundamental é a integração de diferentes instrumentos legais que convergem para um objetivo comum: a proteção da probidade administrativa e o combate à corrupção, superando a fragmentação normativa através da articulação sistêmica. Segundo KUNZLER, um "sistema pode ser chamado de complexo quando contém mais possibilidades do que pode realizar num dado momento. As possibilidades são tantas que o sistema vê-se obrigado a selecionar apenas algumas delas para poder continuar operando". BACHUR, por sua vez, sustenta que a definição luhmanniana de sistemas sociais fundamenta-se na distinção constitutiva entre sistema e ambiente, estabelecendo a diferenciação como elemento definidor da identidade sistêmica.

A teoria de sistemas de Luhmann oferece instrumentos conceituais essenciais para compreender o microsistema anticorrupção: a complexidade que exige seleção e a diferenciação sistema/ambiente. Esses conceitos permitem entender como o microsistema anticorrupção opera seletivamente diante da complexidade social, estabelecendo seus próprios limites operacionais através da diferenciação funcional.

Novamente KUNZLER elucida ao afirmar que natureza autopoiética de um sistema pode ser declarada "quando ele produz sua própria estrutura e todos os elementos que o compõem, incluindo o último elemento não mais passível de decomposição que, no caso dos sistemas sociais, é a comunicação"

É possível observar que o fenômeno autopoiético no microsistema anticorrupção pode ser compreendido na medida em que há que produzir dentro dele de suas próprias operações através da comunicação jurídica especializada. Sua capacidade de auto-reprodução manifesta-se na resposta às "irritações" provocadas por casos de corrupção, gerando novas interpretações, procedimentos e decisões dentro de sua lógica operacional específica.

O microsistema anticorrupção recebe diferentes denominações doutrinárias que enfatizam seu caráter sistêmico e sua função especializada no combate à corrupção dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Segundo BACHUR, os sistemas comportam-se mantendo simultaneamente fechamento operacional e abertura cognitiva, utilizando acoplamentos estruturais como mecanismos de filtragem seletiva das influências ambientais. O microsistema anticorrupção apresenta essas duas qualidades: opera com fechamento operacional ao processar casos de corrupção segundo sua lógica interna específica, mantendo-se cognitivamente aberto para observar as transformações sociais e os novos *modus operandi* da corrupção. Os acoplamentos estruturais manifestam-se nas interfaces com outros sistemas (político, econômico, administrativo), permitindo a tradução de incômodos externos em operações jurídicas internas.

Outro *modus operandi* dos sistemas é valendo-se de códigos binários específicos que estruturam suas operações e permitem a seleção e processamento de informações relevantes para sua função, como afirma BACHUR. Especificamente, o microsistema anticorrupção orienta-se por valores compartilhados que transcendem a mera legalidade, abrangendo dimensões éticas, econômicas e democráticas da administração pública, segundo MARTINS.

O microsistema cuja existência se verifica neste trabalho, opera com um código binário específico probó/improbó que, relacionado, em um sistema maior, ao binário lícito/ilícito do direito geral, porém apresentando especificidades funcionais. Este código permite ao sistema processar seletivamente condutas administrativas, distinguindo aquelas que atendem aos valores de probidade, transparência e eficiência daquelas que os violam. O compartilhamento do código binário específico probó/improbó com o Direito Administrativo não impede sua caracterização, considerando que o microsistema anticorrupção apresenta uma diferenciação funcional, como se expõe a seguir:

A seletividade sistêmica implica que apenas algumas possibilidades comunicativas são atualizadas, permanecendo as demais como potencialidades futuras do sistema, como expõe KUNZLER. Agregando à exposição, BERTONCINI, expõe que o microsistema anticorrupção transcende a mera regulamentação, constituindo um modelo complexo que transformou estruturalmente o Direito Administrativo brasileiro ao ampliar sua dimensão sancionadora.

Vê-se, então, que a diferenciação funcional do microsistema anticorrupção manifestar-se em sua especialização para processar casos de improbidade e corrupção com instrumentos próprios, selecionando dentre as múltiplas possibilidades jurídicas aquelas mais adequadas à sua função específica. Esta especialização alterou a própria estrutura do Direito Administrativo, criando um subsistema com lógica operacional diferenciada.

A diferenciação funcional consolidou o microsistema anticorrupção como subsistema especializado capaz de responder com instrumentos próprios aos desafios da corrupção contemporânea. Esta especialização transformou estruturalmente o Direito Administrativo brasileiro, criando uma nova dimensão sancionadora que opera paralelamente às esferas penal, civil e administrativa tradicionais. As diferentes leis que o compõem – Lei de Improbidade Administrativa, Lei Anticorrupção, Lei da Ficha Limpa, entre outras – não são peças isoladas, mas elementos de um sistema integrado que processa a complexidade social da corrupção através de operações que se somam dentro da lógica autopoietica de um microsistema na busca de uma funcionalidade legislativa. A complementaridade funcional entre as leis basilares do microsistema revela-se na proteção comum da probidade administrativa através de técnicas jurídicas diferenciadas: enquanto a Lei de Improbidade Administrativa regula atos praticados por agentes públicos e

particulares pessoas físicas, a Lei Anticorrupção supriu lacuna normativa crucial ao regular especificamente condutas corruptivas praticadas por pessoas jurídicas.

A diferenciação funcional consolidou o microssistema anticorrupção como subsistema especializado constituído para responder com instrumentos próprios aos desafios da corrupção contemporânea. Esta especialização transformou estruturalmente o Direito Administrativo brasileiro, criando uma nova dimensão sancionadora que opera paralelamente às esferas penal, civil e administrativa tradicionais. As diferentes leis que o compõem, entre elas a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção, a Lei da Ficha Limpa, entre outras, não são peças isoladas, mas elementos de um sistema integrado para o processamento da complexidade social da corrupção através de operações entrelaçadas.

CAPÍTULO 2 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA CONSTRUÇÃO DO “MICROSSISTEMA ANTICORRUPÇÃO” NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA

O presente capítulo tem como foco a Lei n.º 8.429/92 e as reformas acrescentadas pela Lei n.º 14.230/2021. A Lei de Improbidade Administrativa foi um marco e peça estruturante para formação de um microssistema anticorrupção, resultado do debate nacional e internacional sobre a necessidade de adoção de medidas mais robustas para o seu combate. Essa lei tem como principal objetivo tutelar a probidade administrativa.

A construção da lei está alinhada à tendência internacional de combate à corrupção. Apesar da *Convenção Interamericana Contra a Corrupção* (OEA), *Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (OCDE) e *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (Mérida) serem posteriores à promulgação da Lei n.º 8.429/92, é perceptível que o fervor no internacional na discussão sobre medidas de combate à corrupção destacaram a urgência na elaboração de um dispositivo legal na jurisdição brasileira para tutelar a probidade administrativa.

Somado ao cenário internacional, o contexto histórico brasileiro nos anos que precederam a elaboração e promulgação da lei também mostra-se significativo. Após a ditadura militar, o Brasil passou pelo momento de redemocratização. Diversas pautas foram levantadas durante a elaboração da Constituição de 1988, entre elas a necessidade de medidas mais elaboradas e pontuais para o combate à corrupção. Nesse sentido, em resposta aos mais diversos grupos que lutaram em defesa da democracia, a Carta Magna, em seu artigo 37, §4º, contempla a defesa da probidade administrativa. Este é um artigo significativo para o combate de atos ímprobos praticados contra a administração pública. Em seu *caput* estão presentes princípios norteadores da administração pública. Além disso, no §4º, impõe-se sanções, sem prejuízo da ação penal. Essa disposição constitucional pavimentou o caminho para a criação da Lei de Improbidade Administrativa, refletindo a crescente preocupação com a integridade no setor público e a necessidade de ferramentas eficazes para coibir e punir atos corruptos.

A trajetória legislativa do Brasil no combate à improbidade administrativa é marcada por uma série de normativas que pavimentaram o caminho para a

consolidação de um marco legal mais robusto e específico com a promulgação da Lei n.º 8.429/92. Essa evolução demonstra a crescente conscientização e esforço legislativo para lidar com as práticas corruptas no serviço público. ZIMMER JÚNIOR (2018, p. 130) propõe que antes da legislação contemporânea, já existiam leis que abordavam a conduta inadequada dos servidores públicos, embora de forma menos elucidativa do que os padrões atuais exigem.

A Lei n.º 3.164/57 e a Lei n.º 3.502/58 são exemplos significativos dessa evolução legislativa. Essas leis já delineavam punições para atos ilícitos praticados por servidores públicos, apesar de serem limitadas em escopo e detalhamento comparadas à abrangência da Lei n.º 8.429/92. ZIMMER JÚNIOR destaca:

A lei 3.502, de 21 de dezembro de 1958, idealizada pelo deputado federal Olavo Bilac Pereira Pinto, possuía escopo mais abrangente. Tratando de casos de enriquecimento ilícito de funcionários públicos, no exercício de cargo ou função pública, a Lei Bilac Pinto tipificou diversas condutas de corrupção. Atingindo por igual seus tipos e racionalidade serviram de base para a futura legislação brasileira sobre improbidade administrativa (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p. 131).

Este arcabouço jurídico inicial contribuiu para uma cultura de integridade e responsabilidade que seria expandida e reforçada pela Lei de Improbidade Administrativa. Sendo assim, o dispositivo legal não surgiu isoladamente, mas como parte de um processo contínuo e gradual de elaboração dos mecanismos de controle da administração pública e proteção ao patrimônio público. Reflexo do amadurecimento da legislação que agora engloba sanções mais severas, medidas preventivas e um espectro mais amplo de atos considerados ímprobos.

O Ministério Público desempenha um papel central no combate à improbidade administrativa. Atuando como defensor dos direitos coletivos e difusos, exerceu influência significativa na formulação da Lei n.º 8.429/92. Desde a promulgação desta lei, tem sido o principal responsável pela instauração de ações civis públicas relacionadas à improbidade. Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, o Ministério Público passou a ser o único legitimado a propor ação de improbidade, caracterizando uma mudança substancial em relação ao texto da lei de 1992, quando outras entidades também podiam iniciar esse tipo de ação.

A mudança de legitimidade provocou discussões sobre a sua constitucionalidade, uma vez que atos de improbidade administrativa não atingem apenas o ente público. Assim, em 06 de dezembro de 2021, a Associação Nacional

de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anefe) ajuizaram, respectivamente, ADI 7042 e ADI 7043. O Plenário declarou, por maioria dos votos, como inválida as disposições da Lei n.º 14.230/2021 que versam sobre a legitimidade exclusiva do Ministério Público para propor Ação de Improbidade Administrativa.

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 (STF, 2021).

Compreender o conceito de probidade administrativa pode não ser tarefa simples. O entendimento de probidade revela-se complexo, somado a isso está o desafio em diferenciá-lo do conceito de moralidade administrativa. Embora, em algumas situações, possam parecer sinônimos, uma análise cuidadosa dessas duas noções, ambas fundamentais para a administração pública, permite observar que possuem distinções consideráveis.

O ordenamento jurídico brasileiro regula a probidade administrativa desde a Constituição de 1891. O artigo 54, inciso 6º, da Constituição Republicana de 1891 dispunha que os atos do presidente da República que atentarem contra a administração pública serem considerados crimes de responsabilidade. Muito antes de assegurar explicitamente a moralidade administrativa, o ordenamento jurídico brasileiro demonstrava preocupação com a preservação da probidade administrativa, como bem apresenta ZIMMER JÚNIOR:

No Brasil, a probidade administrativa possui status constitucional desde início da vigência da Constituição Republicana de 1891, que em seu art. 54, 6º dispunha serem crimes de responsabilidade – infrações político-administrativas - os atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade na administração. A inovação trazida com a Constituição de 1891 – de tutela expressa e direta da probidade administrativa – foi seguida pelas Constituições brasileiras posteriores, transformando-se em tradição no direito pátrio (ZIMMER JÚNIOR, 2018, p.124).

Ao discutir a moralidade no contexto da administração pública, a conduta do agente público deve ser pautada em honestidade, clareza e integridade, aspectos de uma postura moral do agente público. Por outro lado, a probidade administrativa é mais específica e tangível, sendo diretamente regulada por disposições legislativas. Embora uma conduta possa ser considerada imoral, ela não é necessariamente tipificada como ímproba. Enquanto os termos probidade e moralidade apresentam aparente similaridade, a distinção se torna mais axiomática ao considerar seus antônimos, ou seja, improbidade e imoralidade. Pensar nestes dois conceitos possibilita uma compreensão mais clara, conseqüentemente, permite refletir os impactos dessas condutas no âmbito jurídico, e as conseqüências legais que porventura possam acarretar. Conseqüentemente, podemos dizer que a probidade se aproxima mais do princípio da legalidade, tendo em vista a tutela realizada pela normativa brasileira. Vejamos as considerações da jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre essas expressões:

“No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92), a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei (art. 11).” (Di Pietro, 2022, p. 998)

Analisar a noção de probidade e moralidade administrativa, envolve a observação de uma área complexa e fulcral da administração pública. Distinguir estes dois conceitos fundamentais apresenta uma riqueza terminológica, como também uma diferença substancial em termos de aplicação legal e de responsabilização ética dos agentes públicos. Não obstante sejam confundidos ou tratados como sinônimos devido interseções conceituais ou mesmo práticas, a probidade e moralidade administrativa são conceitos que atuam em esperas parcialmente distintas.

Além disso, atos de improbidade e imoralidade, em termos práticos, são tratados de forma distinta pelos juristas. Uma conduta imoral praticada no âmbito da administração pública, quando não definida pelo direito positivo, não apresenta a mesma repercussão que um ato de improbidade.¹

¹ Enquanto a lesão à probidade administrativa era definida no direito positivo, para os crimes de de responsabilidade, com a característica da tipicidade, própria do Direito

HAURIOU (*apud* BRANDÃO, 1951, p. 457) no seu pioneirismo nas discussões sobre moralidade administrativa, por apresentar uma noção de distinção entre a legalidade e a moralidade dos atos administrativos. Em sua análise no caso Gommel, publicada na revista "Os acórdãos do Conselho de Estado", HAURIOU (*apud* BRANDÃO, 1951, p. 457) argumenta que, além da fiscalização da legalidade dos atos administrativos — assegurada pelos recursos contra a violação da lei —, existe uma fiscalização paralela que garante a conformidade desses atos com os princípios fundamentais de uma boa administração. Este segundo tipo de fiscalização aborda o desvio de poder e se enquadra na esfera da moralidade administrativa. Tal distinção é crucial para entender como as decisões administrativas devem se alinhar não apenas com as normas legais, mas também com os valores éticos e morais que sustentam uma gestão pública íntegra e eficiente. Esta abordagem de HAURIOU (*apud* BRANDÃO, 1951, p. 457) ressalta a importância de uma administração pública que transcenda a mera aderência à lei, promovendo a honestidade e integridade necessárias para a confiança pública.

Foi Hauriou, esse fecundo e operoso agitador de ideias, quem pela primeira vez falou em moralidade administrativa. Em uma das suas magistrais anotações "Os acórdãos do Conselho de Estado" (caso Gommel, Sirey, 1917, IH, 20), desenvolveu, com maior brilhantismo do que transparência, a seguinte tese audaciosa: a legalidade dos atos jurídicos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei; mas a conformidade desses atos aos princípios pilares da "boa administração", determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso, fundado no desvio de poder, cuja zona de policiamento é a zona da "moralidade administrativa BRANDÃO, 1951, 457.

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A moralidade administrativa possui natureza conceitual distinta dos tipos penais, que exigem definição precisa dos elementos constitutivos do ato ilegal da seara penal. Trata-se, então, de um conceito jurídico que o direito positivado é incapaz de determinar. A ausência de posituação gera considerável resistência do Poder Judiciário e de parte da doutrina em considerar que um ato administrativo possa ser invalidado se houver apenas lesão à moralidade administrativa. Essa vertente entende

a imoralidade não como um vício autônomo, e sim como espécie de agravante de outro ato ilegal. MARRARA (2022, p. 997)

ALVIM argumenta que a Ação de Improbidade Administrativa sempre se distinguiu das Ações Cíveis Públicas devido a suas características específicas, uma posição que foi reforçada pela redação introduzida pela Lei n. 14.230/21. Segundo a autora, a natureza singular da Ação de Improbidade Administrativa decorre, principalmente, do seu objetivo sancionatório, que é focado em penalizar indivíduos específicos responsáveis por atos de improbidade administrativa. A ação, portanto, não se enquadra no molde tradicional de Ações Cíveis Públicas, que geralmente possuem um escopo mais amplo e são voltadas para a proteção dos direitos coletivos ou difusos da sociedade em geral.

Alvim enfatiza que a Ação de Improbidade Administrativa não pode ser ignorada ou simplificada categorizada como uma ação civil comum devido a essa característica sancionatória distinta, que mira especificamente nos agentes que violaram princípios administrativos. A Lei n.º 14.230/21, ao reformular o entendimento e a aplicação da lei sobre improbidade, reconheceu e validou essa diferenciação ao classificar a Ação de Improbidade como uma categoria única, ação *sui generis*. Essa classificação destaca a necessidade de um tratamento legal específico que reflète as particularidades dessas ações, assegurando um enquadramento jurídico que corresponde à sua natureza especial e ao seu propósito disciplinador dentro do sistema legal brasileiro.

A recente transformação na natureza da ação de improbidade administrativa sublinha significativamente o processo de evolução de um microsistema anticorrupção no Brasil. As mudanças implementadas pela Lei n.º 14.230/21 refletem o esforço contínuo do legislativo brasileiro em aprimorar os instrumentos de combate à corrupção. Ao reformar os aspectos da improbidade administrativa, essa lei realça a proteção da probidade e da moralidade administrativas como fundamentos essenciais à defesa do patrimônio público e de interesses da coletividade. A ação de improbidade administrativa se estabelece, portanto, como um procedimento judicial crucial para a salvaguarda da integridade pública, e esse tema se mantém como um foco de interesse público vital. Além disso, as contínuas discussões e as críticas que surgiram em resposta às reformas à Lei de Improbidade Administrativa indicam que o debate sobre a eficácia e a abrangência dessa legislação está longe de ser concluído.

Adicionalmente, a classificação da ação de improbidade administrativa como *sui generis* sublinha a complexidade e a singularidade dos desafios envolvidos. Discutir a improbidade administrativa implica em um debate interdisciplinar que atravessa diversos ramos do direito, incluindo o direito civil, administrativo, político e eleitoral. A Lei de Improbidade Administrativa interliga essas áreas ao aplicar sanções que, embora sejam de natureza civil, política e administrativa, refletem a severidade típica de penalidades do direito penal. Existe um entrelaçamento disciplinar válido para entender como a lei enfrenta a improbidade como uma violação administrativa, mas também como ato que atinge a esfera pública nas mais diversas dimensões. A multidisciplinariedade da lei também enfatiza que as sanções impostas não excluem as consequências penais que possam ser aplicáveis. Esse enfoque multidisciplinar e a clara distinção entre as esferas de sanção reforçam o caráter especial da legislação e a sua importância no arcabouço legal brasileiro dedicado ao combate à corrupção. Assim apresenta ZIMMER JÚNIOR:

“Perceba-se que a Ação de Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa criada pela Lei 8.429/92 - difere-se da Ação Popular - regulada pela Lei 4.717/65-e da Ação Civil Pública - instituída pela Lei 7.347/85 - por sua potência: é a única por meio da qual se faz possível sancionar o agente público com (i) perda da função pública e (ii) suspensão de seus direitos políticos, impedindo que exerça qualquer outra função pública pelo tempo arbitrado em juízo, ou mesmo quaisquer direitos políticos, de acordo com os limites mínimos e máximos estabelecidos no art. 12 da LIA” (P. 178, corrupção e Improbidade Administrativa, ZIMMER JÚNIOR)

O artigo 17-D da lei representa uma adição significativa ao arcabouço jurídico que rege a Ação de Improbidade Administrativa no Brasil, esclarecendo e reforçando o caráter repressivo dessas ações. A introdução do artigo 17-D pela Lei n.º 14.230/21 reflete uma abordagem mais assertiva e direcionada no combate à corrupção, destacando a natureza punitiva da legislação. Alinhando-se com a discussão anterior sobre como a Ação de Improbidade Administrativa foi delineada para ser uma categoria própria e distinta dentro do sistema jurídico, classificada como *sui generis* devido às suas particularidades únicas. Essas ações são projetadas para lidar especificamente com infrações dentro da administração pública, levando em consideração suas particularidades.

Observemos que a Lei n. 8429 promoveu clara separação entre a ação de improbidade administrativa da ação civil pública. Di Pietro (1991, p. 1018) discorre que:

No artigo 17-D, determina que "a ação por improbidade administrativa é 1 repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade e de públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos". Nessas situações, cabe a ação civil pública, conforme determina o parágrafo único do artigo 17-D. Vale dizer, que a ação de improbidade administrativa não se confunde com a ação civil pública prevista no artigo 129, III, da Constituição e disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24-7-85, nem segue o procedimento dessa lei (Di Pietro, 1991, p. 1018).

Além disso, ao especificar e reforçar o caráter repressivo da Ação de Improbidade Administrativa, ressalta a importância de um mecanismo legal capaz de impor sanções adequadas e proporcionais aos atos de improbidade. Isso se alinha com o objetivo maior de proteger o patrimônio público e assegurar que os administradores públicos conduzam suas funções de maneira íntegra e transparente. Não obstante, o parágrafo mencionado aborda uma válida modificação introduzida pela Lei n.º 14.230/2021 no contexto da Ação de Improbidade Administrativa, enfatizando um aspecto de flexibilidade processual que não estava explicitamente previsto na legislação anterior. A mudança permite, durante o processo judicial, que o magistrado possa reavaliar a natureza da ação movida contra um indivíduo ou entidade. Assim dispõe Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

No entanto, a ação de improbidade administrativa pode, a qualquer momento, mediante adequada motivação, ser convertida em ação civil pública, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda (§ 16 do art. 17). Contra essa decisão cabe agravo de instrumento (§ 17 do art. 17) (Di Pietro, 1991, p. 1018)

De acordo com nova formulação da lei, se ao longo do processo o juiz entender que os requisitos essenciais para configurar uma Ação de Improbidade Administrativa não estão presentes. Se as ações do réu não se enquadram claramente nos critérios de improbidade como enriquecimento ilícito, dano ao erário, ou violação dos princípios administrativos, o juiz tem a autoridade para converter essa ação em uma Ação Civil Pública. Essa última é tipicamente utilizada para defender interesses públicos mais amplos e pode envolver questões que vão além da conduta individual imprópria,

abrangendo temas como a proteção do patrimônio público, do meio ambiente, ou de outros interesses difusos e coletivos.

A possibilidade de conversão é significativa, pois reflete uma abordagem mais dinâmica e adaptativa na gestão de casos judiciais relacionados à administração pública. Ela reconhece que nem todas as irregularidades cometidas no âmbito da administração pública se qualificam como atos de improbidade administrativa, que exigem um nível específico de gravidade e impacto negativo sobre a administração e o patrimônio públicos. Ao permitir essa conversão, o legislador assegura que as ações movidas não sejam descartadas ou encerradas prematuramente, e que possam ser redirecionadas para continuar a busca por fiscalização, mesmo que sob uma fundamentação legal diferente.

A flexibilidade processual introduzida pelas modificações dadas ao corpo da Lei n.º 8.429/1992 pela Lei n.º 14.230/2021, portanto, viabilizam a otimização no uso dos recursos judiciais, e garantem que as diversas formas de irregularidades administrativas possam ser adequadamente endereçadas e corrigidas de acordo com a natureza e a extensão específica de cada caso.

CAPÍTULO 3 – LEI ANTICORRUPÇÃO NA DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO EMPRESARIAL

A Lei nº 12.846/2013 é organismo importante na criação de um microssistema anticorrupção. Juntamente com a Lei de Improbidade Administrativa somam-se basilares na criação deste microssistema cível-administrativo de combate à corrupção. Importante tratar a Lei Anticorrupção em contraponto à Lei de Improbidade Administrativa. Ambas têm como finalidade o enfrentamento à corrupção e proteção do bem público. Contudo, a Lei de Improbidade se limita em regular atos realizados por agentes públicos e particulares. Sendo assim, ela deixava uma lacuna sobre a regulamentação de condutas praticadas por pessoas jurídicas. Apesar das leis possuírem objetivos em comum, possuem objetos distintos, sendo assim, possuem instrumentos de repressão também diferenciados.

Assim como a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção foi formulada sob forte influência dos tratados internacionais de combate à corrupção, cita-se a Convenção da OCDE e a Convenção da ONU, que exigem dos países signatários medidas específicas para combater a corrupção no setor privado.

A referida lei atua de maneira complementar com outras normas, como a já discutida Lei de Improbidade, a Lei da Ficha Limpa, a Lei das Licitações (Lei nº 14.133/2021), entre outras. Isso reforça a ideia da existência, de um microssistema anticorrupção estruturado, ainda que não oficialmente sistematizado.

O arcabouço de leis de combate à corrupção é resultado de um processo de amadurecimento institucional e normativo influenciado pelo apelo popular por legislações para proteção dos bens públicos e pela influência dos acordos ratificados pelo Brasil. Ambas têm como objeto a proteção da probidade administrativa. O jurista ZOCKUN comenta o equívoco da empresa ao vincular a Lei n.º 12.846/2013 como “Lei Anticorrupção”. Pontua que esta nomenclatura não condiz com a real abrangência da lei, tendo em vista que não se limita a sancionar a pessoa jurídica que por ato de corrupção ativa tente desvirtuar o agente público do exercício das suas funções. Como disposto no art. 1º da Lei n.º 12.486/2013, versa principalmente sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas que atentem contra a administração pública, nacional ou estrangeira. As disposições nela contidas

possuem o intuito de preservar o patrimônio público nacional e estrangeiro de condutas que lhe lesem por serem atentatórias aos princípios informadores do regime jurídico administrativo e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Assim, o objeto juridicamente tutelado pela lei é mais abrangente do que, singularmente, sancionar aquele que, por ato de *corrupção ativa*, desencaminhe ou procure desencaminhar o agente público do reto exercício da função pública. Primeiramente, não apenas quem pratica corrupção ativa incide no ilícito tipificado na Lei nº 12.846/2013. Aquele que custeia a sua prática, diretamente ou por interposta pessoa, física ou jurídica, é igualmente autor do comportamento censurado (ZOCKUN, 2017, p. 15).

Assim, não se trata de um objeto radicalmente distinto do objeto tratado pela Lei de Improbidade Administrativa. Apesar de responsabilizarem sujeitos distintos, ambas buscam a proteção da probidade administrativa ao regular a integridade da interação entre o setor público e o privado. É justamente neste ponto que se revela a existência de um microssistema implícito de combate à corrupção. Leis que apresentam técnicas jurídicas e escopos distintos, contudo, dialogam em torno de um mesmo tema. Lei que se articulam de forma a complementar a defesa da probidade administrativa. Nessa toada, o autor sugere que a Lei n.º 12.846/2013 seja chamada de “*Lei de Probidade Administrativa Empresarial*”, uma vez que foi formulada para suprir a necessidade de regulação dos autos praticados por pessoas jurídicas em contato com a Administração Pública. Destaca-se que

Em rigor, a lei em comento determina que as empresas se relacionem com o Poder Público de modo reto e lanco com a administração pública, na amplitude e nas limitações por ela fixadas. Trata-se, em rigor, de uma Lei de Probidade Administrativa Empresarial, e não de uma Lei Anticorrupção, ainda que esse último rótulo já seja empregado de forma corrente, e equivocada, pois inexistente um conceito jurídico de corrupção, como bem observam Emerson Gabardo e Gabriel Morettini e Castella (ZOCKUN, 2017, p. 15).

O presente capítulo é dedicado ao exame detalhado da Lei n.º 12.846/2013, a partir do estudo dos seus principais elementos estruturantes, com atenção especial ao seu objeto e sobre o impacto da responsabilização objetiva no debate. Contempla-se os sujeitos envolvidos, o Ministério Público como titular da ação e a pessoa jurídica, a depender do desenrolar do processo, poderá ser responsabilizada pelo ato de corrupção ativa. Também serão abordadas questões incidentais que possuem relevância técnica e teórica no momento de aplicação da lei, como o processo administrativo de revogação da pessoa jurídica. A análise detalhada dos principais

pontos da lei busca demonstrar o seu papel na construção de um microsistema de responsabilização de condutas que atente contra a moralidade administrativa.

3.1 RESPONSABILIDADE OBJETIVA E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Antes de adentrar propriamente no rol de condutas ilícitas dispostas na Lei n.º 12.846/2013. Imperioso fazer uma breve análise dos primeiros artigos da referida lei. No art. 1º, além de apresentar o sujeito da lei, delimita-se a responsabilidade objetiva, que recai sobre pessoas jurídicas que tenham praticado condutas ilícitas que lesem a Administração Pública. Isso implica em dizer que não é necessário a comprovação de dolo para que empresas sejam responsabilizadas pelos danos causados à administração pública, aos seus patrimônios e aos seus princípios.

O aspecto da responsabilização objetiva existente na Lei Anticorrupção é um assunto controverso, uma vez que a responsabilização objetiva de uma pessoa jurídica por um ato praticado por um terceiro que agiu de má-fé pode graves danos à pessoa jurídica e ao mercado. A quem defenda que os juristas pesaram a mão ao optar pela responsabilização objetiva e há juristas que concordam que foi a escolha mais adequada. Importante observar o contexto de formulação da lei. O direito brasileiro tem apresentado preferência à responsabilização objetiva. Pelo teor do Código Civil de 2002, detecta-se um evidente contraponto em relação ao Código Civil de 1916. Até certo ponto da história a responsabilidade subjetiva foi suficiente para suprir as demandas existentes no âmbito civil e administrativo, contudo, com o passar do tempo, a doutrina e a jurisprudência perceberam que ela era insuficiente para resolver todas as demandas.

Assim, percebe-se a correlação existente entre o avanço do desenvolvimento industrial e acidentes de trabalho com o surgimento da responsabilidade objetiva, ou seja, a consolidação dos direitos trabalhistas e o surgimento da responsabilidade objetiva como uma maneira de apresentar resoluções a essas demandas. Essa tendência não se resumiu apenas ao direito trabalhista, teve reflexos em outras áreas do direito, tornando-se uma tendência dentro do direito brasileiro.

O aspecto da responsabilização objetiva dialoga também com o cenário internacional. O Brasil é signatário de três relevantes acordos internacionais de combate à corrupção, sendo eles: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Assim, existia uma cobrança internacional para que o

Brasil adotasse medidas mais abrangentes de combate à corrupção, uma vez que as legislações existentes não estavam sendo suficientes para conter os casos de corrupção ativa que causavam prejuízo não só para o Brasil, mas para outros países que mantinha relações. Nada obstante, o art. 2º da Lei nº 12.846/2013 dispõe sobre a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas contra atos praticados também contra a administração estrangeira.

O art. 2º da Lei n.º 12.846/2013 apresenta a distinção entre a responsabilização na esfera civil e na esfera administrativa. Isso implica que a responsabilização na esfera administrativa não exclui a possibilidade da sua responsabilização da pessoa jurídica na esfera civil. Tal possibilidade existe, pois o fato gerador da responsabilidade administrativa é distinto do fato gerador da responsabilidade civil. Na esfera cível, o fato gerador será a dano causado, partindo do pressuposto de reparação do prejuízo causado. Inobstante, a ideia de sanção civil não é coerente, extrapola a área. Lado outro, na esfera administrativa, o fato gerador pode ser a violação de determinado princípio da administração pública, à moralidade administrativa, ou à probidade administrativa. Ademais, o direito administrativo é buído de capacidade sancionadora. Como bem pontuado pelo SPERCEL:

A responsabilidade administrativa, por outro lado, não se encontra vinculada estritamente à ideia de dano. As normas que determinam as sanções pelo descumprimento de condutas relacionadas à administração Pública são influenciadas pelo poder que a autoridade estatal possui de direcionar o comportamento humano ou regular a atividade econômica por meio de sanções normativas indesejáveis, ainda que sem a ocorrência de efetivo dano mensurável, ou baseadas em danos coletivos abstratos ou de impossível quantificação (Spercel, 2020, p. 58).

Nesse sentido, seguindo com a tendência internacional de ampliação do direito administrativo sobre o direito penal, a Lei Anticorrupção possui caráter sancionador e contribui para criação de um direito administrativo sancionador. A intenção do legislador é deixar para âmbito penal apenas questões que não podem ser resolvidas em outras esferas. Pode-se entender, então, que

a nova lei sanciona no plano administrativo, não penal, no tocante às condutas de corrupção ativa. Esse critério punitivo, conforme anotou Modesto Carvalhosa e sustenta Marcos Juruena, segue a tendência universal de ampliação e predomínio da jurisdição administrativa sobre a penal, mediante a contínua e crescente criação de agências

independentes na gestão pública, que são ao mesmo tempo, regulatórias e sancionatórias (BITTENCOURT, 2014, p. 25, n. 79)

Considerando todo o contexto jurídico brasileiro, a Lei Anticorrupção ao prever a responsabilização objetiva mostrou-se coerente com os direcionamentos da conjuntura do direito brasileiro e internacional. Contudo, é válido observar a tendência de responsabilização na matéria de corrupção. Até então, as leis de defesa da probidade administrativa previam a responsabilização subjetiva do agente, ou seja, em certo grau era necessária a existência de dolo. Para além da preocupação em reparar o dano causado ao erário, a defesa do patrimônio e dos princípios norteadores da administração pública, a inovação apresentada da responsabilização objetiva também caracterizou-se pela incitação da iniciativa privada para que também colaborasse na prevenção de atos ilícitos.

Se essa intenção é elogiável, por outro lado, despertou críticas, no meio jurídico, sobre a questão da culpabilidade e intranscendência da pena. Essa questão é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em março de 2015 pelo Partido Social Liberal (ADI 5.261), que tramita perante o STF (Spercel, 2020, p. 59)

Ao analisar os incisos do art. 5º da Lei n.º 12.846/2013 percebe-se que para o cometimento dos ilícitos por ela elencados é necessária a presença de dolo. Por exemplo, o inciso I dispõe sobre o ato de oferecer ao agente público vantagem indevida, não há como realizar essa conduta na ausência de dolo. O inciso II segue na mesma linha de raciocínio, no financiamento de práticas ilícitas previstas na referida lei intrinsecamente existirá dolo. Assim, para chegar na lógica de responsabilização objetiva da pessoa jurídica serão observados dois momentos. Num primeiro plano é preciso comprovar a existência de dolo da conduta praticada pela pessoa física em nome da pessoa jurídica. No segundo momento a pessoa jurídica será responsabilizada objetivamente.

Conceber a existência de duas normas jurídicas, que conjugadas, fazem nascer a referida responsabilização. Uma primeira norma dispositiva do cometimento do ilícito, necessariamente vinculado ao comportamento subjetivo do agente faltoso; e por agente faltoso, considera-se a pessoa física que, representando a pessoa jurídica, pratica o ilícito. Uma segunda norma prevendo a responsabilização jurídica, tendo, por pressuposto, o ilícito cometido (Di Pietro, 2017, p. 20).

3.2 DAS INFRAÇÕES

O art. 5º da Lei n.º 12.846/2013 apresenta rol taxativo ao dispor das condutas consideradas lesivas patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Sidney Bitencourt propõe a divisão do art. 5º em três grandes grupos dos bens jurídicos que serão tutelados através da infração, sendo um de caráter genérico, outro relacionado a licitações e contratos administrativos, e por fim, um voltado à fiscalização de órgãos administrativos. Os incisos I, II e III se encaixam no grupo de disposições genéricas, o inciso IV regulamenta condutas que atentem contra os processos licitatórios e contra contratos administrativos. Já o inciso V regula atos que dificultem as investigações de órgãos públicos ou que intervenham em sua atuação.

As sanções dispostas na Lei Anticorrupção, implicitamente, incentivam pessoas jurídicas a adotarem medidas internas de prevenção de práticas corruptivas. Essas medidas internas também podem ser chamadas de programas de integridade ou *compliance*.

O inciso I do art. 5º da Lei n. 12.846/2013 claramente foi influenciado pelo Código Penal. O texto da lei traz os verbos “oferecer”, “prometer” e “dar”. Destes verbos, o único que pode se concretizar é o verbo “dar”. Mesmo que a promessa ou a oferta não tenham se efetivado, a ação de prometer ou oferecer são suficientes para caracterizar a prática de corrupção ativa. O inciso I deste artigo apresenta novamente a discussão do direito administrativo sancionador e sobre o diálogo que diferentes leis estabelecem para criação de um sistema de combate à corrupção. Este inciso foi claramente influenciado pelos artigos 333 e 337 do Código Penal, afinal a redação é praticamente a mesma. As ações dispostas são as mesmas, a diferença são os sujeitos. O Código Penal tipifica a conduta praticada por uma pessoa física, por outro lado, a Lei Anticorrupção enquadra a conduta praticada por pessoas jurídicas.

Mesmo que não seja expresso no texto da norma o escopo finalístico da conduta, que pode ser caráter omissivo ou comissivo, essa ausência não modifica a infração do art. 5º, inc. I da Lei Anticorrupção, posto que inexistente possibilidade de a conduta subsistir sem o fim visado (Di Pietro, 2017, p. 96).

O inciso II apresenta mais inovações que o inciso I comentado anteriormente. Não há no direito brasileiro dispositivo correspondente em outra lei ao inciso II. Ele é

resultado da influência de tratados internacionais, mais especificamente, a alínea e, item I, do art. VI da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. No mais, indiretamente sofreu influência de outros dispositivos legais da legislação brasileira.

a) art. 91 da Lei nº 8.666/93, b) art. 321 do Código Penal, e ainda, c) art. 3º, inc. III, da Lei nº 8.137/90, o qual trata de crimes contra a ordem econômica e estrangeira.” (Di Pietro. 2017, p.98).

Para ANYFANTIS E MOTTA (*apud* DI PIETRO, 2017. p. 99), o inciso II, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 apresentou redundância. A redação do inciso utiliza a expressão “comprovadamente” para o ato de financiar, custear, patrocinar ou subvencionar a prática de atos ilícitos previstos em lei. Como bem menciona Zanella, mesmo se tratando de responsabilidade objetiva, é necessário a existência de provas para enquadramento na conduta ANYFNTIS; MOTTA (*apud* DI PIETRO, 2017, p. 99). Lado outro, não existiria outra forma de comprovar a ocorrência da conduta, pois trata-se de ilícito de mera conduta.

O inciso III traz novamente ao texto da lei o advérbio “comprovadamente” as críticas tecidas à utilização desta palavra são as mesmas realizadas anteriormente em relação ao inciso II. Como no inciso II, o ato ilícito do inciso III está vinculado aos demais atos tipificados no art. 5º da referida lei, também é considerado um ilícito de mera conduta. Basicamente, o inciso fala da infração popularmente conhecida como “lavagem de dinheiro” que consiste na utilização de pessoa para intermediar transações financeiras ilícitas, como bem lembra SPERCEL

Inicialmente, chama a atenção, por sua redundância, a inclusão do advérbio “comprovadamente”. Em qualquer caso, parece óbvia a impossibilidade de aplicação de sanção sem que exista a inequívoca comprovação do ilícito. No Estado de Direito, não se pune qualquer pessoa sem a demonstração cabal da prática do ilícito, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. (SPERCEL, 2020, p. 289)

SPERCEL (2020, p. 289) segue afirmando que, o crime correlato ao inciso III na Lei de Ficha Limpa, com relação à ação, é considerada uma ação acessória, como dispõe o § 1º, inc. ii, art. 2º da Lei nº 12.683/2012. Mesmo tratando-se de uma ação acessória, o seu vínculo não está relacionado à sentença do processo originário, mas sim ao mérito da demanda. Para que haja o crime de ocultação e dissimulação dos seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados é preciso a ocorrência de algum outro ato ilícito disposto no art. 5º tenha sido praticado anteriormente. Dessa forma, não é necessário nem mesmo que tenha sido oferecida

denúncia no processo originário. Importante lembrar que a Lei Anticorrupção não traz essas disposições relacionadas especificamente ao procedimento da ação relacionada a este ilícito, contudo os doutrinadores aplicam esta lógica por analogia.

A licitação é o meio mais usado para mediar as relações jurídicas entre a administração pública e a iniciativa privada. O processo de licitação tem como principais norteadores os princípios da impessoalidade e da isonomia. Trata-se, basicamente, de um procedimento competitivo que pode ser disputado por qualquer empresa, desde que preenchidos os requisitos legais para a contratação. É um procedimento amplamente utilizado por possibilitar a ampla concorrência e garantir ao Poder Público a melhor proposta e menos dispendiosa, isso num cenário em que o processo licitatório flua sem a presença de nenhuma ilicitude.

O art. 37, inc. XXI da Constituição Federal de 1988 determina que em regra os contratos de obras, bens, serviços e alienações serão feitos mediante processo de licitações, ressalvados os casos especificados na legislação. Como bem pontuado pelo jurista BERTONCINI, como boa parte das contratações e compras da administração pública ocorrem através de processos licitatórios, conseqüentemente é uma área mais propensa para a ocorrência de práticas corruptas, pois

Sendo a licitação a regra do direito administrativo brasileiro, por imposição constitucional, os contratos firmados pela administração pública para a compra de bens e serviços, bem como para a alienação de bens integrantes do patrimônio público, deverão ser precedidos de licitação pública destinada a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção de desse envolvimento nacional sustentável (BERTONCINI, CUSTÓDIO FILHO, e SANTOS, 2015, p. 130).

Um processo licitatório permeado por ilicitudes configura um quadro de grandes perdas ao erário, culminando em situações de superfaturamento para a entidade privada e subfaturamento para a administração pública. Não obstante, fere diretamente o princípio constitucional de isonomia, pois temos um cenário em que os demais concorrentes não estão participando de um processo justo, ou seja, a ampla concorrência é prejudicada.

Bertoncini destaca que a corrupção não se restringe apenas aos processos licitatórios, ela pode se estender aos contratos administrativos na fase de execução. Na mesma oportunidade cita o exemplo bem conhecido, as fraudes em obras públicas. Nesses casos de corrupção é comum observar que a empresa contratada

opta por utilizar materiais ruins na construção, contratar uma mão de obra barata e não qualificada, e utilizar técnicas ultrapassadas. Como consequência, são entregues obras mal executadas e fora do prazo previsto. A entrega fora do prazo previsto ainda apresenta um agravante, sendo ele a necessidade da administração pública repassar mais recursos à empresa para que a obra seja, no mínimo finalizada, a qualidade não vamos discutir, resultando em mais um prejuízo ao erário.

A lei geral de licitações e contratos administrativos que revogou a lei de licitações, a lei de contratos e a lei de pregões. Contudo não revogou leis mais específicas sobre processos licitatórios.

As sanções aplicáveis no âmbito das leis de licitações e contratos, vigentes na época, menciona-se que a lei de licitações e contratos é posterior à lei anticorrupção, não eram suficientes para coibir práticas corruptas. Não obstante, a Lei de Improbidade Administrativa tinha como foco coibir a prática de corrupção passiva, ou seja, apresentava sanções ao agente público que aceitava o suborno. Antes da Lei Anticorrupção não tínhamos nenhuma lei que regulamentasse de forma satisfatória a conduta de pessoas jurídicas perante a Administração Pública, sendo assim, as empresas não eram responsabilizadas por seus atos ilícitos que lhe conferiam vantagens. O inciso IV, do art. 5º é uma resposta para as diversas fraudes nos processos licitatórios e em contratos. MARINELA pontua que as condutas mais graves eram tratadas como crime, tipificadas pelo Código Penal, contudo, atingiam apenas a pessoa física. Ademais, nenhuma sanção imposta pelas leis anteriores à Lei n.º 12.846/2013 determinavam o ressarcimento ao dano causado ao erário. MARINELA, PAIVA, e RAMALHO apontam que

A pessoa jurídica saia impune de condutas corruptas que lhe conferiam benefício ilícito e não eram suficientes para coibir a práticas de condutas corruptas. Acrescente o fato de que as sanções aplicáveis não atingiam diretamente o patrimônio da pessoa jurídica e nem gerava ressarcimento integral do dano causado à Administração Pública. Por fim, vale ainda destacar que a multa aplicada nos casos de inadimplemento do contrato e o seu quantum limitava-se à garantia instituída pelo instrumento convocatório ou ao valor do contrato, além de que em nenhum dos casos abrangia a defesa da administração pública estrangeira MARINELA, PAIVA, e RAMALHO, 2015, p. 99)

Entre os ilícitos dispostos no inc. IV, art. 5º da Lei n.º 12.846/13 é possível estabelecer uma correlação entre os crimes previstos nos arts. 377-E a 337-P do

Código Penal. Eles possuem certa semelhança, entretanto, são ilícitos de naturezas distintas, conseqüentemente as sanções também possuem natureza distintas e atingirão pessoas distintas. Pensando no conceito de direito administrativo sancionador, o ilícito administrativo possui gravidade menor que um crime contra a Administração Pública, sendo assim, as sanções impostas para um ilícito pela Lei Anticorrupção também são menos gravosas. No mais, a sanção penal atingirá apenas o autor do fato, não recairá sobre a pessoa jurídica.

O art. 5º, inc. IV da Lei n.º 12.846/13 também pode ser correlacionada com na Lei nº 12.529, de 2011 e na Lei nº 14.133, de 2021. Para realizar um diálogo entre as leis e garantir a melhor aplicabilidade das leis que compõe o microsistema anticorrupção, o art. 155, inc. XII da Lei n.º 14.133, de 2021 prevê que o licitante também poderá sofrer as sanções da Lei Anticorrupção. Ademais, considerando que o licitante pode infringir as determinações legais da Lei n.º 12.846/13 e as demais leis de licitação simultaneamente, o art. 156 de Lei n.º 14.133/21 determina que todos os ilícitos administrativos serão apurados na mesma Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

Art. 159. Os atos previstos como infrações administrativas nesta Lei ou em outras leis de licitações e contratos da Administração Pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observados o rito procedimental e a autoridade competente definidos na referida Lei (Brasil, 2021).

O inc. V versa sobre dificultar a atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, a pessoa jurídica que obstruir esses atos infringirá este inciso. Outrossim, ressalta-se que o Brasil é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto São José da Costa Rica e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ambos dispõem sobre o princípio *nemo tenetur se detegere*. Não obstante, o art. 5º, inc. LXIII, da Constituição Federal de 1988 garante ao investigado o direito de não produzir provas contra si mesmo. A garantia do princípio *nemo tenetur se detegere* não se confunde com a deliberada ação de obstrução da justiça, as empresas possuem o dever ético de contribuir com as investigações no limite de seus direitos. DI PIETRO cita como forma de dificultar a fiscalização ou a investigação a morosidade na prestação de informações solicitadas ou a apresentação de forma fragmentada ao órgão estatal solicitante.

O inciso V se relaciona diretamente com o art. 25 da Lei nº 12.846/13 que trata

da matéria de prescrição. As infrações previstas na lei prescrevem em cinco anos. Assim, ao dificultar a investigação, um dos intuitos da pessoa jurídica é prolatar a ação de forma que ela se delongue ao ponto que a conduta atinja a prescrição e ela saia impune dos atos lesivos praticados.

Dificultar ou intervir na fiscalização ou na investigação não visa apenas a garantia da impunidade à pessoa jurídica, mas às pessoas naturais que estão por trás dos atos praticados. Nesse ponto, a Lei Anticorrupção se relaciona com outras normas, como o Código Penal e a Lei de Improbidade Administrativa, pois os atos praticados pelos dirigentes, administradores e agentes da empresa e do agente público corrupto infringiram dispositivos destas leis.

“Sendo assim, quando a lei diz em “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.”, a disposição não está limitando essa ação da pessoa jurídica a si mesma, mas, diversamente, tendo em conta obstruir o funcionamento dos órgãos de investigação ou fiscalização relativamente a todos os autores, partícipes e beneficiários dos atos lesivos definidos na Lei 12.846/13.” (Bertoncini, 2014, p. 149)

3.3 DAS SANÇÕES

As infrações dispostas no art. 5º podem resultar na responsabilização na esfera administrativa, na esfera judicial ou nas duas cumulativamente, conforme possibilidade de dupla responsabilização disposta no art. 18 da Lei n.º 12.846/2013. O art. 6º da referida lei dispõe sobre as sanções impostas na esfera administrativa referente aos ilícitos administrativos dispostos no art. 5º. Em relação à competência, o processo de responsabilização administrativo deve ser proposto pela autoridade máxima de qualquer órgão dos três poderes. Válido observar a disposição do § 2º, do art. 18 da Lei Anticorrupção quanto a processos no âmbito do Poder Executivo federal, em que a CGU (Controladoria Geral da União) terá competência concorrente. Ressalta-se que ele também é o órgão competente para o processamento e julgamento dos ilícitos praticados contra a administração estrangeira dispostos na Lei Anticorrupção.

No mais, embora a competência da instauração dos processos administrativos

seja dos órgãos dos três poderes, nos casos em que o órgão competente seja omissor na instauração, processamento e julgamento do ilícito, o Ministério Público poderá assumir a competência para processar e julgar o ilícito administrativo. DI PIETRO (2017, p. 118)

preceitua que, além de ser mais uma forma garantidora da responsabilização da pessoa jurídica, também é uma forma de incentivar estes órgãos a investigar e instaurar o devido procedimento administrativo. Não menos importante, desestimula a prática da improbidade administrativa. Nesse sentido, o art. 27 dispõe sobre a responsabilização administrativa, civil e penal da autoridade competente, que tendo conhecimento do ilícito, não toma medidas para apuração dos fatos, já que

Embora as sanções previstas no art. 6º sejam aplicadas na esfera administrativa, se houver omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização, elas poderão ser aplicadas nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, nos termos do art. 20. A medida é relevante porque desestimula a omissão das autoridades responsáveis por sua apuração administrativa, infração disciplinar ou mesmo ilícito penal. É o que está previsto no art. 27: "A autoridade competente que, tendo conhecimento das infrações previstas nesta Lei, não adotar providências para a apuração dos fatos será a responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável (Di Pietro, 2017, p. 118)

Resumidamente, o art. 6º apresenta duas espécies de sanções administrativas que podem ser aplicadas, isolada ou cumulativamente de acordo com peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. As duas sanções são a multa e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Em relação à multa, a lei estabelece que o valor que pode variar entre 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento do período anterior à instauração do processo administrativo, sendo vedado que esta quantia seja menor que a vantagem auferida pelo ilícito. Referente à publicação da sentença condenatória, deve ser feita em todos os veículos de comunicação da empresa e ficar, no mínimo, um mês publicada. Esta sanção mostra-se relacionada ao princípio da publicidade da administração pública e visa a inclusão da pessoa jurídica no CNEP (Cadastro Nacional de Empresas Punidas). Outro ponto importante do artigo refere-se ao § 3º, ao expressar que as sanções previstas no art.6º, não excluem a obrigação de reparação do dano integral.

Já as sanções cíveis estão dispostas no art. 19 da Lei Anticorrupção, o qual dispõe de quatro espécies distintas. Mais severas que as sanções administrativas,

que vão da proibição de receber incentivos de órgãos públicos à suspensão da atividade da pessoa jurídica. A competência para a propositura da ação judicial pode ser do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União (AGU) e dos órgãos de representação judicial, ou equivalentes. O rito seguido é da Ação Civil Pública, disciplinada na Lei nº 7.347/85. Saliencia-se que as sanções impostas neste artigo, somam-se com a necessidade de reparação do dano causado, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé. Assim como nas sanções administrativas, elas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

A primeira sanção disposta no art. 19 não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Sanção similar à do inc. I, apareceu em uma lei brasileira, pela primeira vez, em 1941 com o Decreto-Lei nº 3.240. Esta lei apresentava a possibilidade do sequestro de bens resultado da lesão da Fazenda Pública, sem exclusão da ação penal cabível. Em 1946, esta sanção aparece novamente, na ocasião, na Constituição Federal do referido ano. Contudo, desta vez, o perdimento de bens atingiria o servidor público. Alguns anos após a Constituição de 1946, a Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Gódoi Ilha), deu seguimento ao dispositivo constitucional, ao sujeitar a perda de bens, o funcionário público que os obteve por influência ou abuso da função pública, ou emprego em entidade autárquica. Posteriormente, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) revogou a Lei nº 3.164/57, e apresentou sanção semelhante a lei revogada ao sujeitar o agente público que incorresse em ato de improbidade administrativa que gerasse enriquecimento ilícito na perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Na discussão do inc. I, art. 19 da Lei Anticorrupção, nota-se seu papel complementar no microssistema. Quando comparada com a Lei de Improbidade Administrativa, é perceptível suas diferenças. Foram elaboradas em momentos históricos distintos e com objetivos práticos destoantes. Contudo, esses dispositivos legais conversam entre si. Uma análise mais detalha dos elementos de cada demonstra isso. Esse diálogo entre leis é visto, por exemplo, no inc. I, art. 19 da Lei nº 12.846/2013 em relação ao inc. I, art. 12 da Lei 8.429/92, que possuem como sanção

a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio” na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivale. (Brasil,

1992)

Os incisos II e III do art. 19 apresentam as sanções mais severas da lei, quais sejam, a suspensão ou interdição das atividades da pessoa jurídica, e até mesmo a dissolução compulsória. Considerando a severidade imposta no inc. III, o legislador no §1º condiciona a sanção a comprovação de que a personalidade jurídica foi utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de ilícitos, ou a comprovação de que a pessoa jurídica foi constituída com o intuito de ocultar ou dissimular a interesse ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Trata-se de sanções severas, contudo coerentes aos ilícitos praticados. Esta coerência é mais bem observada em casos concretos. DI PIETRO (2017, p. 249) cita três exemplos de situações que ensejam a dissolução da pessoa jurídica. O primeiro exemplo é o da empresa que, após proibição de licitar e contratar, cria outra pessoa jurídica, com a mesma constituição, ou seja, mesmos sócios, mesmo patrimônio, para continuar exercendo a mesma atividade. Neste caso, a pessoa jurídica, desde o princípio, foi pensada para fins ilícitos. Não menos grave é a criação de empresas fictícias para lavagem de dinheiro. Outra situação ilícita é a criação de microempresas por uma empresa grande para ter os benefícios que os microempresários possuem. Não obstante, DI PIETRO (2017, p. 249) pondera as medidas tomadas de acordo com a esfera jurídica:

Em situações como essas, cabe, na esfera administrativa, a desconsideração da personalidade jurídica (prevista no art. 14) e, na esfera judicial, a dissolução compulsória (art. 19º, III). Os dispositivos afinam-se com as normas dos arts. 50 e 51 do Código Civil (DI PIETRO, 2017, p. 249)

Observa-se que a §1º aplica-se apenas ao inc. III. Mesmo que a sanção descrita no inc. II não seja tão gravosa quanto ao inc. II, ainda sim, a sanção pode inviabilizar a existência da pessoa jurídica, a depender da sua aplicação. Neste caso, afasta-se a possibilidade de conflito entre a norma e o princípio da função social da empresa, uma vez que o embate entre uma regra dispositiva e um princípio jurídico não necessariamente irá ocorrer em situações abstratas. Nestas situações, cabe a discricionariedade do aplicador da lei em ponderar no caso concreto qual dever ter mais peso. Neste sentido SPERCEL argumenta:

No caso do inc. II do art. 19, a ofensa ao princípio da função social da empresa somente poderia ser auferida no momento da sua aplicação no caso concreto, em função dos limites da sanção judicial, não sendo inconstitucional a priori. É que sempre haverá limites de razoabilidade de aplicação das

sanções judiciais, a serem apurados caso-a-caso. Por exemplo, o entendimento do STF tem sido no sentido de impedir que o poder sancionatório seja exercido de forma não razoável (SPERCEL, 2020, p. 104)

O inc. IV não apresenta inovações no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações de entidades públicas já estava prevista no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa. A disposição de inciso relaciona-se com os princípios da moralidade administrativa e da razoabilidade. Ora, seria incoerente que uma pessoa jurídica que lesou a administração pública continuasse recebendo benefícios do Estado. No mais, o §2º, art. 16 da Lei 12.846/13, prevê que tanto as sanções do inc. IV quanto a sanção do inc. II do art. 6º podem sofrer isenção diante da celebração de acordo de leniência. As demais sanções da lei não podem ser relevadas pelo acordo.

A figura do acordo de leniência surgiu nos Estados Unidos em 1978 como ferramenta antitruste, neste primeiro momento foi instituído informalmente. Apenas em 1990 que o acordo foi formalizado e nesta mesma toada começou a difundir-se por outras jurisdições. As críticas ao modelo de 1978 dos Estados Unidos podem se assemelhar às falhas do acordo de leniência na jurisdição brasileira. A carência de segurança jurídica aos dirigentes da pessoa jurídica afeta a eficácia do acordo. O modelo de 1978 passou por reformulações em 1993 e 1994, em que o acordo passou a garantir a imunidade total e maior transparência. Quando bem formulado, o acordo de leniência pode trazer benefícios para a sociedade no geral, uma vez que os benefícios concedidos à pessoa jurídica têm impacto na sociedade, pensando no princípio social da empresa. Não obstante, o acordo garante ao Estado celeridade, facilidade na obtenção de provas, a cessão da infração, além da economia processual.

A primeira vez que o acordo de leniência foi visto na legislação brasileira foi com a Medida Provisória nº 2.055, de 11/08/2000, em matéria de defesa da concorrência. Com a Lei nº 12.529/2011, o modelo de acordo de leniência até então conhecido sofreu alguns ajustes que culminaram na sua melhor eficiência, sendo o principal a extensão da imunidade às pessoas naturais vinculadas à empresa, até então a imunidade era concedida apenas à pessoa jurídica. A Lei nº 12.846/2013 incorporou este instrumento da Lei Antitruste. Entretanto, SPERCEL argumenta que pontos importantes foram deixados de lado, e suas ausências produzem efeito direto na eficiência do acordo. Entre diferenças com maiores efeitos práticos entre a leniência antitruste e a leniência anticorrupção está a abrangência e a imunidade na

esfera penal proporcionada pelo acordo. O acordo de leniência da Lei 12.529/2011 possui maior abrangência, pois garante imunidade para crimes conexos, conforme dispõe o art. 87 da referida lei. Lado outro, a celebração de acordo de leniência nos moldes da Lei Anticorrupção não impede a instauração de ações cíveis, processo administrativo, nos moldes da Lei de Licitações e Contratos, e nem mesmo de processo administrativo movido pela CGU diante da violação de própria lei.

A celebração de leniência com determinada autoridade que implique confissão de ilícitos resultará em prova contra a empresa delatora perante todas as demais autoridades, reduzindo tremendamente os incentivos para uma colaboração espontânea (SPERCEL, 2020, p. 111).

Dentro do sistema de responsabilização da pessoa jurídica, o art. 14 da Lei 12.846/2013 apresenta a ferramenta de descon sideração da personalidade jurídica. Trata-se de ruptura da autonomia patrimonial da pessoa jurídica em relação aos seus sócios. Sendo assim, os bens de sócios e administradores serão utilizados para a reparação dos danos causados à máquina pública. Em regra, no direito brasileiro, a pessoa jurídica possui plena autonomia patrimonial, que se justifica, entre outros argumentos, através do princípio da função social da empresa, como disposto nos art. 49-A, parágrafo único, do Código Civil.

Dito isso, a pessoa jurídica possui direitos e obrigações civis, e diante da prática de ilícito, responderá com seu próprio patrimônio. Entretanto, em casos de abuso de direito, em que atos jurídicos são realizados para atingir objetivos ilícitos, o Estado que antes tinha concedido a autonomia subjetiva da pessoa jurídica pode momentaneamente rompê-la. A responsabilidade punições cabíveis passará à pessoa física. Válido pontuar que trata-se de uma suspensão episódica, distinguindo-se do instituto da despersonalização, neste tem-se a extinção da personalidade jurídica. Destaca-se ainda que

Por seu turno, a descon sideração da pessoa jurídica é instituto com raízes no common law, com utilização importante no direito norte-americano. É conhecida nos Direitos inglês e norte-americano como disregard of legal entity, disregard of corporate entity, lifting the corporate veil, piercing the corporate veil etc. Aponta-se no Direito norte-americano o caso *Bank of the United States vs. Devenaux*, em 1809, como sendo o primeiro caso de aplicação do instituto. No entanto, o caso mais famoso foi o *Salomon vs. Salomon & Co.*, de 1897, em que o comerciante Aaron Salomon constituiu uma sociedade junto com mais seis membros de sua família, detendo ele a quase totalidade do capital; quando a sociedade entrou em liquidação, um

dos liquidantes sustentou que a sociedade era a própria pessoa de Aaron Salomon, argumento que foi acolhido. Foi trazida ao Brasil por Rubens Requião que, em obra pioneira, apontou que a utilização desse instituto não implica a anulação da personalidade jurídica em toda sua extensão, apenas declarando sua ineficácia para os casos determinados, quando se verificar a presença do requisito de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial (SPERCEL, 2020, p. 235).

Esse instituto foi visto pela primeira vez no direito inglês, em meados de 1930. Se difundiu pelos Estados Unidos e Europa, sendo fortemente adotado pelo direito alemão. Por volta dos anos 60, começou a ser adotada pelo direito brasileiro, por meio de algumas jurisprudências. Constata-se também a existência de um instituto parecido no parágrafo único do artigo 44 da Lei n.º 4.591/64. A lei dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias e no referido artigo dispõe sobre a possibilidade de alcance aos bens do responsável pelo empreendimento de forma que a pessoa física seja responsabilizada. Não obstante, ferramenta semelhante aparece no artigo 135 do Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172/1966). Vale mencionar que as legislações anteriormente mencionadas não trouxeram de forma expressa o instituto da desconsideração da personalidade jurídica, contudo, é inegável que sofreram influência de legislações internacionais que já o adotavam. Foi apenas em 1990, com o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/90), que essa ferramenta foi instituída legalmente e, de certa forma, considerada uma inovação à jurisdição brasileira.

Art. 28. O juiz poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade quando, em detrimento do consumidor, houver abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por má administração (Brasil, 1990).

MARINELA, por outro lado, pontuam que na época em que o Código do Consumidor foi promulgado, foram feitas diversas críticas quanto às hipóteses de desconsideração da personalidade jurídica. Os críticos argumentaram que algumas das hipóteses previstas, entre elas o abuso de poder e má administração, já estavam previstas na legislação brasileira. No ordenamento jurídico já existiam sanções menos drásticas para esses ilícitos.

Estas situações, segundo defendem alguns autores, já estavam, de certa forma, previstas na legislação, já que permitem a responsabilização direta do

administrador ou do sócio por eventual dano causado sem a necessidade de desconsideração da personalidade jurídica (MARINELA, 2015, p. 197)

A partir das legislações, a doutrina desenvolveu teorias de aplicação de desconsideração da personalidade jurídica, subdividindo-se em teoria maior e teoria menor. Geralmente, aplica-se mais a teoria maior, pois está mais difundida no ordenamento brasileiro. Nela critérios como a demonstração do descumprimento da finalidade da pessoa jurídica, ou a demonstração da confusão patrimonial. Já na teoria menor parte do pressuposto de que os risco da atividade empresarial não podem ser suportados por terceiros que a contrataram. Percebe-se que para a primeira hipótese a necessidade de demonstração de má-fé da pessoa jurídica na utilização da sua autonomia patrimonial para benefício de sócios, dirigentes e administradores, assemelhando-se ao conceito de dolo.

As hipóteses de aplicação do art. 14 da Lei 12.846/2013 estão previstas nos incisos I e II, §1º, do art. 19 do mesmo diploma, como mencionado anteriormente neste capítulo. Considerando que a lei determina a comprovação de abuso de personalidade jurídica, seja no caso de desvio da finalidade para prática dos ilícitos previstos na lei, seja nos casos de confusão patrimonial, constata-se que a lei adotou a teoria maior para desconsideração da personalidade jurídica. Nota-se que essa medida está disposta no Capítulo IV referente às disposições dos processos administrativos de responsabilização, sendo assim a demanda será processada em procedimento administrativo, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão de curso investigou a existência e configuração de um "microssistema anticorrupção" no ordenamento jurídico brasileiro, analisando especificamente a interação entre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A pesquisa confirmou a hipótese central de que, embora não oficialmente sistematizado, existe de fato um microssistema anticorrupção estruturado no Brasil, resultado de um processo gradual de amadurecimento institucional e normativo.

A análise demonstrou que o microssistema anticorrupção brasileiro constitui uma estrutura normativa funcionalmente diferenciada, transcendendo a mera justaposição de normas esparsas. Este sistema caracteriza-se pela complementaridade funcional entre suas leis basilares: enquanto a Lei de Improbidade Administrativa regula atos praticados por agentes públicos e particulares como pessoas físicas, a Lei Anticorrupção supriu lacuna crucial ao disciplinar condutas de pessoas jurídicas.

A pesquisa demonstrou que as convenções internacionais contra a corrupção exerceram papel fundamental como vetores de transformação normativa no Brasil. A influência da Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA, da Convenção da OCDE Contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção transcendeu a mera pressão externa, constituindo-se em fonte inspiradora para a adequação do ordenamento jurídico brasileiro aos padrões internacionais.

O Brasil, como signatário dessas convenções, enfrentava cobrança internacional específica para adotar medidas efetivas de combate à corrupção ativa, especialmente considerando que as legislações existentes não eram suficientes para conter os casos que causavam prejuízo não apenas ao país, mas a outros Estados que mantinham relações com o Brasil.

Um dos achados mais significativos da pesquisa foi a identificação do caráter inovador e controverso da responsabilidade objetiva introduzida pela Lei Anticorrupção. Esta escolha legislativa mostrou-se coerente com as tendências do direito brasileiro e internacional, seguindo a preferência pela ampliação do direito administrativo sobre o direito penal.

A responsabilização objetiva caracterizou-se por uma dupla funcionalidade: além da preocupação em reparar o dano causado ao erário e defender os princípios norteadores da administração pública, representou uma estratégia de incitação da iniciativa privada para colaborar na prevenção de atos ilícitos.

O estudo revelou importante transformação na compreensão da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, especialmente com as alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021. A classificação da ação como *sui generis* reforçou sua distinção das ações civis públicas tradicionais, enfatizando seu caráter sancionatório específico. Esta evolução é significativa para a compreensão do microsistema, pois demonstra o refinamento conceitual das ferramentas jurídicas especializadas no combate à corrupção.

A pesquisa identificou que o microsistema anticorrupção não opera apenas através de suas leis centrais, mas articula-se com diversos instrumentos processuais e substantivos. A Lei Anticorrupção, por exemplo, incorporou institutos como o acordo de leniência e a desconsideração da personalidade jurídica, demonstrando a sofisticação dos mecanismos de enfrentamento à corrupção empresarial.

A integração normativa do microsistema manifesta-se também na interlocução com outras áreas do direito, como evidenciado pela disposição do art. 155, inc. XII da Lei nº 14.133/2021, que prevê a aplicação das sanções da Lei Anticorrupção aos licitantes.

Esta pesquisa busca oferecer três contribuições principais para o desenvolvimento doutrinário na área. Primeiro, a demonstração empírica da existência de um microsistema anticorrupção através da análise da complementaridade funcional entre a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, superando abordagens que tratam essas leis de forma isolada. Busca ainda demonstrar a identificação do papel catalisador das convenções internacionais na formação deste microsistema, evidenciando como o direito internacional influencia a estruturação de sistemas normativos domésticos especializados. Por fim, percorre-se a caracterização da evolução sistêmica do combate à corrupção no Brasil, demonstrando como diferentes instrumentos jurídicos se articulam para formar uma resposta normativa coesa e funcionalmente diferenciada. Embora busque confirmar a existência do microsistema anticorrupção, reconhece limitações importantes que abrem caminhos para investigações futuras. Primeira limitação: a análise concentrou-se primordialmente nos aspectos normativos e doutrinários, sem examinar

empiricamente a efetividade prática do microssistema através de estudos de casos concretos ou análise estatística de resultados.

Agenda de pesquisas futuras idealmente podem contemplar: (i) estudos empíricos sobre a efetividade do microssistema através da análise quantitativa e qualitativa de processos de improbidade e acordos de leniência; (ii) análise comparativa com microssistemas anticorrupção de outros países para identificar melhores práticas e oportunidades de aperfeiçoamento; (iii) investigação dos impactos econômicos das medidas implementadas sobre o ambiente de negócios e a competitividade nacional; (iv) estudo da articulação interinstitucional entre os órgãos responsáveis pela aplicação das diferentes leis do microssistema.

O microssistema anticorrupção brasileiro representa um avanço institucional significativo na resposta normativa ao fenômeno da corrupção. Sua configuração como sistema funcionalmente diferenciado, embora não oficialmente sistematizado, demonstra a capacidade de evolução adaptativa do ordenamento jurídico brasileiro diante de desafios sociais complexos.

A introdução da responsabilidade objetiva na Lei Anticorrupção, embora polêmica, alinha o Brasil às tendências internacionais de combate à corrupção empresarial e representa um avanço significativo na responsabilização de pessoas jurídicas por danos à administração pública. Para fortalecer este sistema, é necessário manter o diálogo com padrões internacionais, aprimorar a articulação entre instituições e desenvolver pesquisas empíricas para avaliar a efetividade prática dos instrumentos disponíveis.

O microssistema anticorrupção constitui um marco importante para o Brasil, representando um avanço decisivo rumo a uma administração pública mais íntegra, transparente e eficiente. Sua consolidação é fundamental para fortalecer a democracia, promover a justiça social e garantir o desenvolvimento sustentável do país, demonstrando a capacidade evolutiva do direito para enfrentar os desafios contemporâneos.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Teresa Arruda. *Ação de Improbidade é ação civil pública?*. **Migalhas**, 19 de março de 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/questao-de-direito/403695/acao-de-improbidade-e-acao-civil-publica>. Acesso em: 30 de novembro de 2024.

ANYFNTIS, Spiridon Nicotis; MOTTA, Fabrício. *Lei Anticorrupção Comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BACHUR, João Paulo. A teoria de sistemas sociais de Niklas Luhmann. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 36, n. 2, p. 77-94, jul./dez. 2020.

BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microsistema da Tutela Coletiva e a Sua Interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 68, p. 57-83, abr./jun. 2018.

BERALDO, Edna Maria. **Lei de Improbidade Administrativa**: uma nova concepção e seu alcance e o desdobramento do dolo específico. [S.l.]: UNA, [s.d.]. Trabalho de Graduação (Direito). Orientador: Me. Geraldo Cunha Neto.

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Brasília, v. 25, p. 458–464, 1951. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/12140>. Acesso em: 14 de agosto de 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 06 de agosto de 2024.

BRASIL. Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957. Dispõe sobre o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de

cargo ou função. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 1957. Disponível em: <https://www.lonelyplanet.com/brazil/the-central-west/brasil/attractions/palacio-do-planalto/a/poi-sig/468562/363176>. Acesso em: 29 de outubro de 2024.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Dispõe sobre o sequestro e o perdimento de bens, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 dez. 1958. Disponível em: <https://www.lonelyplanet.com/brazil/the-central-west/brasil/attractions/palacio-do-planalto/a/poi-sig/468562/363176>. Acesso em: 29 de outubro de 2024.

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 15 jul, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://www.lonelyplanet.com/brazil/the-central-west/brasil/attractions/palacio-do-planalto/a/poi-sig/468562/363176>. Acesso em: 18 de outubro de 2024.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: <https://www.lonelyplanet.com/brazil/the-central-west/brasil/attractions/palacio-do-planalto/a/poi-sig/468562/363176>. Acesso em: 04 de março de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: <https://www.lonelyplanet.com/brazil/the-central-west/brasil/attractions/palacio-do-planalto/a/poi-sig/468562/363176>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.lonelyplanet.com/brazil/the-central-west/brasil/attractions/palacio-do-planalto/a/poi-sig/468562/363176>.

central-west/brasil/attractions/palacio-do-planalto/a/poi-sig/468562/363176. Acesso em: 26 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042 e 7.043**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: [Data do julgamento em 2021]. *Diário de Justiça Eletrônico*, [Data de publicação]. Disponível em: <https://justica.gov.pt/servicos/consultar-estado-do-processo-de-nacionalidade>.

Acesso em: 09 de setembro de 2024.

CAVALCANTE, Isabella de Oliveira. **Improbidade Administrativa e o Advento da Lei 14.230/21**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2023. Trabalho apresentado ao Curso de Pós-Graduação MP em Ação.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida [et al.]. Brasília, DF: CNJ, 2015. (Série Justiça Pesquisa. Sumário Executivo). Realização: Universidade de Itáúna.

DERUSSI, Fabiano. O conceito de sistema jurídico: um olhar sobre a CISG. **Revista de Teorias do Direito e Realismo Jurídico**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 242-257, jul./dez. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Porto Alegre: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Lei Anticorrupção Comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FERNANDES, Fernando Augusto; DANTAS, Luiza. Lei Anticorrupção e os problemas estruturais na defesa das empresas. **Consultor Jurídico**, 22 jun. 2023. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-22/opiniao-lei-anticorruptao-problemas-defesa-empresas/>. Acesso em: 03 de maio de 2025.

HUNGRIA, Nélon. **Ilícito administrativo e ilícito penal**. Revista De Direito Administrativo, v.1, n. 2, p. 24–31, 1945. <https://doi.org/10.12660/rda.v1.1945.8302>.

Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8302>. Acesso em: 05 de outubro de 2024.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 16, p. 123-136, 2004.

MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHA, Tatiany. **Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTINS, Tiago do Carmo. O Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) e uma reflexão sobre o microssistema anticorrupção brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 2, p. 88-111, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8n2p88-111>. Disponível em: www.revistas.usp.br/rdda. Acesso em: 18 de agosto de 2024.

MARTINS, Tiago do Carmo; JACOBSEN, Gilson. Microssistema anticorrupção e acesso à justiça: inspiração nas qui tam actions. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, v. 8, n. 2, p. 01-14, jul./dez. 2022.

MEDEIROS, Roberto Vieira; ROCHA, Leonino Gomes. A corrupção no Brasil e no Mundo. *In*: **CURSO TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA – CONTROLE CIDADÃO**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2016. Fascículo 1.

OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. Internacionalização do direito e o combate à corrupção. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 87, p. 59-72, out./nov. 2007.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral**. Leme-SP: Mizuno, 2022.

RAMINA, Larissa L. O. **Ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2002.

SANTOS, Érika Karine. O papel da Convenção de Mérida na reforma da Lei de Improbidade Administrativa e a possibilidade de consensualidade por meio do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). **Revista do MPC-PR**, p. 165-179, [2023].

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SANTOS, Ramon Tomazela. A Dedutibilidade de Despesas com o Pagamento de Propina à Luz das Leis Internas e das Convenções Internacionais Celebradas pelo Brasil. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 48, ano 39, p. 708-733, 2º quadrimestre 2021.

SENA JÚNIOR, José Valtemir de. **Improbidade administrativa**: análise jurídica da nova lei e seus potenciais reflexos na sociedade. 2022. 48 f. Monografia (Graduação em Direito) – Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

SPERCEL, Thiago Augusto. **Lei Anticorrupção e Direito Empresarial**: Responsabilidade de Pessoas Jurídicas por Atos de Corrupção e Repressão à Corrupção em Grupos Empresariais. 2020. Tese (Doutorado em Direito, Área de Concentração: Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 149-157, jan./mar. 2022.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa**: Cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

ZOCKUN, Maurício. Lei Anticorrupção Comentada. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). **Lei Anticorrupção Comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 15, 20.