

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NO ÂMBITO DA LEI ANTICORRUPÇÃO

Reynaldo Di Lorenzo Serpa Filho
Promotor de Justiça do Estado da Paraíba

Vinícius de Miranda Henriques Serpa
Advogado

Resumo

Este trabalho tem por escopo apresentar e explicar o papel do Ministério Público Estadual na seara da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a qual confere ao *Parquet* possibilidades de atuação no combate à corrupção, envolvendo pessoas jurídicas. Primeiramente, parte-se de uma análise ampla da origem do citado diploma legal, para, em seguida, abordarem-se os seus principais dispositivos. Por fim, após as sintéticas noções expostas, chega-se ao cerne do presente estudo, que consiste na apresentação, sem qualquer pretensão exaustiva, da atuação extrajudicial e judicial que o Ministério Público Estadual pode/deve desempenhar no âmbito da Lei Anticorrupção, reforçando-se sua missão institucional de tutelar o patrimônio público.

Palavras-chave: Lei anticorrupção. Pessoa jurídica. Ministério Público Estadual. Proteção. Patrimônio público.

Abstract:

This work aims to present and explain the role of the State Public Prosecution Service in the field of Law nº 12.846/2013 (Anti-Corruption Law), which gives the *Parquet* possibilities to act in the fight against corruption involving legal entities. Firstly, the study begins with a broad analysis of the origin of the mentioned legal diploma and then will approach its main articles. Finally, after the synthetic notions exposed, arrive at the core of this work, which consists in the presentation, without any exhaustive pretension, of the extrajudicial and judicial action that the State Public Prosecution Service can-must carry out under the Anti-Corruption Law, reinforcing its institutional mission to protect the public patrimony.

Key words: Anti-Corruption law. Legal entity. State public prosecution service. Protection. public patrimony.

1 Introdução

Atualmente, não há dúvida de que a corrupção é a maior chaga do Brasil, mostrando-se como um grande entrave para o desenvolvimento econômico-social do país. Nesse norte, a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC) e Lei Empresa Limpa, foi editada com o fim de reforçar o combate à corrupção, permitindo a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas privadas (especialmente empresas) por atos de corrupção. Trata-se de uma lei de forte origem internacional, sendo seu o fundamento internacional direto o Artigo 26 da *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*.

O presente estudo tem por escopo apresentar e explicar, sem pretensão de exaurir o tema, o papel (a atuação) extrajudicial e judicial do Ministério Público Estadual no âmbito da Lei Anticorrupção. Cuida-se de um tema relevante, pois o Ministério Público deve conhecer e aplicar a lei em testilha ao máximo, para que possa eficientemente exercer sua função institucional de proteger o patrimônio público.

Nessa trilha, valendo-se do método pesquisa doutrinária, este trabalho partirá da análise da natureza jurídica e dos fundamentos constitucionais da Lei nº 12.846/2013, para depois abordar brevemente os seus principais pontos, sob a ótica da atuação ministerial; por fim, no terceiro tópico, serão expostas e comentadas as funções/atuações extrajudiciais e judiciais que o *Parquet* estadual pode/deve desempenhar na seara da Lei Empresa Limpa. Tudo isso para que a instituição possa tutelar de forma mais profícua o patrimônio público, verdadeiro direito difuso (espécie de direito metaindividual). No mesmo norte, prega Eduardo Cambi, ao pontuar que tal lei deve ser bem compreendida e usada pelo *Parquet*, para que os efeitos nocivos da corrupção sejam minimizados na sociedade brasileira¹.

2 Natureza jurídica e fundamentos constitucionais

Antes de se abordar os principais aspectos da Lei nº 12.846/2013 e a atuação que ela possibilita ao *Parquet* estadual na proteção ao patrimônio público, faz-se mister tratar brevemente acerca da natureza jurídica e dos fundamentos constitucionais de validade do referido diploma legal.

¹CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei 12.846/2013. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília, n. 4, 2014, p. 13.

Da leitura da ementa e do art. 1º, *caput*,² infere-se claramente que a lei em apreço possui natureza jurídica civil (em sentido amplo) e não penal, até porque o ordenamento jurídico pátrio somente prevê, segundo doutrina e jurisprudência majoritárias, a responsabilidade penal das pessoas jurídicas nos crimes ambientais (com base no art. 225, §3º, da Lei Maior de 1988). Não é outra a conclusão a que chegam Rogério Sanches e Renee Souza em sua substancial obra sobre o tema, lastreados no fato de a Lei Anticorrupção trazer em seu bojo conceitos jurídicos oriundos do direito administrativo, do direito civil e do direito empresarial, além do fato de as sanções nela previstas para os atos ilícitos de corrupção serem de cunho essencialmente civil³.

Na mesma trilha e igualmente sob a ótica das reprimendas previstas, Sidney Bittencourt igualmente sustenta a natureza civil da lei em testilha, quando afirma que

Conforme explicitado nos comentários ao artigo anterior, a Lei 12.846/2013, seguindo uma tendência internacional, procura responsabilizar a empresa que tenha sido considerada corruptora, adotando penalizações administrativas e civis. As sanções previstas ocupam as esferas administrativa e cível, e não penal, professando uma orientação universal de ampliação e predomínio da jurisdição administrativa sobre a penal⁴.

Assim, pode-se asseverar que se trata de uma lei de caráter civil (*lato sensu*), que dispõe sobre a responsabilização objetiva, administrativa e civil, de pessoas formais (especialmente sociedades empresárias) que tenham praticado atos de corrupção em face da administração pública nacional ou estrangeira.

Outra importante premissa para o presente estudo reside nos fundamentos constitucionais de validade da Lei Anticorrupção (LAC). Além das várias convenções internacionais que abordam o combate à corrupção e que servem de substrato na ordem jurídica internacional, a Constituição da República, na ordem jurídica interna, fornece um conjunto de dispositivos (sejam normas princípio ou normas regra) que fundamentam a validade e a eficácia do ato normativo em tela.

²Art. 1.º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (...).

³CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee. *Lei anticorrupção empresarial*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 21.

⁴BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à lei anticorrupção: Lei 12.846/2013*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 46.

Conforme Rogério Sanches e Renee Souza, além do art. 37, *caput*, e §4º, da Lei Fundamental, dos quais se extraem princípios e regras que informam e protegem a administração pública em geral, mostra-se adequado apontar ao menos três fundamentos constitucionais da LAC: os sistemas de controle interno e externo da administração pública em geral (arts. 31, 70 e 74), o Princípio da Função Social da Empresa (art. 170, III, c/c art. 5º, XXIII) e, principalmente, o chamado direito fundamental à probidade administrativa⁵.

Este último substrato constitucional de validade da Lei nº 12.846/2013, qual seja, o direito fundamental à probidade administrativa, de acordo com parcela da doutrina, consiste em um direito fundamental implícito (de terceira dimensão), de natureza difusa, e que decorre da conjugação dos seguintes comandos da Carta Política de 1988: art. 37, *caput*, e §4º, art. 15, V, art. 14, §9º, e do art. 85, V. Cumpre aqui transcrever as lições de Rogério Sanches e Renee Souza sobre o mencionado direito fundamental:

Adotada a máxima de Robert Alexy de que a grande maioria dos direitos fundamentais são princípios, pode-se concluir que a tutela dos princípios constitucionais da administração pública promovida pelo art. 37, §4º, da CF os eleva a categorização de direito fundamental, denominado aqui de direito fundamental à probidade administrativa. A Lei Anticorrupção tem como primeiro fundamento de validade o direito fundamental à probidade administrativa que, por caracterizar-se como direito fundamental, sujeita-se à teoria da horizontalização dos direitos fundamentais. Deste modo, irradia efeitos e tem projeção nas relações entre particulares, seja entre indivíduos que têm relação jurídica com o Estado, seja entre cidadãos usuários de seus serviços estatais⁶.

Por fim, faz-se mister anotar, com base na doutrina de Ingo Sarlet, em obra coletiva com Canotilho, Mendes e Streck, que este direito à probidade administrativa é um direito fundamental implícito (previsto fora do Título II), que é aquele oriundo de outras regras ou princípios constitucionais e que integra o denominado bloco de constitucionalidade por seu conteúdo e significado (fundamentalidade material); sua existência é permitida pela cláusula de abertura material do sistema dos direitos fundamentais do Art. 5º, §2º, da *Lex Mater*⁷.

⁵Ibidem, p. 23-25. Nota 3.

⁶Ibidem, p. 23. Nota 3.

⁷CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1265-1266.

3 Principais pontos da Lei nº 12.846/2013: sucinta análise

Far-se-á abaixo uma sintética análise de alguns dos pontos precípuos da Lei Anticorrupção, com base nos ditames da doutrina e seguindo a ótica da atuação do Ministério Público.

3.1 Responsabilidade objetiva: administrativa e civil

Da leitura conjunta dos arts. 1º, 2º e 3º da LAC, infere-se que ela estabelece a responsabilidade objetiva, administrativa e civil, das pessoas formais privadas que praticarem atos lesivos à administração pública (nacional ou estrangeira). Tem-se que a lei em questão criou duas instâncias cumulativas e independentes de responsabilização (administrativa e civil), as quais adotam, como regra, a teoria da responsabilidade civil objetiva, que é aquela que independe da prova da culpa (*lato sensu*). À exceção, a Lei nº 12.846/2013 utiliza, nessas instâncias, a teoria da responsabilidade subjetiva (que exige prova do dolo ou culpa), para sancionar qualquer pessoa natural coautora ou partícipe do ato ilícito praticado pela empresa; cumpre registrar que esta última será responsabilizada independentemente da responsabilização daquela pessoa física (art. 3º, *caput*, e §1º).

Segundo Gilson Dipp e Manoel Volkmer, a relevância de se ter previsto a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica corruptora reside no fato de exigir-se para sua penalização, administrativa ou civil/judicial, somente a prova da conduta ilícita (comissiva ou omissiva), do nexo de causalidade e do resultado danoso (não necessariamente material), ficando dispensada a comprovação de dolo ou culpa⁸.

Finalmente, vale ainda apresentar, com fulcro nas lições de Sanches e Souza, duas reflexões sobre esse tema: a) essa responsabilidade objetiva foi uma opção política do legislador que visou a suprir a dificuldade e a deficiência, antes verificada, na responsabilização subjetiva das empresas por atos de corrupção; e b) adotada a teoria da responsabilidade objetiva, as pessoas coletivas apenas não serão sancionadas quando ficar provada a quebra no nexo causal entre a conduta ilícita e o resultado, ou seja, nos casos de culpa exclusiva da vítima, de culpa exclusiva de terceiro e de caso fortuito e força maior⁹.

⁸DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. *Comentários sobre a lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 31.

⁹Ibidem, p. 26-27. Nota 3.

3.2 Sujeitos ativo e passivo dos atos ilícitos de corrupção

Inicialmente, extrai-se do art. 1º, *caput*, e dos §§ 1º e 2º do art. 5º da Lei Anticorrupção que podem ser sujeitos passivos dos atos ilícitos nela elencados todos os entes que compõem a administração pública nacional (direta e indireta), bem como os entes integrantes de qualquer administração pública estrangeira. Nesse norte, o art. 5º, §1º, firma o que se deve entender por administração pública alienígena (órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, bem como suas as pessoas formais controladas), e o art. 5º, §2º, equipara àquela as organizações públicas internacionais.

Da interpretação conjunta do art. 1º, p. único, com o art. 2º, da LAC, deduz-se que os sujeitos ativos são as pessoas formais privadas que praticarem, através de pessoa física a elas vinculada, os ilícitos previstos no art. 5º da lei, em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Nessa trilha, aduz André Pimentel que, verificado o cometimento de ato de corrupção no “interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica, estará esta sujeita às punições previstas na Lei, de modo independente e autônomo da responsabilidade, subjetiva, por óbvio, do agente (pessoa física) que atuou em nome ou benefício da pessoa coletiva”¹⁰.

Ademais, as pessoas jurídicas privadas em questão são todas aquelas citadas no art. 44 do Código Civil (em especial as sociedades empresárias), estejam elas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. Também podem ser sujeitos ativos aquelas de origem estrangeira, desde que tenham alguma representação no Brasil (art. 1º, p. único, da LAC). Quanto às empresas públicas e sociedades de economia mista, não há mais celeuma, pois o art. 94 da Lei nº 13.303/2016 estatuiu que elas podem ser autoras, ao ter disposto que, com exceção das sanções dos incisos II, III e IV do *caput* do art. 19, as demais sanções da LAC são aplicáveis às empresas estatais e suas subsidiárias.

Apesar de não ser tema unânime, Eduardo Cambi bem sustenta que os atos ilícitos em apreço foram listados exemplificativamente pelo art. 5º da lei em tela; esta conclusão atende aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum - interpretação teleológica - e deriva do fato de a cabeça do dispositivo trazer cláusulas abertas¹¹.

¹⁰PIMENTEL FILHO, André. Comentários aos artigos 1º ao 4º da lei anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). *Lei anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p.57.

¹¹Ibidem, p.26. Nota 1.

3.3 Do processo administrativo de responsabilização

A responsabilização administrativa da pessoa formal é levada a cabo por meio do chamado Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), que é regido pelos arts. 8º a 15 da Lei Anticorrupção e, em nível federal, pelo art. 2º e seguintes do Decreto nº 8.420/2015 (que a regulamenta no âmbito da União). Vale ressaltar, apesar de o tema ser mais bem analisado em outro item, que as leis gerais de processo administrativo de cada um dos entes federados devem ser aplicadas subsidiariamente aos seus respectivos processos de responsabilização, podendo a lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784/1999) ser utilizada pelos Estados e Municípios que não tiverem legislação própria sobre a matéria.

As sanções administrativas a serem aplicadas às empresas que cometerem atos corruptos, após o exercício do contraditório e da ampla defesa, estão no art. 6º da Lei nº 12.846/2013: multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos, e nunca inferior à vantagem auferida; e publicação extraordinária da decisão condenatória, na forma do §5º do mesmo dispositivo. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a quem cabe deflagrar e julgar o PAR, deve levar em conta os fatores do art. 7º da LAC e o princípio da proporcionalidade, tanto para decidir sobre a aplicação cumulativa (ou não) das citadas sanções, quanto para dosar a multa eventualmente imposta.

Dentre as circunstâncias do art. 7º, mostra-se relevante a do inciso VIII, qual seja, a efetiva existência de procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação de códigos de ética no âmbito da pessoa formal, que é o chamado programa de integridade ou *compliance*. Conforme Sanches e Souza, com apoio em Norberto Bobbio, o programa de integridade consiste em uma técnica de encorajamento, decorrente da função promocional do direito, que tem o condão de atenuar as sanções a serem impostas às empresas que facultativamente o adotarem¹².

É importante lembrar o art. 14 da lei, que traz a desconsideração da personalidade jurídica da empresa (*Disregard Doctrine*) no bojo do PAR, nos casos de desvio abusivo de finalidade ou de confusão patrimonial. Deve-se acrescentar que o uso desta teoria não está sob reserva de jurisdição, pois tanto o STF (no MS nº 32.494/DF) como o STJ (no RMS nº 15.166/BA) já permitiram sua aplicação direta no plano administrativo.

¹²Ibidem, p.88. Nota 3.

3.4 Acordo de leniência

Colhe-se da doutrina que se cuida de um ato administrativo bilateral e discricionário, de forte caráter instrumental, pelo qual a pessoa coletiva autora de um ato ilícito de corrupção pode mitigar as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013, desde que atendidos alguns requisitos e alcançados certos resultados; ele encontra previsão no art. 16 daquela lei e representa a consensualidade no campo do direito administrativo sancionador.

Em apertada síntese, seus requisitos são: (I) a empresa deve ser a primeira a mostrar interesse em colaborar; (II) a pessoa formal deve cessar inteiramente sua participação no ilícito apurado, a partir da data da propositura do pacto; e (III) o ente privado deve admitir seu envolvimento no ato de corrupção e cooperar plenamente com as investigações e o processo administrativo, até seu termo final. Já os resultados do acordo de leniência devem ser os seguintes: identificação dos demais envolvidos no ilícito, quando couber, e rápida obtenção de informações e documentos que provem o ato investigado. Os efeitos do pacto em questão consistem em isentar a pessoa jurídica da sanção administrativa de publicação da decisão condenatória, e da sanção civil de proibição de receber incentivos (*lato sensu*) ou empréstimos de entes públicos e de instituições financeiras públicas (ou suas controladas), por um a cinco anos, bem como em reduzir, em até 2/3 (dois terços), a multa aplicável.

A LAC prevê somente a legitimidade ativa da autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública para firmar o acordo em exame, sendo ela da Controladoria-Geral da União no âmbito do Executivo federal e na hipótese de ilícitos cometidos contra a administração pública estrangeira. Cabe trazer à baila a pertinente crítica (que será aprofundada em outro ponto) feita por Sanches e Souza ante a ilegitimidade do *Parquet* para firmar o pacto:

Além disso, a não participação do Ministério Público cria um relativo clima de incerteza quanto à validade ou à eficácia do Acordo. A participação do órgão daria ao acordo robustecimento e maior segurança jurídica, principalmente diante da possível responsabilização dos fatos em outras esferas, cuja atuação do Ministério Público é decisiva¹³.

Ainda, com arrimo na boa doutrina de Sanches e Souza, tem-se que o

¹³Ibidem, p. 128. Nota 3.

acordo de leniência pode estipular outras obrigações não previstas na Lei Anticorrupção, a exemplo da adoção obrigatória de um programa de integridade e/ou a reparação do dano moral coletivo e do chamado dano social (novo tipo de dano indenizável e que decorre de comportamentos socialmente censuráveis, os quais solapam o nível social de tranquilidade – STJ. 2ª Seção. Rcl nº 12.062-GO. Rel. Min. Raul Araújo. de 12/11/2014)¹⁴. Em relação à obrigação de reparar integralmente o dano ao erário, quando este se verificar, infere-se da interpretação conjunta do art. 16, §3º, da LAC e do princípio da indisponibilidade do interesse público, que se trata de uma obrigação necessária ou de um requisito implícito do pacto ora sob exame.

3.5 Independência de instâncias: estudo dos arts. 29, 30 e 17

Não obstante ser um tema complexo, cumpre aduzir, de início, que a independência das instâncias de responsabilização (civil, política, administrativa e penal) decorre diretamente da Carta Política e de algumas leis infraconstitucionais, de modo que um mesmo ato pode ser punido em todas as esferas de responsabilidade sem que haja violação ao princípio do *ne bis in idem*. Contudo, essa independência de instâncias não é absoluta, pois há intersecções legalmente previstas (como a dos arts. 65 a 67 do CPP), as quais decorrem, inclusive, da visão unitária do ordenamento jurídico preconizada pela moderna doutrina.

Afere-se que a Lei Anticorrupção expressamente adotou a independência de instâncias como regra, ao ter estatuído, nos arts. 29 e 30, que a aplicação das suas sanções cíveis e administrativas não exclui a responsabilização da pessoa formal, pelo mesmo fato, se este consistir também em infração à ordem econômica, ato de improbidade administrativa e/ou ato ilícito da Lei nº 8.666/1993 ou de outras normas de licitações e contratos. À exceção, constata-se que a LAC traz, em seu art. 17, uma hipótese legal de interpenetração de instâncias (administrativas), ao dispor que o acordo de leniência firmado com a empresa também poderá ter por objeto a isenção ou atenuação das sanções dos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993, quando o ato lesivo também configurar ilícito previsto neste diploma.

Assim, pode-se sinteticamente concluir, com fulcro nas lições de Modesto Carvalhosa¹⁵, Sanches e Souza¹⁶ e, principalmente, Emerson

¹⁴Ibidem, p. 132. Nota 3.

¹⁵CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas*: Lei n. 12.846 de 2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 424.

¹⁶Ibidem, p. 164-166. Nota 3.

Garcia¹⁷: a) não há *bis in idem* entre as sanções previstas na LAC e as contidas em outras leis, máxime na Lei n° 8.429/1992; b) o art. 17 da LAC contém um silêncio eloquente quanto à inexistência de efeitos automáticos do acordo de leniência sobre as penas da Lei de Improbidade; e c) ante a falta de previsão legal (exigida para a intersecção de instâncias), o pacto de leniência apenas pode estender seus efeitos para outras instâncias de responsabilização de forma indireta, no sentido de ser ele valorado positivamente (como uma atenuante não escrita) quando da aplicação das respectivas sanções, e não para isentá-las ou atenuá-las.

4 Da atuação extrajudicial e judicial do *Parquet* Estadual na Seara da Lei n° 12.846/2013

Apresenta-se aqui o papel judicial e extrajudicial do *Parquet* no âmbito da LAC.

4.1 Atuação Extrajudicial

A regulamentação infralegal da Lei Anticorrupção por Estados (DF) e Municípios mostra-se como um primeiro papel a ser desempenhado pelos Ministérios Públicos Estaduais (MPes), papel este que não mais é afeto ao Ministério Público Federal na esfera da União, vez que o Decreto Federal n° 8.420/2015 passou a disciplinar a aplicação da LAC. Como se trata de uma lei nacional (e não somente federal), ou seja, com eficácia sobre todos os entes federados, tem-se que Estados e Municípios podem/devem regulamentar a Lei Anticorrupção, para realizarem com maior facilidade e eficiência a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas corruptas; ademais, vale lembrar que a responsabilização civil (judicial) daquelas independe da regulamentação em questão.

Tem-se que essa regulamentação não condiciona a aplicação da lei, e, sim, facilita sobremaneira sua aplicação por Estados e Municípios. Assim, afigura-se relevante ao *Parquet* estadual expedir recomendações ou firmar termos de ajustamento de conduta, no bojo de procedimentos extrajudiciais, para que tais entes disciplinem, via decreto, as minúcias dos processos administrativos de responsabilização e acordos de leniência que vierem a confeccionar. Afere-se que essa regulamentação permitirá uma responsabili-

¹⁷GARCIA, Emerson. *A consensualidade no direito sancionador brasileiro*: potencial incidência no âmbito da Lei n° 8.429/1992. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/1745-a-consensualidade-no-direito-sancionadorbrasileiro-potencial-incidencia-no-ambito-da-lei-n-8-429-1992.html>>. Acesso em: 30 set. 2017.

zação administrativa mais célere, eficaz e adequada às circunstâncias locais, o que prestigia o Princípio da Eficiência e possibilita uma melhor proteção ao patrimônio público.

Contudo, segundo Kleber Martins, a falta desse disciplinamento por Estados e Municípios não inviabiliza a utilização administrativa da Lei Anticorrupção. Isso porque tais entes podem aplicar subsidiariamente às disposições administrativas da LAC as suas leis gerais de processo administrativo e, na falta destas, a lei do processo administrativo federal (Lei n° 9.784/1999), como já é autorizado pacificamente pelo Superior Tribunal de Justiça¹⁸.

Outra função extrajudicial importante consiste em buscar o *cumprimento “aprimorado” da norma contida no Art. 15 da Lei n° 12.846/2013* pelas administrações municipais e estaduais. Conforme o dispositivo em exame, deve a comissão processante, ao final do PAR, dar conhecimento ao Ministério Público da sua existência, para fins de apuração de eventuais delitos; verifica-se que o mencionado comando legal não impede que essa ciência ao *Parquet* seja feita logo no momento da instauração do processo, atitude esta que se mostra muito mais adequada à efetiva tutela do patrimônio público. Nesse norte, faz-se necessário sustentar aqui, com arrimo em Eduardo Cambi, que a comissão deve informar o Ministério Público sobre a existência do PAR logo na sua inauguração, para que seus membros com atribuições criminais e em improbidade administrativa possam, em sendo o caso, fiscalizar os trabalhos, acompanhar a produção de provas (evitando renovações desnecessárias) e agilizar os correspondentes procedimentos investigatórios¹⁹.

Vê-se como outro viés de atuação extrajudicial dos MPEs a *fiscalização da celebração dos acordos leniência*. De início, cumpre reafirmar que o legislador andou mal ao não ter atribuído legitimidade ao *Parquet* para firmar tais acordos, o que traz insegurança jurídica, máxime porque a empresa investigada não terá a garantia de que o Órgão Ministerial não ingressará posteriormente (inclusive se valendo das provas fornecidas no acordo) com a ação civil de responsabilização. A Procuradoria-Geral da República, nos autos da ADI n° 5.466/DF, teceu a seguinte crítica, reproduzida na obra de Sanches e Souza:

¹⁸ ARAÚJO, Kleber Martins de. Processo administrativo de responsabilização. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). *Lei anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 266-267.

¹⁹ *Ibidem*, p. 31. Nota 1.

Apenas o Ministério Público pode ter visão de conjunto dos fatos, por conhecer as investigações criminais, naturalmente mais amplas e com possibilidade de conterem elementos até então sigilosos. Os órgãos de controle interno e externo não têm condição de realizar tal avaliação, devido a seu raio de ação mais restrito do que o do Ministério Público(...)²⁰.

Existem posições doutrinárias (cuja análise não cabe a este estudo, apesar de serem acertadas) pelas quais o Ministério Público pode firmar, até isoladamente, o acordo de leniência, mas o fato é que a LAC assim não previu. Destarte, principalmente frente à maior pressão política que pode haver sobre agentes municipais e estaduais, emerge a atuação extrajudicial do promotor do patrimônio público, que deve, segundo Cambi, fiscalizar a legalidade e a efetividade dos pactos firmados (até porque o sigilo da proposta não é oponível ao MPE), bem como constatar eventual omissão de autoridades na responsabilização da empresa corrupta; verificada a desconformidade do acordo de leniência com o ordenamento jurídico, deve o *Parquet* requerer ao Poder Judiciário, via ação civil pública, a sua anulação²¹.

Outra possibilidade de atuação extrajudicial dos MPEs, relacionada à Lei Anticorrupção, é a *exigência de instituição de programas de integridade (compliance) nas empresas estatais municipais e estaduais*. Isso porque a novel Lei nº 13.303/2016, em seu art. 9º, §1º, determina a adoção obrigatória do *compliance* (enquanto a LAC prevê adoção facultativa) por todas as empresas públicas e sociedades de economia mista nacionais, como uma importante forma de prevenção à prática de atos de corrupção.

Por fim, tem-se que os MPEs podem igualmente, no campo extrajudicial, *velar pela efetividade da norma do art. 27 da Lei nº 12.846/2013*, com o escopo de robustecer a aplicação da lei nos Estados e Municípios. Com base neste artigo, deve o *Parquet*, diante da omissão ou desídia da autoridade na apuração dos atos de corrupção de que tiver ciência, instaurar procedimento investigatório criminal e inquérito civil para investigar o fato (que se constitui em crime e em ato ímprobo), para depois realizar a responsabilização criminal e civil do agente, sem olvidar-se da requisição para abertura de processo administrativo.

²⁰Ibidem, p. 128. Nota 3.

²¹Op. cit., p. 33-34.

4.2 Atuação judicial

O papel judicial do Ministério Público consiste requerer ao Poder Judiciário a responsabilização civil (judicial) das pessoas coletivas que cometeram atos lesivos, por meio da chamada Ação de Responsabilização da Pessoa Jurídica, a qual pode lastrear-se, ou não, em prévio procedimento extrajudicial. Entende-se, com apoio em Rafael Carvalho e Daniel Neves, que a presente *actio* se trata de uma ação civil pública, não só em razão do teor do art. 21 da LAC, que diz que o seu *rito* é o mesmo daquele previsto na Lei nº 7.347/1985, como também em virtude da natureza difusa do direito por ela tutelado²². Assim, deduz-se que a ação em tela passa a integrar o denominado microsistema processual coletivo, ficando sujeita a todos os princípios que o informam, a exemplo dos relevantes princípios da indisponibilidade mitigada da ação e da reparação integral dos danos.

Através da presente ação, persegue-se a aplicação, cumulativa ou não, das sanções civis do art. 19 da LAC, que são os seguintes: perdimento de bens, direitos e valores ligados à infração; suspensão ou interdição parcial das atividades da empresa; dissolução compulsória da pessoa jurídica (nos casos do art. 19, §1º); e proibição de receber incentivos (em geral) ou empréstimos de entes públicos e de instituições financeiras públicas (ou suas controladas).

A LAC, em seu art. 19, *caput*, conferiu *legitimidade ativa* para a propositura desta ação ao Ministério Público e à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de suas respectivas advocacias públicas. Cabe aqui pontuar, com base nas lições de Rafael Carvalho e Daniel Neves, que, não obstante a omissão legal, cumpre reconhecer também a legitimidade ativa dos entes da administração indireta, na medida em que eles possuem autonomia administrativa²³. Cuida-se, como bem explica Ronaldo Pinheiro, de uma legitimidade ativa concorrente e disjuntiva, ou seja, os legitimados não precisam propor ação em litisconsórcio, podendo fazê-lo isoladamente e sem a concordância do outro²⁴. Ademais, vislumbra-se que o art. 20 da lei em tela criou uma espécie de legitimida-

²²OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei n. 12.846/2013 (lei anticorrupção)*. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/74125>>. Acesso em: 10 out. 2017.

²³Ibidem.

²⁴QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. Responsabilização judicial da pessoa jurídica na lei anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). *Lei anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 592.

de ativa exclusiva do *Parquet*, quando se constatar a omissão das autoridades em realizar a responsabilização administrativa da pessoa formal, ocasião em que poderão ser aplicadas judicialmente, além das sanções civis do art. 19, as sanções administrativas do Art. 6º.

Outras notas procedimentais da ação em testilha podem ser bem sintetizadas neste ponto, com apoio nas valiosas lições de Ronaldo Pinheiro²⁵ e Eduardo Cambi²⁶ sobre o tema: (I) *competência* – esta ação de responsabilização compete à justiça comum, estadual ou federal, do local do dano; (II) *medidas cautelares* – além da prevista cautelar de indisponibilidade de bens, direitos e valores (art. 19, §4º, da LAC), podem ser requeridas, com fulcro no poder geral de cautela do juiz, as cautelares de arresto, sequestro ou qualquer outra necessária para assegurar o pagamento da multa ou a reparação integral do dano; (III) *cumulação de pedidos* – pode-se cumular o pedido de condenação nas sanções do art. 19 da LAC, com pedidos de reparação de danos (ao erário e moral coletivo - princípio da reparação integral do dano), além de ser viável, segundo o autor, cumula aquele pleito com pedidos de condenação nas sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/1992 (apesar das dificuldades práticas que podem surgir); (IV) *recurso* – a sentença que julgar a ação em apreço é recorrível via apelação, que não terá, em regra, efeito suspensivo (pela incidência do art. 14 da Lei nº 7.347/1985); e (V) *coisa julgada* – por se tratar de uma ação civil pública, a decisão fará a coisa julgada *erga omnes*, conforme o art. 16 da Lei nº 7.347/1985.

Mostra-se importante asseverar que as sentenças de improcedência ou de carência de ação proferidas na demanda coletiva em questão *estão sujeitas ao reexame necessário* (previsto no art. 496 do atual CPC), por imperativo do art. 19 da Lei nº 4.717/1965, o qual não é aplicável somente às ações populares, mas a todas as ações que compõem o microsistema processual coletivo²⁷. Usando este mesmo raciocínio, o Superior Tribunal de Justiça, recentemente, decidiu que estão sujeitas ao reexame necessário as sentenças de improcedência nas ações de improbidade administrativa (STJ. 2ª Seção. Emb. de Diverg. em Resp nº 1.220.667-MG (2014/0294745-7). Rel. Min. Herman Benjamin. De 24/05/2017).

²⁵Ibid., p. 587-606.

²⁶Ibidem, p. 39. Nota 3.

²⁷Guia de Atuação do CMA – MPSC. 100 perguntas sobre a lei anticorrupção. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/ministerio-publico-de-santa-catarina-lanca-guia-sobre-leianticorruptao>>. Acesso em: 12 out. 2017.

Digna de registro é a possibilidade de uso nesta ação, máxime na fase de cumprimento de sentença, do *Incidente de Desconsideração da Personalidade Jurídica* previsto nos Arts. 133 a 137 do novo Código de Processo Civil, visando à aplicação judicial da *Disregard Doctrine* para chegar-se ao patrimônio dos sócios e/ou representantes da pessoa jurídica, caso necessário, a fim de assegurar a plena reparação dos danos causados.

Finalmente, cabe afirmar, consoante a norma do art. 25 da Lei n° 12.846/2013, que a pretensão de condenar as pessoas formais (e naturais) nas sanções nela dispostas *prescreve em 5 (cinco) anos*, contados da data da ciência do ilícito ou quando se tratar de ilícito permanente ou continuado, do dia em que tiver cessado. Contudo, faz-se imperioso lembrar, mais uma vez com arrimo em Sanches e Souza, que esse prazo prescricional não se aplica à obrigação de ressarcir o dano ao erário (até porque não se trata de sanção propriamente dita), a qual é imprescritível, conforme o art. 37, §5°, da Lei Maior de 1988²⁸.

Considerações finais

Conclui-se que a Lei Anticorrupção consiste em uma legislação inovadora e que veio a lume para diminuir a dificuldade até então existente no ordenamento pátrio em responsabilizarem-se, de forma eficaz, as pessoas coletivas privadas que cometiam atos de corrupção.

Apresentou-se, nesse estudo, de maneira breve e exemplificativa, o papel que Ministério Público Estadual pode desempenhar na seara da Lei n° 12.846/2013. Entende-se que é fundamental ao *Parquet* melhor conhecer os instrumentos trazidos pela novel lei e identificar suas possíveis formas de atuação (cujo aprofundamento será objeto de outros trabalhos), para que possa exercer com eficiência a sua função institucional de tutelar o patrimônio público e, com isso, diminuir a corrupção endêmica que vive no Brasil.

²⁸Ibidem, p. 159. Nota 3.

Referências

ARAÚJO, Kleber Martins de. Processo administrativo de responsabilização. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). *Lei anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à lei anticorrupção: Lei 12.846/2013*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei 12.846/2013. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília. n. 4, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei n. 12.846 de 2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee. *Lei anticorrupção empresarial*. Salvador: JusPodivm, 2017.

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. *Comentários sobre a lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016.

GARCIA, Emerson. *A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial incidência no âmbito da Lei n° 8.429/1992*. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/1745-a-consensualidade-no-direitosancionador-brasileiro-potencial-incidencia-no-ambito-da-lei-n-8-429-1992.html>>. Acesso em: 30 set. 2017.

GUIA de Atuação do CMA – MPSC. *100 perguntas sobre a lei anticorrupção*. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/ministerio-publico-de-santa-catarina-lanca-guia-sobre-lei-anticorruptao>>. Acesso em: 12 out. 2017.

HEINEN, Juliano. *Comentários à lei anticorrupção: Lei n° 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei n. 12.846/2013 (lei anticorrupção)*. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/74125>>. Acesso em: 10 out. 2017.

PIMENTEL FILHO, André. Comentários aos artigos 1º ao 4º da lei anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). *Lei anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. Responsabilização judicial da pessoa jurídica na lei anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós de; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (Orgs.). *Lei anticorrupção e temas de compliance*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.