

**COLEÇÃO SER PAULISTA**

# **MANUAL DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO**

**ATUALIZADO COM O  
DECRETO NO. 69.588/2025 E  
RESOLUÇÃO CGE NO. 33/2025**

**CONTROLADORIA GERAL  
DO ESTADO DE SÃO PAULO**



COLEÇÃO **SER** PAULISTA  
Vol III

# Manual de Processo Administrativo de Responsabilização

Atualizado de acordo com o Decreto n. Decreto n.  
69.588, de 2025, e Resolução CGE n. 33, de 2025



Controladoria Geral do Estado de São Paulo  
Governo do Estado de São Paulo

**Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda**  
Controlador Geral do Estado

**Roberto Cesar de Oliveira Viegas**  
Controlador Geral do Estado Adjunto

**Daniel da Silva Lima**  
Subsecretário de Gestão Corporativa

**Marcos Lindenmayer**  
Corregedor Geral do Estado

**Valmir Gomes Dias**  
Ouvidor Geral do Estado

**José Marcelo Castro de Carvalho**  
Auditor Geral do Estado

**Mônica Galvonas Apuzzo Miyaura**  
Subsecretária de Integridade Pública e Privada do Estado

**Márcio Denys Pessanha Gonçalves**  
Subsecretário de Combate à Corrupção

**Coordenação e supervisão:**  
Marcos Lindenmayer

**Colaboraram neste volume:**

Alexandre Lucas Veltroni, Ana Lúcia de Paula Cintra,  
Giovana Apuzzo Zappalá, Joelma Juliana Araujo de Melo,  
Julio César Aguera de Oliveira, Julio César Campos Ferreira,  
Karin Andrade Zeppellini, Marcos Lindenmayer, Maria  
Fernanda Segatin Prestupa, Renato da Cruz, Saulo Alves  
Freitas

COLEÇÃO **SER** PAULISTA  
Vol III

# Manual de Processo Administrativo de Responsabilização

Atualizado de acordo com o Decreto n. Decreto n.  
69.588, de 2025, e Resolução CGE n. 33, de 2025

São Paulo  
2025



## Introdução

Este manual compõe o terceiro volume da Coleção Ser Paulista, que reúne conjunto de Guias e Manuais que buscam desenvolver um ferramental teórico, técnico e prático para a melhoria das capacidades de prevenção, detecção e sanção de condutas antiéticas ou ilícitas no âmbito da Administração Pública paulista.

Neste volume, temos como objetivo geral contribuir para a uniformização dos entendimentos e práticas entre os agentes públicos envolvidos na condução de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR), evitando disparidades interpretativas que possam comprometer a segurança jurídica ou a isonomia no tratamento das empresas investigadas. A padronização das etapas procedimentais — desde o juízo de admissibilidade até a dosimetria da sanção e os critérios de avaliação de programas de integridade — promovendo a previsibilidade e coerência no exercício da função sancionadora do Estado.

Deste modo, o presente manual visa a sistematizar os procedimentos relacionados à responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, notadamente no âmbito da aplicação da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção) e dos regulamentos correlatos, como o Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025 e Resolução CGE n. 33, de 16 de setembro de 2025.

A Coleção Ser Paulista reúne os esforços de orientação da Controladoria Geral do Estado, como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo estadual, denominado Sistema de Ética e Responsabilização Paulista (SER Paulista). Por meio de materiais redigidos de forma clara e descomplicada, a coleção deverá

percorrer os diversos eixos de aprendizado que compõem as atividades correcionais, oferecendo parâmetros de atuação para servidores e servidoras que queiram se aprofundar em temas como apuração e responsabilização administrativas.

Desejamos a todos uma boa leitura.

# Sumário

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| I - Antecedentes e objetivos da Lei Anticorrupção.....                        | 15 |
| II - Instância de responsabilização por atos de corrupção.....                | 21 |
| 2.1. INSTÂNCIA PENAL.....                                                     | 21 |
| 2.2. INSTÂNCIA CÍVEL.....                                                     | 22 |
| 2.3. INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA.....                                            | 24 |
| III - Princípios aplicáveis ao Processo Administrativo de Responsabilização.. | 27 |
| 3.1. PRINCÍPIOS GERAIS.....                                                   | 27 |
| 3.1.1. Legalidade.....                                                        | 27 |
| 3.1.2. Impessoalidade.....                                                    | 28 |
| 3.1.3. Moralidade.....                                                        | 28 |
| 3.1.4. Razoabilidade.....                                                     | 29 |
| 3.1.5. Proporcionalidade.....                                                 | 30 |
| 3.1.6. Finalidade.....                                                        | 30 |
| 3.1.7. Supremacia do Interesse Público.....                                   | 31 |
| 3.1.8. Motivação dos Atos Administrativos.....                                | 32 |
| 3.2. PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS.....                                              | 33 |
| 3.2.1. Princípio do Dever de Apuração.....                                    | 33 |
| 3.2.2. Princípio do Contraditório e Ampla Defesa.....                         | 34 |
| 3.2.3. Princípio da Boa-fé Processual.....                                    | 35 |
| 3.2.4. Princípio da Responsabilidade Objetiva.....                            | 36 |
| IV - O Sujeito Passivo do Ato Lesivo.....                                     | 39 |
| 4.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL.....                                      | 39 |
| 4.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTRANGEIRA.....                                   | 40 |
| 4.2.1. Atos lesivos transnacionais.....                                       | 41 |
| 4.2.2. O suborno e demais atos lesivos transnacionais.....                    | 42 |
| V - O Sujeito Ativo do Ato Lesivo.....                                        | 45 |
| 5.1. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO.....                                  | 46 |
| 5.2. SOCIEDADES EMPRESÁRIAS.....                                              | 47 |
| 5.3. SOCIEDADES SIMPLES.....                                                  | 48 |
| 5.4. FUNDAÇÕES.....                                                           | 48 |
| 5.5. PARTIDOS POLÍTICOS E SUAS FUNDAÇÕES.....                                 | 49 |
| 5.6. ASSOCIAÇÕES DE ENTIDADES OU DE PESSOAS.....                              | 50 |
| 5.7. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....                                                | 51 |
| 5.8. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP.....        | 51 |
| 5.9. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGs.....                              | 52 |
| 5.10. SOCIEDADES DE FATO.....                                                 | 52 |
| 5.11. SOCIEDADES E ASSOCIAÇÕES ESTRANGEIRAS.....                              | 53 |

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| 5.12. EXCEÇÕES.....                                          | 54 |
| 5.12.1. Empresário individual.....                           | 54 |
| 5.12.2. Pessoas Jurídicas de Direito Público.....            | 55 |
| 5.12.3. Organizações internacionais imunes por tratados..... | 56 |

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| VI-A Responsabilidade Objetiva..... | 57 |
|-------------------------------------|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| VII - Os Atos Lesivos..... | 59 |
|----------------------------|----|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.1. Art. 5º, I: Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceiros a ele relacionados.....                                                                                                                                             | 61 |
| 7.2. Art. 5º, II: Comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção.....                                                                                                                         | 66 |
| 7.3. Art. 5º, III: Comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa, física ou jurídica, para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.....                                                                                      | 66 |
| 7.4. Art. 5º, IV: Atos lesivos relacionados a tocante a licitações e contratos....                                                                                                                                                                                                         | 67 |
| 7.4.1. Art. 5º, IV, “a”: Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público.....                                                                                                                     | 67 |
| 7.4.2. Art. 5º, IV, “b”: Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público.....                                                                                                                                                               | 68 |
| 7.4.3. Art. 5º, IV, “c”: Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo.....                                                                                                                                                       | 69 |
| 7.4.4. Art. 5º, IV, “d”: Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente                                                                                                                                                                                                             | 69 |
| 7.4.5. Art. 5º, IV, “e”: Criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo.....                                                                                                                            | 71 |
| 7.4.6. Art. 5º, IV, “f”: Obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais..... | 71 |
| 7.4.7. Art. 5º, IV, “g”: Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.....                                                                                                                                                  | 72 |
| 7.5. Art. 5º, V: Dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.....                                  | 73 |
| 7.6. Interface entre os atos lesivos previstos na LAC e as infrações previstas na NLLC.....                                                                                                                                                                                                | 74 |

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| VIII-Competência para apurar..... | 77 |
|-----------------------------------|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 8.1.COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA..... | 77 |
|---------------------------------|----|

8.1.1. Condições objetivas para a apuração de atos lesivos ou instauração de PAR nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do

|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Estado de São Paulo.....                                                                                          | 77        |
| 8.1.2. Casos de delegação de competência.....                                                                     | 78        |
| 8.2. COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO.....                                               | 78        |
| <b>IX - Etapas do Processo Administrativo de Responsabilização.....</b>                                           | <b>81</b> |
| 9.1. INSTAURAÇÃO.....                                                                                             | 81        |
| 9.2. CONSTITUIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO PROCESSANTE.....                                                      | 82        |
| 9.2.1. Impedimento.....                                                                                           | 82        |
| 9.2.2. Suspeição.....                                                                                             | 84        |
| 9.3. INSTRUÇÃO PROCESSUAL.....                                                                                    | 86        |
| 9.3.1. Plano de Trabalho.....                                                                                     | 86        |
| 9.3.2. Comunicações processuais.....                                                                              | 86        |
| 9.3.2.1. Citação da Pessoa Jurídica.....                                                                          | 86        |
| 9.3.2.2. Intimação.....                                                                                           | 88        |
| 9.3.2.3. Revelia.....                                                                                             | 88        |
| 9.3.3. Preclusão.....                                                                                             | 89        |
| 9.3.4. Contagem dos prazos.....                                                                                   | 89        |
| 9.4. PRODUÇÃO DE PROVAS.....                                                                                      | 89        |
| 9.4.1. Liberdade na produção de provas.....                                                                       | 90        |
| 9.4.2. Valoração da prova.....                                                                                    | 90        |
| 9.4.3. Ônus da prova.....                                                                                         | 91        |
| 9.4.4. Tipos de provas admissíveis.....                                                                           | 91        |
| 9.4.4.1. Prova documental.....                                                                                    | 91        |
| 9.4.4.2. Prova testemunhal.....                                                                                   | 92        |
| 9.4.4.3. Provas Periciais.....                                                                                    | 93        |
| 9.4.4.4. Confissão.....                                                                                           | 94        |
| 9.4.4.5. Relatórios de órgão de controle.....                                                                     | 94        |
| 9.4.4.6. Informações protegidas por sigilo.....                                                                   | 95        |
| 9.4.4.6.1. Sigilo Fiscal.....                                                                                     | 95        |
| 9.4.4.6.2. Sigilo Bancário.....                                                                                   | 96        |
| 9.4.4.6.3. Sigilo telemático e de comunicações (interceptação e sigilo telefônico).....                           | 98        |
| 9.4.4.6.3.1. Monitoramento de e-mail corporativo de servidor público.....                                         | 99        |
| 9.4.4.7. Prova emprestada.....                                                                                    | 100       |
| 9.4.4.8. Indícios e Presunções.....                                                                               | 101       |
| 9.5. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA.....                                                               | 102       |
| 9.6. RELATÓRIO FINAL.....                                                                                         | 104       |
| 9.7. ALEGAÇÕES FINAIS.....                                                                                        | 106       |
| 9.8. ANÁLISE DE REGULARIDADE E DE MÉRITO DO PAR.....                                                              | 107       |
| 9.9. ANÁLISE JURÍDICA DO PAR.....                                                                                 | 108       |
| 9.10. DECISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO.....                                                | 109       |
| 9.10.1. Autoridade competente.....                                                                                | 109       |
| 9.10.2. Vinculação relativa ao relatório da comissão e à Nota Técnica de análise de regularidade e de mérito..... | 110       |

|                                              |     |
|----------------------------------------------|-----|
| 9.10.3. Comunicação da Decisão Final.....    | 111 |
| 9.10.4. Comunicação aos Órgãos Externos..... | 111 |
| 9.11. RECURSOS.....                          | 111 |
| 9.11.1. Pedido de Reconsideração.....        | 112 |
| 9.11.2. Recurso Hierárquico.....             | 112 |
| 9.12. PREVENÇÃO DE NULIDADES NO PAR.....     | 113 |

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| X - Repercussões da Consensualidade no Processo Administrativo de Responsabilização..... | 115 |
| 10.1. ACORDO DE LENIÊNCIA.....                                                           | 116 |
| 10.2. TERMO DE COMPROMISSO.....                                                          | 117 |

|                                                                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| XI - As Sanções Administrativas na Lei Anticorrupção e sua Aplicação.....                                                                                                                             | 119 |
| 11.1. APLICAÇÃO ISOLADA OU CUMULATIVA DAS SANÇÕES DA LAC....                                                                                                                                          | 121 |
| 11.2. CÁLCULO DA SANÇÃO DE MULTA.....                                                                                                                                                                 | 122 |
| 11.2.1. Roteiro de cálculo da sanção de multa.....                                                                                                                                                    | 122 |
| 11.2.2. Definição de base de cálculo.....                                                                                                                                                             | 123 |
| 11.2.2.1. Identificação do faturamento bruto.....                                                                                                                                                     | 123 |
| 11.2.2.2. Formas de obtenção do valor do faturamento bruto anual....                                                                                                                                  | 123 |
| 11.2.2.2.1. Obtendo o faturamento bruto com base no Demonstrativo de Resultados do Exercício.....                                                                                                     | 124 |
| 11.2.2.2.2. Obtendo o faturamento bruto por meio de outras fontes.....                                                                                                                                | 125 |
| 11.2.2.2.3. Impossibilidade de utilização do critério do valor do faturamento bruto.....                                                                                                              | 126 |
| 11.2.3. Definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo.....                                                                                                                               | 126 |
| 11.2.3.1. Parâmetros agravantes.....                                                                                                                                                                  | 127 |
| 11.2.3.1.1. Concurso de atos lesivos.....                                                                                                                                                             | 127 |
| 11.2.3.1.2. Tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica.....                                                                                                              | 128 |
| 11.2.3.1.3. Interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada.....                                                                                                       | 130 |
| 11.2.3.1.4. Situação econômica da pessoa jurídica apresentar índice de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR..... | 130 |
| 11.2.3.1.4.1. Índice de Solvência Geral (ISG).....                                                                                                                                                    | 131 |
| 11.2.3.1.4.2. Índice de Liquidez Geral (ILG).....                                                                                                                                                     | 131 |
| 11.2.3.1.4.3. Lucro Líquido.....                                                                                                                                                                      | 131 |
| 11.2.3.1.5. Reincidência, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo artigo.....                                                                                                     | 133 |
| 11.2.3.1.6. Contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres.....                                                                                                              | 133 |
| 11.2.3.2. Parâmetros atenuantes.....                                                                                                                                                                  | 134 |
| 11.2.3.2.1. Não consumação do fato.....                                                                                                                                                               | 134 |
| 11.2.3.2.2. Inexistência ou devolução espontânea da vantagem auferida decorrente do ato.....                                                                                                          | 136 |

|                                                                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11.2.3.2.3. Colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo.....                                                                  | 136 |
| 11.2.3.2.4. Admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo.....                                                          | 137 |
| 11.2.3.2.5. Existência e aplicação de programa de integridade.....                                                                                              | 138 |
| 11.2.4. Cálculo da multa preliminar.....                                                                                                                        | 138 |
| 11.2.4.1. Situações especiais: ausência de todos os parâmetros agravante e atenuantes ou resultado das operações de soma e subtração igual ou menor a zero..... | 138 |
| 11.2.5. Limites mínimo e máximo do valor da multa.....                                                                                                          | 139 |
| 11.2.5.1. Cálculo do valor da vantagem auferida ou pretendida.....                                                                                              | 140 |
| 11.2.6 Calibragem da multa preliminar.....                                                                                                                      | 142 |
| 11.2.6.1. Adequação aos limites mínimos e máximos.....                                                                                                          | 142 |
| 11.2.6.2. Aplicação do princípio do non bis in idem.....                                                                                                        | 143 |
| 11.3. PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA.....                                                                                                    | 144 |

## XII - A execução das sanções do Processo Administrativo de Responsabilização..... 147

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12.1. FLUXO DE EXECUÇÃO DA MULTA.....                                                               | 147 |
| 12.1.1. Cenário 1: Pagamento da multa dentro do prazo (até 30 dias após a sentença definitiva)..... | 147 |
| 12.1.2. Cenário 2: Não pagamento da multa.....                                                      | 149 |
| 12.2. FLUXO DE EXECUÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO.....                                | 149 |
| 12.2.1. Requisitos da publicação extraordinária da condenação.....                                  | 149 |
| 12.2.1.1. Meio de comunicação de grande circulação.....                                             | 150 |
| 12.2.1.2. Edital no estabelecimento.....                                                            | 150 |
| 12.2.1.3. Sítio eletrônico.....                                                                     | 150 |
| 12.3. CADASTRO DE SANÇÕES.....                                                                      | 150 |
| 12.3.1. Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)..                                | 152 |
| 12.3.2. Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).....                                           | 153 |
| 12.3.3. Consulta ao CEIS/CNEP – Portal da Transparência.....                                        | 154 |

## XIII - O Princípio da Publicidade aplicado ao Processo Administrativo de Responsabilização..... 155

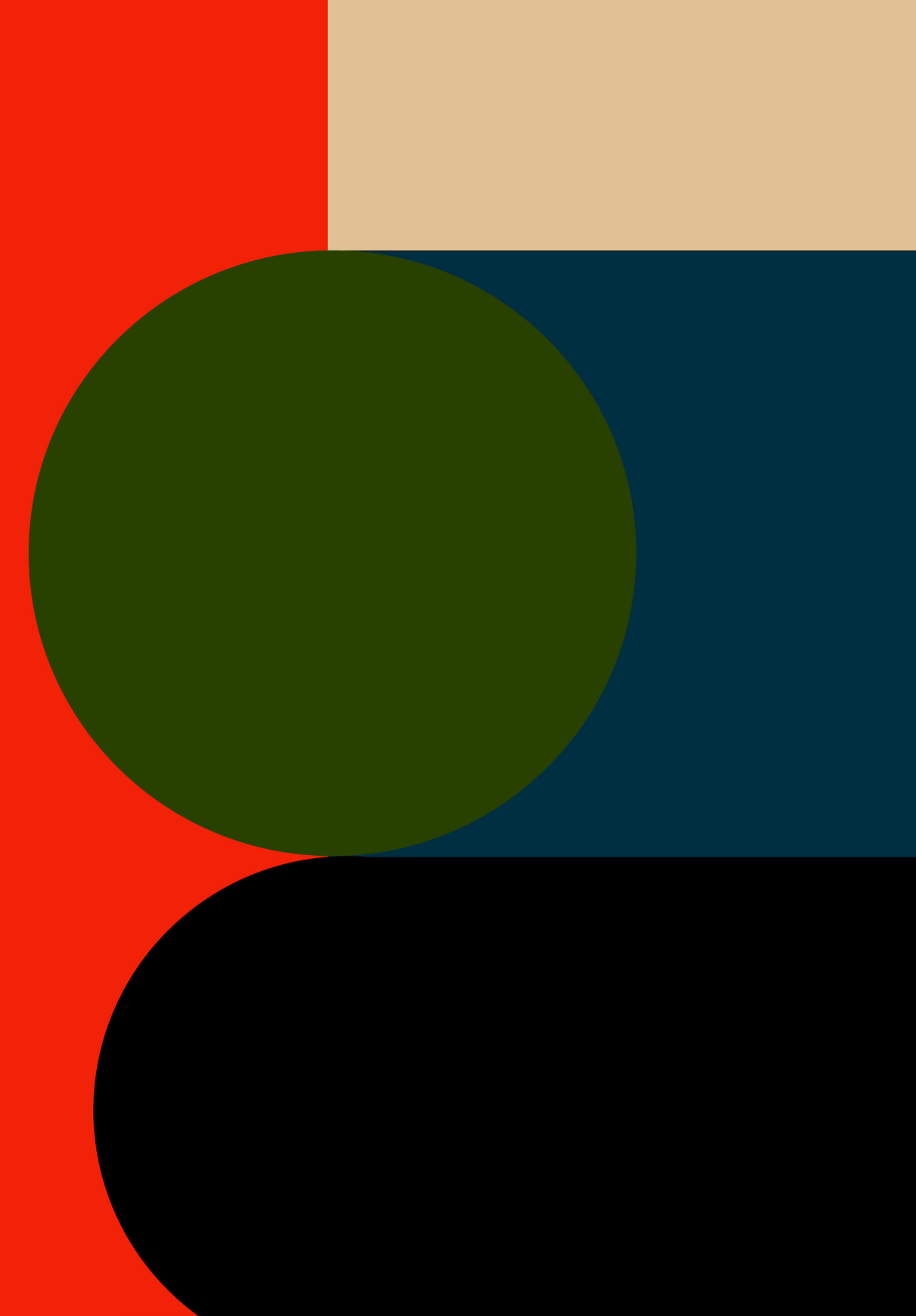
## XIV - Medidas Judiciais Previstas na Lei Anticorrupção..... 157

## XV - Prescrição na Lei Anticorrupção..... 159

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| 15.1. PRESCRIÇÃO NAS LEIS FEDERAIS DE LICITAÇÕES..... | 159 |
| 15.2. PRESCRIÇÃO NA LEI ANTICORRUPÇÃO.....            | 160 |

## XVI - Reabilitação da Pessoa Jurídica Sancionada..... 161

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| ANEXOS.....                                      | 163 |
| Anexo I - Modelo de Portaria de Instauração..... | 165 |
| Anexo II - Modelo de Plano de Trabalho.....      | 166 |
| Anexo III - Modelo de Mandado de Citação.....    | 168 |
| Anexo IV - Modelo de Intimação.....              | 171 |
| Anexo V - Modelo de Relatório Final.....         | 172 |
| Anexo VI - Modelo de Comunicação da Decisão..... | 182 |
| Referências.....                                 | 185 |





# I Antecedentes e objetivos da Lei Anticorrupção

**A** edição da Lei federal nº 12.846, de 2013, a LAC, não foi um evento isolado, mas sim o reflexo de uma evolução gradual, impulsionada por uma crescente conscientização sobre a necessidade de responsabilizar empresas por atos ilícitos contra a administração pública, de forma tempestiva e efetiva. Para que isso fosse possível, foi necessária a superação de paradigmas antigos que analisavam o fenômeno da corrupção unicamente desde a perspectiva burocrática, como se onde houvesse um corrupto não houvesse, também um corruptor.

Este processo de tomada de consciência pode ser traçado desde o início de nossa República, e se desenvolveu por meio de diversas legislações e entendimentos jurídicos tendo a LAC como um de seus últimos desdobramentos.

O problema da corrupção desde muito cedo esteve na agenda de preocupações da sociedade brasileira, que sobre ele se debruçou, em diferentes momentos históricos, a fim de investigar as causas e propor diferentes soluções. Os primeiros estudiosos a esmiuçar a questão de maneira mais pormenorizada datam dos anos 1930. Autores como Faoro (2003), Buarque de Holanda (1995) e Leal (2012), alinhados a uma vertente de estudos hoje denominada de “modernização”, tinham o patrimonialismo como conceito central, sendo a corrupção o resultado de arranjos institucionais herdados de períodos coloniais, nos quais predominavam relações de dominação legitimadas pela tradição, e não por um paradigma racional-legal.

Para superar este primitivismo, supostamente causa da corrupção no Estado Brasileiro, testemunhou-se um conjunto grande de reformas burocráticas nos anos 1930, e o desenvolvimento de um corpo burocrático técnico.

A partir dos anos 1990, este paradigma sofreria profundas alterações. O problema da corrupção passou a pautar a agenda internacional, e autores alinhados ao neoinstitucionalismo, como Rose-Ackerman (1978), passaram a propor uma interpretação da corrupção como um fenômeno relacionado ao rent-seeking. Para esta autora, os diferentes atores acabariam tendo seu comportamento orientado pelo conjunto de incentivos criados pelo contexto institucional que os envolve. Assim, a corrupção nasceria da existência de situações de com-

petição entre atores autointeressados que buscam por meios lícitos ou ilícitos subverter decisões coletivas em seu benefício pessoal.

Apesar de o ambiente econômico desempenhar um papel fundamental nesta interpretação, que inspiraria no Brasil a chamada Nova Administração Pública e as reformas administrativas dos anos 1990, o receituário de combate à corrupção continuava focando nos agentes públicos, que tomavam decisões, em nome da coletividade, de forma muitas vezes a se beneficiar ilegitimamente. Assim testemunhamos a partir deste momento um acirramento das atividades de controle, vigilância e punição de agentes como meio de promover o aumento dos custos das atividades de corrupção e levar ao desestímulo condutas ímprobas. Em conjunto com estas iniciativas, vemos o surgimento de uma sociedade civil organizada e cada vez mais atenta, uma proliferação de canais de controle e participação social e uma ampliação dos mecanismos de transparência da gestão.

A Lei federal nº 8.429, de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), surge neste contexto, ao dispor sobre a tutela judicial da probidade, que era tratada no § 4º do artigo 37 da Constituição Federal:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A LIA detalhava as sanções civis, administrativas e penais para os agentes públicos e terceiros que, de alguma forma, participassem ou se beneficiassem de atos de improbidade, dividindo-os em atos que implicavam enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentatórios contra os princípios da Administração.

Em sua redação original, a LIA não previu de forma expressa a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa. Em razão disso, intenso debate jurídico se instalou a fim de que se compreendesse se a expressão “terceiros” trazidos pela lei poderia albergar a pessoa jurídica. Em que pese as vozes em contrário, a jurisprudência do STJ passou a pender para a interpretação segundo a qual tal conceito permitiria que pessoas jurídicas fossem submetidas à LIA. Este momento mostra-se bastante relevante para a construção do sistema de combate à corrupção no Brasil, que pela primeira vez passa a contar com instrumentos jurídicos para sancionar tanto o agente corrupto quanto o corruptor.

Isso porque, mantivesse seu foco exclusivamente na pessoa física, a LIA alcançaria apenas o administrador ou sócio que se beneficiava do ato de improbidade, mas não a pessoa jurídica em si. As empresas, muitas vezes, continuavam operando com impunidade, mesmo após o envolvimento de seus diretores em esquemas de corrupção.

Ao final, a reforma da LIA promovida pela Lei nº 14.230, de 2021, viria a deixar clara a sua aplicação a estes casos, quando passou a admitir expressamente a

aplicação das penas da lei a pessoas jurídicas que recebessem recursos públicos por meio da celebração de ajustes com a administração pública.

Mesmo assim, a LIA ainda apresentava problemas bastante relevantes para a sua instrumentalização adequada aos casos em que terceiros fossem pessoas jurídicas. A primeira diz respeito à dificuldade de prova: em empresas complexas, com múltiplas camadas de gestão, pode ser difícil atribuir a intenção (dolo) diretamente à pessoa jurídica. Uma segunda dizia respeito à limitação das sanções, que não eram vistas como proporcionais ao dano causado por grandes corporações. A estes aspectos, soma-se a questão da percepção social de impunidade, resultado da tempestividade própria da tutela judicial.

Se internamente o Brasil começara a endereçar o tema de modo mais contundente, no plano internacional não foram poucos os pactos internacionais firmados e ratificados que dispunham sobre a necessidade de políticas efetivas de combate à corrupção. Esse é o caso, por exemplo, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em transações Comerciais Internacionais, de 1997, do Plano Anticorrupção do G-20, de 2018, e da Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996. À necessidade de posicionar-se internacionalmente favorável às pautas anticorrupção se seguiria uma longa fatura que, nesse caso, se materializaria em extensa lista de recomendações dos mecanismos internacionais de monitoramento dos pactos – os quais cobrariam a criação de um marco normativo mais efetivo.

A LAC, de iniciativa do Poder Executivo federal, buscou preencher a lacuna remanescente no sistema de combate à corrupção brasileiro, tendo como fundamento constitucional o mesmo § 4º do artigo 37 da Constituição Federal que serve de amparo à LIA. Ela estabelece a responsabilização objetiva administrativa e civil da pessoa jurídica por atos lesivos à Administração Pública, sejam eles cometidos no Brasil ou no exterior.

A LAC apresenta algumas importantes respostas aos desafios experimentados na implementação da LIA. A primeira é a adoção da chamada responsabilidade objetiva da pessoa jurídica. Isto significa que, para que a empresa seja punida, não é mais necessário comprovar que seus diretores agiram com dolo ou culpa. O simples fato de um ato de corrupção ter sido cometido em seu benefício ou interesse já é suficiente para a aplicação das sanções.

Esta não é, todavia, uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Antes da Lei Anticorrupção, o ordenamento jurídico brasileiro já havia introduzido um modelo de responsabilização mais rigoroso em outras áreas. A Lei de Crimes Ambientais (Lei federal nº 9.605, de 1998) foi pioneira ao estabelecer a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes contra o meio ambiente. Esta legislação foi um passo fundamental porque rompeu com o tradicional conceito de que “pessoa jurídica não pratica crime”. A responsabilização ambiental da empresa passou a

ser objetiva (bastando o dano ao meio ambiente, independentemente de dolo ou culpa), abrindo caminho para o princípio que seria a base da Lei Anticorrupção.

Esse novo regime de responsabilização transformou a forma como as empresas lidam com a corrupção, incentivando a adoção de programas de integridade (compliance) robustos, que servem para prevenir, detectar e remediar atos ilícitos. Esta é uma segunda resposta importante dada pela LAC aos desafios identificados até então: o foco unicamente na repressão como mecanismo de desestímulo às práticas ilícitas não era suficiente para conseguir influenciar o desenvolvimento de uma cultura empresarial íntegra e um ambiente saudável de negócios. A ênfase nos planos de integridade, que seria refletida posteriormente na redação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 2021), visa, justamente, a criar incentivos positivos para que empresas hajam de maneira cada vez mais ética. A existência de um programa de integridade efetivo pode, inclusive, atenuar as sanções aplicadas.

Assim, a LAC não tem por objetivo somente a repressão das práticas empresariais contrárias à integridade e à moralidade administrativa, mas também a promoção de um ambiente institucional pautado na ética e na transparência. Esta preocupação também se reflete na adoção de mecanismos de consensualidade na sua aplicação, mais notavelmente no caso do Acordo de Leniência.

A Lei Anticorrupção abre espaço para a colaboração entre a Administração Pública e as empresas. Essa nova dinâmica permite que, por meio de acordos, as empresas possam mitigar suas penalidades em troca de uma cooperação efetiva na investigação de atos ilícitos. Essa abordagem é crucial para aprimorar a eficácia das investigações e recuperar ativos desviados.

Um dos instrumentos mais importantes dessa nova roupagem é o Acordo de Leniência que, embora já fosse previsto na Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884/1994, e posteriormente a Lei nº 12.529/2011), a LAC adaptou essa figura jurídica para o contexto das práticas de corrupção. Na área concorrencial, o foco é coibir cartéis e outras condutas anticompetitivas. Já na esfera anticorrupção, o Acordo de Leniência visa a dismantelar esquemas complexos de corrupção que envolvem a Administração Pública, permitindo que as empresas que voluntariamente confessam sua participação e colaboram com as investigações recebam benefícios, como a isenção ou a redução de sanções.

A principal finalidade do acordo de leniência, sob a ótica da Lei Anticorrupção, é promover a alavancagem investigativa. Ao firmar um acordo, a empresa se compromete a fornecer informações detalhadas, provas e documentos que ajudem a identificar outros envolvidos (inclusive agentes públicos e outras empresas), além de auxiliar na recuperação dos valores desviados. Sem essa ferramenta, muitas vezes seria difícil para o Estado, sozinho, desvendar esquemas que operam nas sombras. O Acordo, portanto, transforma o infrator em um aliado da investigação, acelerando o processo e aumentando as chances de sucesso.

Essa introdução da consensualidade e a nova forma de Acordos de Leniência não

apenas facilitam o combate à corrupção, mas também incentivam a correção de condutas. Para firmar o Acordo, a empresa não só precisa confessar e colaborar, mas também deve implementar ou aperfeiçoar seu programa de integridade (compliance), garantindo que práticas ilícitas não se repitam no futuro. O Acordo se torna um incentivo para que as empresas invistam em controles internos e em uma cultura de ética, contribuindo para um ambiente de negócios mais íntegro e transparente.

Finalmente, como terceira resposta, aos desafios identificados nos anos anteriores, a lei cria uma tutela administrativa da probidade, por meio do Processo Administrativo de Responsabilização. Isso significa que a própria Administração passa a poder processar e sancionar as pessoas jurídicas que cometem atos lesivos. A lei introduz um regime jurídico próprio de responsabilização permitindo a aplicação de sanções administrativas (como multas e publicação extraordinária da decisão condenatória) e medidas judiciais (como dissolução compulsória da empresa), mesmo que a responsabilização individual dos agentes ainda esteja em apuração.



# II

# Instância de responsabilização por atos de corrupção

## 2.1. INSTÂNCIA PENAL

O Código Penal quando prevê sobre Crimes contra a Administração Pública em Geral, não elenca em nenhum dos tipos penais a pessoa jurídica como sujeito ativo da prática de crime.

No Brasil, a responsabilidade penal da pessoa jurídica é admitida exclusivamente em duas hipóteses previstas na Constituição. Em casos de atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular (artigo 173, § 5º) e em casos de ilícitos contra o meio ambiente, conforme dispõe o artigo 225, §3º. Fora destas hipóteses constitucionalmente previstas, prevalece a regra de que apenas pessoas físicas podem ser responsabilizadas criminalmente.

A LAC não possui natureza penal e tampouco pode servir de fundamento para a imputação criminal de pessoas jurídicas. No entanto, os mesmos fatos que ensejam responsabilização administrativa ou cível nos termos da LAC podem ser objeto de persecução penal contra pessoas físicas, tais como sócios, dirigentes ou empregados da empresa envolvida.

Nesse sentido, a Lei Anticorrupção dialoga com a jurisdição criminal em diversos aspectos práticos e procedimentais, possibilitando cooperação entre instâncias. Destacam-se, nesse sentido:

**Compartilhamento de provas:** elementos informativos colhidos em inquéritos policiais ou ações penais podem subsidiar o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) e vice-versa, desde que respeitados o contraditório, a ampla defesa e a integridade da cadeia de custódia da prova;

**Instrumentos consensuais:** a colaboração premiada, própria do processo penal, e o Acordo de Leniência, previsto na LAC (art. 16), podem coexistir e se complementar, contribuindo para o esclarecimento dos fatos e a responsabilização de outros envolvidos; e

**Efeitos vinculantes** da sentença penal condenatória: nos termos do art. 935 do Código Civil, a sentença penal transi-

tada em julgado vincula a instância administrativa quanto à existência do fato e à autoria, impedindo rediscussões nesses pontos.

Esse entendimento está consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme expressa o enunciado da Súmula 525:

“A sentença penal condenatória transitada em julgado, que reconhece a materialidade e autoria do fato, faz coisa julgada na esfera cível e administrativa, impedindo rediscussão sobre esses elementos.” (REsp 1.147.595/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Dje 27/4/2011)

Esse modelo de atuação coordenada entre esferas – penal, administrativa e cível – fortalece a efetividade do combate à corrupção, ao mesmo tempo em que respeita os limites constitucionais da responsabilização penal no ordenamento jurídico brasileiro.

## 2.2. INSTÂNCIA CÍVEL

A LAC, embora seja comumente associada à esfera administrativa em razão da disciplina dos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR), também possui efeitos e aplicação no âmbito da instância cível, conforme expressamente previsto em seu artigo 1º. Trata-se, portanto, de diploma de natureza híbrida, que possibilita a responsabilização da pessoa jurídica tanto no plano administrativo quanto judicial.

No plano civil, a principal consequência da responsabilização é a obrigação de reparação integral do dano causado ao erário em decorrência da prática de atos ilícitos previstos no artigo 5º da Lei. Essa responsabilização independe da aplicação de sanções administrativas e pode ser buscada judicialmente pelo Estado, inclusive por meio de Ações Cíveis Públicas (ACP) ou outros instrumentos processuais próprios.

Além disso, a LAC prevê a possibilidade de o Ministério Público e as Advocacias Públicas ajuizarem demandas para cobrança judicial da multa administrativa, quando não houver pagamento espontâneo, e para a execução de cláusulas de Acordo de Leniência descumpridas pela pessoa jurídica signatária. Assim, a atuação judicial assume papel relevante não apenas na efetivação das sanções aplicadas na esfera administrativa, mas também na tutela do patrimônio público, por meio da responsabilização civil e da reparação de danos.

A atuação judicial, ademais, não se limita à cobrança de valores, podendo envolver medidas cautelares ou antecipatórias, como o bloqueio de bens, de modo a assegurar a futura recomposição dos prejuízos causados ao Estado.

Enquanto a LIA se concentra na responsabilização subjetiva de agentes públicos e particulares por atos ímprobos, exigindo a comprovação de dolo específico, a LAC

dirige-se à pessoa jurídica. A LIA abarca condutas mais amplas — como o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e a violação a princípios da Administração Pública — e prevê sanções que incluem ressarcimento ao erário, perda da função pública, suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público. Já a LAC possui foco mais restrito, dirigido a atos de corrupção e fraudes em licitações e contratos, com sanções próprias, como multa de até 20% do faturamento bruto, publicação da decisão condenatória e dissolução compulsória da pessoa jurídica, além da possibilidade de celebração de acordos de leniência.

Apesar de apresentarem regimes distintos, as duas leis não concorrem, mas se complementam, compondo um sistema coerente de responsabilização civil e administrativa. Essa complementariedade encontra respaldo no artigo 30, inciso I, da LAC, que estabelece que suas sanções não excluem a aplicação de outras penalidades decorrentes de atos de improbidade administrativa, e no artigo 3º, §2º, da LIA, que veda a aplicação de sanções duplicadas à pessoa jurídica quando já houver responsabilização nos termos da LAC.

Dessa relação normativa decorre a possibilidade de o Ministério Público ajuizar Ação Civil Pública com fundamento simultâneo na LIA e na LAC, desde que observados os limites legais e o princípio do *non bis in idem*. Isso porque, embora seja possível a cumulação de pedidos e fundamentos em uma mesma ação, não é admissível a imposição de sanções idênticas, de mesma natureza e com base nos mesmos fatos.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem consolidado esse entendimento. No Recurso Especial nº 1.840.531/DF, o Tribunal reconheceu a independência dos regimes sancionatórios e a possibilidade de responsabilização simultânea da pessoa jurídica com base na LAC e de sua participação em ação de improbidade administrativa, desde que respeitado o devido processo legal em cada esfera.

Em decisão mais recente (REsp nº 2.107.398/RJ), o STJ reafirmou a compatibilidade e a utilização conjunta das Leis federais nº 8.429, de 1992, e nº 12.846, de 2013, assentando que o *non bis in idem* não é violado pela cumulação de fundamentos, mas apenas se houver duplicidade de sanções idênticas pelo mesmo ilícito. Conforme assentou a Corte, a análise sobre eventual sobreposição de penalidades deve ser feita no momento da sentença, à luz da natureza das infrações e da proporcionalidade das medidas aplicadas.

A doutrina e a jurisprudência convergem no sentido de que a LIA e a LAC integram um mesmo sistema de responsabilização pública, voltado à tutela da probidade, da moralidade e da integridade administrativa.

Como destaca Leonardo Bellini de Castro, a aplicação combinada dessas normas é juridicamente possível e funcional, desde que o aplicador do direito ajuste as sanções para evitar sobreposição e assegurar proporcionalidade, considerando que a finalidade última do sistema é recompor o dano, reprimir a conduta ilícita e prevenir novas infrações.

Assim, a atuação judicial sob a égide da LAC, em harmonia com a LIA, reforça o papel do Poder Judiciário na proteção do erário e na consolidação do regime de integridade pública, garantindo que a responsabilização das pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atos de corrupção ocorra de forma coordenada, proporcional e juridicamente consistente.

### **2.3. INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA**

A LAC adotou o critério da responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, o que significa que não há necessidade de demonstração de dolo ou culpa para sua responsabilização (art. 2º). Basta a comprovação da prática do ato lesivo, conforme tipificado no art. 5º da norma, e o nexo com a atividade empresarial da organização.

O instrumento jurídico para a apuração e aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 12.846, de 2013, é o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), disciplinado nos artigos 15 ao 31 do Decreto estadual nº 69.588, de 2025.

As sanções administrativas previstas pela Lei nº 12.846, de 2013, são, essencialmente, a multa pecuniária (art. 6º, inciso I) e a publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6º, inciso II). A estas sanções soma-se a declaração de inidoneidade para contratar ou licitar com o Poder Público, decorrente da interpretação integrada com o §5º do artigo 156 da Lei federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). A aplicação da multa deve obedecer a critérios de dosimetria que considerem, dentre outros fatores:

- (i) A gravidade da infração;
- (ii) A vantagem auferida ou pretendida;
- (iii) O grau de cooperação da pessoa jurídica com as investigações; e
- (iv) A existência de mecanismos de integridade.

Esses critérios encontram detalhamento nos artigos 33 a 42 do Decreto estadual nº 69.588/, de 2025, sendo obrigatória sua observância pelas Comissões Processantes.

A decisão administrativa, por possuir natureza sancionadora, pode ser objeto de controle judicial, seja por meio de ação anulatória, seja em sede de mandado de segurança, caso verificada ilegalidade manifesta.

A aplicação da Lei federal nº 12.846, de 2013, na esfera administrativa constitui importante ferramenta de responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública. Contudo, sua eficácia depende da observância rigorosa de princípios jurídicos e procedimentais, especialmente no que diz respeito ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

A entrada em vigor da Lei federal nº 14.133, de 2021, que instituiu o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, representa um marco importante na modernização e na busca por maior integridade, eficiência e transparência na gestão pública brasileira. Nesse contexto, a Lei Anticorrupção mantém-se como instrumento essencial e complementar, especialmente no que diz respeito à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública.

A nova Lei de Licitações e Contratos apresenta diversas inovações voltadas à prevenção da corrupção e ao fomento de boas práticas de governança, muitas das quais dialogam diretamente com os mecanismos previstos na Lei Anticorrupção. Entre os pontos de convergência, destaca-se a ênfase atribuída aos programas de integridade (compliance), cuja adoção pelas empresas é estimulada tanto para fins de participação em contratações públicas quanto como fator atenuante na aplicação de sanções.

O artigo 25, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021, por exemplo, estabelece que, nas contratações de grande vulto, será exigida a implementação de programa de integridade por parte da contratada, nos termos de regulamento específico. Tal exigência guarda forte relação com os parâmetros de avaliação de programas de integridade previstos na Lei nº 12.846, de 2013, especialmente no artigo 7º, inciso VIII, e nos artigos 65 e 66 do decreto regulamentador.

Além disso, ambas as legislações compartilham mecanismos sancionatórios, ainda que com escopos distintos. A Nova Lei de Licitações e Contratos prevê sanções administrativas a licitantes e contratados por condutas ilícitas, como impedimento de licitar, declaração de inidoneidade e multa, nos moldes do artigo 156 da Lei nº 14.133, de 2021. Tais sanções podem coexistir com aquelas previstas na Lei Anticorrupção, como a multa de até 20% do faturamento bruto e a publicação extraordinária da decisão condenatória.

Neste sentido, o art. 159, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe expressamente que a aplicação de penalidade com base na nova lei não impede a responsabilização com fundamento em outras normas, como a Lei Anticorrupção. Assim, é plenamente possível que um mesmo ato ilícito — como o oferecimento de vantagem indevida para obtenção de contrato público — seja apurado e sancionado com base em ambas as leis, observados os limites do devido processo legal e a vedação ao bis in idem dentro de cada esfera.

Em suma, a Lei nº 14.133, de 2021, e a Lei nº 12.846, de 2013, devem ser compreendidas como normas complementares e harmônicas, voltadas à construção de um ambiente de maior integridade nas relações entre o setor público e o setor privado. Enquanto a primeira regula as condições e procedimentos das contratações públicas, com foco preventivo e disciplinar, a segunda estabelece um regime específico de responsabilização objetiva de pessoas jurídicas, com vistas à repressão de práticas lesivas à Administração.



# III

# Princípios aplicáveis ao Processo Administrativo de Responsabilização

## 3.1 PRÍNCÍPIOS GERAIS

Os princípios são valores elevados à categoria de normas jurídicas pelo legislador. Eles devem nortear a criação, a integração e a aplicação do Direito. Os princípios constitucionais têm força vinculante, devendo sempre ser observados na atuação de todos os entes estatais.

### 3.1.1 Legalidade

O princípio da legalidade, de observância obrigatória na atividade administrativa, encontra-se expressamente previsto na Constituição Federal:

Art. 5º [...]

II - Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei [...]

XXXIX - Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal [...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

No campo do Direito Administrativo Sancionador, esse princípio ganha contornos específicos ao exigir que sanções e procedimentos estejam previamente definidos em norma legal. A LAC incorporou esse princípio em sua estrutura normativa, disciplinando a responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública. Assim, no Processo Administrativo de Responsabilização todos os atos praticados devem estar em perfeita conformidade com o Direito Positivo.

Ainda em seu artigo 5º a Lei federal nº 12.846, de 2013 estabelece um rol taxativo de condutas consideradas lesivas à Administração Pública, dentre elas o oferecimento de vantagem indevida a agente público, a fraude em licitação e o impedimento à investigação ou fiscalização. Essa previsão normativa representa

a materialização do princípio da legalidade em sua dimensão objetiva, ou seja, as empresas somente poderão ser responsabilizadas por atos previamente definidos em lei, sendo sua observância condição indispensável para a validade dos atos administrativos sancionadores e para a preservação das garantias fundamentais das pessoas jurídicas submetidas ao processo.

### **3.1.2 Impessoalidade**

O princípio da impessoalidade, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, impõe à Administração Pública o dever de atuar de forma objetiva, isenta e imparcial, sempre em observância ao interesse público, vedando a promoção de interesses pessoais ou favorecimentos indevidos. Tal princípio tem aplicação direta na condução dos PAR instaurados com fundamento na LAC.

Além disso, a própria lógica da responsabilização objetiva consagrada pela referida norma reforça o caráter impessoal do juízo de responsabilização, o qual se fundamenta na conduta da pessoa jurídica enquanto ente distinto, em benefício próprio ou de terceiros.

Por fim, o princípio da impessoalidade também deve orientar a atuação das comissões processantes, das autoridades julgadoras e dos órgãos de controle, garantindo que a instrução e o julgamento do processo administrativo ocorram com isenção, observância aos fatos e provas constantes dos autos, e estrita vinculação à legalidade, sob pena de nulidade dos atos praticados com desvio de finalidade ou motivação pessoal. Como veremos mais à frente, o princípio da impessoalidade se conecta diretamente com as situações de suspeição ou impedimento.

### **3.1.3 Moralidade**

O princípio da moralidade limita a discricionariedade da Administração Pública, obrigando-a a atuar pelo interesse público, atentando para os princípios éticos, para a honestidade, eficiência, boa-fé, lealdade, moral e a economicidade.

O princípio da moralidade administrativa, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, impõe à Administração Pública a observância de padrões éticos e de probidade no exercício de suas funções. Esse princípio transcende a mera legalidade formal, exigindo que os atos administrativos estejam também em consonância com valores como honestidade, lealdade institucional, boa-fé e respeito ao interesse público.

Na apuração e julgamento de PAR, a moralidade deve ser considerada tanto como bem jurídico tutelado pela norma quanto como parâmetro de interpretação e aplicação das sanções.

Além disso, a atuação das comissões processantes e das autoridades competentes também deve ser pautada pela moralidade, exigindo-se conduta isenta,

transparente e comprometida com a finalidade pública do processo, sob pena de nulidade dos atos praticados com desvio de finalidade.

Dessa forma, o princípio da moralidade não apenas fundamenta a atuação sancionatória da Administração, mas também orienta o alcance interpretativo da Lei Anticorrupção, reforçando seu caráter preventivo e pedagógico no combate à corrupção.

### **3.1.4 Razoabilidade**

O princípio da razoabilidade, embora não tenha sido consagrado na Constituição Federal, encontra-se positivado no ordenamento jurídico, estando previsto no art. 2º, da Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal e no art. 4º, da Lei estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração estadual. Encontra-se, ainda, expressamente previsto no art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo, como abaixo trasladado:

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Referido princípio impõe à Administração Pública a adoção de medidas proporcionais, coerentes e adequadas aos fins que se propõe alcançar, evitando excessos, arbitrariedades ou sanções desproporcionais.

No contexto da LAC, o princípio da razoabilidade revela-se especialmente relevante em duas dimensões: na condução do processo administrativo e na aplicação das sanções.

Durante a tramitação do PAR, a razoabilidade deve orientar a atuação da comissão processante quanto à produção de provas, à fixação de prazos, à admissibilidade de argumentos da defesa e à condução geral dos atos processuais, de forma a garantir equilíbrio entre o dever de apurar e o direito ao contraditório e à ampla defesa. No momento da aplicação das sanções previstas no artigo 6º da LAC, a razoabilidade se manifesta principalmente na dosimetria da penalidade de multa, que deve considerar os parâmetros elencados nos artigos 33 ao 41 do Decreto nº 69.588, de 2025, dentre eles a gravidade da infração, a vantagem auferida, a cooperação da empresa com a apuração e a existência de programa de integridade.

A razoabilidade atua, portanto, como critério limitador, evitando que sanções sejam aplicadas de forma desproporcional à conduta apurada.

### 3.1.5 Proporcionalidade

Embora o princípio da proporcionalidade também não se encontre expressamente previsto no Direito positivo, é consagrado na doutrina, devendo ser observado nos atos administrativos com rigor.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

Este princípio enuncia a ideia – singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada – de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. (Mello, 2007, p.107)

Independentemente de conceituações doutrinárias, o princípio da proporcionalidade assim com o da razoabilidade, inibem a ação ilimitada do administrador, obrigando-o a agir de modo subordinado à ordem jurídica.

Na aplicação da LAC, o princípio da proporcionalidade se reveste de especial importância, sobretudo na dosimetria das sanções administrativas, com destaque para a multa prevista no artigo 6º da referida norma.

A proporcionalidade orienta que a sanção aplicada guarde correspondência com a gravidade e as circunstâncias da conduta apurada, considerando-se fatores como:

- (i) a natureza e a repercussão do ato lesivo;
- (ii) o grau de participação da pessoa jurídica;
- (iii) a vantagem auferida ou pretendida;
- (iv) a existência de prejuízo à Administração;
- (v) a colaboração com a investigação;
- (vi) a adoção de mecanismos de integridade, entre outros critérios elencados nos artigos 33 a 41 do Decreto estadual nº 69.588, de 2025.

### 3.1.6 Finalidade

O princípio da finalidade é um guia e um limitador para a atuação da Administração Pública, assegurando que todo ato administrativo tenha um propósito legítimo e preestabelecido em lei. Em essência, o princípio da finalidade exige que a atuação do Poder Público vise sempre ao interesse público, e não a objetivos pessoais ou escusos.

No âmbito da Lei Anticorrupção, esse princípio se manifesta de maneira crucial na forma como os órgãos e entidades públicas devem conduzir os PAR. A fina-

lidade primordial da Lei não é simplesmente punir por punir, mas sim proteger o patrimônio público, a probidade administrativa e a moralidade nas relações entre o setor público e o privado. Todas as fases do processo administrativo, desde a instauração até a aplicação das sanções, devem estar alinhadas a esse objetivo maior.

Isso significa que, ao investigar e sancionar atos lesivos à administração pública, o ente público deve ter como norte a efetivação da responsabilização e a prevenção de novas infrações, visando à reparação do dano e à desestimulação de condutas corruptas. A aplicação de uma multa, por exemplo, não pode ter como finalidade o enriquecimento indevido do erário, mas sim a punição do ato ilícito e a reposição, na medida do possível, do dano causado. Da mesma forma, a proibição de receber incentivos ou empréstimos públicos tem como objetivo resguardar os recursos públicos e impedir que empresas com histórico de corrupção se beneficiem de verbas estatais.

Outra manifestação do princípio da finalidade na Lei Anticorrupção reside na busca pela integridade e conformidade das empresas. A lei não visa apenas a repressão, mas também a promoção de mecanismos internos de combate à corrupção, como os programas de compliance. A aplicação de sanções, nesse contexto, deve ter como uma de suas finalidades incentivar a criação e o aprimoramento dessas ferramentas de prevenção dentro das empresas, contribuindo para uma cultura de ética e transparência no ambiente corporativo.

A violação do princípio da finalidade pode levar à nulidade do ato administrativo. Se ficar demonstrado que a autoridade agiu com desvio de finalidade, ou seja, buscando um objetivo diverso daquele legalmente previsto para a atuação, o ato pode ser questionado e anulado, seja na esfera administrativa ou judicial. Isso garante que o poder discricionário da Administração não seja utilizado de forma arbitrária ou para atender a interesses particulares, mas sim para o bem comum.

Em suma, o princípio da finalidade é um baluarte contra o abuso de poder na aplicação da Lei Anticorrupção. Ele assegura que todas as medidas tomadas pela Administração Pública, no combate aos atos lesivos, estejam pautadas no interesse público, na proteção do patrimônio e da probidade, e na promoção de uma cultura de integridade.

### **3.1.7 Supremacia do Interesse Público**

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado constitui um dos fundamentos do regime jurídico-administrativo e orienta toda a atuação da Administração Pública, conferindo-lhe prerrogativas destinadas à proteção do bem coletivo. Esse princípio justifica, por exemplo, a possibilidade de imposição de sanções, restrições e obrigações a particulares sempre que necessário à preservação da legalidade, moralidade, eficiência e da integridade institucional.

Nesse sentido esclarece Hely Lopes Meirelles:

O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado se justifica pela busca do interesse geral. (Meirelles, 2010, p. 105)

No âmbito da LAC, a supremacia do interesse público manifesta-se como vetor interpretativo e fundamento material para a atuação dos órgãos de controle. A norma tem por objetivo assegurar a prevalência do interesse coletivo sobre práticas empresariais que atentem contra a ética, a transparência e a regularidade das relações público-privadas, especialmente em contextos de licitações, contratos administrativos e parcerias com o Estado.

A concessão de benefícios — como a celebração de Acordo de Leniência ou o reconhecimento de atenuantes — também deve observar esse princípio, de modo que qualquer flexibilização do rigor sancionatório esteja justificada por ganhos concretos à tutela do interesse coletivo, como a reparação do dano, a cessação da conduta ilícita ou a colaboração efetiva com a investigação.

### **3.1.8 Motivação dos Atos Administrativos**

Os atos administrativos exigem para sua legalidade, a exposição pelo administrador dos pressupostos de fato que justificam o ato e os pressupostos de direito que autorizam a sua prática. O ato deve ser motivado de forma explícita e coerente, a fim de que se possa aferir o interesse público nele tutelado.

Este princípio encontra-se expresso no artigo 4º, da Lei estadual nº 10.177, de 1998, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública estadual.

No âmbito da LAC, o princípio da motivação reveste-se de especial importância, tanto na fase de instauração do PAR quanto na decisão final da autoridade competente.

A motivação é indispensável para a legitimidade do juízo de responsabilização, permitindo o controle da legalidade, da proporcionalidade e da coerência entre os fatos apurados e as sanções aplicadas.

A decisão administrativa deve indicar, de forma objetiva e fundamentada:

- (i) os elementos probatórios colhidos ao longo da instrução;
- (ii) a tipificação da conduta no rol do artigo 5º da LAC;
- (iii) a caracterização da autoria e da materialidade do ato lesivo;
- (iv) a justificativa para a dosimetria da penalidade, com base nos critérios estabelecidos nos artigos 33 a 41 do Decreto nº

69.588, de 2025; e

(v) os motivos para a concessão de atenuantes, agravantes ou a celebração de acordo de leniência (quando for o caso).

A ausência ou a insuficiência de motivação compromete a validade do ato administrativo, podendo ensejar sua nulidade, conforme já reconhecido pela jurisprudência e pela doutrina. Além disso, a adequada motivação fortalece os princípios do contraditório, da ampla defesa e da segurança jurídica, pois permite à parte processada compreender os fundamentos da decisão e, se for o caso, interpor os recursos cabíveis.

## 3.2 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS

Os Princípios Específicos constituem fundamentos essenciais que estabelecem as condições básicas para a validade e a regularidade dos processos administrativos de responsabilização.

### 3.2.1 Princípio do Dever de Apuração

O Princípio do Dever de Apuração decorre da obrigação imposta à Administração Pública, denominada de “poder-dever” de apurar a ocorrência de irregularidades de natureza administrativa. O art. 8º, da LAC, denota claramente responsabilidade assumida pela primeira autoridade administrativa envolvida, revelando a obrigação de instauração do PAR para a apuração da responsabilidade da pessoa jurídica, de ofício ou mediante provocação:

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

Este princípio impõe à Administração Pública o dever jurídico de investigar condutas potencialmente lesivas ao interesse público, sempre que haja elementos mínimos que indiquem a ocorrência de ilícito.

A inércia administrativa diante de fatos notoriamente lesivos ao erário ou à moralidade administrativa pode implicar:

- (i) Violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público;
- (ii) Comprometimento da eficácia da política anticorrupção do Estado;
- (iii) Responsabilização funcional ou civil dos agentes omis-

sos, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992); e

(iv) Risco de prescrição do exercício da pretensão punitiva administrativa.

O princípio do dever de apurar, à luz da LAC, se configura como obrigação inafastável da Administração Pública diante de indícios de prática de atos lesivos por pessoas jurídicas. Portanto, a eventual decisão de não instaurar processo, ou de não dar seguimento a uma apuração preliminar, deve ser motivada, com base em critérios legais, sob pena de invalidade do ato administrativo e eventual responsabilização do agente público.

### **3.2.2 Princípio do Contraditório e Ampla Defesa**

A Constituição Federal traz no inciso LV do art. 5º, que “[...] aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes [...]”.

O Princípio do Contraditório será sempre exigido da Administração ao dar amplo conhecimento à pessoa jurídica acusada no PAR de todo conteúdo do processo que possa interessar à sua defesa, incluindo a própria instauração, de atos que possam importar em prejuízos à sua condição jurídica, até o julgamento proferido pela autoridade competente, para que a acusada possa contraditar, ou seja, expor seus argumentos contrários ou mesmo tomar as providências que entender cabíveis.

Quanto ao Princípio da Ampla Defesa, deve a Comissão Processante, bem como a Administração, garantir que a pessoa jurídica processada possa usufruir, no decorrer da instrução do PAR, a mais irrestrita liberdade para resistir à acusação, fazendo uso de todos os meios legais para se defender.

Assim, o art. 8º da LAC:

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

Reza ainda a Lei estadual nº 10.177, de 1998:

Artigo 22 - Nos procedimentos administrativos observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência de publicidade, do contraditório, ampla defesa e, quando for o caso, do despacho ou decisão motivados.

§ 1.º - Para atendimento dos princípios previstos neste artigo, serão assegurados às partes o direito de emitir manifestação, de oferecer provas e acompanhar sua produção, de obter vista e de recorrer.

§ 2.º - Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

No PAR, tais princípios exigem:

- (i) a notificação formal da pessoa jurídica quanto à instauração do processo, com a descrição clara dos fatos imputados e dos fundamentos legais;
- (ii) a possibilidade de apresentar defesa escrita, juntar documentos, indicar provas e arrolar testemunhas;
- (iii) a oportunidade de manifestação sobre provas produzidas, bem como a realização de diligências consideradas pertinentes;
- (iv) o acesso integral aos autos, em respeito à transparência e à paridade de armas; e
- (v) ao final, o direito ao recurso, nos termos da legislação vigente.

A observância ao contraditório e à ampla defesa garante que o processo administrativo não seja apenas um instrumento de sanção, mas um procedimento legítimo, respeitando a dignidade da pessoa jurídica e o devido processo legal. Além disso, eventual desrespeito a essas garantias processuais pode ensejar a nulidade dos atos praticados, conforme preconizam os princípios da legalidade e da motivação, comprometendo a validade da responsabilização administrativa.

Assim, na aplicação da LAC, o contraditório e a ampla defesa não são meras formalidades, mas pressupostos de validade e legitimidade do processo sancionador, sendo indispensáveis à efetivação de um modelo de responsabilização justo, transparente e compatível com os preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito.

### **3.2.3 Princípio da Boa-fé Processual**

A boa-fé processual é uma derivação da boa-fé objetiva, prevista no artigo 113 do Código Civil, e é amplamente reconhecida no direito administrativo como elemento estruturante da relação entre o administrado e o Estado. Sua aplicação no âmbito da Lei Anticorrupção assume particular relevância diante da natureza sancionadora do PAR e das complexidades envolvidas na apuração de atos de

corrupção, fraude e lesão ao patrimônio público.

No que tange à Administração Pública, o princípio da boa-fé processual exige que os agentes públicos conduzam o PAR com imparcialidade, respeito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório, evitando práticas abusivas ou decisões arbitrárias.

Do ponto de vista da pessoa jurídica processada, a boa-fé processual se manifesta na obrigação de colaborar com a apuração, apresentar alegações e documentos verdadeiros, não ocultar informações relevantes, e atuar com lealdade durante o processo. Esse dever é ainda mais relevante nos casos em que a empresa manifesta interesse em firmar acordos de leniência, conforme previsto no artigo 16 da Lei nº 12.846, de 2013.

A quebra do dever de boa-fé processual por parte da pessoa jurídica pode acarretar consequências relevantes, como a revogação do Acordo de Leniência, a desconsideração de atenuantes previstas no processo de dosimetria da sanção, ou até mesmo a responsabilização por novos ilícitos.

A jurisprudência e a doutrina têm reconhecido que a boa-fé processual não é apenas um princípio de conduta, mas um verdadeiro instrumento de preservação da integridade do processo administrativo, garantindo que as partes envolvidas cumpram seus papéis com honestidade e respeito mútuo.

### **3.2.4 Princípio da Responsabilidade Objetiva**

A LAC representa um marco no ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira. Esse princípio está consagrado no artigo 2º da referida norma, que dispõe:

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

A responsabilidade objetiva se caracteriza pela dispensa da comprovação de dolo ou culpa. Na prática, significa que basta a comprovação da prática do ato lesivo e do nexo com a pessoa jurídica beneficiada para que haja responsabilização, independentemente de ter havido intenção ou negligência por parte de seus dirigentes ou prepostos.

Esse modelo rompe com o tradicional paradigma da responsabilidade subjetiva, baseado em elementos subjetivos de conduta, e aproxima-se de mecanismos mais eficazes de combate à corrupção no setor privado. A adoção da responsabilidade objetiva visa a garantir celeridade, efetividade e dissuasão no tratamento de infrações praticadas por entes coletivos.

Embora objetiva, a responsabilização não é irrestrita. A lei exige que o ato tenha sido praticado no interesse ou benefício da pessoa jurídica, mesmo que não exclusivo. Importante também destacar que, paralelamente à responsabilização objetiva da pessoa jurídica, os indivíduos envolvidos — dirigentes, administradores ou empregados — podem ser responsabilizados subjetivamente nas esferas cível, penal e administrativa (neste último caso, quando houver a desconsideração da personalidade jurídica da empresa).



# IV

## O Sujeito Passivo do Ato Lesivo

**Nos** termos do artigo 1º, da LAC, o sujeito passivo é a Administração Pública, em sentido amplo, tanto no plano nacional quanto estrangeiro, conforme expressamente previsto no artigo 5º da referida norma. De acordo com a Lei, os atos lesivos praticados por pessoas jurídicas são dirigidos contra a Administração Pública, que é, portanto, o titular dos bens e valores jurídicos tutelados pela norma, especialmente em relação à probidade administrativa, à moralidade pública, à regularidade dos contratos administrativos e ao patrimônio público.

Conforme o artigo 5º da Lei, os atos lesivos podem ser praticados contra a Administração Pública nacional, assim compreendida como os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, representada pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como de Empresas controladas, direta ou indiretamente pelos entes da federação. Para além disso, podem ser praticados, também, contra a Administração Pública estrangeira, representada por órgãos e entidades estatais de outros países e organizações públicas internacionais.

Essa amplitude decorre da intenção do legislador de alinhar a legislação brasileira com compromissos internacionais de combate à corrupção, como a Convenção da OCDE, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA).

### 4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL

Nos termos do artigo 1º da LAC, o sujeito passivo dos atos lesivos ali descritos é a Administração Pública, entendida em sentido amplo. De acordo com o caput do referido artigo, a norma dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Isso significa que a Lei Anticorrupção foi concebida para proteger o interesse público e a probidade administrativa, tutelando a integridade das relações entre as pessoas jurídicas e os entes estatais, tanto no âmbito interno quanto internacional. Assim, o sujeito passivo da infração é sempre um ente da Administração Pública que sofre ou pode sofrer os efeitos danosos da conduta empresarial ilícita.

O bem jurídico protegido pela Lei é a probidade administrativa e o regular funcionamento da Administração Pública, incluindo a proteção contra:

- (i) Fraudes em licitações e contratos;
- (ii) Pagamento de propina a agentes públicos;
- (iii) Obstrução de investigações; e
- (iv) Uso de influência para obter vantagens indevidas.

Tais condutas, quando praticadas por pessoas jurídicas, mesmo que beneficiem apenas indiretamente a empresa (ou visem a garantir vantagem competitiva), configuram ofensa à Administração Pública, que é, por isso, reconhecida como o titular do interesse violado – ou seja, o sujeito passivo da infração.

A identificação da Administração Pública como sujeito passivo é central para:

- (i) Delimitar a competência para instauração dos PAR;
- (ii) Definir a legitimidade para o ajuizamento de ações de responsabilização civil; e
- (iii) Estabelecer os parâmetros para Acordos de Leniência, que devem visar ao ressarcimento ao erário e à colaboração com a Administração Pública lesada.

O artigo 1º da Lei Anticorrupção deixa claro que o foco da responsabilização é a proteção da Administração Pública, que figura como sujeito passivo das infrações. A norma visa, portanto, não apenas a punir práticas lesivas, mas também a preservar a integridade institucional do Estado e a confiança da sociedade nas instituições públicas, em consonância com os princípios constitucionais da Administração Pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção.

## **4.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTRANGEIRA**

Quanto à definição de Administração Pública estrangeira, a LAC foi expressa em seu artigo 5º, parágrafos 1º e 2º:

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

Nesse caminho, a menção à Administração Pública estrangeira evidencia a preocupação do legislador em dar tratamento jurídico abrangente aos atos lesivos

praticados por pessoas jurídicas não apenas contra a Administração Pública nacional, mas também contra administrações públicas de outros países e organizações públicas internacionais.

No âmbito internacional, o Brasil é signatário de tratados multilaterais que visam à prevenção, detecção, punição e cooperação internacional no combate à corrupção transnacional. Entre esses instrumentos destacam-se:

(i) Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que determina que os países signatários adotem medidas legais eficazes para responsabilizar empresas por corrupção de agentes públicos estrangeiros;

(ii ) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), a qual estabelece a necessidade de os Estados preverem a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção cometidos não só em seus territórios, mas também contra interesses de administrações públicas estrangeiras e organizações internacionais; e

(iii) Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), que também incentiva medidas repressivas e preventivas aplicáveis à corrupção transnacional.

A inclusão da Administração Pública estrangeira, compreendendo tanto órgãos e entidades estatais de outros países quanto organizações públicas internacionais, amplia o alcance da Lei Anticorrupção e possibilita a responsabilização de empresas brasileiras que, atuando no exterior, pratiquem atos corruptos em face de agentes públicos estrangeiros.

Ademais, essa amplitude normativa viabiliza a cooperação internacional e o intercâmbio de informações com autoridades de outros países, além de facilitar a execução de Acordos de Leniência transnacionais e investigações conjuntas, aspectos fundamentais na responsabilização efetiva de grandes conglomerados empresariais que operam em múltiplas jurisdições.

#### **4.2.1 Atos lesivos transnacionais**

Os atos lesivos transnacionais constituem uma importante dimensão da LAC, refletindo o compromisso do Brasil com o combate à corrupção em escala global.

O artigo 1º da Lei estabelece que estão sujeitos à responsabilização os atos lesivos praticados contra “a administração pública, nacional ou estrangeira, no que se refere à responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas.” Já o §1º do mesmo artigo define a Administração Pública estrangeira como “os órgãos e entidades estatais de países estrangeiros ou organismos internacionais, bem como suas representações diplomáticas.”

Essa previsão permite que empresas brasileiras (ou estrangeiras com atuação no Brasil) possam ser responsabilizadas pela prática de corrupção ou fraudes contra entes públicos de outros países ou organizações públicas internacionais, ainda que os atos tenham ocorrido fora do território nacional.

As convenções às quais o Brasil figura como signatário exigem a adoção de medidas eficazes para punir pessoas jurídicas envolvidas em suborno de agentes públicos estrangeiros ou que pratiquem atos que comprometam a integridade das relações comerciais e institucionais internacionais

A responsabilização por atos lesivos transnacionais visa a:

- (i) Promover isonomia concorrencial, coibindo práticas de empresas que tentam obter vantagens em mercados estrangeiros por meios ilícitos;
- (ii) Fortalecer a reputação internacional do país, demonstrando compromisso com a ética empresarial e a integridade institucional;
- (iii) Viabilizar acordos e investigações conjuntas, com autoridades estrangeiras, no contexto de cooperação jurídica internacional; e
- (iv) Ampliar o alcance das sanções previstas na Lei, como multas, publicação extraordinária e vedação à contratação com o poder público.

Podem ser responsabilizadas:

- (i) Empresas brasileiras que atuem no exterior;
- (ii) Empresas estrangeiras que atuem no Brasil, inclusive por meio de filial, sucursal, representação ou agência; e
- (iii) Consórcios e grupos econômicos, sempre que for demonstrado o envolvimento na prática de ato lesivo contra a Administração Pública estrangeira.

Os atos lesivos transnacionais, nos termos da LAC, representam um importante mecanismo de enfrentamento à corrupção corporativa global. Ao permitir a responsabilização de pessoas jurídicas por práticas ilícitas contra administrações públicas estrangeiras, o ordenamento brasileiro reforça sua adesão a padrões internacionais de compliance, transparência e integridade, contribuindo para um ambiente de negócios mais ético e para a proteção dos interesses públicos, nacionais e internacionais.

#### **4.2.2 O suborno e demais atos lesivos transnacionais**

Na Lei Anticorrupção, o suborno e os demais atos lesivos transnacionais assu-

mem papel central no esforço de responsabilização de pessoas jurídicas que atentam contra a integridade da Administração Pública, seja nacional, seja estrangeira. Assim, a legislação brasileira reconhece expressamente que a corrupção é um fenômeno globalizado, capaz de comprometer não apenas o funcionamento interno dos Estados, mas também a lisura das relações econômicas e políticas internacionais.

O suborno transnacional configura-se, na perspectiva da LAC, quando uma pessoa jurídica promete, oferece ou dá vantagem indevida a um agente público estrangeiro ou a terceiros a ele relacionados, com o objetivo de influenciar atos ou decisões governamentais, obter vantagem indevida em negócios, contratos ou políticas públicas internacionais ou fraudar a concorrência ou facilitar atos ilícitos.

Nos termos do artigo 5º, inciso I, o suborno é ato lesivo punível independentemente de a vantagem ter sido aceita ou o ato pretendido ter se concretizado, bastando a mera promessa ou oferta ilícita. Esta previsão reforça o caráter preventivo da norma e a severidade com que o ordenamento jurídico brasileiro trata o suborno, reconhecendo seu potencial de minar a confiança internacional, distorcer a concorrência e afetar políticas públicas estrangeiras.

Além do suborno, a Lei Anticorrupção também prevê outros atos lesivos em contexto transnacional, como:

- (i) Fraude em licitação e contrato no exterior (art. 5º, inciso IV): Impedir, fraudar ou manipular a competição em processos de licitação ou contratação promovidos por entes estrangeiros ou organismos internacionais.
- (ii) Obstrução de atividade de investigação ou fiscalização (art. 5º, inciso V): Dificultar, impedir ou frustrar a atuação de órgãos de investigação, fiscalização ou controle de administrações públicas estrangeiras.
- (iii) Uso de interpostas pessoas para ocultar vantagens ilícitas ou a verdadeira identidade dos beneficiários de atos corruptos.
- (iv) Financiamento ou custeio de práticas ilícitas, direta ou indiretamente.

Tais atos demonstram que a preocupação do legislador brasileiro não se limita apenas à corrupção em sentido estrito (suborno), mas abrange toda a cadeia de atos ilícitos que possam comprometer a transparência e a legitimidade dos atos administrativos e comerciais internacionais.



# V

## O Sujeito Ativo do Ato Lesivo

**Nos** termos do artigo 1º da Lei Anticorrupção, são as pessoas jurídicas que podem ser responsabilizadas administrativamente e civilmente em razão do cometimento de ato lesivo nela tipificado. Isso significa que o sujeito ativo da infração não é, como tradicionalmente ocorre em outras esferas do direito sancionador, uma pessoa física, mas sim uma entidade coletiva, cuja estrutura e atuação podem favorecer a prática de atos corruptos em larga escala, com impacto direto sobre a probidade e a eficiência da Administração Pública.

A Lei adota um conceito amplo de pessoa jurídica, incluindo não apenas empresas com fins lucrativos, mas também outras entidades privadas. Assim, estão sujeitas à responsabilização:

- (i) Sociedades empresárias e simples, de qualquer tipo societário;
- (ii) Fundações e associações, inclusive sem fins lucrativos;
- (iii) Sociedades estrangeiras com atuação no Brasil, ainda que por meio de sucursal, agência ou filial;
- (iv) Entidades religiosas, quando atuarem de forma empresarial ou se beneficiarem de atos lesivos; e
- (v) Consórcios, joint ventures, grupos econômicos ou outras formas associativas, ainda que desprovidas de personalidade jurídica, conforme o §1º do artigo 2º da Lei.

Essa amplitude garante que todas as formas organizacionais que se beneficiem ou participem de atos ilícitos possam ser responsabilizadas, evitando que a estrutura jurídica da entidade funcione como escudo contra a punição.

O §2º do artigo 4º da Lei estabelece que, quando duas ou mais pessoas jurídicas participarem da infração, todas podem ser responsabilizadas de forma solidária: “As pessoas jurídicas que, de qualquer forma, participem direta ou indiretamente do ato ilícito, respondem solidariamente pelos danos causados.”

Essa regra visa a impedir a fragmentação da responsabilidade entre empresas de um mesmo grupo econômico ou entre participantes de um consórcio, garantindo

a efetividade da responsabilização e a reparação integral do dano.

Importante destacar que a LAC não trata da responsabilização de pessoas físicas, o que não significa que elas estejam imunes a sanções. Apenas indica que sua responsabilização deverá ocorrer por outros meios legais, como a Lei de Improbidade Administrativa, o Código Penal, ou outras normas específicas, como a desconsideração da personalidade jurídica. Na Lei Anticorrupção, a responsabilização recai sobre a estrutura empresarial — independentemente da comprovação de culpa dos dirigentes — com base na responsabilidade objetiva.

Os sujeitos ativos da Lei nº 12.846, de 2013 são, primordialmente, pessoas jurídicas de direito privado, em todas as suas formas e estruturas, inclusive aquelas constituídas no exterior ou sem personalidade jurídica. A opção do legislador por um conceito amplo de sujeito ativo visa assegurar a efetividade da responsabilização corporativa por práticas corruptas, de modo a reprimir condutas lesivas à Administração Pública e fomentar uma cultura de integridade, transparência e governança no setor privado. Essa abordagem é coerente com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e com as melhores práticas globais de combate à corrupção.

## 5.1 PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO

As Pessoas Jurídicas de Direito Público, encontram-se elencadas no artigo 41, do Código Civil:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito interno:

I- a União;

II- os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III- os Municípios;

IV- as autarquias, inclusive as associações públicas;

V- as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

O artigo 37 da Constituição Federal faz distinção entre a Administração Pública direta e indireta. Constituem a Administração Direta a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, enquanto a Administração indireta consiste em pessoas jurídicas que ajudam na execução da função administrativa, sendo elas: autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas.

Vale mencionar que, quando do início da vigência da Lei, foram apresentados questionamentos quanto à sua aplicação em desfavor das sociedades empre-

sariais estatais. Segundo Cunha (2023), referida incerteza, porém, foi superada pela edição da Lei federal n.13.303, de 2016, chamada também de Estatuto das Estatais, que em seu artigo 94, dispõe:

Art. 94. Aplicam-se à empresa pública, à sociedade de economia mista e às suas subsidiárias as sanções previstas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, salvo as previstas nos incisos II, III e IV do caput do art. 19 da referida Lei.

## 5.2 SOCIEDADES EMPRESÁRIAS

No âmbito da Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção), as sociedades empresárias ocupam posição de destaque como principais destinatárias das normas de responsabilização por atos lesivos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

A legislação reflete a compreensão de que, na dinâmica moderna das relações econômicas, grande parte dos ilícitos que afetam a probidade administrativa e a concorrência leal decorre da atuação ou da omissão de empresas organizadas sob a forma de sociedades empresariais. Por essa razão

a Lei se volta especialmente a essas entidades, impondo-lhes um dever jurídico de zelar pela integridade de suas atividades, tanto no plano interno quanto no plano internacional.

As sociedades empresárias, independentemente de seu porte, ramo de atividade ou regime jurídico específico, são consideradas sujeitos ativos dos atos lesivos descritos na Lei nº 12.846/2013. Isso inclui:

- (i) Sociedades limitadas (Ltda.);
- (ii) Sociedades anônimas (S.A.);
- (iii) Sociedades em nome coletivo, em comandita simples ou por ações;
- (iv) Sociedades de propósito específico (SPEs);
- (v) Consórcios e joint ventures, quando atuando de fato como sociedades empresárias.

Mesmo as subsidiárias, filiais ou representações de empresas estrangeiras no Brasil estão sujeitas à responsabilização, de modo a não permitir que a estrutura societária funcione como obstáculo à persecução da responsabilidade.

A Lei também estimula as sociedades empresárias a adotarem mecanismos internos de controle e prevenção, os chamados programas de integridade (compliance), que são considerados na dosimetria das sanções aplicáveis (artigo 7º, inciso VIII).

As sociedades empresárias, no âmbito da LAC, são protagonistas do regime de responsabilização objetiva por atos lesivos contra a Administração Pública. A legislação impõe a essas entidades o dever de agir com diligência e ética não apenas na sua atuação interna, mas também nas suas relações com o poder público e com organismos internacionais, refletindo a evolução do direito sancionador empresarial contemporâneo. Em resposta, as sociedades empresárias devem fortalecer suas estruturas de compliance, adotar políticas de integridade robustas e promover uma cultura organizacional voltada à legalidade e à transparência.

### 5.3 SOCIEDADES SIMPLES

No âmbito da Lei da Empresa Limpa, as sociedades simples também figuram como sujeitos ativos passíveis de responsabilização administrativa e civil pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Embora sejam menos frequentemente associadas a grandes escândalos de corrupção do que as sociedades empresárias, as sociedades simples não estão isentas dos deveres de integridade e legalidade impostos pela legislação anticorrupção.

A opção do legislador em incluir todas as formas de pessoa jurídica, incluindo as sociedades simples, revela a intenção de construir um sistema abrangente de responsabilização, que não se limite à atividade empresarial tradicional, mas que abarque qualquer entidade privada que possa, de algum modo, lesar a Administração Pública.

De acordo com o Código Civil brasileiro (artigos 997 e seguintes), a sociedade simples é aquela constituída por pessoas que se organizam para exercer uma atividade comum de natureza não empresarial, como prestação de serviços profissionais (advogados, médicos, contadores, engenheiros), atividades científicas, literárias, artísticas ou educacionais, e outras atividades que não envolvam a exploração de atividade econômica organizada para produção ou circulação de bens ou serviços.

Portanto, ao contrário das sociedades empresárias, as sociedades simples não têm por objeto a exploração de atividade empresarial típica.

A LAC não distingue entre tipos societários: qualquer pessoa jurídica, independentemente da sua finalidade lucrativa ou do seu enquadramento como simples ou empresária, pode ser responsabilizada por atos lesivos. Portanto, mesmo uma sociedade de médicos, advogados ou engenheiros pode ser sancionada caso pratique atos ilícitos que atentem contra a Administração Pública.

### 5.4 FUNDAÇÕES

As fundações — ainda que tenham finalidade social, educacional, cultural, científica ou assistencial — podem ser responsabilizadas se praticarem condutas ilícitas.

tas que atentem contra a integridade da Administração Pública.

No direito brasileiro, as fundações são pessoas jurídicas de direito privado constituídas mediante a destinação de um patrimônio específico, destinado a fins assistenciais, educacionais, culturais, científicos, religiosos ou de outra natureza socialmente relevante (artigos 62 a 69 do Código Civil).

Suas principais características são:

- (i) Personalidade jurídica própria e distinta dos instituintes;
- (ii) Atuação voltada a finalidades de interesse público ou coletivo; e
- (iii) Administração por gestores vinculados aos objetivos estabelecidos no estatuto fundacional.

Importante destacar que, apesar de seu viés altruístico, as fundações podem manter relações contratuais ou receber recursos públicos, o que as insere em relações jurídicas sensíveis à incidência da Lei Anticorrupção.

Assim, mesmo que atuem em áreas tradicionalmente vistas como nobres ou de interesse público (educação, saúde, cultura, assistência social), as fundações devem observar rigorosamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, sob pena de responsabilização nos termos da LAC.

## **5.5 PARTIDOS POLÍTICOS E SUAS FUNDAÇÕES**

A aplicação da Lei Anticorrupção aos partidos políticos e suas fundações é um tema que exige análise cuidadosa, sobretudo porque envolve a intersecção entre o regime jurídico das pessoas jurídicas privadas e as especificidades constitucionais e legais que regulam a atuação político-partidária no Brasil. Embora a LAC tenha adotado um conceito amplo de sujeito ativo — abrangendo qualquer pessoa jurídica de direito privado —, a sua aplicação direta a partidos políticos e suas fundações enfrenta limitações jurídicas e interpretativas. Ainda assim, existem importantes implicações que merecem ser examinadas.

Os partidos políticos são, nos termos do artigo 17 da Constituição Federal, pessoas jurídicas de direito privado dotadas de autonomia para definir sua estrutura interna, funcionamento e organização, resguardados princípios democráticos.

As fundações partidárias são entidades criadas e mantidas pelos partidos para fins de apoio à formação política e à pesquisa, funcionando também como pessoas jurídicas de direito privado, conforme previsto na legislação eleitoral (Lei nº 9.096, de 1995).

Embora sejam de direito privado, partidos políticos e suas fundações gozam de uma situação jurídico-constitucional diferenciada, uma vez que exercem função essencial ao regime democrático e são regulados de maneira específica por leis próprias.

A Lei Anticorrupção se aplica a qualquer pessoa jurídica de direito privado que pratique atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, o que, em tese, incluiria partidos políticos e suas fundações. Contudo, a responsabilização dos partidos políticos por atos de corrupção é tratada prioritariamente pela legislação eleitoral e partidária (notadamente a Lei nº 9.096, de 1995, e a Lei nº 9.504, de 1997), que preveem sanções específicas, como:

- (i) Perda de registro partidário;
- (ii) Suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário;  
e
- (iii) Imposição de multas eleitorais.

Ademais, a jurisprudência e a doutrina têm, de maneira predominante, reservado a responsabilização dos partidos políticos no âmbito da Justiça Eleitoral, afastando a aplicação direta da LAC para hipóteses que envolvam exclusivamente a gestão de recursos públicos eleitorais ou partidários.

Portanto, não é pacífico que a Lei Anticorrupção seja aplicável aos partidos políticos e suas fundações em sua atividade-fim, ou seja, na atuação política propriamente dita.

Há, todavia, situações em que a aplicação da LAC pode ser cogitada:

- (i) Quando o partido político ou sua fundação atua como parceiro contratado da Administração Pública para prestação de serviços, sem vínculo direto com a atividade político-eleitoral;
- (ii) Quando há obtenção indevida de vantagens em licitações públicas, convênios ou contratos administrativos não relacionados ao financiamento eleitoral; e
- (iii) Em casos de atuação desviada das finalidades partidárias, configurando práticas típicas de corrupção contra a Administração Pública.

Nessas hipóteses, a atuação do partido ou da fundação deixa de se restringir ao âmbito eleitoral e passa a configurar uma relação jurídico-administrativa, o que pode justificar a aplicação da Lei Anticorrupção, respeitados os princípios constitucionais aplicáveis.

## **5.6 ASSOCIAÇÕES DE ENTIDADES OU DE PESSOAS**

No contexto da LAC, as associações de entidades ou de pessoas também figuram como sujeitos ativos passíveis de responsabilização administrativa e civil pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

O legislador brasileiro adotou uma concepção abrangente de sujeito ativo, não

restrita às sociedades empresárias, mas estendida a qualquer pessoa jurídica de direito privado, independentemente de sua natureza, finalidade lucrativa ou forma organizacional. Nesse cenário, as associações — definidas pelo artigo 53 do Código Civil como a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos — estão plenamente incluídas no alcance da lei.

As associações são pessoas jurídicas formadas pela união de indivíduos (pessoas físicas ou jurídicas) para a realização de objetivos comuns de natureza: social, cultural, recreativa, científica, profissional, religiosa ou sindical, dentre outros.

Importante ressaltar que, mesmo não tendo finalidade lucrativa, as associações podem celebrar contratos administrativos, receber repasses públicos, firmar convênios, participar de chamamentos públicos e, portanto, estabelecer vínculos jurídicos relevantes com a Administração Pública. Além disso, associações de entidades — como federações e confederações —, que reúnem várias associações ou instituições menores, também se enquadram nesse conceito e podem ser responsabilizadas.

## 5.7 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

As organizações sociais (OSs) podem figurar como sujeitos ativos passíveis de responsabilização administrativa e civil pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Embora as organizações sociais tenham natureza jurídica diferenciada e desempenhem funções públicas delegadas pelo Estado, sua estrutura privada e a forma de relação com o Poder Público as enquadram claramente na abrangência da Lei.

A opção do legislador por uma concepção ampla de sujeito ativo, abrangendo todas as pessoas jurídicas de direito privado, reflete o objetivo de impedir que qualquer entidade, independentemente de sua finalidade ou forma de constituição, pratique atos de corrupção ou ilícitos contra a Administração Pública sem estar sujeita a responsabilização adequada.

As organizações sociais são entidades privadas qualificadas pelo poder público para atuarem na execução de atividades de interesse coletivo, como saúde, educação, cultura, esporte, atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, proteção e conservação do meio ambiente, atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, promoção de investimentos e pesquisa científica, dentre outros.

A qualificação como organização social, no âmbito federal, é disciplinada pela Lei federal nº 9.637, de 1998, e, o âmbito do Estado de São Paulo, está disciplinada pela Lei Complementar nº 846, de 1998, que depende da celebração de um contrato de gestão entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, por meio do qual se estabelece um regime de parceria e metas de desempenho.

Ainda que desempenhem funções públicas, as OS mantêm personalidade jurídica de direito privado, condição que as submete, em princípio, às mesmas regras aplicáveis a outras pessoas jurídicas privadas.

## **5.8 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP**

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) também são sujeitos ativos passíveis de responsabilização administrativa e civil pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. As OSCIPs são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas nos termos da Lei nº 9.790, de 1999, que as reconhece como entidades parceiras do Estado na execução de atividades de relevante interesse público, como, educação, saúde, meio ambiente, dentre outros.

Essa qualificação especial permite às OSCIP firmar Termos de Parceria com o poder público, estabelecendo relações de cooperação baseadas em objetivos específicos e metas de desempenho. Assim, as OSCIP — ainda que desempenhem atividades voltadas ao interesse público e social —, estão plenamente sujeitas às normas de responsabilização previstas na LAC.

Apesar da colaboração estreita com a Administração Pública, as OSCIP mantêm autonomia privada e, portanto, enquadram-se na definição de pessoas jurídicas às quais a Lei Anticorrupção se aplica.

## **5.9 ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ONGs**

As organizações não governamentais (ONGs) são consideradas sujeitos ativos passíveis de responsabilização administrativa e civil pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Assim, ainda que tradicionalmente vinculadas a causas sociais, ambientais, humanitárias ou de defesa de direitos, as ONGs estão sujeitas às mesmas exigências de integridade e responsabilidade que recaem sobre outras entidades privadas.

As ONGs não constituem uma categoria jurídica específica no direito brasileiro. O termo é usado para designar entidades privadas, sem fins lucrativos, que se organizam para fins variados, como promoção de direitos humanos, proteção ambiental, desenvolvimento social, educação, cultura, dentre outros.

Essas organizações, muitas vezes estruturadas como associações ou fundações, podem firmar parcerias, convênios, acordos de cooperação e contratos administrativos com o Poder Público, recebendo recursos financeiros, benefícios fiscais e acesso a políticas públicas. Esta intensa interação com o Estado torna a atuação das ONGs relevante para o regime de responsabilização da Lei Anticorrupção.

## 5.10 SOCIEDADES DE FATO

As sociedades de fato também podem ser consideradas sujeitos ativos passíveis de responsabilização administrativa e civil por atos lesivos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Essa previsão decorre do objetivo do legislador de evitar que a ausência de formalização jurídica sirva como subterfúgio para práticas ilícitas contra a Administração Pública.

A sociedade de fato é aquela formada por duas ou mais pessoas que, sem registro formal nos órgãos competentes, se unem para a realização de atividade comum com objetivo de partilha de resultados, especialmente no âmbito econômico. Caracteriza-se, portanto, pela:

- (i) Existência de atividade conjunta e habitual;
- (ii) Ausência de formalização mediante contrato social registrado; e
- (iii) Produção de efeitos jurídicos perante terceiros com base na teoria da aparência ou da situação fática consolidada.

Apesar da ausência de personalidade jurídica formal, a sociedade de fato pode adquirir direitos e assumir obrigações, conforme reconhecido pelo Código Civil e pela jurisprudência brasileira.

A LAC, especialmente no artigo 2º, §1º, deixa claro que a responsabilidade das pessoas jurídicas subsiste no caso de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, bem como se aplica às sociedades sem personalidade jurídica e a associações de fato.

Ademais, os sócios ou integrantes podem ser alcançados pessoalmente para fins de reparação de danos, sobretudo porque a ausência de personalidade jurídica dificulta a separação patrimonial entre a sociedade de fato e seus membros.

## 5.11 SOCIEDADES E ASSOCIAÇÕES ESTRANGEIRAS

São consideradas sociedades e associações estrangeiras aquelas que não possuem sede no Brasil e que foram constituídas de acordo com a legislação de seu país de origem. Nos termos do art. 1.134, do Código Civil, as sociedades estrangeiras necessitam de autorização do Poder Executivo para se instalarem no Brasil.

As sociedades e associações estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território nacional, responderão pela Lei Anticorrupção se praticarem um dos ilícitos previstos no art. 5º. Assim, as sociedades e associações estrangeiras também estão sujeitas à responsabilização administrativa e civil pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

A inclusão dessas entidades no campo de aplicação da Lei reflete o compromisso do Brasil com padrões internacionais de combate à corrupção, especialmente

no contexto da Convenção da OCDE sobre Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e da Convenção Interamericana contra a Corrupção.

De acordo com o artigo 1º, parágrafo único, da LAC:

As disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, às sociedades empresárias e simples, personificadas ou não, bem como às fundações, associações de entidades ou de pessoas, sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro constituída de forma regular ou não, ainda que temporariamente.

Assim, a Lei se aplica às sociedades e associações estrangeiras que atuem no território nacional ou possuam sede, filial, agência, sucursal ou qualquer tipo de representação no Brasil, formal ou informal, ainda que transitória.

Não importa, portanto, se a entidade é organizada segundo leis estrangeiras ou se seu objeto principal é desenvolvido fora do Brasil: se mantiver alguma presença no território nacional, estará sujeita à responsabilização nos termos da legislação brasileira.

## 5.12 EXCEÇÕES

Como já destacado, a LAC foi desenhada para incidir sobre todas as pessoas jurídicas de direito privado, sejam com fins lucrativos ou não, nacionais ou estrangeiras, com ou sem personalidade jurídica formalmente constituída. No entanto, a própria estrutura da legislação e princípios jurídicos relacionados permitem identificar algumas exceções ou limitações quanto ao seu campo de aplicação.

Embora a Lei tenha alcance amplo, não se aplica às seguintes situações:

### 5.12.1 Empresário individual

A Lei Anticorrupção adota uma definição ampla de sujeitos ativos, incluindo pessoas jurídicas de direito privado, sociedades simples ou empresárias, personificadas ou não, fundações, associações e entidades estrangeiras com atuação no Brasil. Entretanto, o empresário individual, figura regulada pelo Código Civil brasileiro (art. 966 e seguintes), não é uma pessoa jurídica distinta de seu titular. Ele é, em essência, a própria pessoa física exercendo atividade empresarial em nome próprio.

O empresário individual é:

- (i) Uma pessoa física que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços;

(ii) Registrado na Junta Comercial para fins de regularização de sua atividade; e

(iii) Responsável ilimitadamente pelas obrigações assumidas no exercício da empresa, ou seja, responde com seu patrimônio pessoal.

Diferentemente das sociedades empresárias ou associações, o empresário individual não constitui nova personalidade jurídica distinta da pessoa física que o constitui.

Desta forma, o empresário individual, por ser pessoa física, não se enquadra no conceito de pessoa jurídica e, portanto, não está sujeito diretamente ao regime da LAC.

Eventual responsabilização do empresário individual por atos ilícitos contra a Administração Pública deverá ocorrer em outras esferas jurídicas, como na esfera penal, pela prática de crimes contra a Administração Pública, na esfera cível, com base em atos ilícitos ou responsabilidade civil tradicional e, eventualmente, na esfera de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992 (se o empresário, por exemplo, mantiver vínculo específico com recursos públicos).

Há, porém, situações particulares que merecem atenção:

(i) Se o empresário individual atua por meio de uma EIRELI (Empresário Individual de Responsabilidade Limitada – extinta e substituída pelas sociedades limitadas unipessoais em 2021), e essa pessoa jurídica limitada pratica ato lesivo, a responsabilidade poderá ocorrer no âmbito da LAC, pois nesse caso há personalidade jurídica distinta.

(ii) Se o empresário individual mantém consórcio ou parceria com pessoas jurídicas (consórcios ou associações informais), e tais estruturas forem responsabilizadas, o empresário individual poderá ser atingido indiretamente, por extensão da responsabilidade civil, nos termos gerais do direito.

### **5.12.2 Pessoas Jurídicas de Direito Público**

A LAC não incide sobre pessoas jurídicas de direito público, como os órgãos e entidades da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Estes entes são regidos por outras normas de responsabilização (como a Lei de Improbidade Administrativa, no que couber, e a legislação específica sobre responsabilidade administrativa). A justificativa para tanto é bastante clara: a lógica da Lei Anticorrupção é responsabilizar entes privados que causem danos à Administração Pública, e não a própria Administração Pública.

### **5.12.3 Organizações internacionais imunes por tratados**

Organizações internacionais com imunidade prevista em tratados internacionais firmados pelo Brasil (ex.: ONU, OMC, FAO, OCDE) não estão sujeitas à responsabilização pela Lei federal nº 12.846, de 2013, em respeito ao direito internacional público.

Mas atenção: pessoas jurídicas privadas que atuam em nome de ou em parceria com essas organizações podem ser responsabilizadas, se praticarem atos lesivos à Administração Pública.

# VI

## A Responsabilidade Objetiva

**O** artigo 2º da Lei Anticorrupção determina que a pessoa jurídica responderá objetivamente pelos atos lesivos elencados no seu artigo 5º:

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

A responsabilidade objetiva impõe sanções independentemente da comprovação de culpa. Para que a pessoa jurídica seja responsabilizada pela Lei Anticorrupção, basta que estejam presentes dois elementos fundamentais:

- (i) Prática de um ato lesivo descrito no artigo 5º da Lei (como oferecer vantagem indevida a agente público, fraudar licitação, obstruir investigação etc.);
- (ii) Vínculo de interesse ou benefício, direto ou indireto, obtido pela pessoa jurídica em razão do ato.

Não é necessário comprovar que os sócios, dirigentes ou empregados agiram dolosamente ou com culpa. Basta que o ato tenha sido praticado em benefício da pessoa jurídica, ainda que por terceiros vinculados a ela (como prepostos, representantes ou contratados).

Como vimos ao analisar os antecedentes da LAC, a adoção da responsabilidade objetiva tem como fundamento jurídico e político:

- (i) Facilitar a punição de ilícitos complexos, sobretudo aqueles praticados por grandes estruturas empresariais, onde é difícil provar a participação consciente da alta administração;
- (ii) Desestimular práticas corruptas no setor privado;
- (iii) Promover a responsabilização corporativa efetiva, alinhando o Brasil a compromissos internacionais, como a Convenção da OCDE e a UNCAC; e
- (iv) Evitar que a pessoa jurídica se beneficie do ilícito sem sofrer consequências legais.

Embora dispense a comprovação de culpa, a responsabilidade objetiva não é automática; exige-se a verificação concreta de:

- (i) Cometimento de ao menos um ato típico descrito na Lei;
- (ii) O nexo de interesse ou benefício da pessoa jurídica;
- (iii) A participação de pessoa vinculada à empresa, ainda que por contrato.

Além disso, a responsabilização deve respeitar o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Como a própria LAC deixa claro em seu artigo 3º, a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilização das pessoas físicas envolvidas, como sócios, administradores ou empregados, que poderão ser responsabilizados penalmente, com base no Código Penal, por atos de improbidade, nos termos da LIA, e civilmente, se comprovada sua atuação culposa ou dolosa.

A responsabilidade objetiva na LAC representa um instrumento eficaz e moderno de enfrentamento à corrupção empresarial. Ao dispensar a necessidade de comprovação do elemento subjetivo do dolo ou culpa, a norma permite uma responsabilização mais célere e efetiva das pessoas jurídicas, sem prejuízo do devido processo legal.

# VII

## Os Atos Lesivos

**A LAC** representa um marco significativo na responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira. O seu artigo 5º estabelece os atos que configuram esses ilícitos, os quais, quando praticados, são considerados prejudiciais ao patrimônio público (bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico), aos princípios da administração (tais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil (tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção da OCDE de Combate à Corrupção de Funcionários Estrangeiros). Marinela et al. (2015) enfatizam que, conforme a definição legal, os atos previstos na Lei Anticorrupção são, por sua natureza, prejudiciais aos bens jurídicos protegidos, não sendo necessária a demonstração de um dano efetivo para que a lei seja aplicada:

A presunção de lesividade ao patrimônio público, como já dito, está presente em diversas situações em nosso ordenamento jurídico, ainda que não haja dano patrimonial. A lesividade ao erário pode decorrer da própria ilegalidade do ato praticado pelas pessoas jurídicas elencadas na Lei e as condutas nela descritas são todas relacionadas a atos ilícitos. [...]

Mesmo que em certas situações não se consiga comprovar a ocorrência de dano material, é possível reconhecer a prática de atos lesivos puníveis conforme essa legislação. Nesse contexto, a lesividade (e sua extensão) em relação aos bens jurídicos protegidos deve ser avaliada caso a caso (Dipp & Castilho, 2016), não sendo viável elencar, previamente, os possíveis efeitos dos atos definidos na Lei.

É importante destacar que essa interpretação sobre a lesividade dos atos puníveis pela Lei Anticorrupção está em consonância com o que prevê a Convenção Interamericana contra a Corrupção, que afirma que “não será exigível que os atos de corrupção nela descritos produzam prejuízo patrimonial para o Estado” (BRASIL, 2002, artigo XII, Decreto nº 4.410). Exigir a comprovação de algum dano para que a Lei se aplique às condutas que ela tipifica seria, portanto, uma forma de limitar seu alcance, permitindo a persistência de ações prejudiciais ao desenvolvimento econômico.

Ademais, a LAC segue o entendimento esboçado pelos tribunais superiores quando da análise do art. 90, da Lei nº 8.666, de 1993, atual artigo 337-F do Código Penal (alterado pela Lei nº 14.133, de 2021), que, mesmo descrevendo “com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação” não exige a comprovação de prejuízo ao erário em casos de fraude à licitação.

O Supremo Tribunal Federal, no HC 116680, estabeleceu que:

[...] Relativamente ao delito do art. 90 da Lei 8.666/93, o Plenário do STF, ao receber a denúncia no Inq 3108/BA (Min. Dias Toffoli, DJe de 22.03.2012), assentou entendimento no sentido de que se trata de crime formal, cuja consumação dá-se mediante o mero ajuste, combinação ou adoção de qualquer outro expediente com o fim de fraudar ou frustrar o caráter competitivo da licitação, com o intuito de obter vantagem, para si ou para outrem, decorrente da adjudicação do seu objeto de modo que a consumação do delito independe da homologação do procedimento licitatório [...].

No mesmo sentido a Súmula 645 do Superior Tribunal de Justiça estabelece que:

O crime de fraude à licitação é formal, e sua consumação prescinde da comprovação do prejuízo ou da obtenção de vantagem.

Em relação à tipificação das condutas passíveis de punição pela LAC, optou-se por utilizar conceitos jurídicos indeterminados para abranger uma ampla gama de situações que podem ser prejudiciais à Administração Pública, tanto nacional quanto internacional (Ribeiro, 2017).

Assim, ao analisar o enquadramento das condutas no artigo 5º da Lei Anticorrupção, é necessário considerar não apenas o objetivo da norma, mas também as consequências práticas da decisão, uma vez que envolve valores jurídicos abstratos (BRASIL, 1942, art. 20).

Nesse contexto, a abrangência das condutas previstas na Lei Anticorrupção não é consensual. Existem interpretações que afirmam que a lista de atos é exaustiva (Ribeiro, 2017; Lobo Filho, 2017; Marinela et al., 2015), enquanto outras defendem que as tipificações são meramente exemplificativas (Dias & Machado, 2017; Cunha & Souza, 2018).

Mas mesmo aqueles que entendem pela taxatividade das condutas do artigo 5º da LAC, por sua natureza administrativa, coadunam com o entendimento de que tais condutas são de interpretação mais flexíveis do que dos tipos penais, embora ainda assim tenham que respeitar os limites estabelecidos pelo artigo 5º, as peculiaridades e circunstâncias do caso concreto, o que não significa uma carta em branco para enquadrar a conduta ao tipo penal (Ribeiro, 2017).

É relevante destacar que para a caracterização da prática de atos prejudiciais à Administração Pública exige-se não apenas que o fato se encaixe na descrição do dispositivo mencionado, mas também que haja um benefício direto ou potencial para a pessoa jurídica, além de um nexo de causalidade entre a prática do ato ilícito e a vantagem obtida ou almejada.

A doutrina classifica os atos de corrupção mencionados no artigo 5º em duas categorias: i) atos de corrupção de maneira geral – incisos I ao III e V; e ii) atos de corrupção relacionados a procedimentos licitatórios e contratos administrativos – inciso IV.

### **7.1 Art. 5º, I: Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceiros a ele relacionados**

O inciso I do artigo 5º prevê as condutas de prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a agente público ou terceiros a ele relacionados, realizadas pela pessoa jurídica de forma direta ou por terceiros em seu benefício.

A Lei Anticorrupção veio para ocupar uma lacuna em se tratando da punição pelo crime de corrupção ativa do artigo 333, do Código Penal. Naquele código busca-se a punição do agente, pessoa natural, já o inciso I do artigo 5º da LAC possibilita a responsabilização civil e administrativa da pessoa jurídica envolvida, abrangendo tanto as condutas realizadas diretamente quanto aquelas executadas por terceiros em seu benefício.

Embora o inciso I do art. 5º seja frequentemente associado a crimes de corrupção ativa e tráfico de influência (Marinella et al., 2015; Dipp & Castilho, 2016), a LAC foi além do tipo criminal de corrupção ativa, trazendo também a conduta de “dar”.

Conforme entendimento da Controladoria-Geral da União-CGU, “o ilícito previsto no inciso I do art. 5º da LAC não exige a demonstração de que a pessoa jurídica corruptora teve o fim específico de determinar o agente público a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, nem que tenha havido efetiva contraprestação pelo agente público corrompido em favor da pessoa jurídica corruptora. A responsabilização administrativa da Lei Anticorrupção exige somente a demonstração de que o ato lesivo foi praticado, exclusivamente ou não, no interesse ou benefício da pessoa jurídica.”

A CGU também entende que “podem ser considerados vantagem indevida, para fins de cominação do inciso I do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, bens, serviços ou proveitos de qualquer natureza, tenham eles valor econômico ou não, podendo consistir, inclusive, em vantagens de natureza material, imaterial, moral, política ou sexual.”

À busca de dar maior densidade normativa ao disposto neste inciso, a CGU passou a utilizar como importante parâmetro para a definição da vantagem indevi-

da a regulamentação sobre a concessão de brindes e hospitalidades a agentes públicos. No âmbito do Estado de São Paulo, este tema foi regulamentado pelo Decreto nº 69.475, de 2025 . Neste sentido,

Artigo 2º - Para fins deste decreto, considera-se:

[...]

IV - hospitalidade: oferta apresentada por agente privado para agente público, no interesse institucional do órgão ou da entidade da Administração Pública estadual, de serviço ou cobertura de despesas com transporte, alimentação, hospedagem, cursos, seminários, congressos, eventos, feiras ou atividades de entretenimento;

V - brinde: item de baixo valor econômico e distribuído de forma generalizada a título de cortesia, propaganda ou divulgação habitual;

VI - presente: bem, serviço ou vantagem de qualquer espécie dado ou oferecido a agente público e que não se encaixe na definição de brinde;

VII - presente diplomático: presente recebido, dado ou oferecido a agente público por autoridade estrangeira, atuando em representação institucional.

§1º - Para fins do disposto do inciso V deste artigo, considera-se item de baixo valor econômico aquele avaliado em montante inferior a 1 % (um por cento) do subsídio mensal do Governador do Estado.

[...]

Artigo 8º - Todos os agentes públicos da Administração Pública estadual ficam obrigados ao registro e à divulgação de informações relativas a hospitalidades ofertadas por agente privado em decorrência de mandato, cargo, função ou emprego público que exerça ou ocupe.

Artigo 9º - As hospitalidades de que trata o artigo 8º deste decreto poderão ser ofertadas, no todo ou em parte, por agente privado, desde que autorizado o recebimento, de maneira motivada, pela autoridade máxima do órgão ou da entidade.

[...]

Artigo 10 - Os serviços e despesas de hospitalidade:

I - deverão estar diretamente relacionados aos propósitos legítimos da representação institucional;

II - deverão ter valor compatível com as hospitalidades ofertadas a outras pessoas nas mesmas condições;

III - não poderão caracterizar benefício pessoal.

Parágrafo único - Os serviços ou despesas com hospitalidades, ofertadas por agente privado para agente público em

decorrência de suas atribuições, porém não relacionados ao exercício de representação institucional, serão considerados presentes.

Artigo 11 - A oferta de itens de hospitalidade poderá ser realizada mediante pagamento de valores ao:

I - prestador dos serviços de transporte, alimentação, hospedagem, cursos, seminários, congressos, eventos, feiras e atividades de entretenimento;

II - agente público, desde que autorizada pela autoridade competente.

Artigo 12 - O agente público não poderá receber remuneração de agente privado em decorrência do exercício de representação institucional.

Parágrafo único - Na hipótese de haver pagamento a título de remuneração de palestrantes ou painelistas, esses valores poderão ser revertidos pelo organizador do evento em inscrições para agentes públicos da Administração Pública estadual, desde que exista interesse público.

[...]

Artigo 14 - É vedado a todo agente público receber presente de agente privado, independentemente da existência de interesse direto ou indireto em decisão sua ou de colegiado do qual participe.

§1º - Na hipótese de inviabilidade da recusa ou da devolução imediata do presente recebido, o agente público deverá registrá-lo no sistema de que trata o artigo 4º deste decreto e entregá-lo ao órgão setorial do Sistema de Gestão do Patrimônio Mobiliário e de Estoques do órgão ou entidade que integre, o qual adotará as providências cabíveis quanto à sua destinação.

§2º - A entrega de que trata o §1º deste artigo será realizada no prazo de 7 (sete) dias, contado da data do recebimento do presente.

§3º - Na hipótese de recebimento do presente durante ausência do agente público, o prazo de que trata o §2º deste artigo será contado da data do retorno do referido agente público ao seu órgão ou entidade.

§ 4º - A vedação do “caput” deste artigo não se aplica ao recebimento de presentes diplomáticos.

Salutar ressaltar que o ato lesivo descrito no inciso I do artigo 5º possui três verbos núcleos distintos, quais sejam, prometer, oferecer ou dar. E “o fato de o agente público ter solicitado ou exigido a vantagem indevida não afasta a responsabilização administrativa, com fundamento na LAC, da pessoa jurídica que promete, oferece ou dá tal vantagem ao agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada”.

## PROMETER

**Definição:** O verbo “prometer” envolve o compromisso, verbal ou escrito, de fazer algo, ou seja, a pessoa se compromete a realizar algo no futuro.

**Exemplo 1:** Um empresário promete a um funcionário público que, em troca de um contrato com a Administração Pública, pagará um valor significativo de comissão, caso o funcionário ajude a garantir a aprovação do contrato.

**Exemplo 2:** Durante uma reunião, um representante de uma empresa promete a um agente público que, após a licitação ser finalizada, ele receberá uma porcentagem do valor do contrato em troca de seu apoio para manipular o processo licitatório.

**Exemplo 3:** Um executivo promete ao gestor público que irá providenciar uma viagem internacional paga a ele e à sua família, caso o gestor utilize sua influência para garantir a aprovação de um projeto que favoreça a empresa do executivo.

## OFERECER

**Definição:** Oferecer significa apresentar, propor ou disponibilizar algo para que seja aceito.

**Exemplo 1:** Um fornecedor oferece a um servidor público um cartão de crédito corporativo com limite elevado para que ele facilite a aprovação de uma licitação em favor de sua empresa.

**Exemplo 2:** Um empresário oferece ao agente público uma viagem de luxo com todas as despesas pagas, com a expectativa de que o agente use sua posição para beneficiar a empresa do empresário em contratos públicos.

**Exemplo 3:** Durante uma negociação com um gestor público, um empresário oferece um prêmio de final de ano para o servidor responsável pela análise dos projetos, com a intenção de influenciar o parecer favorável sobre o seu projeto.

## DAR

**Definição:** O verbo “dar” implica em efetivamente conceder, ceder ou entregar a vantagem indevida, ou seja, a ação de entregar algo materialmente ao destinatário.

**Exemplo 1:** Um empresário dá dinheiro em espécie a um funcionário público para garantir que seu projeto seja aprovado em uma licitação, sem seguir o procedimento legal.

**Exemplo 2:** Uma empresa entrega diretamente a um servidor público uma quantia em dinheiro como suborno, em troca de facilitação para a liberação de um pagamento devido à empresa por serviços prestados ao governo.

**Exemplo 3:** Um empresário dá um presente de valor elevado ao servidor responsável pela licitação, com a intenção de obter favores relacionados a decisões sobre contratos e licitações governamentais.

Em resumo, prometer está relacionado ao compromisso; oferecer, à proposta; e dar, à efetiva entrega de vantagens indevidas.

Por fim, não é necessário que haja aceitação da vantagem por parte do agente público ou de qualquer pessoa relacionada a ele, nem que a promessa feita seja efetivamente cumprida, ou que os crimes sejam consumados. A Lei busca ser abrangente, delineando formalmente a conduta; para sua caracterização, basta a promessa ou a oferta da vantagem indevida, que deve ser interpretada de maneira ampla (Marinela et al., 2015). Portanto, tanto a simples promessa quanto a entrega efetiva da vantagem configuram a conduta lesiva.

Ademais, a compreensão de que a caracterização da conduta requer a aceitação da vantagem pelo agente público não parece adequada, especialmente considerando os núcleos da conduta em questão (prometer, oferecer ou dar). Como Modesto Carvalhosa aponta (2015), se esses núcleos são alternativos, a simples oferta de uma vantagem indevida já caracteriza a conduta, mesmo que o agente público a recuse.

Manter essa interpretação aberta do inciso elimina a necessidade de provar que a pessoa jurídica obteve algum benefício de sua ação e desloca o foco da análise para a ilicitude da vantagem prometida, ofertada ou dada. Isso confere maior objetividade à avaliação, evitando que se tenha que examinar aspectos subjetivos do agente público, cujas intenções só se tornam relevantes na análise de eventual corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) ou na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Além disso, a Lei Anticorrupção estabelece a responsabilização objetiva da pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à Administração Pública, desconsiderando o elemento subjetivo na avaliação da responsabilização. Portanto, não faz sentido vincular a caracterização da conduta à vontade do agente público, especialmente considerando a proteção do princípio da moralidade administrativa. Dado que a vantagem é ilícita, é de se esperar que o agente público a rejeite, agindo de forma correta e de acordo com os princípios da Administração Pública.

Assim, vincular a caracterização da conduta à aceitação por parte do agente público (ou de terceiros relacionados a ele) equivale a exigir que o desvio de conduta do agente público seja um pressuposto para considerar a conduta da pessoa jurídica como ilícita, esvaziando a amplitude da formulação da Lei, que deve ser

aplicada mesmo que os núcleos sejam realizados diretamente pela pessoa jurídica ou por intermédio de terceiros em “benefício” do agente público ou de pessoas a ele relacionadas.

## **7.2 Art. 5º, II: Comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção**

Este dispositivo trata da responsabilidade da pessoa jurídica quando ela contribui, de alguma forma (como financiamento, custeio, patrocínio ou subvenção), para a prática de atos lesivos realizados por outra pessoa jurídica. O objetivo é responsabilizar qualquer tipo de auxílio fornecido a práticas de corrupção.

O fundamento dessa norma está no artigo 27 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e no artigo 1º da Convenção da OCDE, que visam a combater a corrupção envolvendo funcionários públicos estrangeiros. Ambos os tratados incentivam os países signatários a adotarem medidas legislativas para tipificar comportamentos como cumplicidade, auxílio ou incitação em práticas corruptas.

A hipótese visa a punir o agente que de alguma forma patrocina a prática de ilícitos previstos na própria Lei Anticorrupção. Nesse caso será necessário a comprovação de que esteja ocorrendo ou que tenha ocorrido o fomento financeiro à prática dos ilícitos.

Este dispositivo é amplo e permite punir, por exemplo, uma pessoa jurídica que esteja financiando outra que ao seu tempo financia uma terceira que na prática realiza tais atos de corrupção com a Administração Pública.

Por fim, adoção do verbo subvencionar amplia o rol de condutas proibidas pela norma, não se exigindo que o ato seja exclusivamente financeiro.

## **7.3 Art. 5º, III: Comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa, física ou jurídica, para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados**

A Lei Anticorrupção considera lesiva à Administração Pública nacional ou estrangeira a utilização de uma interposta pessoa, seja física ou jurídica, para ocultar os verdadeiros interesses da pessoa jurídica ou a identidade dos beneficiários dos atos realizados. Assim, responsabiliza-se a empresa pelo uso de “laranjas” ou “empresas de fachada” na prática de atos ilícitos (Ribeiro, 2017).

Embora o dispositivo não classifique explicitamente os atos do terceiro em benefício da pessoa jurídica responsabilizada, a irregularidade surge da relação espúria entre o representante e o representado, que torna a contratação ilícita devido à ilicitude do seu objeto (art. 104 do Código Civil), implicando um ajuste entre o terceiro e a pessoa jurídica beneficiada.

Além disso, a responsabilização da pessoa jurídica não depende do consentimento explícito dela. Mesmo que não tenha autorizado a ação do terceiro, mas se beneficiado dela ou tenha conhecimento da ilicitude, a responsabilização é válida. Márcio de Aguiar Ribeiro (2017) enfatiza que as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas tanto se tiverem ciência da ilegalidade quanto em casos de ciência potencial, devido à alta probabilidade de que o ato lesivo à Administração seja cometido pelo terceiro, aplicando-se a teoria da cegueira deliberada, que responsabiliza aqueles que optam por ignorar uma situação claramente suspeita.

Nesse sentido, enfatiza a doutrina, ao mencionar a chamada teoria penal da cegueira deliberada ou teoria do avestruz, nas palavras de Márcio de Aguiar Ribeiro (2017, p. 168):

A responsabilização de pessoas jurídicas por ato de interposta pessoa será possível tanto em relação aos atos de corrupção em que as primeiras tenham efetiva ciência da ilicitude da conduta levada a efeito quanto em relação às hipóteses de ciência meramente potencial do ilícito, podendo ser responsabilizadas em decorrência da alta probabilidade de que o ato lesivo à Administração seja cometido pelo terceiro ou intermediário, rendendo ensejo, dessa maneira, à aplicação da teoria da cegueira deliberada, de firma a responsabilizar o agente que se coloca, intencionalmente em estado de desconhecimento [...]

#### **7.4 Art. 5º, IV: Atos lesivos relacionados a tocante a licitações e contratos**

O artigo 5º, inciso IV, da LAC, aborda especificamente os atos lesivos relacionados aos procedimentos de licitação e aos contratos firmados com a Administração Pública. O foco principal está em garantir a competitividade e a transparência dos processos licitatórios, prevenindo fraudes e práticas fraudulentas que possam prejudicar a integridade do sistema.

##### **7.4.1 Art. 5º, IV, “a”: Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público**

De forma detalhada, a alínea ‘a’ do inciso IV descreve a prática de fraudar ou frustrar o caráter competitivo de um procedimento licitatório público como um ato lesivo à Administração Pública. Isso ocorre quando uma pessoa jurídica realiza ajustes, combinações ou utiliza qualquer outro expediente com o objetivo de prejudicar a natureza competitiva da licitação. Em outras palavras, o objetivo é manipular ou adulterar o processo licitatório de maneira a garantir uma vantagem indevida, muitas vezes com a colaboração de outros envolvidos.

Mais uma vez, importe lembrar que a obtenção da vantagem é irrelevante, sendo levado em conta, porém, na dosimetria da sanção, conforme estabelece o inciso II, do art. 7º da LAC.

Desse modo, demonstrado que a pessoa jurídica frustrou ou fraudou o certame, ela será passível de responsabilização pela LAC, tenha ou não sido beneficiada pela futura contratação, tenha ou não sido a vencedora do certame.

Além disso, eventual eliminação da empresa supostamente beneficiada do certame, bem como a ausência de prejuízos aos cofres públicos não afastam a responsabilização no âmbito da LAC, pois, a ideia é punir a empresa antiética.

Exemplos de práticas lesivas incluem:

- (i) A combinação de preços ou condições entre empresas participantes de uma licitação, de modo a garantir que apenas uma empresa seja favorecida.
- (ii) O uso inadequado de direito de preferência para licitar e contratar conferido a micro e pequenas empresas, quando a pessoa jurídica já não deteria as condições objetivas para tal enquadramento;
- (iii) O ajuste de propostas de forma a simular uma concorrência, quando, na realidade, todas as propostas já foram previamente acordadas.
- (i) Qualquer outro comportamento que distorça ou elimine a competição, como a criação de requisitos artificiais que excluam possíveis concorrentes legítimos.

#### **7.4.2 Art. 5º, IV, “b”: Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público**

O procedimento licitatório visa a garantir que a contratação de serviços, obras ou fornecimento de bens ao poder público seja realizada de forma impessoal e transparente, assegurando a melhor qualidade e o menor preço para a sociedade. As práticas descritas na alínea ‘b’ do inciso IV do artigo 5º da Lei Anticorrupção, configuram graves atos lesivos à Administração Pública.

Ao Impedir a realização de atos licitatórios, a empresa pode interferir diretamente no processo licitatório, obstruindo sua execução e dificultando que o procedimento seja conduzido de forma regular. Podemos citar como exemplo o ato de sabotagem de documentos necessários para a realização de uma licitação ou a manipulação de condições que inviabilizem o processo.

Quanto à conduta de perturbar o andamento do processo, pode envolver ações que causem atrasos, desorganização ou interrupção no procedimento licitatório, prejudicando a integridade e o cumprimento dos prazos estabelecidos para a licitação.

Já em relação a conduta de fraudar o procedimento licitatório, podemos entender como qualquer tentativa de manipular ou alterar os termos da licitação para que um grupo específico de participantes seja favorecido. Isso pode incluir, por exemplo, a alteração indevida das condições

de concorrência, a criação de documentos falsificados ou a colusão entre empresas para garantir que um vencedor seja escolhido previamente.

A alínea 'b' do inciso IV do artigo 5º da LAC dispõe sobre mesma conduta de que trata o inciso IX do artigo 155 da Lei federal nº 14.133, de 2023, pois ambos visam a coibir práticas que prejudiquem a integridade do processo licitatório, buscando proteger a Administração Pública e assegurar a correta execução dos contratos administrativos.

#### **7.4.3 Art. 5º, IV, “c”: Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo**

A alínea 'c' do inciso IV do artigo 5º especifica uma prática altamente prejudicial ao processo licitatório, que é o afastamento ou a tentativa de afastar um licitante por meio de fraude ou oferecimento de vantagem indevida.

Segundo este dispositivo, constitui ato lesivo afastar ou procurar afastar um licitante utilizando-se de meios fraudulentos ou oferecendo vantagens de qualquer natureza. Esta prática visa a distorcer a competitividade do processo licitatório, impedindo que o procedimento ocorra de forma justa e equitativa, favorecendo indevidamente uma parte em detrimento de outras, o que prejudica a integridade do sistema de contratações públicas.

A prática de afastar um licitante por meio de fraude ou oferecimento de vantagem envolve qualquer ação que tenha como objetivo manipular o processo licitatório, criando condições artificiais que excluam licitantes de forma indevida. Isso pode ocorrer de diversas maneiras:

- (i) Fraude no Processo Licitatório: Manipulação de documentos, informações ou requisitos para garantir a exclusão de concorrentes legítimos ou favorecimento de determinado licitante.
- (ii) Oferecimento de Vantagem Indevida: Oferecimento de benefícios, subornos, favores ou promessas de vantagens financeiras a agentes públicos ou licitantes com o intuito de garantir a eliminação de competidores ou a seleção de um vencedor previamente acordado.

#### **7.4.4 Art. 5º, IV, “d”: Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente**

A fraude em licitações e contratos públicos refere-se a qualquer prática ilegal

que prejudique a transparência, a competitividade ou a integridade do processo licitatório. O objetivo principal de uma licitação pública é assegurar que o Estado contrate de forma eficiente, justa e econômica, garantindo o melhor uso possível dos recursos públicos. A fraude nestes processos, portanto, compromete a justiça e a legalidade dessas contratações, resultando em distorções econômicas, desperdício de recursos e corrupção.

Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente implica a adoção de práticas ilícitas que distorcem ou manipulam o processo licitatório, com o objetivo de obter vantagens indevidas, prejudicando a livre concorrência e, consequentemente, o interesse público. A fraude pode ocorrer de diversas formas, como:

- (i) Manipulação do processo licitatório: Inclui ações como a combinação de preços entre concorrentes, prática de cartel (empresas que se unem para dividir os contratos públicos entre si, eliminando a concorrência de forma ilegal), adulteração de documentos ou suborno de funcionários públicos.
- (ii) Falsificação de documentos: Engloba a apresentação de documentos falsificados ou adulterados, com o intuito de obter vantagem em uma licitação, independente da vitória ou da desclassificação/inabilitação do licitante no certame.
- (iii) Fraude em execução contratual: Uma vez celebrado o contrato, o fraudador pode tentar modificar as condições acordadas ou executar o contrato de forma deliberadamente inadequada, com a intenção de enganar a Administração Pública.

Importante destacar que a segunda parte do dispositivo em análise alcança as fraudes praticadas em contratos decorrentes de licitação pública, o que significa que os contratos administrativos firmados mediante dispensa de licitação não se enquadram nesse tipo específico de ato lesivo, podendo, contudo, ser subsumidos a outros incisos do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Nesse contexto, um exemplo recorrente diz respeito às Organizações Sociais (OS), que, em regra, celebram contratos de gestão com a Administração Pública por meio de dispensa de licitação. Nesses casos, dois aspectos merecem especial atenção:

- (i) Se houver conluio, ajuste ou qualquer expediente fraudulento destinado a frustrar a realização de licitação e a justificar indevidamente a dispensa, será possível o enquadramento da conduta em um dos incisos do artigo 5º da LAC, especialmente no inciso IV, alínea “a”.
- (ii) Por outro lado, se o procedimento de dispensa for regularmente conduzido, resultando na celebração de contrato legítimo com a OS — isto é, não decorrente de processo lici-

tatório —, não se aplicam as alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do artigo 5º, uma vez que todas pressupõem a existência de licitação pública como elemento do tipo.

#### **7.4.5 Art. 5º, IV, “e”: Criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo**

A alínea ‘e’ do inciso IV do artigo 5º trata especificamente da criação, de forma fraudulenta ou irregular, de uma pessoa jurídica com o objetivo de participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo. Este ato ilícito compromete a integridade do processo licitatório e prejudica a concorrência justa, afetando diretamente a transparência e a legalidade dos gastos públicos.

Aqui encontram-se inseridas as empresas de fachada - aquelas empresas criadas de forma fictícia, sem atividade real no mercado, com o único objetivo de participar de licitações públicas ou celebrar contratos administrativos em nome de terceiros. Estas empresas, muitas vezes, possuem documentação fraudada ou manipulada para dar aparência de legalidade, podendo também ser identificada como o “laranja” - quando uma pessoa física ou jurídica, com a anuência ou conivência de outra, cria uma empresa de fachada para ganhar uma licitação em seu nome. Identifica-se muitas vezes tal tipo de empresa por algumas características como ser controlada por outra, não possuir atividades próprias ou ter um capital mínimo que não condiz com a realidade do mercado. Também se percebe nestes casos a subcontratação fraudulenta - prática de criar uma nova pessoa jurídica que subcontrata outra já existente, fazendo com que o processo licitatório favoreça a empresa controlada de maneira indireta.

#### **7.4.6 Art. 5º, IV, “f”: Obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais**

A alínea ‘f’ do inciso IV do artigo 5º, descreve práticas fraudulentas relacionadas a modificações e prorrogações contratuais sem a devida autorização ou previsão legal, ou seja, qualquer modificação ou prorrogação de contrato deve estar previamente autorizada pela legislação vigente, ou prevista expressamente no ato convocatório da licitação ou nos termos do próprio contrato administrativo. Caso contrário, qualquer alteração será considerada irregular e passível de sanções. Trata-se de espécie de fraude na execução do contrato.

O artigo 105 da Lei federal nº 14.133, de 2021, trata da duração dos contratos públicos, destacando duas condições essenciais para sua formalização e eventual prorrogação. O prazo de execução do contrato deve ser definido com clareza e precisão no edital do processo licitatório, e deverão ser observados, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, disponibilidade de créditos orça-

mentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Já o artigo 107 da mesma lei regula as hipóteses de prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, com algumas especificidades. A prorrogação desses contratos deve estar expressamente prevista no edital de licitação; no entanto, está limitada pela vigência máxima de 10 anos. A prorrogação somente será válida se a autoridade competente atestar que as condições do contrato continuam vantajosas para a Administração Pública. Esse ateste deve considerar, dentre outros fatores, a qualidade do serviço ou fornecimento, a vantajosidade dos preços, e a continuidade do interesse público.

#### **7.4.7 Art. 5º, IV, “g”: Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública**

O equilíbrio econômico-financeiro de um contrato administrativo refere-se à justiça e proporcionalidade entre os valores pagos pela Administração Pública e os custos incorridos pela empresa contratada para a execução do objeto do contrato. Ou seja, o contrato deve ser sustentável tanto para o contratado quanto para a Administração Pública, garantindo que as condições financeiras acordadas no momento da contratação sejam preservadas ao longo da execução. Mais uma vez, aqui tratamos de fraude na etapa de execução do contrato.

Na lição de Meirelles (2010, p. 219) equilíbrio financeiro, ou equilíbrio econômico, ou equação econômica, ou, ainda, equação financeira, do contrato administrativo é econômico-financeiro, também denominado equação econômica ou equação financeira do contrato, “[...] é a relação que as partes estabelecem inicialmente no ajuste, estabelecida inicialmente pelas partes entre os encargos do contratado e a contratante e a retribuição da Administração, para a justa remuneração do seu objetivo do ajuste [...]”

Esse equilíbrio é essencial para assegurar que o contratado não sofra prejuízos excessivos e a Administração Pública não pague valores indevidos ou fora das condições acordadas. No entanto, o equilíbrio econômico-financeiro pode ser alterado, de forma legítima, por modificações ou imprevistos durante a execução do contrato, como aumento de custos em razão de variações de mercado.

A manipulação ou fraude no equilíbrio econômico-financeiro pode ocorrer de diversas formas e, em geral, envolve a utilização de meios fraudulentos para alterar os termos financeiros de um contrato de forma injusta. A contratada pode apresentar custos de execução exagerados ou inexistentes, manipulando os preços dos insumos ou materiais fornecidos, buscando aumentar o valor a ser pago pela Administração Pública sem justificativa plausível, ou ainda modificando os prazos ou condições de execução do contrato sem justificativa legal.

É importante destacar que, para que o ato lesivo seja configurado, a comprovação do dano à Administração Pública decorrente da manipulação das circunstâncias fáticas não é exigida.

São exemplos típicos de atos dessa infração:

- (i) Superfaturamento artificial de insumos: A empresa falsifica preços e documentos para simular aumentos inexistentes e justificar reajustes indevidos, elevando artificialmente o valor pago pela Administração.
- (ii) Inclusão de custos fictícios como “serviços adicionais”: A pessoa jurídica cria serviços que nunca foram prestados e apresenta documentos falsos para pedir reequilíbrio econômico-financeiro que não corresponde à execução real do contrato.
- (iii) Manipulação do ritmo de execução para provocar desequilíbrio: A empresa atrasa propositalmente a obra para criar falsa situação de urgência e, depois, solicita aumentos contratuais ou custos extras alegando prejuízos que ela mesma provocou.

### **7.5 Art. 5º, V: Dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.**

O inciso V do artigo 5º trata de uma infração grave, que consiste em dificultar a atividade de investigação ou fiscalização realizada por órgãos, entidades ou agentes públicos, ou interferir diretamente em sua atuação. Isso inclui, dentre outras situações, ações que obstruem o trabalho das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Tais práticas comprometem a transparência e a eficácia das políticas públicas e prejudicam a função das agências reguladoras e outros órgãos de fiscalização e controle.

Esta infração pode ocorrer de diversas formas, incluindo:

- (i) **Interferência nas investigações:** Quando a empresa toma medidas deliberadas para obstruir investigações ou auditorias que estão sendo realizadas por órgãos de controle, como as Controladorias e os Tribunais de Contas;
- (ii) **Dificultar atividade de investigação:** a constituição das chamadas “empresas de fachada” com o fim de frustrar a fiscalização tributária é uma conduta apta a produzir lesões ao erário ;
- (iii) **Oferta de suborno para interferir em fiscalização de licitação:** Em uma licitação pública, quando um fornecedor

tenta subornar funcionários de uma agência reguladora para impedir a investigação de irregularidades no processo.

(iv) **Destruição de provas:** Empresa ao tomar conhecimento que será auditada ou fiscalizada dá fim em livros fiscais, notas fiscais, computadores etc.

(v) **Coação a testemunhas:** Um executivo de uma empresa alvo de investigação por corrupção pode intimidar um ex-funcionário que foi chamado a depor, dizendo-lhe que sofrerá represálias ou perderá seu emprego caso revele informações prejudiciais à empresa.

(vi) **Embaraço à fiscalização:** Quando a empresa tem o dever legal de informar determinados fatos ou situações, e apresenta informações incompletas e inverídicas .

A violação do inciso V do artigo 5º da LAC representa uma conduta grave, pois atenta contra a transparência, a integridade e a eficiência da Administração Pública. Empresas que dificultam ou interferem nas investigações e fiscalizações prejudicam a confiança do público e o funcionamento das políticas governamentais.

## 7.6. Interface entre os atos lesivos previstos na LAC e as infrações previstas na NLLC

A Lei federal nº 14.133, de 2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), passou a reconhecer e tratar de forma explícita situações em que um mesmo fato pode ser sancionado pelo regime da LAC e pela norma licitatória. As infrações previstas no artigo 155 da NLLC demonstram de maneira clara esta relação:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

I - dar causa à inexecução parcial do contrato;

II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

III - dar causa à inexecução total do contrato;

IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

- VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Veja-se que, se, por um lado, as infrações listadas do inciso I ao inciso VII configuram inexecução contratual, os incisos VIII a XII nos trazem hipóteses de fraude. Em que pese somente no inciso XII haja referência expressa à Lei nº 12.846, de 2013, percebe-se de forma clara uma coincidência de tipos infracionais na análise dos incisos do artigo 5º da LAC e dos incisos VIII a XI do artigo 155 da NLLC.

A fim de mitigar os riscos de bis in idem, ou seja, de dupla punição em face de um mesmo fato, a NLLC estabeleceu em seu artigo 159 que os atos previstos como infrações administrativas de natureza licitatória que também sejam tipificados como atos lesivos previstos na LAC serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, observado o rito processual do PAR. Tal comando é replicado de forma expressa no parágrafo único do artigo 3º do Decreto estadual nº 69.588, de 2025; contudo, a sua leitura, em conjunto com o caput do mesmo artigo, nos permite compreender que, sempre que haja a possibilidade de responsabilização administrativa com base na LAC, o rito processual adequado será o PAR. Isso significa, na prática, que, para além da circunstância em que um único fato receba dupla tipificação pela LAC e pela NLLC, o PAR deverá ser aplicado aos complexos fáticos em que se vislumbre fatos comuns a ambos os regimes (a exemplo de fraude à licitação) combinados com fatos exclusivos do regime licitatório contratual (a exemplo de descumprimento contratual).

Portanto, sempre que haja situação de dupla tipificação, deve-se adotar o PAR e, caso além do fato duplamente tipificável se identificar fato exclusivamente relacionado ao regime licitatório contratual, este deverá ser incorporado ao PAR. Contudo, para que isso seja possível sem que se incorra em risco de confusão de regimes sancionatórios, excesso sancionatório ou mesmo violação do devido processo legal, há de se tomar cautelas relevantes:

- (i) Tornar claro, desde a portaria de instauração, que ambos os fatos serão tratados nos autos do PAR;
- (ii) Assegurar a separação analítica dos fatos duplamente tipificáveis em relação aos fatos tipificáveis exclusivamente por meio do regime licitatório contratual;
- (iii) Adotar capítulos decisórios autônomos, que evidenciem, no caso do fato sancionado unicamente pelo regime licitatório

rio contratual, que não se trata de ato lesivo previsto na LAC e que a sanção decorre exclusivamente da NLLC.

A referência a ambos os regimes sancionatórios é de grande importância desde os primeiros atos do PAR, pois dela decorre, também, a possibilidade de aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, pena esta que não está originalmente prevista na LAC, mas que deriva do regime sancionatório licitatório contratual, nos termos do artigo 159 da NLLC.

Além da segurança jurídica, a instrução nos mesmos autos do PAR obedece ao princípio da eficiência e da economicidade, trazendo maior coerência ao processo sancionatório como um todo, principalmente considerando que, geralmente, haverá a conexão lógica entre os fatos sujeitos à responsabilização. Esta relação lógica entre os fatos repercute no conjunto probatório, que tende a dialogar na apuração do ato lesivo e da infração à norma licitatória.

# VIII

## Competência para apurar

### 8.1. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA

Nos termos do art. 8º da LAC, cabe à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a competência para instaurar e julgar o Processo Administrativo de Responsabilização- PAR. Referida competência poderá ser delegada, sendo vedada a subdelegação, conforme estipula o §2º, do artigo 4º, do Decreto estadual nº 69.588, de 2025.

No âmbito da Administração direta do Estado de São Paulo, cabe aos Secretários de Estado e ao Procurador Geral do Estado, ao passo que, na Administração indireta, cabe ao dirigente máximo de cada entidade a competência para instauração e julgamento do PAR. Em todos os casos, remanesce a competência concorrente da Controladoria Geral do Estado para a sua instauração.

A instrução do PAR caberá a uma comissão processante nomeada pela autoridade instauradora.

#### 8.1.1. Condições objetivas para a apuração de atos lesivos ou instauração de PAR nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado de São Paulo

O Decreto nº 69.588, de 2025, estabeleceu como pré-requisito objetivo para que órgãos e entidades realizem a instauração de PAR a acreditação válida da unidade setorial do Sistema de Ética e Responsabilização Paulista realizada pelo órgão central.

Nos termos do Decreto estadual nº 70.061, de 2025, a acreditação consiste no procedimento de natureza avaliativa, conduzido e regulamentado pelo Órgão Central do Sistema de Ética e Responsabilização, com o objetivo de verificar a existência das capacidades estatais mínimas necessárias para que unidades dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta possam atuar como unidades de corregedoria ou de apuração preliminar. Por meio deste procedimento, portanto, atesta-se que a unidade possui procedimentos e processos aderentes às normas legais, arcabouço normativo adequado, pessoal capacitado e riscos mapeados e controles implementados a fim de que possa atuar no PAR.

Tal procedimento é regulamentado pela Resolução CGE nº 32, de 2025, que dispõe sobre uma matriz avaliativa e sobre a metodologia de análise de evidências

realizada pelo órgão central. Como resultado deste procedimento, a unidade pode ser acreditada como unidade de apuração preliminar (sem competência sancionatória) ou como unidade de corregedoria (esta última com competência sancionatória). Apenas neste segundo caso a unidade poderá instaurar e executar o PAR.

Excepcionalmente, o órgão central pode, ainda, realizar a acreditação provisória, mediante a assinatura de um plano de ação para a adequação da unidade, de acordo com a matriz de acreditação. Neste caso, a manutenção da acreditação se dará mediante o cumprimento dos compromissos assumidos no plano de trabalho.

### **8.1.2 Casos de delegação de competência**

A LAC estabelece no seu no § 1º do artigo 8º que a competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

Ao admitir a delegação, o dispositivo reconhece que a autoridade originariamente competente pode, por razões de eficiência, especialização técnica, transferir o exercício dessa competência a outro agente ou órgão, preservando a continuidade e celeridade da atividade correcional. Essa delegação deve observar as regras gerais do direito administrativo, especialmente os princípios da legalidade, hierarquia e finalidade do ato.

Contudo, o dispositivo veda expressamente a subdelegação, impondo limite ao alcance da delegação. A autoridade que recebe competência delegada para instaurar ou julgar o PAR não pode repassá-la a terceiro, ainda que pertencente à mesma estrutura administrativa. Essa vedação impede o chamado “efeito cascata” da transferência sucessiva de competências, o que poderia fragilizar a responsabilidade pelo ato, diluir controles internos ou permitir que autoridades não legitimadas assumam funções decisórias sensíveis.

## **8.2. COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

No Estado de São Paulo a Controladoria Geral do Estado tem competência concorrente para instaurar e julgar o PAR nas hipóteses em que se verificar

- (i) omissão da autoridade originariamente competente,
- (ii) inexistência de condições objetivas no órgão ou entidade de origem, tais como ausência de unidade de corregedoria ou capacidade de recursos humanos para a realização do PAR,
- (iii) complexidade, repercussão e relevância pecuniária ou da matéria, e

(iv) envolvimento de mais de um órgão ou entidade da Administração direta ou fatos apurados comunicados no âmbito de acordo de leniência

A Controladoria Geral do Estado tem competência exclusiva para avocar PAR já instaurado, a fim de examinar a regularidade do feito, retificar o andamento procedimental, decidir sobre a celebração de termo de compromisso e conduzir o processo e proceder à aplicação da penalidade administrativa cabível.



# IX

## Etapas do Processo Administrativo de Responsabilização

### 9.1. INSTAURAÇÃO

A Portaria é o ato administrativo formal por meio do qual a autoridade com competência legal instaura o PAR. O ato de instauração, ao qual é dada transparência por meio de publicação do Diário Oficial, deverá:

- (i) designar Comissão composta por dois ou mais servidores estáveis, à qual competirá a condução do procedimento;
- (ii) identificar o número do processo em que tenha ocorrido o juízo de admissibilidade da notícia de irregularidade que deu causa à instauração; e
- (iii) estabelecer o prazo para a conclusão dos trabalhos da Comissão.

O PAR tramitará sob sigilo, observado o disposto no artigo 64, da Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, combinado com o artigo 7º, §1º e o artigo 15, §2º, do Decreto estadual nº 69.588, de 2025. A determinação de sigilo do PAR, especialmente durante sua fase instrutória, visa a assegurar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, além de proteger informações estratégicas, provas sensíveis e elementos que, se divulgados prematuramente, poderiam comprometer a apuração dos fatos.

A publicação da portaria não mencionará a razão social ou o nome fantasia da pessoa jurídica acusada. Tal determinação, oriunda da regulamentação decorrente do Decreto nº 69.588, de 2025, visa a proteger a empresa contra exposição indevida antes da conclusão do processo, evitando danos reputacionais irreparáveis em casos em que a responsabilização não venha a ser confirmada. Tal medida coaduna-se com os princípios da presunção de não culpabilidade, do devido processo legal e da boa-fé processual.



#### ANEXO 1 Modelo de Portaria de Instauração

## 9.2. CONSTITUIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO PROCESSANTE

Com a publicação da Portaria de instauração e a autuação do PAR, tem início, de fato, o processo administrativo sancionador, que deverá observar, em todas as suas fases, as garantias do contraditório e da ampla defesa da pessoa jurídica acusada.

A Comissão analisará os fatos e as circunstâncias conhecidas, elaborará plano de trabalho e citará a pessoa jurídica processada para, no prazo de 30 dias, apresentar defesa por escrito e especificar eventuais provas que pretenda produzir.

Nesse contexto, caberá à Comissão Processante a emissão de despacho inicial, no qual constarão as primeiras deliberações quanto à condução do PAR, tais como:

- (i) a indicição da pessoa jurídica processada;
- (ii) a necessidade de sua citação;
- (iii) a juntada de documentos cadastrais disponíveis;
- (iv) a expedição de ofícios; e
- (v) outras medidas que se façam necessárias para o início dos trabalhos e para o fiel cumprimento das formalidades legais previstas na LAC e no decreto regulamentador no âmbito do Estado de São Paulo.

A Comissão Processante será composta por, no mínimo, dois servidores públicos estáveis. Nos órgãos ou entidades da Administração Pública estadual em que o pessoal for regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, a Comissão será composta por dois ou mais empregados públicos do quadro permanente, preferencialmente com, no mínimo, três anos de tempo de serviço na entidade, conforme dispõe o artigo 15, §1º, do Decreto nº 69.588, de 2025.

A atuação da Comissão deverá pautar-se pela imparcialidade e pela estrita observância da legislação aplicável, dos regulamentos pertinentes e das orientações técnicas vigentes.

### 9.2.1. Impedimento

O art. 8º da LAC determina que o processo será conduzido por Comissão designada por autoridade competente, a qual atuará com independência e imparcialidade, o que impõe implicitamente a observância das regras de impedimento e suspeição aplicáveis à atuação administrativa.

Embora a LAC não trate expressamente de impedimentos e suspeições, tais regras são aplicáveis ao PAR por força dos princípios da imparcialidade, legalidade e moralidade administrativa, sendo recomendável observar a legislação aplicável. O Decreto nº 69.588, de 2025, dispõe sobre o tema no âmbito da apuração preliminar de forma expressa, ao fazer referência expressa aos casos de impedimento e suspeição de que trata o artigo 144 da Lei federal nº 13.105, de 2015

(Código de Processo Civil). Embora referida de forma expressa pela regulamentação estadual somente no âmbito investigativo, esta regra se estende para todo o processo. Isso porque, a vista da inexistência de disciplina específica sobre o tema, o art. 15 do Código de Processo Civil, determina a aplicação de suas disposições na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos.

O instituto jurídico do impedimento traz uma salvaguarda essencial para a integridade dos processos judiciais e administrativos. Ele se aplica quando existem condições objetivas que criam uma presunção irrefutável de que um agente público não pode atuar com imparcialidade. Essas condições são estabelecidas por lei e visam a evitar suspeita sobre a justiça e a equidade das decisões tomadas.

O Código de Processo Civil disciplina os casos de impedimento em seu art. 144:

Art. 144. Há impedimento do juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo:

I - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como membro do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha;

II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão;

III - quando nele estiver postulando, como defensor público, advogado ou membro do Ministério Público, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

IV - quando for parte no processo ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;

V - quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica parte no processo;

VI - quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de qualquer das partes;

VII - em que figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços;

VIII - em que figure como parte cliente do escritório de advocacia de seu cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, mesmo que patrocinado por advogado de outro escritório;

IX - quando promover ação contra a parte ou seu advogado. [...]

§ 3º O impedimento previsto no inciso III também se verifica no caso de mandato conferido a membro de escritório de advocacia que tenha em seus quadros advogado que individualmente ostente a condição nele prevista, mesmo que não intervenha diretamente no processo.

Como se percebe, trata-se de situações concretas e verificáveis, que geram automaticamente a presunção de parcialidade. Neste sentido, o impedimento serve para proteger tanto as partes quanto o sistema sancionatório de qualquer questionamento sobre a imparcialidade do processo. O dispositivo traz prescrições adequadas tanto para o processo de natureza acusatória, como também alertas importantes para quem atua na apuração preliminar. Para este último caso, fica claro, portanto, que poderão ser consideradas situações de impedimento:

- (i) quando for parte no processo, pessoalmente ou como procurador, ele próprio, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;
- (ii) quando for sócio ou membro de direção ou de administração de pessoa jurídica acusada;
- (iii) quando for herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de acusado;
- (iv) quando figure como parte instituição de ensino com a qual tenha relação de emprego ou decorrente de contrato de prestação de serviços;
- (v) quando promover ação contra a parte ou seu advogado; e
- (vi) ter atuado no procedimento em sua fase investigativa (ou seja, durante a apuração preliminar).

Quando as condições objetivas para o impedimento estiverem presentes, o servidor deve sempre e em todos os casos declarar-se impedido. É o agir prudente que assegurará que os processos sejam conduzidos de maneira justa e que as decisões sejam baseadas unicamente nos elementos que foram carreados aos autos, livre das influências causadas por fatores externos e estranhos ao processo.

A declaração de impedimento, que deverá ser realizada nestes casos, necessita ser imediatamente comunicada à autoridade instauradora e formalizada no processo, a fim de que seja aditada a portaria inaugural para a substituição do membro impedido.

Além das relações de parentesco, outras situações podem configurar impedimento ou suspeição do servidor público. Por exemplo, se houver interesse financeiro ou pessoal no desfecho de um processo administrativo, em afronta ao interesse público, pode-se caracterizar conflito de interesses, nos termos da Lei federal nº 12.813, de 2013, e do Decreto nº 69.474, de 2025, bem como das normas aplicáveis sobre ética e probidade na administração pública.

## 9.2.2 Suspeição

Por outro lado, a suspeição é um conceito jurídico que se refere à dúvida so-

bre a imparcialidade de um agente público por motivos de natureza pessoal. Ao contrário do impedimento, que é baseado em situações objetivas, a suspeição é sempre subjetiva e depende da percepção das relações pessoais que o agente tem com as partes ou seus advogados. A doutrina erigiu a amizade íntima e a inimizade notória como exemplos clássicos que podem comprometer a imparcialidade dos processos. São estas também hipóteses trazidas pelo art. 145 do Código de Processo Civil:

Art. 145. Há suspeição do juiz:

I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;

II - que receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio;

III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive;

IV - interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes.

Tanto quanto possível, deve o agente público manter uma postura neutra durante o processo. Assim, a configuração de uma situação suspeita, até mesmo pelo sentido semântico da palavra, independe de evidência robusta ou de comprovação prévia.

Em outras palavras, a mera existência de uma relação pessoal significativa já será suficiente para levantar dúvidas acerca da imparcialidade do servidor público. Em tal hipótese, cria-se uma presunção relativa de parcialidade. Por um lado, embora a parcialidade possa não ser uma situação concreta, consumada e previamente estabelecida, por outro lado, haverá razões suficientes para suspeitar que ela possa existir ou possa vir a existir.

De igual sorte, a suspeição pode e deve ser reconhecida pelo próprio agente público, sempre que se deparar com um possível conflito de interesse pessoal. Aqui mais uma vez o agir prudente se impõe, pois a mera percepção de imparcialidade é, por si só, um valor caro e necessário para a legitimidade do processo. Tal é a relevância dada à matéria que o Código de Processo Civil admite que a alegação de suspeição em razão de foro íntimo, por parte do responsável pela condução do processo, sem a necessidade de que as razões para tanto sejam expostas.

A correta verificação da alegação de suspeição é de vital importância para a manutenção da confiança do sistema sancionatório como um todo e para que as decisões sejam tomadas sem influências pessoais indevidas. Por isso, a qualquer tempo, as partes envolvidas no processo podem alegar a suspeição do agente se acreditarem que há motivos suficientes para questionar sua imparcialidade.

## 9.3. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

### 9.3.1. Plano de Trabalho

Conforme definição constante no artigo 2º, inciso IV, do Decreto estadual nº 69.588, de 2025, o plano de trabalho é o documento preparatório de planejamento das ações da comissão processante ou das ações de apuração preliminar.

Assim, o plano de trabalho é um instrumento interno e técnico elaborado pela Comissão Processante para organizar e estruturar a condução dos trabalhos. O processo deverá ser instruído com o plano de trabalho que contenha o calendário para a prática dos atos processuais, bem como as informações adicionais que a comissão julgar necessárias para garantir maior eficiência à condução do processo. Trata-se de um documento que serve a um só tempo de instrumento de planejamento e de comunicação, entre a comissão e o acusado.

Em razão de tais características, admite-se que o plano de trabalho seja revisto e atualizado sempre que as circunstâncias do processo assim exigirem, visando à eficiência e à regularidade procedimental, nos termos do § 4º, do artigo 16 do Decreto estadual nº 69.588, de 2025

O plano de trabalho funcionará como instrumento de organização e direcionamento dos esforços da Comissão Processante, assegurando a transparência perante as partes, o cumprimento eficaz de todas as etapas processuais e a adequada comunicação entre os envolvidos, além de mitigar riscos de inconsistências durante a tramitação do processo.



#### ANEXO 2 Modelo de Plano de Trabalho de PAR

### 9.3.2. Comunicações processuais

As comunicações processuais são fundamentais no PAR a fim de garantir o contraditório, a ampla defesa e devido processo legal. No âmbito estadual estas comunicações consistem em:

#### 9.3.2.1 Citação da Pessoa Jurídica

Segundo Silva (2002, p. 169), citação é um “ato processual pelo qual se chama ou convoca para vir a juízo a fim participar de todos os atos e temos da demanda intenta, a pessoa contra quem ela é promovida.”

A citação tem por finalidade:

- (i) Informar a pessoa jurídica da existência do PAR;
- (ii) Dar conhecimento dos fatos imputados e da base legal; e

(iii) Conceder prazo para apresentação de defesa escrita e indicação de provas.

Para que isso seja possível, a citação deverá conter:

- (i) Identificação do órgão instaurador;
- (ii) Exposição dos fatos e atos lesivos atribuídos;
- (iii) Fundamentos legais aplicáveis (Lei Anticorrupção, Nova Lei de Licitações e Contratos, quando couber, e Decreto nº 69.588, de 2025);
- (iv) Prazo para apresentação da defesa (30 dias);
- (v) Consequência da ausência de defesa (revelia); e
- (vi) Informações sobre local, data e forma de manifestação.

A citação será instruída com o plano de trabalho, contendo o calendário para a prática dos atos processuais, bem como informações adicionais que a comissão julgue necessárias para garantir maior eficiência ao processo, facultando à pessoa jurídica a possibilidade de apresentar informações e provas que subsidiem a análise da comissão de PAR no que se refere aos elementos atenuantes do valor da multa. Para tanto, a citação descreverá de forma clara e objetiva o ato lesivo imputado, bem como as circunstâncias relevantes, apontará as provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado e indicará o enquadramento legal correspondente.

Para fins de avaliação do Programa de Integridade, a citação deverá, ainda, solicitar a apresentação de informações e documentos, nos termos estabelecidos pela Controladoria Geral do Estado.

A citação poderá ser feita:

- (i) Por meio eletrônico (e-mail institucional, se previamente informado ou cadastrado);
- (ii) Por via postal com aviso de recebimento (AR); ou
- (iii) Por edital, somente se não for possível a citação pelos meios anteriores.

Após a citação válida, a pessoa jurídica terá 30 (trinta) dias para apresentar defesa escrita e especificar provas.

Caso a citação não tenha êxito, será realizada nova citação por meio de edital publicado na imprensa oficial e no sítio eletrônico do órgão ou entidade responsável pela condução do PAR, hipótese em que o prazo para apresentação de defesa escrita será contado a partir da última data de publicação do edital.

Se a pessoa jurídica não apresentar defesa no prazo legal, o processo seguirá independentemente de nova notificação ou intimação, podendo a interessada intervir em qualquer fase do processo, sem direito à repetição de atos já praticados.

O ato de citação é de suma importância, e deve ser formalmente certificado nos autos, com prova de recebimento ou, em caso de edital, com a respectiva publicação. Tanto é assim que a irregularidade na citação pode anular o processo, por violação ao contraditório e à ampla defesa.



### **ANEXO 3** Modelo de Citação

#### 9.3.2.2 Intimação

A intimação é o “ato processual que tem por fim levar ao conhecimento de certa pessoa, seja parte ou interessada no feito, do ato judicial ali praticado, a pedido de outra parte ou por ofício do juiz”. Assim, a intimação tem por finalidade dar ciência de atos que exijam manifestação ou participação da parte, como apresentação de provas, realização de perícias, audiências e oitivas. A intimação poderá ser realizada por meio de correio eletrônico ou meio físico e Diário Oficial, se necessário.



### **ANEXO 4** Modelo de Intimação

#### 9.3.2.3 Revelia

A revelia dar-se-á quando deixa de comparecer no curso de um processo, para que foi citado ou intimado. Em tais circunstâncias, o §3º do artigo 16 do Decreto nº 69.588, de 2025, estabelece que se a pessoa jurídica processada não apresentar sua defesa escrita no prazo de 30 dias, o processo seguirá seu curso normalmente, com a realização dos demais atos e o decurso dos prazos, independentemente de nova notificação ou intimação. A empresa poderá intervir em qualquer fase do processo; porém, sem o direito de requerer a repetição de atos processuais já praticados em vista da preclusão do direito.

Assim, irá se configurar a revelia quando a pessoa jurídica regularmente citada no PAR não apresentar defesa no prazo legal estabelecido.

A revelia tem como consequência a presunção relativa de veracidade dos fatos alegados pela comissão, quando compatível com as provas constantes dos autos. Mesmo assim, a Comissão não fica dispensada da produção de provas e da análise fundamentada dos elementos do processo.

A vista dos importantes efeitos da revelia para o exercício do contraditório e da ampla defesa, é importante que os atos de citação e intimação sejam realizados de forma adequada, e adequadamente registrados nos autos. Desta forma fica o processo protegido contra eventual nulidade por falta de contraditório.

### 9.3.3. Preclusão

A preclusão é a perda do direito de manifestação ou prática de ato processual em razão:

- (i) Da não prática no momento oportuno (preclusão temporal);
- (ii) Da prática de ato incompatível com anterior manifestação (preclusão lógica);
- (iii) Da aceitação tácita de atos processuais (preclusão consumativa).

No caso do Processo Administrativo de Responsabilização poderá se configurar nas seguintes situações:

- (i) Não apresentação da defesa no prazo de 30 (trinta) dias;
- (ii) Deixar de apresentar as provas no momento oportuno; e
- (iii) Não recorrer da decisão final no prazo previsto.

A Comissão deve sempre registrar a ocorrência de revelia e de preclusão no processo, fundamentadamente, para evitar nulidades futuras.

### 9.3.4. Contagem dos prazos

Os prazos processuais começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o dia do vencimento, conforme o disposto no artigo 92, da Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998.

## 9.4. PRODUÇÃO DE PROVAS

Com a edição da Portaria e o Despacho Inicial da Comissão Processante, o Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica – PAR passa à “fase” de instrução processual.

A partir deste momento, poderão ser colhidas e/ou produzidas as provas, sejam elas testemunhais, documentais ou periciais. Neste momento, a Comissão Processante avaliará a pertinência de produzir as provas eventualmente requeridas pela pessoa jurídica processada, podendo indeferir de forma motivada os pedidos de produção de provas que sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias, protelatórias ou intempestivas, nos termos do art. 18 do Decreto nº 69.588, de 2025.

A Comissão Processante poderá praticar os atos necessários à elucidação dos fatos sob apuração, compreendidos todos os meios probatórios admitidos em lei, inclusive os previstos no artigo 12 do Decreto que a regulamenta no Estado, como:

- (i) diligências e oitivas;
- (ii) suspensão cautelar dos efeitos do ato administrativo ou do processo objeto da investigação;
- (iii) o auxílio de especialistas, de órgãos e entidades públicas ou de outras organizações, quando o fato ou ato a ser apurado exigir conhecimentos técnicos e operacionais não existentes na unidade;
- (iv) a adoção de medidas judiciais necessárias à investigação, junto à polícia judiciária ou à Procuradoria-Geral do Estado; e
- (v) o compartilhamento de informações tributárias da pessoa jurídica investigada, nos termos do inciso II do § 1º do artigo 198 da Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional.

A instrução probatória no PAR tem por objetivo demonstrar a autoria e materialidade dos atos lesivos cometidos por pessoa jurídica contra a Administração Pública, submetendo-as ao contraditório e buscando a verdade material sobre o fato imputado à pessoa jurídica.

#### **9.4.1. Liberdade na produção de provas**

O processo administrativo, por sua natureza, admite ampla liberdade na produção de provas, obedecendo aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da busca pela verdade material.

#### **9.4.2. Valoração da prova**

A Comissão processante tem o dever de motivar sua decisão com base em um conjunto coerente e suficiente de provas, considerando:

- (i) A autoria do ato lesivo e sua relação com a pessoa jurídica;
- (ii) O grau de ciência do ato lesivo por parte do corpo diretivo da pessoa jurídica
- (iii) A dimensão temporal do ato lesivo, inclusive se ele foi realizado por meio de mais de um ato ao longo do tempo ou se este teve natureza continuada
- (iv) a gravidade do ato lesivo;
- (v) os benefícios obtidos pela pessoa jurídica; e
- (vi) os danos efetivamente causados à Administração Pública.

### 9.4.3. Ônus da prova

Caberá à Administração demonstrar a ocorrência do ato lesivo e o vínculo entre a conduta e a pessoa jurídica, portanto, recai sobre aquela o ônus da prova. De modo geral, tais provas são realizadas por meio das evidências coletadas no âmbito da apuração preliminar, as quais amparam a justa causa para a instauração do PAR.

Por sua vez, a empresa pode apresentar provas em sua defesa, como a existência de programa de integridade efetivo, ausência de participação no ato, ou medidas adotadas para cessar a irregularidade.

### 9.4.4. Tipos de provas admissíveis

Após a apuração preliminar, o relatório conclusivo que opine pela instauração de um PAR deve ser instruído com todas as evidências necessárias para fundamentar a justa causa para que a autoridade instauradora instaure o PAR.

Isso significa que boa parte das evidências que serão submetidas à prova pela comissão processante tendem a já ter sido produzidas no ato de instauração – até porque, ao longo da investigação, o agente encarregado já pode exercer todos os atos necessários para a busca de documentos de qualquer natureza, bem como realização de oitivas, dentre outros.

Assim, em muitos casos a ação da comissão se limita a analisar as evidências carreadas aos autos, bem como as provas cuja realização tenha sido solicitada pela defesa, para a partir daí submetê-las ao contraditório e produzir a prova. Contudo, em determinadas circunstâncias a comissão poderá necessitar de complementação de informações, e avançar sobre aquilo que já havia sido trazido aos autos. Nestes casos, ela deverá realizar ações específicas a fim de trazer tais informações aos autos e submetê-las ao contraditório.

São admitidos todos os meios de prova que possam contribuir para o esclarecimento dos fatos, tais como:

#### 9.4.4.1. Prova documental

Documento é qualquer artefato que registre um fato ou ato relevante. Assim, tendo em vista tal concepção ampla, por documento pode-se compreender uma fotografia, um desenho, um esquema, uma tabela, uma planilha, um e-mail, uma figura digitalizada, uma gravação sonora ou um vídeo, dentre vários outros.

Assim, apresenta-se importante a verificação e análise das exceções que permitem a utilização desses documentos no Processo Administrativo de Responsabilização.

No PAR, as provas documentais constituem um dos principais meios de demonstração da materialidade dos atos lesivos praticados contra a Administração Pública.

Esses documentos são fundamentais tanto na fase investigativa, quanto na instrução do processo, por sua capacidade de retratar de forma objetiva e verificável os vínculos, condutas, fluxos financeiros e benefícios indevidamente obtidos. A exemplo temos: os contratos e instrumentos formais, como aditivos, e-mails e mensagens eletrônicas, relatórios de auditoria, pareceres jurídicos ou técnicos, relatórios de compliance, registros contábeis e financeiros, notas fiscais, documentos eletrônicos e demais documentos com representação material.

Conforme os princípios que regem o processo administrativo (ampla defesa, contraditório, verdade material e motivação), os documentos devem ser disponibilizados à defesa e sua valoração deve ser devidamente fundamentada pela comissão processante.

#### 9.4.4.2. Prova testemunhal

É o meio de prova no qual terceiros (testemunhas) que presenciaram ou que têm conhecimento relevante para o caso sob apuração vêm perante a Comissão do PAR e os entes processados para declarar o que sabe.

Vale mencionar a possibilidade de produção deste tipo de prova por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real. A medida pode diminuir o custo do processo, mediante a não realização de gastos com deslocamentos, além de poder promover melhores condições para o exercício do contraditório e da ampla defesa, em especial quando o ente processado, ou seus representantes e procuradores, estiverem em local diverso daquele da apuração dos fatos.

Os sujeitos possíveis da prova testemunhal podem ser, dentre outros:

- (i) Agentes públicos envolvidos na fiscalização, contratação ou controle do contrato, que podem relatar irregularidades percebidas, condutas suspeitas e a forma de atuação da empresa;
- (ii) Empregados da própria empresa investigada, especialmente quando ocupavam funções administrativas, operacionais ou de compliance à época dos fatos; e
- (iii) Terceiros com relação direta ou indireta com os eventos investigados, como representantes de empresas subcontratadas, concorrentes, prestadores de serviço ou consultores.

A Comissão Processante e a pessoa jurídica investigada poderão arrolar até 05 (cinco) testemunhas cada para serem ouvidas nos autos.

A testemunha, quando for servidor público estadual, poderá ser convocada por meio do seu superior hierárquico, podendo tal intimação ser enviada por mensagem eletrônica, conforme o parágrafo único do artigo 284, da Lei nº 10.261, de 1968 - Estatuto do Servidor Público Estadual.

Na hipótese do servidor estadual intimado se recusar a depor sem justa causa, este poderá sofrer as consequências previstas no artigo 262, também do Estatuto do Servidor Público Estadual.

Importante frisar, por fim, que:

- (i) o modo de acesso à gravação da oitiva (normalmente por “link” ou pela juntada do registro em arquivo único) deve estar juntado aos autos do Processo Administrativo de Responsabilização na sequência lógica dos atos formalizados; e
- (ii) a oitiva de testemunhas deve seguir os princípios do contraditório e da ampla defesa. A parte investigada poderá acompanhar os depoimentos e apresentar questionamentos, resguardado o devido processo legal. A Comissão deve lavrar termo próprio, garantindo a fidedignidade dos registros.

#### 9.4.4.3. Provas Periciais

A perícia é prova realizada por pessoa alheia e sem interesse no processo, que tenha conhecimentos técnicos, científicos ou domínio específico em determinada área do saber e que por meio de exame, vistoria ou avaliação apresenta análise essencial para elucidação dos fatos sob apuração.

A produção dessa prova depende da aprovação da Comissão Processante, a quem competirá nomear ou requisitar a perícia técnica. Todavia, os acusados, por iniciativa própria, podem produzir laudos técnicos para serem apresentados à Comissão, a quem competirá apreciar motivadamente seu valor com liberdade.

A perícia para avaliar o valor do dano ao erário, em sede de PAR, é em regra desnecessária, uma vez que o procedimento em questão visa a apurar a prática do ato ilícito para punir os responsáveis, e não se confunde com a ação que visa justamente a discutir o ressarcimento do dano decorrente da referida conduta.

Importante consignar que a Comissão Processante deverá abrir vistas e prazo para a pessoa jurídica processada também indicar quesitos a serem formulados aos peritos quando da prova pericial, em consonância com os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Dentre os tipos de perícia comumente utilizados, temos:

- (i) **Contábil:** para análise de balanços, livros fiscais, notas fiscais e escrituração;
- (ii) **Financeira:** para rastrear fluxos de pagamentos, contas bancárias e contratos financeiros;
- (iii) **Técnica-operacional:** em contratos de obras, tecnologia ou prestação de serviços, a fim de apurar execução parcial

ou simulação de entrega; e

(iv) **Econômica:** para mensurar impacto concorrencial, ganho de mercado indevido ou distorções em processos licitatórios.

Embora a perícia não seja obrigatória em todos os casos, sua utilização reforça a robustez do conjunto probatório, especialmente quando há complexidade na mensuração dos efeitos econômicos da infração. Os resultados periciais devem ser considerados em conjunto com provas documentais e testemunhais.

#### 9.4.4.4. Confissão

A confissão, entendida como a admissão voluntária de autoria ou participação no ato lesivo por parte da pessoa jurídica, constitui meio de prova legítimo e relevante no PAR. Todavia, é importante ter em mente que a “confissão é feita de maneira expressa. Não existe “confissão ficta” ou “confissão tácita”. (...) A confissão, como prova, prevalece sobre qualquer outra dos autos, a não ser que o fato seja inconfessável.” (Santos, 2002, p. 447)

A confissão é prova unilateral e pode se apresentar de forma espontânea ou negociada, como nos contextos de acordo de leniência ou termo de compromisso.

Em ambos os casos, a confissão contribui para a celeridade do processo, a economia de recursos públicos e a obtenção de elementos probatórios adicionais, podendo ensejar benefícios legais ou atenuantes de sanção.

Nesses casos, a confissão não encerra automaticamente o processo, mas pode fundamentar tratamento sancionatório mais brando, a depender da extensão da colaboração e do cumprimento das condições pactuadas.

#### 9.4.4.5. Relatórios de órgão de controle

Os relatórios elaborados por órgãos de controle e fiscalização, como Tribunais de Contas, Controladoria Geral do Estado, COAF, Secretaria da Fazenda e Receita Federal, constituem meios de prova documental relevantes no contexto da apuração de responsabilidade da pessoa jurídica por atos lesivos à Administração Pública, nos termos da LAC.

Esses relatórios têm natureza de prova pré-constituída, elaborada com base em auditorias, fiscalizações, inspeções ou análises financeiras e tributárias, e podem ser utilizados para:

- (i) Comprovar desvios de recursos públicos, fraudes em licitação, conluio entre empresas ou sobrepreço contratual;
- (ii) Demonstrar movimentações financeiras atípicas, indícios de lavagem de dinheiro ou ocultação de patrimônio;

- (iii) Apontar incongruências fiscais ou contábeis que reforcem a materialidade do ato lesivo;
- (iv) Subsidiar a dosimetria da sanção, com base no dano identificado ou na vantagem econômica indevida; e
- (v) Apontar elementos objetivos e fundamentados que demonstrem indícios de atos lesivos previstos no art. 5º da LAC.

Sua utilização deve observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurando à pessoa jurídica o acesso aos documentos e a possibilidade de manifestação.

#### 9.4.4.6. Informações protegidas por sigilo

##### 9.4.4.6.1. Sigilo Fiscal

O Código Tributário Nacional é expresso ao conferir sigilo às informações fiscais como regra. Contudo, é possível a transferência de dados sob sigilo entre os entes públicos. O artigo 198 do CTN, especialmente em seu § 1º, elenca hipóteses em que a informação fiscal pode ser compartilhada com terceiros, sem necessidade de autorização judicial.

Dentre essas hipóteses, destacam-se:

- (i) Compartilhamento com autoridades judiciárias ou administrativas no interesse da Administração Pública;
- (ii) Intercâmbio de informações entre as Administrações Tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base em convênios e protocolos de cooperação (art. 199 do CTN);
- (iii) Fornecimento de dados ao Ministério Público, à Polícia Judiciária, ao TCU, à Receita Federal e ao COAF, conforme legislação específica, respeitados os requisitos legais e funcionais;
- (iv) Atuação do Fisco como assistente técnico em processos judiciais ou administrativos, nos limites da lide.

Assim, a instauração de processo administrativo para investigar o sujeito passivo a que se refere a informação é o principal requisito para a transferência do sigilo fiscal. Portanto, é plenamente cabível a solicitação de informações fiscais ao Fisco referentes ao contribuinte envolvido nas irregularidades sob apuração, quer na fase investigativa, quer após a instauração do PAR.

Nesse sentido, apesar de sua força protetiva, o sigilo fiscal não é absoluto: o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 601.314/SP (Tema 225 de repercussão geral), decidiu que é constitucional o compartilhamento de informações fiscais obtidas pela Receita Federal com o Ministério Público, sem autorização judicial, desde que respeitado o devido processo legal e os princípios da proporcionalidade e finalidade.

Ainda quanto ao tema, a Procuradoria Geral do Estado já se posicionou nos seguintes termos:

“SIGILO FISCAL. INFORMAÇÕES RELATIVAS A BENEFÍCIOS FISCAIS. TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. Artigo 198,

§3º, IV, do Código Tributário Nacional - CTN. O princípio da transparência da Administração Pública e o artigo 198, §3º, IV, do CTN, introduzido pela Lei Complementar federal nº 187/2021, impõem a divulgação de dados referentes a benefícios fiscais. Entretanto, caso as informações solicitadas pelos órgãos de controle sejam aptas a revelar a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros ou sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades deve haver a transferência do sigilo, atendidos os requisitos previstos no §1º, II, ou no §2º do artigo 198 do CTN.” (Parecer PAT nº 5/2023)

#### 9.4.4.6.2. Sigilo Bancário

O sigilo bancário consiste na proteção das informações financeiras dos indivíduos e empresas, abrangendo extratos, transferências, saldos e demais operações ativas e passivas mantidas em instituições financeiras. Tal proteção encontra amparo na Lei Complementar nº 105, de 2001, com fundamento constitucional ora referido como decorrente do direito à intimidade e à vida privada, consagrado no art. 5º, X, ora no direito ao sigilo de dados, consagrado no inciso XII do mesmo dispositivo da Constituição Federal.

Segundo a Lei Complementar nº 105, de 2001:

Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

[...]

§ 4º A quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial, e especialmente nos seguintes crimes:

I – de terrorismo;

II – de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins;

III – de contrabando ou tráfico de armas, munições ou material destinado a sua produção;

IV – de extorsão mediante sequestro;

V – contra o sistema financeiro nacional;

VI – contra a Administração Pública;

VII – contra a ordem tributária e a previdência social;

VIII – lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores;

IX – praticado por organização criminosa.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido de que a Administração Pública não pode quebrar o sigilo bancário de forma autônoma, ou seja, sem ordem judicial. Tal entendimento foi consolidado, por exemplo, no julgamento da ADIn 2.390/DF, em que o STF declarou a inconstitucionalidade de normas que permitiam à Receita Federal acessar dados bancários sem autorização judicial.

Portanto, no PAR, a obtenção de dados bancários protegidos por sigilo exige prévia autorização judicial. Essa exigência garante a observância do devido processo legal, da legalidade e da reserva de jurisdição. Tal autorização deve ser realizada por meio de órgão de representação judicial do Estado, em ação específica.

Embora a quebra do sigilo bancário exija decisão judicial, a Lei Complementar nº 105, de 2001, é taxativa ao afirmar ao inciso IV do §3º do artigo 1º que não constitui a quebra do sigilo bancário a comunicação, às autoridades competentes, da prática de ilícitos penais ou administrativos, abrangendo o fornecimento de informações sobre operações que envolvam recursos provenientes de qualquer prática criminosa. Ou seja, ela admite o compartilhamento de informações bancárias entre órgãos públicos, desde que obtidas com autorização judicial prévia e utilizadas no exercício de suas atribuições legais. Assim, dados bancários compartilhados pelo Ministério Público, Receita Federal, COAF, ou Poder Judiciário podem ser usados como prova no PAR.

Como veremos mais à frente, no PAR é admissível a utilização de prova emprestada, desde que respeitado o contraditório. Isso inclui a utilização de documentos obtidos em inquéritos civis ou ações penais nos quais o sigilo bancário tenha sido levantado judicialmente:

Não há óbice à utilização de prova emprestada, mesmo obtida por quebra de sigilo bancário, desde que garantido o contraditório no processo em que a prova será utilizada. STJ, HC 98.755/SP, Rel. Min. Felix Fischer, j. 02/02/2010.

Finalmente, é de grande relevância termos em mente que, nos termos do posicionamento do STF, manifestado no Mandado de Segurança nº 21.729/DF, o sigilo bancário não está apto a englobar informações relacionadas à aplicação de recursos públicos. Nesse sentido, destacam-se as conclusões do Parecer Plenário nº. 5/2017/CNU/CGU/AGU sobre o assunto:

- a. além das hipóteses previstas no art. 1º, §§ 3º e 4º, da Lei Complementar nº 105, de 2001, não incide a proteção ao sigilo bancário, em decorrência da incidência do princípio constitucional da publicidade, ao menos nas seguintes situações:
  - i. operação bancária em que a contraparte da instituição financeira é pessoa jurídica de direito público; ou
  - ii. operação bancária que envolva recursos públicos, ainda

que parcialmente, independentemente da contraparte da instituição financeira;

b. Para este fim, devem ser considerados recursos públicos:

i. os previstos nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, inclusive nos orçamentos previstos no § 5º do art. 165 da Constituição; e

ii. os titularizados não pela coletividade como um todo, mas por coletividades parciais (como os trabalhadores regidos pela CLT ou servidores públicos) que sejam administrados pelo poder público, tal como o FGTS e o Fundo PIS-PASEP, mas apenas em relação à sua aplicação pelas instituições financeiras, excluídas as operações bancárias realizadas entre o banco e o titular de contas individualizadas (cotista do fundo), que continuam protegidas pelo sigilo bancário;

c. A exceção ao sigilo bancário decorrente do princípio da publicidade, nos termos acima expostos, não se estende a:

i. operações subsequentes àquela operação inicial de transferência de recursos públicos, realizadas pelo tomador dos recursos e decorrentes da disponibilização destes em conta corrente ou por outro meio;

ii. outros sigilos previstos em lei ou em norma regulatória editada pela autoridade competente, em especial o Banco Central do Brasil ou a CVM – Comissão de Valores Mobiliários, cuja incidência sobre documentos apresentados à instituição financeira ou por ela produzidos deve ser verificada caso a caso.

d. Salvo na hipótese de celebração do convênio a que se refere o art. 2º, § 4º, I, da Lei Complementar nº 105, de 2001, o sigilo bancário, quando incidente, deve ser oposto inclusive ao Ministério Público, aos tribunais de contas e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, sendo inaplicáveis o art. 26 da Lei nº 10.180, de 2001, e o art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75, de 1993.

Portanto, nos termos descritos, não é possível a oposição de sigilo bancário quando envolvidos recursos públicos, de forma que as Comissões de PAR podem requerer informações bancárias de recursos públicos para subsidiar processos instaurados.

#### **9.4.4.6.3. Sigilo telemático e de comunicações (interceptação e sigilo telefônico)**

No âmbito do PAR, não é possível a determinação de interceptação telefônica administrativamente ou de quebra dos dados telefônicos particulares. Essa autorização excepcional é reservada ao Poder Judiciário. No caso de acesso a dados telefônicos particulares, a autoridade administrativa pode recorrer a dois cami-

nhos, caso estejam presentes os motivos que justifiquem o acesso a tais tipos de informações sigilosas.

No caso de acesso a informações abarcadas por sigilo telefônico, a comissão poderá solicitar à autoridade instauradora que efetue a interlocução com a Procuradoria Geral do Estado para formalização de pedido específico junto ao juízo competente. Tendo em vista ser medida de exceção, o pedido formulado pela comissão deve ser acompanhado dos elementos de fato e direito que justifiquem tal proposição, a fim de que o juiz tenha condições de decidir pelo deferimento do acesso a tais dados.

A segunda opção ocorre quando se tem conhecimento de que tais informações já foram produzidas em processo judicial ou inquérito policial - a denominada prova emprestada, no qual essa tenha sido produzida com autorização do juízo.

Importante notar que o sigilo telefônico que aqui se fala não se confunde com pedido de interceptação telefônica. No primeiro, se deseja obter acesso aos dados de registros telefônicos, enquanto que, na interceptação telefônica, o objetivo é a gravação do conteúdo das comunicações. A interceptação telefônica só é possível de ser pedida em juízo no curso de investigação criminal ou em instrução processual penal (Lei nº 9.296, de 1996). Portanto, a autoridade administrativa não é legitimada para solicitar judicialmente a realização de interceptação telefônica. Nada obstante, aqui também é possível a utilização do instituto da prova emprestada. Caso a interceptação já tenha sido deferida em sede judicial, pode a autoridade administrativa solicitar seu compartilhamento ao juízo competente.

#### **9.4.4.6.3.1. Monitoramento de e-mail corporativo de servidor público**

O e-mail corporativo fornecido pela Administração Pública tem natureza funcional e institucional, sendo destinado exclusivamente ao desempenho das atribuições do cargo ou função pública. Ele não é extensão da esfera privada do servidor, mas um instrumento de trabalho, vinculado ao interesse público e à finalidade do serviço.

O monitoramento encontra respaldo nos seguintes princípios constitucionais e normas:

- (i) Princípio da legalidade (CF, art. 37, caput) – o servidor deve agir conforme os limites legais e regulamentares;
- (ii) Princípio da moralidade administrativa – veda o uso de bens públicos para fins particulares ou ilícitos;
- (iii) Lei nº 10.261, de 1968 (Estatuto do Funcionário Público do Estado de São Paulo) – prevê a proibição de empregar material do serviço público em serviço particular (artigo 242, VIII).

Apesar da permissibilidade, o monitoramento deve observar critérios objetivos e

razoáveis, de modo a:

- (i) Ser justificado e proporcional, relacionado à fiscalização do uso adequado do recurso público;
- (ii) Respeitar o princípio da finalidade, ou seja, não pode ser usado para perseguição ou vigilância arbitrária; e
- (iii) Ser realizado por autoridade competente, com registro e transparência dos procedimentos.

A jurisprudência dos tribunais superiores se manifesta no sentido de que o empregador (incluindo o poder público) pode monitorar e-mails institucionais, desde que não haja violação injustificada da intimidade do servidor:

Não há ilegalidade na quebra do sigilo de e-mail corporativo, fornecido pelo empregador, por ausência de expectativa de privacidade. — STJ, RHC 51.531/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 22/10/2014.

O monitoramento de e-mails corporativos de servidores públicos é juridicamente possível e legítimo, desde que voltado ao controle da legalidade e moralidade no uso dos recursos públicos. Por outro lado, não pode ser arbitrário, genérico ou desvinculado de finalidade pública, sob pena de violação a direitos fundamentais como a intimidade, a dignidade e o devido processo legal.

Desse modo, é possível que a comissão de PAR promova, em sede de produção de provas, o acesso ao e-mail corporativo de servidor público, quando existentes indícios de sua participação, direta ou indireta, nas irregularidades sob apuração.

#### 9.4.4.7. Prova emprestada

Prova emprestada exprime-se como a utilização, em dado processo, de provas produzidas em determinado processo ou procedimento administrativo ou judicial.

No âmbito do PAR é admitida a utilização de elementos probatórios oriundos de investigações ocorridas em outros contextos, como inquéritos civis, ações judiciais, procedimentos investigatórios do Ministério Público, apuratórios disciplinares ou outros procedimentos administrativos, desde que obtidos e compartilhados nos termos da lei.

A incorporação desses elementos ao processo administrativo exige:

- (i) compartilhamento formal por meio de ofício ou requisição legal endereçado à autoridade com competência para decidir sobre a ação em que a prova foi produzida;
- (ii) observância da licitude da prova (não sendo admitidas provas obtidas por meios ilícitos, conforme o art. 5º, LVI, da CF);

(iii) preservação de eventual sigilo legal ou judicial, quando aplicável; e

(iv) garantia do acesso integral ao conteúdo pela pessoa jurídica investigada, para exercício da ampla defesa.

Contudo, a comissão processante deve avaliar criticamente o conteúdo incorporado, considerando que o juízo administrativo é autônomo e não está vinculado às conclusões das esferas judicial ou disciplinar.

Com fulcro no princípio da economia processual, permite-se que no PAR se utilize de provas produzidas em processo ou procedimento diverso (administrativo ou judicial), evitando-se a necessidade de repetição da colheita de provas, repetição que nem sempre é possível, garantindo a maior proximidade com a plena reconstrução do histórico dos fatos e reduzindo a possibilidade de decisões conflitantes em processos e/ou esferas diversas (segurança jurídica).

Nesse sentido, a jurisprudência pátria é firme em corroborar a possibilidade da prova emprestada nos processos administrativos, inclusive, colacionando neste as provas sob sigilo telefônico, bancário ou fiscal, desde que garantido o contraditório e a ampla defesa, como já salientado.

Na linha do exposto, segue o entendimento sumulado do STJ:

**Súmula 591-STJ:** É permitida a “prova emprestada” no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa.

A LAC não estabelece restrições quanto às fontes de prova, permitindo a utilização de todo e qualquer elemento legalmente obtido, desde que respeitados os princípios do contraditório, da ampla defesa e da verdade material.

#### 9.4.4.8. Indícios e Presunções

Os indícios e as presunções não constituem, por si sós, meios de prova autônomos, mas podem servir como elementos auxiliares na formação do convencimento da autoridade administrativa.

Os indícios correspondem a sinais, vestígios ou circunstâncias objetivas que, embora não comprovem diretamente um fato, indicam sua verossimilhança ou probabilidade, desde que estejam baseados em elementos concretos. Sua utilização é admitida no Processo Administrativo, inclusive no âmbito da LAC.

Esses elementos possuem valor probatório relativo: isoladamente, não são suficientes para fundamentar a aplicação de sanções, mas podem reforçar outros meios de prova já existentes. Para que tenham utilidade processual, devem ser precisos, consistentes e coerentes com o conjunto probatório.

As presunções, por sua vez, são inferências lógicas ou jurídicas extraídas de fatos

conhecidos, com o objetivo de se concluir sobre fatos desconhecidos. Podem ser classificadas em:

- (i) Presunções legais, expressamente previstas em lei, como a presunção de veracidade dos atos administrativos; e
- (ii) Presunções judiciais ou administrativas, construídas a partir da análise dos fatos e das provas constantes nos autos.

No processo administrativo de responsabilização, as presunções somente terão validade quando fundadas em um conjunto indiciário sólido, razoável e coerente. Sua utilização deve observar, obrigatoriamente, os princípios do contraditório, da ampla defesa e da motivação dos atos administrativos, de modo a garantir a legitimidade e a segurança jurídica do processo.

## 9.5. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

A personalidade jurídica constitui instrumento fundamental do ordenamento jurídico, conferindo autonomia patrimonial e organizacional às entidades constituídas para a consecução de fins lícitos. Essa autonomia permite a separação entre o patrimônio da pessoa jurídica e o de seus sócios ou administradores, estimulando o empreendedorismo, a inovação e a geração de empregos, além de possibilitar a realização de atividades econômicas, culturais e sociais de forma estruturada e estável.

Todavia, tal prerrogativa deve ser exercida dentro dos limites e finalidades estabelecidos pelo ordenamento, não podendo ser convertida em instrumento de fraude, abuso de direito, confusão patrimonial ou desvio de finalidade. Nessas hipóteses, há violação ao Estado de Direito, o que impõe o afastamento pontual da autonomia patrimonial da pessoa jurídica, mediante instauração do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica, como forma de restaurar a coerência material do sistema jurídico e assegurar a eficácia dos direitos tutelados.

A LAC previu, em seu artigo 14, a possibilidade de desconconsideração da personalidade jurídica nos processos de responsabilização administrativa sempre que a pessoa jurídica for utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial, observados o contraditório e a ampla defesa.

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

O dispositivo reflete a lógica da funcionalização do Direito, ao reafirmar que a per-

sonalidade jurídica deve cumprir finalidade legítima e compatível com os valores constitucionais. Caso seja instrumentalizada de forma indevida para práticas ilícitas, a forma jurídica deve ceder à realidade dos fatos, permitindo a responsabilização direta dos beneficiários da conduta — administradores ou sócios com poderes de gestão.

A desconsideração da personalidade jurídica, portanto, é medida excepcional, voltada à efetividade da Lei Anticorrupção e à repressão de estruturas artificiais criadas para promover opacidade e impunidade. Não se trata de desconstituição ou dissolução da pessoa jurídica, mas apenas do afastamento temporário de seu privilégio patrimonial, com o objetivo de impedir que o instituto seja utilizado de modo abusivo ou fraudulento.

A doutrina distingue duas principais teorias acerca do tema: a teoria menor, que admite a desconsideração diante da simples insolvência da pessoa jurídica; e a teoria maior, que a condiciona à comprovação de desvio de finalidade ou confusão patrimonial. O art. 14 da LAC adota expressamente a teoria maior, exigindo a demonstração de abuso do direito ou confusão patrimonial como pressupostos autorizadores da medida. Assim, a mera insolvência da empresa não justifica, por si só, a desconsideração no âmbito da LAC.

Entre as hipóteses típicas de abuso de direito ou desvio de finalidade, podem-se citar:

- (i) a criação de estruturas societárias destinadas a ocultar a identidade dos reais beneficiários;
- (ii) o uso de empresas de fachada ou em nome de “laranjas” para simular competitividade em licitações;
- (iii) a dissimulação de repasses ilícitos ou o esvaziamento patrimonial para frustrar a reparação de danos; ou
- (iv) a utilização da pessoa jurídica como fachada para corrupção, lavagem de dinheiro ou sonegação fiscal.

Quanto à confusão patrimonial, essa se caracteriza pela ausência de distinção entre os patrimônios da pessoa jurídica e de seus sócios ou de outras empresas do mesmo grupo, como ensina Márcio de Aguiar Ribeiro:

A confusão patrimonial é verificada quando houver ambiguidade entre as massas patrimoniais da pessoa jurídica e de seus agentes, ou mesmo quando a cizânia patrimonial envolver outras pessoas jurídicas, seja em razão da desobediência às regras societárias, seja por qualquer causa relevante que produza confusão de esferas patrimoniais. Dessa forma, se os próprios sócios e controladores, que são os maiores interessados, não observam o princípio da autonomia patrimonial, não há razão para que o Poder Público o observe, permitindo-lhe promover a desconsideração da personalidade jurídica. (Ribeiro, 2017, p. 272 )

Em qualquer dessas situações — abuso de direito ou confusão patrimonial —, a consequência será a desconsideração da personalidade jurídica, estendendo-se os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração.

No âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), a desconsideração da personalidade jurídica deve observar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Trata-se de incidente processual acessório, não constituindo pretensão autônoma de direito material, mas instrumento voltado à efetivação da responsabilidade pela infração administrativa.

Não há forma rígida para a instauração desse incidente: ele pode ocorrer, preferencialmente, desde o início do PAR (constando da portaria inaugural); tão logo haja elementos que indiquem abuso de direito ou confusão patrimonial; ou após o encerramento do processo principal, caso surjam indícios de fraude à execução ou tentativa de frustrar a reparação do dano.

O rito a ser adotado em face dos sócios da pessoa jurídica, quando instaurado o procedimento, deverá observar as mesmas etapas e prazos do PAR.

De todo modo, por se tratar de medida extraordinária, deve-se priorizar a responsabilização com base no patrimônio da própria pessoa jurídica, alcançando-se os bens de sócios e administradores apenas quando comprovado que participaram, contribuíram ou se beneficiaram da prática do ato lesivo.

Em suma, a desconsideração da personalidade jurídica, no âmbito da LAC, constitui instrumento excepcional de efetividade da responsabilização administrativa, aplicável quando demonstrado o uso abusivo da forma societária para encobrir ou facilitar a prática de atos lesivos. Sua adoção reafirma o compromisso do Estado com a integridade pública, a transparência e a tutela do patrimônio coletivo, sem afastar as garantias fundamentais que permeiam o exercício do poder sancionador.

## **9.6. RELATÓRIO FINAL**

O relatório final será elaborado na sequência da apresentação da defesa ou das “alegações adicionais”, caso tenha havido dilação probatória complementar, momento em que a comissão decidirá sobre a responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, bem como sugerirá, sempre de forma motivada, as sanções a serem aplicadas, ou o arquivamento do processo.

Uma vez que o processo não é um fim em si mesmo, a elaboração do relatório dispensa grandes formalidades, a ênfase é no seu caráter informativo, opinativo e conclusivo. Portanto, a peça deve fornecer as informações necessárias à exata compreensão do processo pela autoridade julgadora, além das convicções da comissão sobre o mérito, sugerindo, por conseguinte, a correta tipificação legal e as sanções decorrentes, inclusive com eventual indicação de ilícitos penais.

De acordo com o artigo 20, do Decreto estadual nº 69.588, de 2025, concluídos

os trabalhos de apuração e análise, a comissão elaborará relatório a respeito dos fatos apurados e da eventual responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, no qual sugerirá, de forma motivada:

- I - as sanções a serem aplicadas, com a respectiva indicação da dosimetria, ou o arquivamento do processo;
- II - o encaminhamento do relatório final à autoridade competente para instrução de processo administrativo específico para reparação de danos, quando houver indícios de que do ato lesivo tenha resultado danos ao erário;
- III - o encaminhamento do relatório final à Procuradoria-Geral do Estado, para ajuizamento da ação de que trata o art. 19 da Lei nº 12.846, de 2013, com sugestão, de acordo com o caso concreto, da aplicação das sanções previstas naquele artigo, como retribuição complementar às do PAR ou para a prevenção de novos ilícitos;
- IV - o encaminhamento do processo ao Ministério Público, nos termos do disposto no art. 15 da Lei nº 12.846, de 2013; e
- V - a concessão da reabilitação, após a análise das condições necessárias, quando cabível.

No caso de a Comissão Processante propor a punição da pessoa jurídica, ela deverá:

- (i) indicar a proposta de aplicação das sanções previstas no art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013;
- (ii) fundamentar a sugestão de aplicação de multa com base em memória de cálculo detalhada da dosimetria da multa , com descrição da análise do programa de integridade, se for o caso; e
- (iii) sugerir a aplicação das sanções da Lei nº 14.133, de 2021, ou de outras normas de licitações e contratos da Administração Pública, se for o caso.

Ao final, a Comissão deverá manifestar-se de forma conclusiva se os fatos apurados configuram atos lesivos à Administração Pública, conforme os tipos descritos no art. 5º da LAC, e se eles podem ser imputados à pessoa jurídica que figurou como parte no PAR. Em caso positivo, a Comissão irá sugerir as sanções cabíveis ao caso e descrever a dosimetria utilizada para o cálculo da multa a ser aplicada, caso tal penalidade tenha sido sugerida no relatório final.

A Comissão tem bastante liberdade na produção do relatório final, porém, como se vê acima, é necessário que certos elementos estejam presentes. Ao analisarmos o contido no §3º, do art. 10, da LAC , parece-nos que a Lei alçou à categoria de formalidade essencial a explicação dos parâmetros da dosimetria da pena, isso porque a Lei determinou que as sanções sejam devidamente motivadas, em estreita relação com o princípio da proporcionalidade, presente no PAR, por

dispositivo próprio, §1º, do art. 6º, da LAC. Assim, de extrema relevância que o relatório apresentado pela comissão contenha, de modo satisfatório, o juízo de dosimetria da pena que pautou a seu entendimento conclusivo.

Se, por outro lado, a Comissão estiver convencida de que os fatos apurados não ensejam a responsabilização da pessoa jurídica em face da qual o PAR foi instaurado, seja pela comprovação obtida no correr da fase instrutória, seja pelo acolhimento dos argumentos apresentados pela defesa da pessoa jurídica, o arquivamento do processo deverá ser sugerido à autoridade julgadora. Reitera-se que o ato processual será sempre conclusivo, no caso de dúvida a respeito da prática ou não do ato lesivo à Administração Pública, esta será interpretada em favor do ente jurídico processado, em observância ao princípio da presunção de inocência.

Caso o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação da defesa escrita tenha transcorrido sem que a pessoa jurídica tenha se manifestado, a comissão procederá à elaboração do relatório final com base exclusivamente nas provas produzidas e juntadas no PAR.

Importante registrar que, após a elaboração do relatório final, o PAR será remetido à autoridade instauradora, a qual intimará a pessoa jurídica para, querendo, manifestar-se no prazo máximo de 07 (sete) dias. Transcorrido esse prazo, recebida a manifestação, o relatório final do PAR será encaminhado à autoridade instauradora que determinará à unidade de corregedoria para a realização da análise de regularidade e mérito do PAR. Juntada essa análise, a autoridade instauradora remeterá os autos para julgamento, o qual será precedido de manifestação do órgão de assistência jurídica competente.



## **ANEXO 5** Modelo de Relatório Final de Comissão de PAR

### **9.7. ALEGAÇÕES FINAIS**

As alegações finais constituem uma oportunidade assegurada à pessoa jurídica processada para exercer plenamente o contraditório e a ampla defesa, manifestando-se especificamente sobre o conteúdo do relatório final elaborado pela comissão processante. Trata-se de etapa essencial antes da análise da regularidade e do mérito do processo pela autoridade competente.

As alegações finais permitem que a parte:

- (i) Reforce teses defensivas;
- (ii) Contraponha argumentos apresentados no relatório final;
- (iii) Aponte eventuais nulidades processuais ou vícios na apuração; e
- (iv) Apresente documentos complementares, se cabíveis.

Sua ausência injustificada pode implicar preclusão do direito de manifestação, mas sua não apresentação não impede a continuidade do processo, desde que garantida a oportunidade formal de manifestação.

Assim, nos termos do artigo 21 do Decreto nº 69.588, de 2025, após a elaboração do relatório final, a Comissão lavrará ata de encerramento dos seus trabalhos, que formalizará sua desconstituição, e encaminhará o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) à autoridade instauradora.

Esta, por sua vez, determinará a intimação da pessoa jurídica processada para que, no prazo máximo de sete dias, manifeste-se em alegações finais sobre o conteúdo do relatório. Transcorrido esse prazo, a autoridade instauradora determinará à unidade de corregedoria da entidade a análise da regularidade e do mérito do PAR, conforme regulamentação emitida pela Controladoria Geral do Estado.

## 9.8. ANÁLISE DE REGULARIDADE E DE MÉRITO DO PAR

A análise de regularidade e de mérito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) consiste na verificação da conformidade do documento com os requisitos normativos e procedimentais estabelecidos, bem como na avaliação da pertinência e consistência das ações propostas.

Assim nos termos do artigo 7º da Resolução CGE nº 33/2025 encerrados os trabalhos da Comissão Processante e decorrido o prazo para a apresentação de alegações finais previsto no §1º do artigo 21 do Decreto estadual nº 69.588, de 2025, a análise da regularidade formal e do mérito do Processo Administrativo de Responsabilização - PAR será feita por Nota Técnica.

Caberá ao titular da unidade de corregedoria acreditada, nos termos da Resolução CGE nº 32, de 2025 ou ao Coordenador da Coordenadoria de Responsabilização de Pessoas Jurídicas da Diretoria de Leniência e Responsabilização de Pessoas Jurídicas da Corregedoria Geral do Estado, nos demais casos.

A Nota Técnica que realizará a análise de regularidade e mérito do PAR deverá avaliar os autos de maneira objetiva, com base na legislação vigente e nos elementos constantes dos autos.

A Nota Técnica deve ser enviada à autoridade responsável por julgar o PAR em até trinta dias após o recebimento dos autos. Esse documento precisa abordar, no mínimo, os seguintes pontos:

- (i) **Aspectos preliminares:** verificar se os prazos prescricionais foram respeitados, se a pessoa jurídica é parte legítima no processo, se a autoridade que instaurou o PAR tem competência para isso, se a comissão foi formada corretamente e se não há impedimento ou suspensão de seus membros.
- (ii) **Conformidade do procedimento:** analisar se todas as

etapas obrigatórias previstas no Decreto estadual nº 69.588, de 2025, foram cumpridas e se os atos processuais estão regulares, especialmente quanto a prazos, intimações e garantias de defesa e contraditório.

(iii) **Análise do Mérito:** avaliar se existem provas suficientes para sustentar os atos lesivos atribuídos à pessoa jurídica, se a tipificação do ato está correta, se a decisão da Comissão Processante foi bem fundamentada e proporcional, e se as consequências práticas foram consideradas. Também é necessário analisar cada argumento da defesa e verificar se há fatos supervenientes relevantes que justifiquem a reabertura da instrução processual.

(iv) **Dosimetria da sanção:** conferir se o cálculo da penalidade está detalhado, considerando elementos como valor da vantagem auferida ou pretendida, percentual do faturamento bruto, índice de solvência (quando aplicável) e aplicação de agravantes ou atenuantes conforme a Lei nº 12.846, de 2013.

Em caso de revelia, deve-se comprovar que foram adotadas todas as medidas para garantir que a empresa tivesse conhecimento do processo. Importante destacar que essa análise não substitui a manifestação jurídica prevista no artigo 22 do Decreto nº 69.588, de 2025.

Se forem identificados descumprimentos dos requisitos formais, a Nota Técnica pode recomendar a constituição de uma nova Comissão Processante para corrigir falhas ou complementar a instrução, aproveitando os atos válidos já realizados. Mesmo raciocínio vale para situações de fato novo ou impedimento de membros da Comissão Processante.

Quando houver discordância quanto ao mérito da decisão, a Nota Técnica poderá aproveitar os atos já praticados, caso a divergência seja parcial, ou recomendar nova Comissão se houver falta de provas ou necessidade de alterar a tipificação do ato. Em qualquer caso, as recomendações devem considerar os efeitos práticos, especialmente quanto à prescrição da pretensão punitiva do Estado.

## 9.9. ANÁLISE JURÍDICA DO PAR

No âmbito do PAR, a análise pela Consultoria Jurídica do órgão ou entidade representa etapa fundamental para assegurar a legalidade, a coerência procedimental e a observância dos princípios constitucionais aplicáveis à responsabilização da pessoa jurídica.

Essa análise encontra respaldo no artigo 22 do Decreto nº 69.588/2025, que estabelece o encaminhamento dos autos à autoridade competente para decisão, precedido de manifestação jurídica elaborada pelo órgão responsável pela con-

sultoria e assessoramento jurídico dessa autoridade.

A análise da regularidade do PAR pela Consultoria Jurídica encontra respaldo na Resolução PGE nº 34, de 2022, que regula a atuação da Procuradoria Geral do Estado nos PAR e prevê que a Consultoria Jurídica deverá emitir parecer jurídico antes da decisão final e nos princípios do controle preventivo da legalidade, típicos da advocacia pública.

A análise pela Consultoria Jurídica contribui para:

- (i) Mitigar riscos de judicialização por nulidade processual;
- (ii) Reforçar a segurança jurídica da decisão administrativa;
- (iii) Evitar responsabilização pessoal dos agentes públicos por eventuais vícios; e
- (iv) Aprimorar a atuação institucional, promovendo a padronização e conformidade dos processos com a legislação e jurisprudência aplicáveis.

Por fim, registre-se que o parecer emitido pela Consultoria Jurídica não vincula a autoridade competente, mas serve como instrumento técnico de apoio à decisão.

## **9.10. DECISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO**

### **9.10.1. Autoridade competente**

A competência para a instauração e para o julgamento do Processo Administrativo de Responsabilização é da autoridade máxima do órgão ou entidade em face do qual foi praticado o ato lesivo. A instauração do PAR poderá ocorrer de ofício ou mediante provocação. A referida competência poderá ser delegada, sendo vedada, contudo, a subdelegação.

A Controladoria Geral do Estado possui competência concorrente para instaurar e julgar o PAR nas seguintes hipóteses:

- (i) omissão da autoridade competente referida no artigo anterior;
- (ii) inexistência de condições objetivas para instauração ou julgamento do PAR no âmbito do órgão ou entidade de origem, tais como a ausência de unidade de corregedoria ou de recursos humanos suficientes;
- (iii) casos de complexidade, repercussão ou relevância pecuniária ou da matéria;
- (iv) envolvimento de mais de um órgão ou entidade da Administração Pública estadual; e

(v) quando os fatos tenham sido comunicados no âmbito de acordo de leniência.

Compete ainda, exclusivamente, à Controladoria Geral do Estado:

(i) celebrar acordos de leniência no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Estado;

(ii) receber e decidir sobre o pedido de celebração de termo de compromisso relacionado às condutas previstas na Lei nº 12.846/2013;

(iii) acreditar as unidades referidas nos incisos VI e VII do artigo 2º deste decreto, de acordo com suas capacidades operacionais, conforme regulamentação a ser estabelecida por resolução do Controlador Geral do Estado; e

(iv) avocar PAR já instaurado, para examinar a regularidade do procedimento, retificar o seu andamento, decidir sobre a celebração de termo de compromisso ou conduzir o processo com aplicação da penalidade administrativa cabível.

Também é de sua competência disponibilizar e manter sistema informatizado para o registro e a condução dos processos administrativos de responsabilização.

O PAR eventualmente avocado poderá ter continuidade a partir da fase em que se encontrar, com o aproveitamento das provas já produzidas, sendo admitida, se necessário, a designação de nova comissão processante.

Além disso, os órgãos e entidades da Administração Pública estadual deverão encaminhar à Controladoria Geral do Estado, nos prazos assinalados, os documentos e informações que lhes forem solicitados.

### **9.10.2. Vinculação relativa ao relatório da comissão e à Nota Técnica de análise de regularidade e de mérito**

Em regra, o relatório final elaborado pela Comissão Processante e as conclusões da Nota Técnica de análise de regularidade e de mérito do PAR vinculará a autoridade administrativa julgadora de forma relativa, pois o julgador poderá discordar do órgão colegiado e da autoridade a que ele se subordina, mas desde que fundamente nas provas insertas nos autos do processo administrativo. Ou seja, o que de fato vincula a autoridade julgadora são os elementos probatórios coligidos nos autos do PAR.

Tal disposição encontra-se inserida no parágrafo único do art. 22 do Decreto nº 69.588, 2025, que assim preceitua: “Na hipótese de decisão contrária ao relatório da Comissão, esta deverá ser fundamentada com base nas provas produzidas no PAR.”

Da decisão administrativa sancionadora proferida pela autoridade competente,

caberá pedido de reconsideração, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da data de publicação da decisão, sendo que a autoridade julgadora terá o prazo de 30 (trinta) dias para decidir e publicar nova decisão.

### 9.10.3. Comunicação da Decisão Final

A decisão administrativa proferida pela autoridade julgadora ao término do PAR deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 23 do Decreto estadual nº 69.588, de 2025.

Essa publicação constitui a formalização oficial do resultado do processo, garantindo publicidade, transparência e eficácia aos efeitos da decisão.



## ANEXO 6 Modelo de Comunicação da decisão final

### 9.10.4. Comunicação aos Órgãos Externos

Após a conclusão do PAR a autoridade julgadora deverá realizar as comunicações oficiais pertinentes, com envio de cópia integral do PAR:

- (i) à Procuradoria Geral do Estado, para ajuizamento da ação de que trata o artigo 19 da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, com sugestão, de acordo com o caso concreto, da aplicação das sanções previstas naquele dispositivo legal; e
- (ii) ao Ministério Público, nos termos do disposto no artigo 15 da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Ressalta-se que a aplicação das sanções previstas na LAC não prejudica ou interfere nos processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de ato de improbidade administrativa, nos termos da LIA e suas alterações, bem como norma penal que se aplique às pessoas físicas envolvidas ou infrações previstas em normas relativas a licitações e contratos da Administração Pública.

## 9.11. RECURSOS

Dentre os princípios que regem os procedimentos administrativos, o ordenamento jurídico possibilita ao administrado o direito de ter a decisão que eventualmente lhe seja desfavorável, reavaliada. Essa reavaliação, em regra, ocorre mediante a interposição de recurso pela parte interessada.

No âmbito do PAR, a LAC não trouxe qualquer disposição expressa no que diz respeito à interposição de recurso administrativo.

A interposição de recurso é o principal mecanismo de impugnação da decisão ad-

ministrativa que reconhece a responsabilidade da pessoa jurídica por atos lesivos à Administração Pública, nos termos da Lei Anticorrupção. Trata-se de uma garantia fundamental do exercício do contraditório e da ampla defesa, assegurada por meio da possibilidade de revisão da decisão por autoridade superior.

#### **9.11.1. Pedido de Reconsideração**

O pedido de reconsideração é uma espécie de impugnação administrativa apresentada à mesma autoridade que proferiu a decisão condenatória, com o objetivo de provocar nova análise dos fundamentos fáticos e jurídicos do ato decisório.

No âmbito do Estado de São Paulo, o Decreto nº 69.588, de 2025, em seu artigo 24, estabelece que cabe da decisão administrativa sancionadora pedido de reconsideração, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da data de publicação da decisão, observando-se o disposto nos artigos 42 a 44 da Lei estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998.

A autoridade competente terá o prazo de 30 (trinta) dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão. Mantida a decisão administrativa condenatória, será concedido à pessoa jurídica novo prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento das sanções que lhe foram impostas, contado da data de publicação da nova decisão.

É importante ressaltar que, nos termos da Lei estadual nº 10.177, de 1998, o pedido de reconsideração só será admitido se contiver novos argumentos.

#### **9.11.2. Recurso Hierárquico**

O recurso hierárquico é o instrumento por meio do qual a pessoa jurídica condenada no processo administrativo de responsabilização (PAR), instaurado com fundamento na Lei nº 12.846, de 2013, pode buscar a revisão da decisão junto à autoridade superior àquela que a proferiu.

O recurso hierárquico é cabível exclusivamente contra a decisão final que:

- (i) Reconheça a responsabilidade da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos; e
- (ii) Imponha sanções previstas nos incisos I e II do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013 (advertência e multa) e artigo 155 da Lei nº 14.133, de 2021.

Não cabe recurso contra a decisão de arquivamento do processo ou contra atos interlocutórios.

Nos casos em que a competência para a decisão do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) houver sido delegada, o recurso hierárquico será decidido pela autoridade delegante.

A Lei estadual nº 10.177, de 1998, estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública paulista. É ela que estabelece as situações em que não se faz cabível o uso deste expediente, inclusive a impossibilidade de interposição de recurso hierárquico em face de decisão adotada originalmente pelo Governador do Estado ou dirigente superior de pessoa jurídica da Administração descentralizada.

## **9.12. PREVENÇÃO DE NULIDADES NO PAR**

No âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), as nulidades representam vícios que comprometem a validade dos atos processuais. Elas podem ser classificadas em absolutas ou relativas, conforme a gravidade e os efeitos sobre o direito de defesa e a legalidade do procedimento.

Nulidades Absolutas ocorrem quando há violação direta a princípios constitucionais e legais essenciais, como contraditório, ampla defesa, competência da autoridade instauradora e imparcialidade da comissão processante. Esses vícios tornam o ato insanável, ou seja, não podem ser corrigidos, e invalidam todo o processo ou parte substancial dele. Exemplos:

- (i) Ausência de competência da autoridade instauradora ou julgadora.
- (ii) Violação direta ao contraditório/ampla defesa.
- (iii) Prisão, coercitividade ou abuso para obtenção de provas.
- (iv) Atos praticados por servidores impedidos ou suspeitos (Dec. 69.588, de 2025, arts. 13 e 14).
- (v) Ausência total de motivação decisória.

Essas nulidades podem ser reconhecidas a qualquer tempo, inclusive de ofício, pois afetam a própria estrutura do devido processo legal.

Nulidades Relativas decorrem de vícios formais ou procedimentais que não atingem diretamente direitos fundamentais, mas podem prejudicar a regularidade do processo. São sanáveis, desde que corrigidas oportunamente, e devem ser alegadas pela parte interessada no momento adequado, sob pena de preclusão. Exemplos:

- (i) Intimação feita com erro formal, mas que não gerou prejuízo.
- (ii) Equívocos na identificação da empresa ou representante, com capacidade de correção.
- (iii) Relatórios com falhas não essenciais.

Quando identificadas nulidades absolutas, a autoridade competente deve anular os atos viciados e, se necessário, instaurar nova comissão processante, aprovei-

tando os atos válidos já praticados. No caso das nulidades relativas, recomenda-se a correção imediata para evitar questionamentos futuros.

A Lei federal nº 12.846, de 2013 e o Decreto estadual nº 69.588, de 2025 reforçam que a observância das garantias processuais é indispensável para a validade do PAR. A falta dessas garantias pode levar à anulação do processo e comprometer a responsabilização da pessoa jurídica.

# X

## Repercussões da Consensualidade no Processo Administrativo de Responsabilização

**A** consensualidade no direito administrativo sancionador representa uma inflexão relevante no modelo tradicional de exercício do poder punitivo estatal, historicamente marcado pela unilateralidade, pela rigidez procedimental e pela centralidade da sanção como resposta exclusiva à infração. Inspirada por experiências do direito regulatório, concorrencial e ambiental, bem como por tendências do direito comparado, a consensualidade passou a ocupar espaço crescente como técnica legítima de atuação administrativa, inclusive no âmbito da responsabilização por ilícitos contra a Administração Pública.

Nesse contexto, instrumentos negociais como termos de compromisso e acordos de leniência permitem que o Estado, sem abdicar do dever de sancionar, module a resposta administrativa a partir de critérios de eficiência, economicidade, reparação do dano, prevenção de novos ilícitos e incremento da capacidade investigativa. Trata-se de um deslocamento parcial do foco da punição retributiva para uma lógica funcional e finalística do sancionamento, orientada à proteção concreta do interesse público.

A adoção de soluções consensuais apresenta vantagens relevantes, como a obtenção célere do ressarcimento ao erário, a redução da litigiosidade administrativa e judicial, o estímulo à cooperação do administrado e o fortalecimento de programas de integridade. Por outro lado, não está isenta de riscos, entre os quais se destacam a assimetria informacional, a possibilidade de captura regulatória, a percepção social de leniência excessiva e a necessidade de rigorosos mecanismos de controle, transparência e motivação administrativa.

É nesse quadro que se inserem, no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), os instrumentos do acordo de leniência e do termo de compromisso, cujas naturezas jurídicas, pressupostos, finalidades e limites serão analisados a seguir, à luz da Lei nº 12.846, de 2013, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do Decreto estadual nº 69.588, de 2025.

Demandando um processo rigoroso de desenvolvimento de um consenso sobre

fato jurídico relevante, os a celebração de instrumentos de consensualidade no âmbito da LAC é de competência exclusiva da Controladoria Geral do Estado. Assim, a solicitação de celebração de acordo de leniência ou de termo de compromisso tem relevante repercussão no andamento do PAR que esteja em curso nas unidades setoriais do Sistema de Ética e Responsabilização Paulista.

## **10.1. ACORDO DE LENIÊNCIA**

O acordo de leniência é ato administrativo negocial celebrado no exercício do poder sancionador do Estado, destinado à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nos termos da Lei federal nº 12.846, de 2013. Sua lógica estrutural assenta-se na troca regulada entre cooperação qualificada da pessoa jurídica e benefícios sancionatórios juridicamente previstos, com vistas à ampliação da capacidade estatal de detecção, investigação e repressão de ilícitos complexos, especialmente aqueles praticados de forma organizada ou sistêmica.

No plano normativo, o acordo de leniência encontra fundamento principal nos artigos 16 e 17 da Lei nº 12.846, de 2013, e, no âmbito do Estado de São Paulo, nos artigos 44 a 64 do Decreto nº 69.588, de 2025. Trata-se de instrumento típico do microssistema de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, com disciplina legal expressa quanto a seus requisitos, efeitos e limites, o que o distingue de outras modalidades consensuais de base normativa mais aberta.

A celebração do acordo de leniência pressupõe, de forma cumulativa, que a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar, cesse completamente seu envolvimento no ilícito, admita sua participação nos atos lesivos e colabore de maneira efetiva com as investigações, mediante a apresentação de informações e provas novas, relevantes e úteis à identificação dos demais envolvidos e à comprovação das infrações. A utilidade da colaboração constitui, assim, elemento central do instituto, funcionando como verdadeiro critério de legitimidade da concessão dos benefícios.

Como contrapartida, a legislação autoriza a mitigação significativa das sanções administrativas, notadamente a redução do valor da multa e a possibilidade de afastamento ou atenuação de determinadas penalidades restritivas, sem prejuízo da obrigação de reparação integral do dano causado ao erário. O acordo não implica anistia nem exclusão da ilicitude, mas sim uma forma juridicamente estruturada de responsabilização diferenciada, condicionada ao cumprimento rigoroso das obrigações assumidas pela pessoa jurídica.

Do ponto de vista funcional, o acordo de leniência revela-se especialmente adequado para contextos de elevada complexidade probatória, nos quais a Administração Pública, isoladamente, enfrentaria dificuldades relevantes para a completa elucidação dos fatos. Ao internalizar a colaboração como técnica de enforcement, o instituto busca maximizar a eficiência do sistema sancionador,

ampliar o efeito dissuasório das normas anticorrupção e promover a responsabilização em cadeia de agentes públicos e privados.

Não obstante suas vantagens, a adoção do acordo de leniência exige elevada cautela institucional. A negociação deve observar estritamente os princípios da legalidade, da motivação, da proporcionalidade, da transparência e do controle, sob pena de comprometimento da credibilidade do sistema sancionador e de violação à isonomia entre administrados. Por essa razão, o Decreto nº 69.588, de 2025, estabelece procedimento próprio, instâncias de deliberação, cláusulas essenciais e mecanismos de monitoramento do cumprimento do acordo.

O acordo de leniência poderá ser proposto pela pessoa jurídica a qualquer momento, até a conclusão do relatório da comissão. Como a competência exclusiva para a sua celebração cabe à CGE, em tais casos haverá a avocação dos PAR em curso em outros órgãos ou entidades estaduais que tenham qualquer conexão com o objeto do acordo.

## **10.2. TERMO DE COMPROMISSO**

A pessoa jurídica investigada no âmbito de apuração preliminar ou processada no âmbito de Processo Administrativo de Responsabilização poderá, até a conclusão do relatório final da comissão processante, requerer a celebração de termo de compromisso junto à Controladoria Geral do Estado, conforme disciplinado pelos artigos do 26 a 31 do Decreto nº 69.588, de 2025.

O termo de compromisso consiste na aplicação da consensualidade no âmbito do PAR, em casos nos quais não estariam presentes os requisitos necessários à celebração do acordo de leniência, principalmente no que tange à apresentação de informações úteis à alavancagem investigativa. Portanto, basta que, antes do término do processo, a empresa cumpra com os requisitos previstos no §1º do artigo 26 do Decreto nº 69.588, de 2025:

§ 1º - Deverão constar do pedido de celebração de termo de compromisso apresentado pela pessoa jurídica:

1. a admissão de sua responsabilidade pela prática dos atos lesivos investigados, acompanhada de provas e relato detalhados do que for de seu conhecimento;
2. a declaração de que houve a cessação completa, pela pessoa jurídica, de seu envolvimento na prática do ato lesivo, ao menos, a partir da data da propositura do termo;
3. os compromissos de:
  - a) ressarcir os valores correspondentes à parcela incontroversa dos danos a que tenha dado causa;
  - b) perder a vantagem auferida, quando for possível sua estimação;
  - c) pagar o valor da multa prevista no inciso I do artigo 6º da

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, acompanhado dos elementos que permitam o seu cálculo e dosimetria;

- d) atender os pedidos de informações relacionados aos fatos do processo, que sejam de seu conhecimento;
- e) não interpor recurso administrativo ou apresentar pedido de reconsideração contra o julgamento que decida acatar os termos da solução consensualizada decorrente da proposta;
- f) dispensar a apresentação de peça de defesa;
- g) desistir de ações judiciais relativas ao processo administrativo;

4. a forma e os meios de pagamento das obrigações financeiras decorrentes dos compromissos das alíneas “a”, “b” e “c” do item 3 do § 1º deste artigo.

Além disso, é necessário que a empresa não seja reincidente nos últimos três anos.

Uma vez recebida uma solicitação de celebração de termo de compromisso, a Controladoria Geral do Estado deverá avocar o PAR que esteja em curso em qualquer unidade do SER Paulista, e, caso acolha o pedido, suspenderá o PAR até a conclusão do processo específico do Termo de Compromisso.

Este instrumento não possui sua base normativa na LAC, mas sim no artigo 26 do Decreto Lei nº 4.657, de 1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inserido pela Lei federal nº 13.655, de 2018:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. No caso do Termo de Compromisso, trata-se de situação contenciosa na aplicação do direito público, cujo interesse geral reside no ressarcimento do dano de forma célere ao erário, bem como no pagamento de eventual multa, com redução da judicialização da aplicação da LAC e manutenção da saúde econômica e financeira da pessoa jurídica, observada a sua função social.

# XI

## As Sanções Administrativas na Lei Anticorrupção e sua Aplicação

**Dentre** os principais avanços trazidos pela norma, destaca-se a previsão de sanções administrativas autônomas, independentemente da responsabilização judicial.

As penalidades administrativas estão previstas no artigo 6º da LAC Lei, sendo de competência das autoridades administrativas responsáveis pela apuração dos fatos e pela condução do Processo Administrativo de Responsabilização.

São elas: multa e publicação extraordinária condenatória.

A multa prevista no inciso I do caput do artigo 6º da LAC terá como base de cálculo, via de regra, o faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização ou do procedimento de acordo de leniência, excluídos os tributos.

Os valores que constituirão essa base de cálculo poderão ser apurados, entre outras formas, por meio de:

- (i) compartilhamento de informações tributárias, nos termos do inciso II do § 1º do artigo 198 da Lei federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional;
- (ii) registros contábeis produzidos ou publicados pela pessoa jurídica acusada, no Brasil ou no exterior;
- (iii) estimativa, levando-se em consideração quaisquer informações sobre a situação econômica da pessoa jurídica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados, contratos, entre outras; ou
- (iv) por meio da identificação do montante total de recursos recebidos pela pessoa jurídica sem fins lucrativos no ano an-

terior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre vendas.

Os fatores previstos nos artigos 35 e 36 do Decreto estadual nº 69.588, de 2025 serão avaliados em conjunto para os atos lesivos apurados no mesmo PAR, devendo-se considerar, para o cálculo da multa, a consolidação dos faturamentos brutos de todas as pessoas jurídicas pertencentes, de fato ou de direito, ao mesmo grupo econômico que tenham praticado os ilícitos previstos no artigo 5º da Lei federal nº 12.846, de 2013, ou concorrido para a sua prática.

Caso a pessoa jurídica comprovadamente não tenha tido faturamento no último exercício anterior ao da instauração do PAR, considerar-se-á, como base de cálculo da multa, o valor do último faturamento bruto apurado, excluídos os tributos incidentes sobre vendas, que será atualizado até o último dia do exercício anterior ao da instauração do PAR.

Não sendo possível calcular o faturamento bruto nesses termos, o valor da multa será estipulado observando-se o intervalo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) e o limite mínimo da vantagem auferida, quando for possível sua estimação.

Além da multa, a publicação extraordinária da decisão condenatória também tem natureza sancionatória no âmbito da LAC. Assim, a pessoa jurídica sancionada administrativamente pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública publicará a decisão administrativa sancionadora na forma de extrato de sentença, cumulativamente:

- (i) em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- (ii) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias; e
- (iii) em seu sítio eletrônico, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias e em destaque na página principal do referido sítio. A publicação será feita às expensas da pessoa jurídica sancionada.

A Resolução CGE nº 33, de 16 de setembro de 2025, em seu artigo 6º estabelece a dosimetria da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória. Tais sanções devem ser aplicadas com observância aos princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, conforme exigido pela Constituição Federal e pela própria lógica do direito administrativo sancionador.

## 11.1. APLICAÇÃO ISOLADA OU CUMULATIVA DAS SANÇÕES DA LAC

Segundo o §1º do artigo 6º da LAC, as sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. Isso significa que, pela literalidade da Lei, seria possível, ao final do PAR, que uma comissão optasse pela aplicação de uma, e não das duas multas em face da constatação de que a pessoa jurídica teria cometido o ato lesivo.

Em caminho diverso, contudo, manifestou-se a CGU, em enunciado de observância obrigatória para órgão federais, no qual asseverou que “As condenações em Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), com fundamento na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), implicam a aplicação cumulativa das sanções previstas no artigo 6º, incisos I e II, do mencionado diploma legal. Ressalva-se a possibilidade de aplicação isolada da penalidade de multa, sem cumulação com a de publicação extraordinária da decisão condenatória, nos casos de celebração de Acordo de Leniência ou Termo de Compromisso.” (Enunciado SIPRI/CGU nº 8/2025). O principal fundamento para a este enunciado trazido pela Nota Técnica CGU nº 2841/2025 é de natureza eminentemente consequencialista, relacionada à conveniência da política pública, de modo a criar incentivos para a adoção de soluções negociais tais como a leniência ou o termo de compromisso – reservando apenas a esses casos as hipóteses de aplicação isolada de multa.

Contudo, no Estado de São Paulo temos precedente administrativo relevante, que se afasta do estabelecido no enunciado federal ao afastar a aplicação da pena de multa no caso concreto. Note-se que, se no Enunciado SIPRI/CGU nº 8/2025 aventou-se apenas a hipótese de aplicação de pena isolada de multa, aqui o que se percebe é a aplicação isolada da pena de publicação extraordinária da decisão condenatória. Referido precedente é encontrado na decisão de reconsideração constante nos autos do PAR nº 009.00000354/2023-13, que originalmente condenara a Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigui ao pagamento de R\$ 36.664.965,8, nos termos do artigo 6º, inciso I, da LAC, e a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, pelo prazo de 75 dias, nos termos do artigo 6º, inciso II, da LAC.

No caso concreto, a decisão invocou como fundamento jurídico central de ponderação os artigos 20 e 22 da LINDB, que impõem à Administração o dever de considerar as consequências práticas das decisões sancionatórias, especialmente à luz das políticas públicas envolvidas, dos obstáculos reais do gestor e dos direitos dos administrados. Com base nisso, defendeu-se que a aplicação formal da sanção pode revelar-se materialmente desproporcional e desarrazoada, em afronta aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da continuidade do serviço público. Isso porque, no plano fático, verificou-se que a Santa Casa de Birigui se encontrava sob intervenção administrativa municipal, decretada pelo Decreto Municipal nº 7.081/2022, em razão de grave desequilíbrio econômico-financeiro, apresentava patrimônio líquido negativo expressivo, agravado no exercício de 2023 e era o único hospital com atendimento ao SUS no município, sendo

referência regional. Sendo o ente que qualificara a Organização Social o próprio município, a aplicação da multa seria absorvida pelos cofres públicos, vez que, quanto à destinação do patrimônio das Organizações Sociais, o art. 2º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 846, de 1998, determina que a qualificação como Organização Social exige a previsão estatutária de incorporação integral do patrimônio, legados, doações e excedentes financeiros, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio do próprio Estado, na proporção dos recursos e bens públicos alocados.

Além disso, os membros da organização criminosa que utilizara da Organização Social para a prática dos atos lesivos por meio de seu Conselho de Administração já não o compunham, sendo réus em ação penal específica, bem como em ação civil de improbidade administrativa, estando em curso, no âmbito da CGE, processos específicos de desconsideração de personalidade jurídica a fim de afetar diretamente o patrimônio daqueles indivíduos no âmbito do PAR.

Como se percebe da análise deste precedente, a questão na aplicação isolada ou cumulativa das penalidades previstas na LAC não é um debate trivial, e implica a análise aprofundada das circunstâncias que envolvem o fato sob apuração. Desta forma, comissões que se deparem com situações com esta sorte de complexidade devem, sempre que possível, trazê-las ao conhecimento do órgão central do Sistema de Ética e Responsabilização Paulista, a fim de que este possa exercer a sua atribuição de orientação e apoio à atividade realizada pelas unidades do sistema.

## **11.2. CÁLCULO DA SANÇÃO DE MULTA**

O cálculo da multa está previsto no artigo 6º, inciso I, da LAC, sendo a principal multa prevista. A Comissão do PAR deverá calcular o valor da multa a ser imposta ao ente privado, observando a variação entre 0,1% e 20% do faturamento bruto anual do último exercício ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, com a ressalva que seu valor nunca será inferior ao valor da vantagem auferida, quando esta puder ser calculada.

No âmbito do Estado de São Paulo, a metodologia para realização do cálculo da multa está disciplinada no artigo 28, § 1º, Decreto nº 69.588, de 2025, e pela Resolução CGE nº 33, de 16 de setembro de 2025, estabelecendo critérios objetivos para elaboração do cálculo da multa.

### **11.2.1. Roteiro de cálculo da sanção de multa**

Diante da existência de elementos de convicção da existência de responsabilidade do ente privado, a Comissão Processante deverá, em seu relatório conclusivo, indiciar a sanção a ser aplicada.

Esta sanção é calculada com base em duas variáveis principais, a base de cálculo

e a alíquota aplicável. Da multiplicação de ambas as variáveis temos o que se denomina multa preliminar.

O valor da multa preliminar pode sofrer algumas ponderações, especialmente no que se refere à sua adequação aos limites mínimos e máximos referidos na Lei. Tais regras podem levar à majoração ou à diminuição do valor da multa, no que denominamos calibragem da multa. Vejamos estas etapas na forma de um passo-a-passo:

### **11.2.2. Definição de base de cálculo**

#### **11.2.2.1. Identificação do faturamento bruto**

A multa prevista no artigo 33 e seguintes do Decreto nº 69.588, de 2025, terá como base de cálculo o faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício anterior ao da instauração do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, excluídos os tributos.

Como regra geral, considera-se o faturamento bruto anual da pessoa jurídica no exercício imediatamente anterior à instauração do PAR, excluídos os tributos

Segundo o artigo 12, do Decreto-lei nº 1.598, de 1977, a receita bruta compreende:

- I - O produto da venda de bens nas operações de conta própria;
- II - O preço da prestação de serviços em geral;
- III - O resultado auferido nas operações de conta alheia; e
- IV - As receitas da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica não compreendidas nos incisos de I a III.

Assim temos equivalência entre faturamento bruto e receita bruta. Tal conceito nos é trazido pelo § 1º do art. 3º da Lei Complementar 123, de 2006:

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no caput deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

#### **11.2.2.2. Formas de obtenção do valor do faturamento bruto anual**

Os valores que constituirão essa base de cálculo poderão ser apurados, dentre outras formas:

- (i) por meio do compartilhamento de informações tributárias, em especial do Demonstrativo do Resultado do Exercício (DRE), nos termos do inciso II do §1º do artigo 198, da Lei fede-

ral nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

- (ii) de registros contábeis produzidos ou publicados pela pessoa jurídica acusada, no Brasil ou no exterior;
- (iii) por estimativa, levando-se em consideração quaisquer informações sobre a situação econômica da pessoa jurídica ou o estado de seus negócios, tais como patrimônio, capital social, número de empregados e contratos, entre outras; e
- (iv) no caso de pessoa jurídica sem fins lucrativos, pela identificação do montante total de recursos recebidos no ano anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre venda.

#### 11.2.2.2.1 Obtendo o faturamento bruto com base no Demonstrativo de Resultados do Exercício

O Demonstrativo do Resultado do Exercício (DRE), obtido diretamente junto à Receita Federal por meio de expediente administrativo, é o meio mais adequado para a comprovação do faturamento bruto do exercício, bem como análise dos tributos sobre ele incidente. Como visto no Manual de Apuração Preliminar (CGE, 2025), ele pode ser solicitado ainda ao longo da Apuração Preliminar, de modo a que, no momento da indicição da pessoa jurídica, a comissão já disponha dos principais elementos da base de cálculo de eventual multa.

Aqui, vale as orientações da CGU (2020) quanto à identificação do faturamento e tributos sobre ele incidentes:

Não há necessidade de calcular cada um dos valores de cada um dos tributos. O somatório dos tributos incidentes sobre a receita bruta já consta como um dos itens do modelo padrão da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE. Logo, a DRE referente ao ano que se busca a informação deve ser consultada para conseguir o valor da receita bruta e o valor dos tributos que incidiram sobre a receita bruta – denominados de “tributos sobre vendas” ou “impostos e contribuições incidentes sobre as vendas”. (CGU, 2020, p. 7)

A seguir, apresentamos a estrutura básica de uma DRE, onde é possível verificar os seus componentes individualizados.

|                                                               |
|---------------------------------------------------------------|
| <b>RECEITA OPERACIONAL BRUTA</b>                              |
| Vendas de Produtos                                            |
| Vendas de Mercadorias                                         |
| Prestação de Serviços                                         |
| <b>(-) DEDUÇÕES DA RECEITA BRUTA</b>                          |
| Devoluções de Vendas                                          |
| Abatimentos                                                   |
| Impostos e Contribuições Incidentes sobre Vendas              |
| <b>= RECEITA OPERACIONAL LÍQUIDA</b>                          |
|                                                               |
| <b>(-) CUSTOS DAS VENDAS</b>                                  |
| Custos dos Produtos Vendidos                                  |
| Custos das Mercadorias                                        |
| Custo dos Serviços Prestados                                  |
| <b>= RESULTADO OPERACIONAL BRUTO</b>                          |
|                                                               |
| <b>(-) DESPESAS OPERACIONAIS</b>                              |
| Despesas com Vendas                                           |
| Despesas Administrativas                                      |
|                                                               |
| <b>(-) DESPESAS FINANCEIRAS LÍQUIDAS</b>                      |
| (-) Receitas Financeiras                                      |
| (-) Variações Monetárias e Cambiais Ativas                    |
|                                                               |
| <b>OUTRAS RECEITAS E DESPESAS</b>                             |
| (-) Custo da Venda de Bens e Direitos ao Ativo Não Circulante |
|                                                               |
| <b>= RESULTADO OPERACIONAL ANTES DO IR E CSLL</b>             |
|                                                               |
| <b>(-) PROVISÃO PARA IR E CSLL</b>                            |
|                                                               |
| <b>= LUCRO LÍQUIDO ANTES DAS PARTICIPAÇÕES</b>                |
| (+) PRO LABORE                                                |
| <b>= RESULTADO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO</b>                       |

#### 11.2.2.2.2. Obtendo o faturamento bruto por meio de outras fontes

Em circunstâncias em que não seja possível a obtenção do faturamento bruto por meio de dado oriundo diretamente da Receita Federal, outras diligências poderão ser realizadas para obter tal informação.

No caso das Sociedades Anônimas, o art. 133, § 3º, da Lei nº 6.404, de 1976, as obriga a publicar anualmente suas demonstrações financeiras. Esse balanço deve

aparecer uma vez no Diário Oficial e uma vez em jornal de grande circulação da localidade da sede da companhia. Muitas empresas também divulgam suas demonstrações em seus sites.

Tanto sociedades anônimas de capital aberto quanto fechado precisam publicar o balanço, com regras mais rigorosas para as companhias abertas. A única exceção é para sociedades anônimas de capital fechado com menos de 20 acionistas e patrimônio líquido inferior a R\$ 1.000.000, que são dispensadas da publicação, mas continuam obrigadas a arquivar suas demonstrações no registro de comércio (art. 294, II, da Lei nº 6.404, de 1976).

No caso das sociedades anônimas de capital fechado, o balanço deve ser publicado até cinco dias antes da Assembleia Geral Ordinária, realizada nos quatro primeiros meses após o término do exercício social.

Assim, é possível consultar balanços e demonstrações contábeis na Internet, no Diário Oficial ou em jornais locais, tanto de companhias abertas quanto fechadas.

Além dessas fontes, também podem se mostrar útil a solicitação, à Junta Comercial, dos registros contábeis arquivados pela pessoa jurídica investigada; ou, ainda, analisar no Comprasnet ou iBEC para obter dados de empresas contratadas por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Finalmente, caso a pessoa jurídica comprovadamente não tenha tido faturamento no último exercício anterior ao da instauração do PAR, deve-se considerar como base de cálculo da multa o valor do último faturamento bruto apurado, excluídos os tributos incidentes sobre vendas, atualizado até o último dia do exercício anterior ao da instauração do PAR.

#### **11.2.2.2.3. Impossibilidade de utilização do critério do valor do faturamento bruto do ano anterior ao PAR**

Não sendo possível calcular o faturamento bruto nos termos mencionados, o § 4º do artigo 6º da LAC, transcrito no parágrafo único do artigo 34 do Decreto nº 69.588, de 2025, estabelece que o valor da multa será estipulado dentro do intervalo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), observando-se, sempre que possível, o limite mínimo da vantagem auferida.

#### **11.2.3. Definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo**

A existência e a quantificação das circunstâncias agravantes e atenuantes previstas nos artigos 35 e 36 do Decreto nº 69.588, de 2025 deverão ser analisadas no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização. Tais elementos devem ser devidamente demonstrados no relatório final da Comissão, que também deverá apresentar, sempre que possível, a estimativa dos valores da vantagem econômica efetivamente obtida e da pretendida com a prática do ato lesivo.

### 11.2.3.1. Parâmetros agravantes

#### 11.2.3.1.1. Concurso de atos lesivos

O cerne da aplicação de penalidades mais severas em casos de múltiplas infrações no âmbito da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) reside na distinção entre concurso formal e concurso material de condutas, conceitos originalmente advindos do Direito Penal, mas adaptados para a dosimetria da multa administrativa. O concurso material ocorre quando a pessoa jurídica pratica duas ou mais condutas distintas, que resultam em dois ou mais atos lesivos. Sua tradução na análise da dosimetria da multa administrativa é o concurso de condutas ilícitas, onde há a verificação da prática de duas ou mais ações, distanciadas no tempo ou não, que se configuram como atos lesivos passíveis de responsabilização. Por exemplo, uma empresa que primeiro paga uma propina a um funcionário público para vencer um contrato (1ª conduta) e, meses depois, usa notas fiscais falsas para desviar recursos do mesmo contrato (2ª conduta), pratica atos em concurso material, pois houve duas ações distintas.

Já o concurso formal ocorre quando a pessoa jurídica, mediante uma única conduta (ação ou omissão), causa a violação de dois ou mais tipos de atos lesivos. Isso se traduz no concurso de espécies de atos lesivos, que é verificado quando a prática de uma ou mais condutas da pessoa jurídica se enquadra em duas ou mais espécies de atos lesivos tipificados no Art. 5º da LAC. O foco aqui não é o número de ações, mas sim a variedade de dispositivos legais violados. Por exemplo, uma empresa que, em uma única apresentação de documentos, tanto frauda a licitação ao apresentar uma proposta manipulada (espécie 1: fraude em licitação) quanto oferece uma vantagem indevida ao servidor responsável pelo recebimento dos envelopes (espécie 2: suborno) em virtude da mesma ação, está em concurso formal, pois a única conduta ou o conjunto de condutas intimamente ligadas violou mais de uma espécie de ato lesivo.

Ambos os tipos de concurso têm como implicação o agravamento da penalidade de multa aplicada. Além disso, a Lei Anticorrupção prevê uma situação ainda mais gravosa, que é a possibilidade de a autoridade administrativa aplicar o valor máximo da agravante com base somente no número elevado de reiteração de condutas, mesmo que se trate da mesma espécie de ato lesivo. Isso significa que, se uma empresa, em um único contrato, fraciona um ato lesivo (por exemplo, falsifica 40 relatórios de medição), mesmo que a infração seja sempre da mesma espécie (fraude em contrato), a quantidade exagerada de repetições pode levar à aplicação da multa em seu patamar máximo de agravamento, punindo a alta reprovabilidade da conduta serial.

| DOSIMETRIA PARA O CRITÉRIO DE CONCURSO DE ATOS LESIVOS            |                                                                                      |      |      |           |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------|------|-----------|
| Quantidade de condutas ilícitas praticadas (concurso de condutas) | Quantidade de tipos de atos lesivos cometidos (concurso de espécies de atos lesivos) |      |      |           |
|                                                                   | 1                                                                                    | 2    | 3    | 4 ou mais |
| 1                                                                 | -                                                                                    | 0,5% | 1,0% | 1,5%      |
| 2                                                                 | 0,5%                                                                                 | 1,0% | 1,5% | 2,0%      |
| 3                                                                 | 1,0%                                                                                 | 1,5% | 2,0% | 2,5%      |
| 4                                                                 | 1,5%                                                                                 | 2,0% | 2,5% | 3,0%      |
| 5                                                                 | 2,0%                                                                                 | 2,5% | 3,0% | 3,5%      |
| 6                                                                 | 2,5%                                                                                 | 3,0% | 3,5% | 4,0%      |
| 7 ou mais                                                         | 3,0%                                                                                 | 3,5% | 4,0% | 4,0%      |

Fonte: CGU, 2020

#### 11.2.3.1.2. Tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica

A análise deste critério de estabelecimento de alíquota requer a demonstração de para que o ato lesivo tenha ocorrido, houvesse conivência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica. A conivência pode tanto se dar por meio do conhecimento do ilícito, com participação, à mera tolerância do ilícito.

Há de se observar que corpo diretivo e gerencial não são sinônimos, o que nos permite utilizar estes parâmetros para identificar o peso a ser dado no cálculo da multa, dentro do espectro deste componente, que oscila entre 0% (nos casos de ausência de tolerância ou ciência), até 3%.

A Lei das S.A., Lei federal nº 6.404, de 1976, estabelece que o Conselho de Administração (órgão de deliberação estratégica e fiscalização) e a Diretoria (órgão de gestão executiva) são os responsáveis pela administração das companhias. Esta é a definição, também, adotada pelo art. 16 da Lei federal nº 13.303, de 2016, a Lei das Estatais.

O corpo gerencial, abaixo da administração, portanto, seria aquele responsável pela execução das políticas da companhia.

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), apesar de ser uma norma de autorregulação (não legalmente obrigatória, mas amplamente adotada), é a principal referência que consolida a distinção. Segundo ela, o Corpo Diretivo (ou Estratégico/Executivo) se refere ao Conselho de Administração e à Diretoria Executiva

(C-Level: CEO, CFO etc.) como os principais agentes de governança responsáveis pela direção, controle e prestação de contas (accountability). Eles têm a função de fixar estratégia, nomear e fiscalizar a gestão, alocar recursos e garantir a viabilidade da empresa.

Já o Corpo Gerencial (ou Gestão), é o grupo de profissionais que atua sob a supervisão da Diretoria Executiva (gerentes, superintendentes, coordenadores). Sua função, portanto, se refere ao nível tático que implementa as políticas e estratégias definidas pela Diretoria e pelo Conselho, sendo responsável pela execução do dia a dia do negócio.

Portanto, a diferença é essencialmente de nível de atuação e poder legal: o Corpo Diretivo (Diretoria e Conselho) detém o poder legal de decisão e comando (estratégico e executivo), eles são os “agentes de governança” que prestam contas aos acionistas; já o Corpo Gerencial não detém o poder legal de comando da companhia, mas sim o poder de implementação e execução das diretrizes, reportando-se diretamente ao Corpo Diretivo.

Desta forma, o valor máximo do componente da alíquota de multa deve ser adotado quando se percebe a participação, conhecimento ou tolerância do Corpo Diretivo da companhia, reduzindo-se paulatinamente este percentual à medida que somente se percebe participação do Corpo Gerencial.

Considerando os diferentes níveis da governança corporativa das companhias, CGU (2020) propõe o seguinte escalonamento, o qual adaptamos para os padrões estabelecidos no Decreto nº 69.588, de 2025:

| DOSIMETRIA CRITÉRIO DA “CIÊNCIA DO CORPO DIRETIVO DA PESSOA JURÍDICA”                                   |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Ausência de conhecimento do ilícito pelo corpo diretivo e gerencial do ente privado.                    | 0%   |
| Tolerância ou ciência de membro(s) do corpo gerencial.                                                  | 1,0% |
| Tolerância ou ciência de membro(s) da Diretoria.                                                        | 2,0% |
| Tolerância ou ciência de membro(s) do Conselho de Administração.                                        | 2,5% |
| Tolerância ou ciência do Presidente do Conselho de Administração ou Diretor-Presidente do ente privado. | 3,0% |

Fonte: Adaptado de CGU, 2020

Finalmente, é importante ressaltar que a análise objetiva deste critério não questiona acerca da adoção, pelo corpo diretivo ou gerencial, de medidas corretivas ou repressivas no âmbito da própria companhia em face da ocorrência do ato lesivo. Além disso, a ciência ou tolerância pode se dar tanto de forma efetiva quanto por meio da possibilidade de conhecer, em razão dos deveres e obrigações legais atribuídos tanto ao corpo diretivo quanto ao corpo gerencial.

#### 11.2.3.1.3. Interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos

A LAC prevê situação de ampliação da alíquota incidente para cálculo de multa em casos nos quais o ato lesivo leve à interrupção no fornecimento de serviço público, à execução de obra contratada ou à entrega de bens de serviços que sejam essenciais à prestação do serviço. Ou seja, se do ato lesivo, para além dos efeitos diretos à Administração, decorrerem efeitos que atinjam o exercício dos direitos de administrados – sendo que estes são garantidos pelo Estado por meio da prestação de serviços e políticas públicas – haverá causa para agravamento da multa.

Neste aspecto, importa ressaltar que a causalidade a ser analisada entre o ato lesivo e a interrupção ou prejuízo à prestação de serviços não precisa ser direta. A título de exemplo, haverá a aplicação da hipótese em tela quando uma obra ou um serviço for paralisado em decorrência de uma operação especial deflagrada para coletar evidências relacionadas ao ato lesivo.

| DOSIMETRIA CRITÉRIO INTERRUPTÃO DE FORNECIMENTO DE SERVIÇO OU EXECUÇÃO DE OBRA |                                                                                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| SERVIÇOS                                                                       | interrupção no fornecimento de serviço por período até uma semana ou com impacto direto em região com até 200 mil habitantes | até 1% |
|                                                                                | interrupção por até duas semanas ou com impacto direto em região até 500 mil habitantes                                      | até 2% |
|                                                                                | interrupções acima de duas semanas ou com impacto direto em região com mais de 500 mil habitantes.                           | até 3% |
| OBRAS                                                                          | interrupção na obra de até um ano ou com valor residual da execução de até 30% do valor total do contrato                    | até 1% |
|                                                                                | interrupção por até dois anos ou com valor residual da execução de até 70% do valor total do contrato                        | até 2% |
|                                                                                | interrupções acima de dois anos ou com valor residual da execução de superior a 70% do valor total do contrato.              | até 3% |

Fonte: Adaptado de CGU, 2020

#### 11.2.3.1.4. Situação econômica da pessoa jurídica apresentar índice de solvência geral e de liquidez geral superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR

Trata-se de parâmetro de estabelecimento de alíquota que considera a saúde financeira da pessoa jurídica à época dos fatos, tendo em vista a sua capacidade para a empresa pagar as suas dívidas. Os três indicadores são extraídos das demonstrações financeiras da pessoa jurídica, em especial do Balanço Patrimonial e da Demonstração do Resultado do Exercício.

É importante ressaltar que a aplicação desta agravante não comporta discricionariedade, e somente pode se dar quando os três componentes (Índice de Solvência Geral e Índice de Liquidez Geral superior a um e Lucro Líquido positivo) forem compatíveis com os registros contábeis da pessoa jurídica.

#### **11.2.3.1.4.1. Índice de Solvência Geral (ISG)**

O ISG mede a capacidade de pagamento de longo prazo da empresa, ou seja, se o total de ativos é suficiente para cobrir todas as suas dívidas (circulantes e não circulantes).

Sua fórmula é dada por:

$$\text{ISG} = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Total}}$$
; em que o Ativo Total corresponde ao Ativo Circulante + Ativo Não Circulante (Realizável a Longo Prazo + Permanente), e o Passivo Total corresponde ao Passivo Circulante + Passivo Não Circulante (exigível a Longo Prazo).

Caso desta operação resulte valor maior do que 1, deve-se interpretar que o total de bens e direitos da empresa é maior do que o total de suas obrigações, razão pela qual a empresa tem capacidade de arcar com as suas dívidas.

#### **11.2.3.1.4.2. Índice de Liquidez Geral (ILG)**

O ILG mede a capacidade de pagamento da empresa no longo prazo, considerando os ativos e passivos de longo e de curto prazo. Contudo, ele o faz de forma diferente do ISG, pois, se no ISG usamos o ativo total, incluindo bens que não são destinados à venda (permanente ou imobilizado) no ILG relaciona-se todos os bens e direitos que podem ser convertidos em dinheiro, aqui olhamos apenas para ativos que serão convertidos em dinheiro ao longo do tempo (ou seja, ativos com liquidez).

Sua fórmula é dada por:

$$\text{ILG} = \frac{(\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo})}{(\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante})}$$

Caso desta operação resulte valor superior a 1, tem-se que, no longo prazo, a empresa possui mais ativos disponíveis do que dívidas a pagar, possuindo assim boa capacidade de honrar seus compromissos.

#### **11.2.3.1.4.3. Lucro Líquido**

O Lucro Líquido (LL) é o resultado final da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), após a dedução de todas as despesas, custos, impostos e participações. O seu valor é extraído do DRE do último exercício social.

| <b>Componentes contábeis relevantes para análise de situação econômica da Pessoa Jurídica</b> |              |                                                                                                                                                                           |                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Termo Contábil</b>                                                                         | <b>Sigla</b> | <b>Descrição do Componente</b>                                                                                                                                            | <b>Como se Relaciona com ISG/ILG</b>                                          |
| Ativo Total                                                                                   | AT           | Conjunto de todos os bens e direitos de propriedade da empresa. É a soma do Ativo Circulante e do Ativo Não Circulante.                                                   | É o Numerador do Índice de Solvência Geral (ISG).                             |
| Ativo Circulante                                                                              | AC           | Bens e direitos que serão convertidos em dinheiro no prazo de até um ano (ex.: Estoques, Contas a Receber de curto prazo, Disponível/Caixa e Bancos).                     | Compõe o Numerador do Índice de Liquidez Geral (ILG).                         |
| Realizável a Longo Prazo                                                                      | RLP          | Bens e direitos que serão convertidos em dinheiro em um prazo superior a um ano (ex.: Contas a Receber de longo prazo, Depósitos judiciais).                              | Compõe o Numerador do Índice de Liquidez Geral (ILG).                         |
| Ativo Não Circulante                                                                          | ANC          | Bens e direitos que serão realizados após o próximo ciclo operacional ou após o próximo ano. Inclui o RLP e o Ativo Permanente (Investimentos, Imobilizado e Intangível). | É a parte do Ativo Total que não é circulante.                                |
| Passivo Total                                                                                 | PT           | Conjunto de todas as obrigações (dívidas) da empresa com terceiros. É a soma do Passivo Circulante e do Passivo Não Circulante.                                           | É o Denominador Comum tanto do ISG quanto do ILG.                             |
| Passivo Circulante                                                                            | PC           | Obrigações (dívidas) que devem ser pagas no prazo de até um ano (ex.: Fornecedores, Impostos a Pagar, Empréstimos de curto prazo).                                        | Compõe o Denominador do ISG e ILG.                                            |
| Passivo Não Circulante                                                                        | PNC          | Obrigações (dívidas) que devem ser pagas em um prazo superior a um ano (também chamado de Exigível a Longo Prazo - ELP).                                                  | Compõe o Denominador do ISG e ILG.                                            |
| Lucro Líquido                                                                                 | LL           | Resultado financeiro da empresa após a dedução de todas as despesas, custos, impostos e participações sobre a Receita Bruta.                                              | É o terceiro critério de agravamento na Lei Anticorrupção. Deve ser positivo. |
| Índice de Solvência Geral                                                                     | ISG          | Indicador que mede a capacidade de a empresa pagar todas as suas dívidas com a totalidade de seus ativos.                                                                 | Deve ser Superior a 1 para configurar o agravante na multa do PAR.            |
| Índice de Liquidez Geral                                                                      | ILG          | Indicador que mede a capacidade de a empresa pagar todas as suas dívidas com seus ativos de maior liquidez (excluindo o Imobilizado).                                     | Deve ser Superior a 1 para configurar o agravante na multa do PAR.            |

#### **11.2.3.1.5. Reincidência, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo artigo 5º da LAC, em menos de 05 (cinco) anos, contados da data da publicação da aplicação das sanções no âmbito do PAR ou do acordo de leniência**

Assim como no caso anterior, trata-se de critério que não permite discricionariedade por parte da comissão que realiza o cálculo. Constatada a reincidência, aplica-se o percentual de 5%.

Veja-se que considera como reincidência a ocorrência, no prazo de 5 anos, de qualquer conduta prevista no artigo 5º da LAC, não sendo necessário, portanto, enquadrar-se o ato lesivo na mesma hipótese. Além disso, não há necessidade de que este ato lesivo tenha sido praticado contra um mesmo Ente: basta que tenha sido cometido e que haja ocorrido o sancionamento da pessoa jurídica.

Assim, se, ao longo do processo no âmbito do Poder Executivo Estadual, constatar-se que a empresa foi previamente condenada em processo administrativo de responsabilização no âmbito municipal ou no âmbito federal, haverá a aplicação do percentual de 5%. Para que essa verificação possa ser adequadamente realizada, é importante que a comissão realize as pesquisas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas, cuja utilização é obrigatória para todos os órgãos e entidades públicas que apliquem sanções com base na LAC.

#### **11.2.3.1.6. Contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas, nos anos de prática do ato lesivo**

Este critério visa a adequar a alíquota da multa à maior exposição econômica da Administração à pessoa jurídica. Como premissa fundamental para compreender este critério, tem-se que quanto maior a exposição econômica, maior deveria ser a força do incentivo para que a empresa aja de maneira íntegra e, portanto, maior a sanção para aquela empresa que cometa o ato lesivo. Assim, o critério aumenta a multa conforme o volume financeiro dos contratos, convênios ou ajustes que a pessoa jurídica manteve ou pretendia manter com o órgão lesado nos anos da prática do ato lesivo.

Este inciso traz ao Direito Administrativo Sancionador brasileiro um conceito oriundo da economia do crime e da regulação do mercado, associado à literatura de risk-based enforcement, segundo o qual a sanção deve ser proporcional ao tamanho da relação econômica e ao potencial de dano institucional agregado. Ou seja, quanto maior a exposição econômica, maior potencial de dano sistêmico e maior necessidade de dissuasão.

Não se trata, assim, de presumir ilicitude em outros contratos não abarcados pelo ato lesivo, mas de reconhecer que empresas com grande capilaridade contratual possuem maiores oportunidades para causar danos; e, portanto, devem enfrentar maior incentivo para agir de modo íntegro.

É um critério objetivo e não probatório, baseado no risco regulatório, e não na inferência de responsabilidade.

Assim, a lógica é:

- (i) não se presume que ela agiu mal em outros contratos;
- (ii) mas presume-se que deveria ter controles internos mais robustos;
- (iii) e que o impacto de suas falhas é muito maior do que o de um pequeno fornecedor.

É uma sanção pela gravidade potencial, não pela responsabilidade hipotética.

Para o adequado cálculo desta alíquota, deve-se inicialmente identificar, de forma clara, a data em que o ato lesivo imputado à pessoa jurídica teria ocorrido, seja por meio de uma única vez, seja ele continuado. A partir deste momento, há de se somar os valores de contratos firmados e vigentes ou pretendidos (mesmo que ainda não vigentes) com o órgão ou entidade lesado neste período.

Mediante o somatório destes valores, torna-se possível fixar a alíquota segundo as faixas definidas na norma regulamentar:

- a) 1% (um por cento), se o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);
- b) 2% (dois por cento), se o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) 3% (três por cento), se o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais);
- d) 4% (quatro por cento), se o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais);
- e) 5% (cinco por cento), se o somatório dos instrumentos totalizar valor superior a R\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais)

### 11.2.3.2. Parâmetros atenuantes

#### 11.2.3.2.1. Não consumação do fato

O inciso I do art. 36 prevê a redução de 1% da multa quando houver não consumação da infração, isto é, quando o ato lesivo ficar apenas na fase de tentativa. Embora o Direito Administrativo tradicionalmente não admita a figura da tentativa, a LAC passou a prever expressamente essa possibilidade no art. 7º, inciso III, para os atos lesivos definidos no art. 5º:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

[...]

III - a consumação ou não da infração;

É verdade que muitos dos atos previstos no art. 5º da LAC não exigem resultado naturalístico para sua consumação: basta a prática da conduta, mesmo que o objetivo final não seja alcançado. Exemplo disso é o inciso I do art. 5º:

Art. 5º [...]:

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

Ora, neste caso, mesmo que não haja a recepção da vantagem indevida pelo agente público, ou seja, o resultado naturalístico esperado do ato lesivo, vê-se o ato consumado. Esta situação se distingue, por exemplo, daquela que verificamos na alínea 'f' do inciso IV do art. 5º:

Art. 5º [...]

IV - no tocante a licitações e contratos:

[...]

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

Veja-se que, neste caso, a consumação ela decorre da efetiva obtenção da vantagem. Neste caso, é possível reconhecer-se a tentativa.

Assim, o elemento decisivo é que a infração seja plurissubsistente, ou seja, composta por etapas sucessivas que permitam identificar atos executórios distintos.

Para diferenciar tentativa de atos meramente preparatórios, aplica-se a lógica adotada na doutrina penal:

(i) atos executórios são aqueles que possuem real capacidade de produzir o resultado lesivo;

(ii) atos preparatórios apenas revelam a intenção, mas não têm força suficiente para consumir a infração;

(iii) mera cogitação não gera responsabilização.

Assim, quando houver início da execução — ainda que o resultado final não ocorra — é possível reconhecer a tentativa.

#### 11.2.3.2.2. Inexistência ou devolução espontânea da vantagem auferida decorrente do ato lesivo e ressarcimento do dano

O inciso II do art. 36 prevê a redução na alíquota aplicada à ase de cálculo para composição da multa do PAR nos casos em que houver a comprovação da devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo.

Aqui há de se atentar para dois componentes distintos: a vantagem auferida e o dano. Como já visto, a vantagem auferida será aquela vantagem indevidamente obtida pela pessoa jurídica em decorrência do ato lesivo. Já o dano materializa o prejuízo patrimonial, em sentido lato, sofrido pela Administração em decorrência do ato lesivo. A vantagem auferida, assim, pode possuir valor bastante distinto do dano, e é possível, ainda, existir situações em que haja vantagem auferida sem dano financeiramente quantificável. No PAR, apura-se a vantagem auferida, sendo o dano ressarcido por meio de procedimento de natureza civil.

Além disso, há de se atentar para o fato de que, ao longo do PAR, a quantificação destes dois componentes encontra-se indefinida, visto que decorrente do próprio desenrolar do processo administrativo. Assim, o que se busca aqui é, nos casos de ressarcimento de valores, a atuação da pessoa jurídica para realizar o pagamento dos valores incontroversos de dano e vantagem auferida, independentemente do caso em que, após o regular andamento do processo, sejam adotados outros parâmetros para a definição de tais valores.

| DOSIMETRIA PARA INEXISTÊNCIA OU DEVOLUÇÃO DE VANTAGEM AUFERIDA OU RESSARCIMENTO DO DANO                                        |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Devolução espontânea da vantagem auferida estimada sem o ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados.      | 0,5% |
| Ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados, sem a devolução espontânea da vantagem auferida estimada.     |      |
| Devolução espontânea da vantagem auferida estimada e ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados.          | 1%   |
| Devolução espontânea da vantagem auferida estimada e inexistência ou falta de comprovação de danos resultados do ato lesivo.   |      |
| Ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo identificados e inexistência ou ausência de estimativa da vantagem auferida. |      |
| Inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo.                                |      |

Fonte: CGU, 2020

#### 11.2.3.2.3. Colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência

O inciso III do art. 36 prevê uma redução de 1,5% na alíquota da multa do PAR nos casos em que a empresa colabora com a apuração do ato lesivo. No PAR, dependendo do objeto investigado, a comissão pode precisar de informações e documentos que estejam sob controle da empresa processada. Por isso, é comum que o colegiado solicite diretamente esses materiais ao longo da instrução.

A empresa, contudo, não é obrigada a fornecer documentos ou informações que considere capazes de produzir prova contra si. Ainda assim, quando o ente privado colabora espontaneamente ou atende às solicitações da comissão — inclusive realizando apurações internas próprias, produzindo relatórios e compartilhando documentos relevantes — essa conduta pode ser reconhecida como elemento de cooperação.

Tal colaboração pode envolver, por exemplo, a entrega de registros que confirmem a prática do ato lesivo, auxiliem na reconstrução dos fatos ou permitam a quantificação do dano. O gesto é especialmente relevante quando a empresa apresenta de forma organizada os resultados de sua investigação interna, com evidências, cronologias e análises que facilitem o trabalho da comissão processante.

Embora esse critério de colaboração esteja mais frequentemente associado aos acordos de leniência, nos quais a lei prevê expressamente a cooperação da empresa que admite sua participação no ato lesivo, ele também pode ser observado no âmbito do PAR. Nessas situações, a postura colaborativa — inclusive por meio de apurações internas e compartilhamento de suas conclusões — pode ser considerada pela comissão como fator positivo na avaliação do caso.

Como parâmetro de dosimetria para o cálculo desta atenuante, tem-se o desconto de 0,75% em casos de colaboração parcial, mediante entrega de informações à comissão, e de 1,5% em casos de entrega de todas as informações solicitadas pela comissão, ou, ainda, quando a pessoa jurídica abre mão do exercício de faculdades processuais como a dispensa de produção de provas ou alegações finais.

#### **11.2.3.2.4. Admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo**

O inciso IV do art. 36 prevê a redução de até 2% da alíquota da multa quando a pessoa jurídica admita, voluntariamente, a responsabilidade objetiva pelo ato lesivo. Como visto, apesar de assistir à pessoa jurídica o direito de não autoincriminação, a LAC e sua regulamentação incentiva e premia aquelas empresas que demonstram conduta íntegra por meio da responsabilidade e do auxílio ao processo de apuração.

Importa ressaltar que o percentual máximo de 2% somente é facultado aos casos em que a pessoa jurídica toma tal atitude antes do ato de instauração do PAR, reforçando, de um lado, a existência de mecanismos de investigação interna e, de outro, a voluntariedade em contribuir com o Estado na execução de suas atribuições.

#### **11.2.3.2.5. Existência e aplicação de programa de integridade**

Finalmente, o inciso V do art. 36 traz o maior percentual de atenuante, que poderá atingir até 5%, nos casos em que a empresa possua programa de integridade. Para a identificação adequada da pontuação a ser atribuída nestes casos, é necessária a realização de uma avaliação do programa de integridade, a qual deverá ser realizada nos termos da Resolução CGE nº 33, de 2025. Isso porque há de se diferenciar o que se denomina de “programas de prateleira”, ou seja, documentos elaborados sem aderência à realidade da organização, apenas para que, formalmente, conste a sua existência, daqueles programas efetivos.

Além disso, no caso dos programas efetivos, é importante avaliar se eles endereçavam mecanismos para coibir os atos lesivos imputados à pessoa jurídica. Isso significa que, diferentemente de outras avaliações de programas de integridade, como aquelas realizadas à luz das obrigações relacionadas às normas licitatórias, aqui a avaliação do programa será focada na situação concreta que deu causa ao PAR.

Com base na matriz de avaliação anexa à Resolução CGE nº 33, de 2025, é possível para a comissão processante realizar a análise do programa de integridade apresentado e definir a correta dosimetria no caso concreto.

#### **11.2.4. Cálculo da multa preliminar**

Para o cálculo da multa preliminar, basta realizar a multiplicação do valor da base de cálculo pelo valor da alíquota definida após a análise criteriosa dos parâmetros de dosimetria. Assim:

$$\text{Multa preliminar} = \text{faturamento bruto} \times \text{alíquota}$$

##### **11.2.4.1. Situações especiais: ausência de todos os parâmetros agravante e atenuantes ou resultado das operações de soma e subtração igual ou menor a zero**

A dosimetria da sanção de multa, prevista na Lei nº 12.846, de 2013, e detalhada no Decreto estadual nº 69.588, de 2025 e na Resolução CGE nº 33 de 2025, deve observar critérios objetivos e proporcionais, de modo a garantir equilíbrio, legalidade e justiça na aplicação da penalidade administrativa.

O cálculo da multa administrativa segue uma metodologia estruturada que envolve, inicialmente, a definição da base de cálculo (normalmente o faturamento bruto da pessoa jurídica no exercício anterior ao da instauração do PAR) e, em seguida, a aplicação de uma alíquota resultante da soma dos fatores agravantes e atenuantes, prevista nos artigos 35 e 36 do Decreto nº 69.588, de 2025.

Contudo, a legislação prevê situações excepcionais, nas quais não se identifica nenhum parâmetro agravante ou atenuante, ou, ainda, quando o resultado da operação de soma e subtração de tais parâmetros resulte em valor igual ou inferior a zero.

Nesses casos, surge o desafio técnico e jurídico de assegurar que a sanção não seja anulada ou tornada inócua, sem, ao mesmo tempo, ferir os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Assim, temos:

(i) Quando não há circunstâncias agravantes (como reincidência, obstrução à investigação, liderança na prática do ato, etc.) nem atenuantes (como colaboração efetiva, ressarcimento do dano, existência de programa de integridade efetivo), o regulamento não permite que a comissão utilize alíquota nula. A aplicação de multa com alíquota zero esvaziaria a função sancionadora da lei, comprometendo seu caráter dissuasório. Nesses casos deve ser adotada uma alíquota mínima padrão, que normalmente é de 0,1% sobre o faturamento bruto – valor mínimo previsto pela legislação (art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013, que fixa a multa entre 0,1% e 20%).

(ii) Quando a soma dos fatores agravantes e atenuantes resulta em zero ou valor negativo. Por exemplo: uma única circunstância agravante (+1 ponto) pode ser anulada por duas circunstâncias atenuantes (-1 e -1, totalizando -1). Nesse caso, a alíquota final resultaria em valor igual ou menor que zero. Neste caso, a doutrina e os regulamentos interpretam que deve ser aplicado o limite mínimo legal da alíquota, ou seja, 0,1%, como forma de preservar a efetividade do regime sancionador. Isso evita que empresas que tenham praticado ato lesivo fiquem sem qualquer penalização, o que contrariaria os princípios da legalidade, finalidade e proporcionalidade da sanção administrativa.

A adoção da alíquota mínima legal (0,1%) nesses casos encontra respaldo direto na própria LAC, que não autoriza a isenção da multa no âmbito administrativo, cabendo eventual exclusão apenas por decisão judicial ou pela celebração de acordo de leniência com cumprimento das cláusulas pactuadas.

Portanto, nas situações especiais de dosimetria da multa previstas na Lei Anti-corrupção, quando não houver qualquer parâmetro agravante ou atenuante, ou quando o resultado da operação de soma e subtração for igual ou inferior a zero, deve ser aplicada a alíquota mínima legal prevista, assegurando a conformidade do ato sancionador com os objetivos da norma, com a segurança jurídica e com os princípios da Administração Pública.

### **11.2.5. Limites mínimo e máximo do valor da multa**

A multa será fixada mediante a aplicação do percentual apurado com base nos critérios dos artigos 35 e 36 sobre a base de cálculo definida conforme os artigos 33 e

34 do Decreto nº 69.588, de 2025. Em qualquer caso, o valor final da multa deverá observar os seguintes limites:

(i) **Limite mínimo:** será adotado o maior valor entre (i) a vantagem econômica auferida pela pessoa jurídica, quando for possível sua estimativa; (ii) 0,1% da base de cálculo; ou (iii) R\$ 6.000,00, nos casos em que se aplicar a hipótese prevista no parágrafo único do artigo 34 do Decreto nº 69.588/2025.

(ii) **Limite máximo:** será adotado o menor valor entre (i) três vezes o valor da vantagem econômica, seja ela auferida ou pretendida — adotando-se o maior entre esses dois valores; (ii) 20% do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre vendas; ou (iii) R\$ 60.000.000,00, quando se aplicar a hipótese prevista no parágrafo único do artigo 34 do Decreto nº 69.588/2025, desde que não seja possível estimar a vantagem auferida.

O limite máximo não se aplica se seu valor for inferior ao limite mínimo apurado, hipótese em que prevalecerá este último.

#### 11.2.5.1. Cálculo do valor da vantagem auferida ou pretendida

O valor da vantagem auferida ou pretendida corresponde ao equivalente monetário do produto do ilícito, entendido como os ganhos ou proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência, direta ou indireta, da prática do ato lesivo.

Esse valor pode ser estimado com base em diferentes metodologias, conforme o caso concreto.

Entre as possibilidades, incluem-se:

**(A) o valor total da receita obtida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a empresa consiga comprovar serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado, nos casos em que os atos lesivos tenham sido praticados para obtenção ou execução desses contratos,** como por exemplo:

Uma empresa celebrou contrato administrativo com a Administração Pública no valor total de R\$ 5.000.000,00, incluindo dois aditivos. Verificou-se, no âmbito do PAR, que o contrato foi obtido mediante fraude no processo licitatório — caracterizando a prática de ato lesivo com objetivo de obtenção e execução do contrato.

Durante o processo, a empresa apresentou documentação para comprovar os custos efetivamente incorridos na execução contratual, tais como:

(i) Mão de obra: R\$ 1.200.000,00

(ii) Materiais e insumos: R\$ 800.000,00

(iii) Logística e transporte: R\$ 200.000,00

(iv) Encargos administrativos: R\$ 300.000,00

Total de custos lícitos comprovados: R\$ 2.500.000,00

Assim, para fins de estimativa da vantagem econômica auferida, aplica-se a seguinte fórmula:

Receita total do contrato - Custos lícitos comprovados = Vantagem auferida

R\$ 5.000.000,00 – R\$ 2.500.000,00 = R\$ 2.500.000,00

Portanto, a vantagem econômica auferida pela empresa, como produto do ato lesivo, foi estimada em R\$ 2.500.000,00, valor que poderá ser utilizado para fins de dosimetria da multa, como limite mínimo ou máximo, conforme o caso.

**(B) o valor total das despesas ou custos evitados — inclusive de natureza tributária ou regulatória — que seriam normalmente imputáveis à pessoa jurídica, caso não tivesse ocorrido o ato lesivo, como por exemplo:**

Uma empresa do setor de mineração executava suas atividades sem a devida licença ambiental, tendo omitido informações e apresentado documentos falsos ao órgão licenciador — conduta que configura ato lesivo à Administração Pública.

Durante o PAR, apurou-se que, caso a empresa tivesse seguido os trâmites legais e atuado dentro da regularidade, ela teria sido obrigada a incorrer nos seguintes custos:

(i) Estudos técnicos e relatórios exigidos para licenciamento: R\$ 250.000,00

(ii) Implantação de sistema de controle ambiental: R\$ 600.000,00

(iii) Taxas de licenciamento: R\$ 50.000,00

(iv) Compensações ambientais exigidas por norma específica: R\$ 100.000,00

Total dos custos evitados: R\$ 1.000.000,00

Como esses valores corresponderiam a despesas legalmente exigíveis, e sua inobservância resultou de prática dolosa da empresa, esses custos evitados configuram vantagem econômica indevida.

Vantagem auferida (estimada) = R\$ 1.000.000,00

Esse valor poderá ser utilizado como referência para o limite mínimo ou

máximo da multa, conforme previsto no Decreto estadual nº 69.588, de 2025.

**(C) o valor do lucro adicional obtido pela empresa em razão de ação ou omissão do Poder Público que somente ocorreu em virtude da prática do ato lesivo**, como por exemplo:

Uma empresa do ramo de tecnologia atuou para influenciar a redação de um edital de licitação, por meio de oferecimento de vantagem indevida a um servidor público. Como resultado do ato lesivo, o edital incluiu cláusulas técnicas restritivas, que favoreceram indevidamente a empresa, reduzindo a competitividade e excluindo potenciais concorrentes.

A licitação resultou na celebração de contrato no valor de R\$ 8.000.000,00, com lucro líquido apurado em R\$ 2.400.000,00 (30% de margem).

Durante o PAR, verificou-se que, em condições normais de mercado — com competição efetiva —, a empresa teria ofertado proposta com menor margem de lucro para garantir a vitória. Simulações técnicas indicaram que, sem a cláusula restritiva no edital, a empresa teria obtido lucro estimado em apenas R\$ 1.200.000,00 (15%).

Nesse contexto, a diferença entre o lucro efetivamente obtido e o lucro esperado em ambiente competitivo caracteriza o lucro adicional indevido, resultante da omissão da Administração provocada pela conduta ilícita.

Lucro adicional auferido = R\$ 2.400.000,00 – R\$ 1.200.000,00 = R\$ 1.200.000,00

É importante destacar que os valores indevidamente prometidos ou pagos a agente público, ou a terceiros a ele relacionados, não podem ser deduzidos do cálculo estimativo da vantagem econômica.

Ainda, na hipótese de a pessoa jurídica não comprovar a existência de custos lícitos relacionados ao objeto do contrato, a comissão poderá equiparar a vantagem auferida ao valor total da receita obtida no contrato administrativo e seus respectivos aditivos.

## **11.2.6 Calibragem da multa preliminar**

### **11.2.6.1. Adequação aos limites mínimos e máximos**

A calibragem da multa será necessária sempre que o valor da multa preliminar não se enquadrar nos limites legais estabelecidos. Assim:

- (i) Se a multa preliminar for inferior ao limite mínimo, o valor deverá ser ajustado para corresponder ao limite mínimo, passando este a ser o valor final da multa;

- (ii) Se a multa preliminar estiver entre os limites mínimo e máximo, não será necessário qualquer ajuste, sendo o valor da multa definitiva o próprio valor da multa preliminar;
- (iii) Se a multa preliminar for superior ao limite máximo, o valor deverá ser ajustado para corresponder ao limite máximo, que passará a ser o valor final da multa.

Além disso, como já tratado, caso o limite mínimo seja superior ao limite máximo, prevalecerá sempre o valor mais alto.

#### 11.2.6.2. Aplicação do princípio do non bis in idem

A Lei federal nº 14.230, de 2021, alterou a Lei de Improbidade Administrativa para, entre outras, inserir o §7º ao artigo 12, ressaltando que as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base na LAC deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem.

Tal princípio significa, de forma simples, que ninguém pode ser punido duas vezes pelo mesmo fato. A preocupação da inserção de tal dispositivo na LIA é legítima, visto que, como já tratado, LAC e LIA protegem um mesmo bem jurídico (a probidade e a moralidade administrativa), e um mesmo ato pode ser considerado antijurídico pelas duas normas – e, portanto, sancionado também pelas duas normas. Esta relação se torna ainda mais evidente quando percebemos que LAC e LIA possuem, ainda, ao menos uma sanção de mesma natureza: a multa.

Nestas circunstâncias, como harmonizar o princípio do non bis in idem quando houver, simultaneamente, uma ação civil de improbidade e um PAR em curso? Basicamente, desde a perspectiva da comissão, ela deverá verificar se a ACP transitou em julgado e se o valor da multa no processo judicial excede o valor apurado no âmbito do PAR.

Caso o processo tenha transitado em julgado com sentença condenatória que imponha a pena de multa, este valor deverá ser abatido do valor da multa do PAR. Caso tal processo siga em curso, caberá à comissão propor a aplicação da multa em seu valor total, devendo o juízo, no momento da decisão da ação de improbidade, realizar o abatimento do valor já cobrado pela administração a título de multa.

Este não é o caso da relação entre LAC e NLLC. Apesar de também prever dentre as penalidades aplicáveis a multa, a NLLC a deriva diretamente da relação contratual, ao dispor que tal espécie de sanção será calculada na forma do edital ou do contrato, sendo aplicável na incorrência de qualquer uma das infrações previstas nesta lei. Assim, seu fundamento imediato não é a lei em abstrato, mas a cláusula sancionatória do contrato administrativo ou a previsão expressa no instrumento convocatório, que integra a proposta do licitante. Sua natureza, portanto, é administrativa contratual e acessória ao vínculo jurídico de direito público, servindo

como mecanismo de garantia da execução contratual, instrumento de gestão de risco contratual e sanção por inadimplemento relativo ou absoluto.

De outra parte, a sanção de multa da LAC decorre diretamente da lei, tendo natureza jurídica administrativa sancionadora típica, como expressão direta do poder de polícia da administração. Ela está associada à prática do ato lesivo, independentemente da existência de contrato; portanto, ela não é acessória ao vínculo contratual, mas a sim a um ilícito administrativo autônomo.

Assim, não se há de falar em bis in idem quando diante da aplicação simultânea da sanção de multa na NLLC e na LAC. Isso porque, apesar de haver identidade de sujeito, a identidade de fato é meramente aparente (de uma parte, falamos em descumprimento contratual, de outra, em prática de ato lesivo à Administração), sendo inexistentes, ainda, a identidade de fundamento jurídico e a identidade de finalidade da sanção.

### **11.3. PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA**

A divulgação excepcional da decisão condenatória também pode ser imposta como penalidade ao ente privado, em razão do Processo Administrativo de Responsabilização, conforme estipulado no art. 6º, inciso II, da LAC. O mesmo artigo, em seu parágrafo primeiro, estabelece que as sanções podem ser aplicadas de maneira isolada ou acumulativa, dependendo das características do caso e da gravidade e natureza das infrações.

A publicação extraordinária da decisão condenatória, conforme o § 5º do art. 6º da LAC, deve ser feita por meio de extrato de sentença e a custo da pessoa jurídica condenada. A publicação deve ocorrer em meios de comunicação de grande circulação na área da infração ou, na sua falta, em publicação nacional. Além disso, deve ser fixado um edital visível ao público no estabelecimento ou local de atividade da empresa, por no mínimo 30 dias, e publicada no site da empresa.

Para efeito de escalonamento do prazo, deve-se utilizar o determinado no artigo 7º da Lei 12.846, de 2013, que dispõe sobre os critérios para a dosimetria na aplicação de sanções.

A duração da publicação extraordinária pressupõe o cálculo da alíquota decorrente dos critérios dos artigos 35 e 36 do Decreto nº 69.588, de 2025, observando-se, também, o artigo 6º da Resolução CGE 33, de 16 de setembro de 2025. Em seguida, seu resultado será associado, de forma escalonada, a um período específico para a sanção em tela, ficando configurada em duas etapas a definição do tempo de duração da publicação extraordinária da decisão condenatória.

É imprescindível que haja uma proporcionalidade nas sanções aplicadas, isto é, a publicação extraordinária deve manter uma relação com a multa pecuniária estipulada.

Por fim, com base nos fundamentos apresentados o § 3º do artigo 6º da Resolu-

ção CGE nº 33/2025 é determinado pela alíquota da multa aplicada, na seguinte conformidade:

- I - se menor ou igual a 2,5%, 30 (trinta) dias;
- II - se maior que 2,5% até menor ou igual a 5%, 45 (quarenta e cinco) dias;
- III - se maior que 5% até menor ou igual a 7,5%, 60 (sessenta) dias;
- IV - se maior que 7,5% até menor ou igual a 10%, 75 (setenta e cinco) dias;
- V - se maior que 10% até menor ou igual a 12,5%, 90 (noventa) dias;
- VI - se maior que 12,5% até menor ou igual a 15%, 105 (cento e cinco) dias;
- VII - se maior que 15% até menor ou igual a 17,5%, 120 (cento e vinte) dias; e
- VIII - se maior que 17,5%, 135 (cento e trinta e cinco) dias.



# XII

## A execução das sanções do Processo Administrativo de Responsabilização

**Esta** parte do manual tem como objetivo orientar os órgãos públicos e as empresas sobre as etapas a serem seguidas para a execução e o cumprimento das sanções, padronizando os procedimentos necessários. O fluxo foi desenvolvido de acordo com as normas que dizem respeito ao PAR, e outras legislações que tratam das obrigações das empresas relacionadas ao PAR, como as regras para Inscrição em Dívida Ativa do Estado, pela Procuradoria Geral do Estado (PGE).

### 12.1 FLUXO DE EXECUÇÃO DA MULTA

#### 12.1.1. Cenário 1: Pagamento da multa dentro do prazo (até 30 dias após a sentença definitiva)

**Passo 1:** Acessar o ambiente de pagamento da Secretaria da Fazenda e Planejamento por meio do link direto:

<https://www.pagamentos.fazenda.sp.gov.br/pagamentos/website/responsivo/emissao/servicos>

**Passo 2:** Na área de busca, colocar o código 6609. Após, na janela OUTROS ÓRGÃOS – órgãos Diversos, linha 6609 – Multa por infração à legislação – Outras Dependências, clicar no botão EMITIR.

A imagem mostra a interface de usuário de um sistema web para seleção de serviços. No topo, há uma barra de busca com o texto "Selecionar Serviço". Abaixo, há uma barra de entrada com o número "6609" e um ícone de lupa. O sistema retorna uma lista de resultados. O primeiro resultado é "CA - Cartórios". O segundo resultado é "6609 - Multa por infração à legislação - outras dependências" sob o cabeçalho "OUTROS ÓRGÃOS - Órgãos Diversos". Este resultado tem um botão "Emitir" ao lado. O terceiro resultado é "6609 - Multa Desmanche - art. 8º, inc. V, Lei 15.276/2014" sob o cabeçalho "DETRAN-SP - Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo", também com um botão "Emitir". O quarto resultado é "6609 - Multa por infração à legislação - Outras Dependências" sob o cabeçalho "OUTROS ÓRGÃOS - Órgãos Diversos", com um botão "Emitir". Na base da interface, há dois botões: "Voltar" e "Carregar Mais".

**Passo 3:** Completar o quadro “Preenchimento do Serviço” com os dados da empresa, especificando nas observações que se trata de pagamento de multa do PAR referente a qual Processo SEI se refere e clicar em PAGAR.

| Preenchimento do Serviço                                               |                       |                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contribuinte</b>                                                    |                       |                                                                                        |
| CNPJ ou CPF*                                                           | Nome do Contribuinte* | Endereço*                                                                              |
| Cidade*                                                                | Estado*               | Telefone <input checked="" type="radio"/> Nacional <input type="radio"/> Internacional |
| <b>Serviço - Multa por infração à legislação - Outras Dependências</b> |                       |                                                                                        |
| Data de Vencimento*                                                    | Referência            |                                                                                        |
| 24/11/2024                                                             |                       |                                                                                        |
| Observações                                                            |                       |                                                                                        |
| <br>                                                                   |                       |                                                                                        |
| <b>Valores</b>                                                         |                       |                                                                                        |
| Valor da Receita*                                                      | Juros de Mora         | Multa de Mora ou Multa por infração                                                    |
| Honorários Advocatícios                                                |                       |                                                                                        |
| <br>                                                                   |                       |                                                                                        |
| Total Documento                                                        |                       | R\$ 0,00                                                                               |
| <input type="button" value="Pagar"/>                                   |                       | <input type="button" value="Adicionar Serviço"/>                                       |

**Passo 4:** Emitir e pagar a respectiva DARE.

O órgão sancionador deve verificar se o valor total da multa foi pago, analisando o comprovante de pagamento fornecido pela pessoa jurídica, bem como conferindo o sistema correspondente. Se o pagamento for integral, deve realizar a exclusão do registro das sanções no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). Se o pagamento for parcial, após o término do prazo legal para o pagamento da multa, solicitar a inscrição da dívida remanescente na dívida ativa, conforme as orientações descritas neste manual, detalhadas no Cenário 2: Não pagamento da multa.

Artigo 41 - A multa aplicada será integralmente recolhida pela pessoa jurídica sancionada no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da decisão condenatória.

§ 1º - Feito o recolhimento, a pessoa jurídica sancionada apresentará ao órgão ou à entidade que aplicou a sanção documento que ateste o pagamento integral do valor da multa imposta.

### 12.1.2 Cenário 2: Não pagamento da multa

Caso o débito não seja quitado dentro do prazo estabelecido, será necessário proceder com a inscrição do valor na dívida ativa. Para isso, siga os passos abaixo:

**Passo 1:** Verificação do prazo de pagamento: Confirme se o prazo legal para o pagamento da multa ou débito já expirou.

**Passo 2:** Análise do débito: Certifique-se de que o valor devido não foi quitado integralmente e que o pagamento parcial não foi regularizado dentro do período estipulado.

**Passo 3:** Inscrição na dívida ativa: Após confirmar a inadimplência, o órgão ou entidade responsável pela aplicação da multa decorrente do PAR deve inscrever o crédito na dívida ativa do Estado.

A dívida ativa é regida pela Lei federal nº 6.830, de 1980, que assim a define:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[...]

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

## **12.2 FLUXO DE EXECUÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA**

Cabe à pessoa jurídica cumprir a penalidade conforme as orientações do ato sancionador, apresentando posteriormente o comprovante de cumprimento da penalidade, no contexto do PAR. Por fim, deve encaminhar o comprovante da publicação extraordinária à autoridade responsável pela sanção, anexando o documento comprobatório no PAR, logo após o cumprimento da penalidade.

O órgão sancionador deve verificar a comprovação de cumprimento da penalidade. Caso seja constatado o cumprimento total, deve-se solicitar a remoção do registro das sanções no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). No entanto, se a sanção não tiver sido cumprida, o caso deve ser encaminhado à PGE, com a solicitação de abertura de uma ação para obrigar o cumprimento da medida.

### **12.2.1. Requisitos da publicação extraordinária da condenação**

A sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória tem como principal objetivo desestimular a conduta punida, isto é, pretende-se divulgar o tipo de comportamento considerado inadequado e, por meio dessa divulgação, desen-

corajar outras pessoas jurídicas a adotarem a mesma atitude.

Assim, a execução dessa sanção deve atender a requisitos essenciais para que seja considerada cumprida. Esses requisitos referem-se ao meio de publicação e ao conteúdo. Como é de conhecimento, a publicação extraordinária deve ser realizada de três maneiras: (i) por meio de um veículo de comunicação de ampla circulação; (ii) por meio de edital fixado no próprio estabelecimento ou no local de realização da atividade; e (iii) no site da pessoa jurídica.

Destaca-se, inclusive, que a publicação mencionada será realizada às custas da pessoa jurídica sancionada.

Nesse contexto, abordaremos os requisitos de formatação e conteúdo para cada um desses meios de divulgação.

#### 12.2.1.1. Meio de comunicação de grande circulação

A publicação do extrato da sentença deve ser realizada em veículo de comunicação de ampla circulação, na região onde ocorreu a infração e onde a pessoa jurídica exerce suas atividades, ou, na ausência desses, em publicação de abrangência nacional.

#### 12.2.1.2. Edital no estabelecimento

O edital da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, deve ser fixado no próprio estabelecimento ou no local de realização da atividade, em área que possibilite a visibilidade pelo público, por um período mínimo de 30 (trinta) dias.

#### 12.2.1.3. Sítio eletrônico

O extrato da sentença sancionadora deve ser publicado no sítio eletrônico da pessoa jurídica sancionada, por um período mínimo de 30 (trinta) dias, com destaque na página principal do referido sítio, observando ao disposto no artigo 6º, da Resolução CGE nº 33, de 2025.

### 12.3. CADASTRO DE SANÇÕES

A Controladoria-Geral da União (CGU) disponibiliza registros públicos de penalidades aplicadas a pessoas jurídicas, acessíveis através do Portal da Transparência.

A Lei federal nº 12.846, de 2013 regulamenta, em seus artigos 22 e 23, dois cadastros específicos: o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que são abordados neste manual.

A atual Lei de Licitações e Contratos (nº 14.133, de 2021 - NLLC) estabeleceu, no artigo 161, a obrigatoriedade de informar e manter atualizados os dados relativos às sanções aplicadas.

Os Cadastros Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e Nacional de Empresas Punidas (CNEP) têm papel importante na prevenção e combate à corrupção, além de garantir a integridade nas relações entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas. Ambos os cadastros foram criados com o intuito de reunir informações relevantes sobre empresas que tenham sido punidas ou que estejam em situações que impliquem restrições a sua participação em processos licitatórios e contratos administrativos.

O CEIS, conforme previsto no artigo 23 da Lei federal nº 12.846, de 2013, objetiva consolidar um banco de dados sobre pessoas físicas ou jurídicas que sofreram sanções, como a suspensão temporária ou proibição de contratar com a Administração Pública, por prática de infrações que comprometam a sua idoneidade. Já o CNEP, com base no artigo 22 da mesma Lei, registra as penalidades aplicadas às empresas em decorrência de infrações relacionadas à Lei federal nº 12.846, de 2013, incluindo aquelas resultantes de Acordos de Leniência.

No âmbito do Estado de São Paulo a regulamentação é estabelecida pelo Decreto nº 67.684, de 03 de maio de 2023.

O registro no sistema deve incluir, ao menos:

- (i) nome ou a razão social da pessoa física ou jurídica;
- (ii) número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;
- (iii) a sanção aplicada, a celebração do acordo de leniência ou seu descumprimento;
- (iv) fundamentação legal da decisão;
- (v) número do processo no qual foi proferida a decisão;
- (vi) data de início da vigência do efeito limitador ou impeditivo da decisão ou a data de aplicação da sanção, de celebração do acordo de leniência ou de seu descumprimento;
- (vii) data final do efeito limitador ou impeditivo da decisão;
- (viii) o nome do órgão ou da entidade sancionadora ou celebrante do acordo de leniência; e
- (ix) o valor da multa.

A utilização do CEIS e do CNEP é fundamental para garantir a transparência e a boa-fé nas contratações públicas, contribuindo para a proteção dos princípios constitucionais da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A principal justificativa para a manutenção e

consulta a esses cadastros é a proteção do interesse público, buscando evitar que empresas que tenham demonstrado comportamento ilícito ou irregular possam ser contratadas novamente pelo poder público.

Além disso, esses cadastros possibilitam um mecanismo de rastreabilidade e controle, assegurando que o Estado não contrate com empresas que estejam envolvidas em práticas que comprometam a idoneidade de seus processos licitatórios e contratuais.

A utilização adequada dos cadastros CEIS e CNEP deve seguir procedimentos claros e bem definidos, tanto em relação à consulta desses registros, quanto no tocante à inserção de informações e atualizações.

A consulta aos cadastros deve ser realizada por qualquer órgão da Administração Pública antes da formalização de contratações ou da participação em licitações. O objetivo é verificar se pessoa jurídica participante possui registros nos cadastros CEIS e CNEP, o que pode representar uma restrição legal para sua participação em processos administrativos.

A inclusão e atualização de informações nos cadastros devem ser realizadas pelos órgãos responsáveis pela aplicação das sanções. A informação sobre a sanção imposta à pessoa jurídica deve ser formalizada nos cadastros CEIS ou CNEP dentro do prazo estipulado pela regulamentação.

A exclusão de informações no CEIS e no CNEP deve ocorrer nos casos em que a penalidade tenha sido cumprida integralmente ou quando a decisão judicial ou administrativa tenha determinado a revogação ou anulação da sanção.

Os agentes públicos que realizam consultas aos cadastros CEIS e CNEP têm a responsabilidade de garantir que todas as informações contidas nesses cadastros sejam observadas e que as decisões relacionadas a contratações e licitações sejam fundamentadas nas informações corretas. A negligência na consulta a esses cadastros pode implicar em responsabilização do agente público, uma vez que a correta aplicação das sanções contribui para a moralidade administrativa.

A utilização dos cadastros CEIS e CNEP, quando realizada de forma correta e com observância dos procedimentos legais, fortalece a transparência e a integridade no processo administrativo de responsabilização. A Administração Pública deve garantir que a consulta a esses cadastros seja parte integrante de todas as fases de contratações públicas e processos licitatórios, a fim de evitar que empresas irregulares ou punidas participem do mercado público. Assim, assegura-se não só o cumprimento da Lei federal nº 12.846, de 2013, mas também o fortalecimento dos mecanismos de prevenção à corrupção e à má gestão pública.

### **12.3.1 Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)**

A Lei Anticorrupção tornou obrigatória a participação de todos os poderes das três esferas de governo no CEIS, tendo em vista a necessidade de um sistema

unificado para registrar tais informações.

O inciso I, do artigo 2º, do Decreto estadual nº 67.684, de 2023, detalhou as penalidades que devem ser obrigatoriamente registradas no cadastro, como sanções administrativas que restrinjam o direito de participação em licitações ou de celebração de contratos com a Administração Pública, independentemente da extensão dos efeitos dessa restrição.

O inciso II, do artigo 2º, do Decreto estadual nº 67.684, de 2023, prevê a inclusão de sanções aplicadas por organismos internacionais, agências de cooperação estrangeira ou entidades financeiras multilaterais.

É importante ressaltar que o CEIS tem caráter meramente informativo, o que significa que ele não determina os efeitos das sanções, mas apenas disponibiliza as informações sobre as penalidades impostas às empresas. Ao reunir sanções de diversas naturezas, o cadastro não determina os efeitos específicos de cada penalidade, mas apresenta informações sobre o responsável pela sanção, a base legal, o número do processo e, quando aplicável, o link para a publicação no Diário Oficial do Estado. Dessa maneira, o cadastro possibilita que os interessados verifiquem os impactos jurídicos das penalidades registradas.

Por fim, o CEIS também pode incluir sanções de organismos internacionais, como aquelas impostas por agências de cooperação estrangeira ou entidades financeiras multilaterais, quando estas tiverem impacto sobre a participação da empresa em processos licitatórios e contratos públicos no Brasil.

### **12.3.2. Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)**

O Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) foi instituído pela Lei federal nº 12.846, de 2013, no artigo 22, com o objetivo de centralizar e consolidar as informações sobre as penalidades impostas a pessoas jurídicas em decorrência da prática de atos lesivos contra a Administração Pública. O CNEP não faz distinção entre sanções administrativas e judiciais, abrangendo todas as penalidades fundamentadas na Lei Anticorrupção (LAC), o que o torna uma ferramenta crucial para assegurar a transparência e o controle sobre empresas que foram punidas por infrações que comprometem sua idoneidade.

A utilização do CNEP é obrigatória para todos os órgãos e entidades dos diferentes poderes e esferas de governo. Sua função é registrar e divulgar as sanções impostas, além de incluir informações sobre acordos de leniência firmados, assegurando a ampla visibilidade sobre as penalidades aplicadas às empresas infratoras. A transparência proporcionada pelo CNEP visa garantir que empresas que tenham sido sancionadas não possam participar de novos processos licitatórios ou firmar novos contratos com a Administração Pública, pelo menos enquanto a sanção estiver em vigor.

### 12.3.3. Consulta ao CEIS/CNEP – Portal da Transparência

A consulta aos cadastros do CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas) e CNEP (Cadastro Nacional de Empresas Punidas) é uma ferramenta fundamental para assegurar a transparência nas contratações e nas relações contratuais com a Administração Pública. Esses cadastros são mantidos no Portal da Transparência e contêm informações relevantes sobre as sanções aplicadas a pessoas jurídicas que, devido a infrações, perderam a capacidade de contratar com o poder público.

A consulta ao CEIS e ao CNEP é simples e acessível, sem a necessidade de senha ou cadastro prévio. O Portal da Transparência oferece uma plataforma amigável para realizar a busca.

O usuário deve acessar o Portal da Transparência por meio do endereço eletrônico: <http://www.transparencia.gov.br/sancoes>. Esse portal reúne informações sobre as sanções aplicadas com base na Lei federal nº 12.846, de 2013 e oferece uma interface de fácil navegação para o público.

A página de pesquisa oferece diversas opções de filtro para facilitar a busca pelos registros. Os filtros disponíveis incluem número do CNPJ ou CPF da pessoa jurídica ou física punida e nome da pessoa ou empresa punida.

Para realizar a pesquisa, basta preencher um ou mais dos campos disponíveis. A pesquisa será feita por um conjunto de filtros, ou seja, a consulta só trará resultados que contenham todas as informações inseridas nos campos preenchidos. Por exemplo, se forem preenchidos o campo “CNPJ” e o campo “nome da empresa”, a pesquisa buscará registros que atendam a ambas as condições simultaneamente (filtros do tipo “e”, não “ou”).

# XIII

## O Princípio da Publicidade aplicado ao Processo Administrativo de Responsabilização

**Desde** a criação da comissão, o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) é tratado como de acesso restrito às partes envolvidas. A base normativa que fundamenta tal fato se encontra na Lei que regulamenta a aplicação do princípio da publicidade e o acesso à informação no âmbito nacional. Nos termos da Lei federal nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI):

Art. 7º

[...]

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

Deste modo, é a partir da decisão final do PAR que torna-se possível oferecer acesso aos seus autos à sociedade de modo geral. Este acesso, é limitado pela existência de informações que sejam resguardados por sigilo decorrente de Lei (art. 22 da LAI) ou de informação pessoal relacionada à intimidade, vida privada, honra e imagem (art. 31 da LAI). Normalmente, os autos do PAR terão informações desta natureza. Assim, a própria LAI estabelece uma regra geral para o acesso ao processo:

Art. 7º

[...]

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

Desta forma, é possível franquear o acesso aos autos do PAR após a sua con-

clusão mediante a adoção de salvaguardas que permitam impedir a violação de sigilos legais, tais como fiscal, bancário, telemático, contábil, empresarial, ou informações pessoais que possam diretamente violar os direitos de personalidade de pessoas físicas envolvidas no ato.

Em qualquer circunstância, a decisão final deverá ser pública e o relatório da comissão, juntamente com as demais peças técnicas que subsidiaram a decisão deverão ser publicados em transparência ativa.

Para tornar possível a correta execução do §2º do art. 7º da LAI, a comissão de PAR deve avaliar, ao adicionar documentos ao processo, se algum deles contém informações sigilosas, facilitando o acesso público após o julgamento pela autoridade competente. O sistema SEI permite aplicar restrições a cada documento individualmente. As informações restritas transcritas no relatório final ou outros documentos da comissão devem ser protegidas de acesso por terceiros, disponibilizando apenas o que for imprescindível para a decisão da autoridade julgadora.

# XIV

## Medidas Judiciais Previstas na Lei Anticorrupção

**Embora** o principal objetivo deste Manual se concentre na responsabilização administrativa dos entes privados, é importante que as unidades correccionais e os servidores responsáveis pelo PAR entendam as sanções e instrumentos judiciais disponíveis. Isso permite que avaliem o melhor momento para solicitar aos órgãos jurídicos competentes a adoção das medidas judiciais previstas na legislação.

No âmbito judicial, a LAC prevê a imposição de diversas sanções de natureza civil às pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção ou fraudes.

A responsabilização das empresas pode ocorrer por meio de ações civis públicas ou ações de improbidade administrativa, conduzidas pelo Ministério Público ou por outros órgãos responsáveis.

Essas sanções têm o objetivo de assegurar a efetividade da responsabilização, além de desestimular a prática de condutas ilícitas por parte das empresas. Entre as sanções previstas, destacam-se:

**(i) Perdimento de bens:** A empresa pode perder bens adquiridos com recursos obtidos de forma ilegal, como forma de devolver à sociedade o que foi ganho indevidamente.

**(ii) Suspensão de atividades:** A empresa pode ter suas atividades paralisadas parcial ou totalmente, caso suas ações prejudiquem gravemente a ordem pública, como no caso de práticas que afetam a concorrência e a moralidade administrativa.

**(iii) Dissolução compulsória:** Em situações de infrações graves e recorrentes, a empresa pode ser dissolvida, ou seja, extinta, para impedir que continue operando de forma ilícita.

**(iv) Proibição de incentivos públicos:** A empresa pode ser impedida de receber apoio financeiro de entidades públicas, como subvenções, doações ou empréstimos de instituições

financeiras controladas pelo governo, por um período determinado, com o objetivo de desincentivar práticas ilícitas.

As sanções previstas no artigo 19 da Lei Anticorrupção têm caráter punitivo e preventivo. Elas não apenas buscam punir as empresas infratoras, mas também criar um ambiente de maior responsabilização e transparência, desencorajando a prática de atos de corrupção e garantindo a reparação dos danos causados à Administração Pública. Além disso, essas medidas auxiliam no fortalecimento da governança corporativa e na implementação de sistemas de compliance que promovam a ética e a conformidade dentro das organizações.

# XV

## Prescrição na Lei Anticorrupção

**A** prescrição é o instituto jurídico que estabelece um prazo após o qual não é mais possível exercer um direito ou demandar judicialmente sobre uma situação. Em outras palavras, é a perda do direito de ação devido ao decurso do tempo, sendo um mecanismo que visa dar estabilidade e segurança às relações jurídicas. Esse prazo varia conforme o tipo de direito e a natureza da ação.

Neste tópico, abordaremos especificamente a prescrição no que diz respeito à perda do prazo, pela Administração Pública, para imposição de penalidades às pessoas jurídicas.

### 15.1 PRESCRIÇÃO NAS LEIS FEDERAIS DE LICITAÇÕES

As Leis federais nº 8.666, de 1993, nº 10.520, de 2002 e nº 12.462, de 2011 não definiram um prazo de prescrição específico. A lacuna existente é preenchida pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, que estabelece um prazo de 5 (cinco) anos para a Administração Pública federal, direta e indireta, exercer a ação punitiva.

Ao contrário das leis supracitadas, a NLLC estabeleceu, no §4º do artigo 158, um prazo prescricional claro, determinando, inclusive, as hipóteses de interrupção e suspensão:

§ 4º A prescrição ocorrerá em 5 (cinco) anos, contados da ciência da infração pela Administração, e será:

I - interrompida pela instauração do processo de responsabilização a que se refere o caput deste artigo;

II - suspensão pela celebração de acordo de leniência previsto na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

III - suspensão por decisão judicial que inviabilize a conclusão da apuração administrativa.

É importante destacar que a NLLC definiu como termo inicial de contagem do prazo prescricional o momento que Administração Pública teve (condições) conhecimento dos fatos.

Com relação à prescrição intercorrente, isto é, a situação que pode ocorrer se a Administração instaurar processo, mas deixá-lo inteiramente sem qualquer movimentação, no âmbito federal aplica-se o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei federal nº 9.873, de 1999. No Estado de São Paulo, até o presente momento, inexistente previsão legal para prescrição intercorrente nos processos sancionatórios.

## **15.2. PRESCRIÇÃO NA LEI ANTICORRUPÇÃO**

A Lei 12.846, de 2013 estabelece em suas disposições, especificamente, sobre a prescrição do seguinte modo:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Portanto, a Lei estabeleceu dois inícios distintos para a contagem desse prazo de “prescrição”, estabelecido em 05 (cinco) anos, quais sejam:

- (i) se a infração for imediata, o prazo se inicia quando houver ciência dessa infração; e
- (ii) se a infração for permanente ou continuada, o prazo se iniciará somente quando essa infração se encerrar.

Por mais que possa haver uma dúvida quanto ao sujeito que deve tomar ciência da infração, a recomendação é que se leve em consideração o momento em que a autoridade competente para determinar a instauração do PAR tenha conhecimento de infração da Lei nº 12.846, de 2013, provocando a contagem ou o início do prazo prescricional.

Também, a Administração Pública, através da Comissão Processante, deverá se ater ao prazo prescricional para o término do PAR. Esse prazo, que também é de cinco anos, inicia-se com a instauração do processo, através da Portaria inaugural, e finda-se com a Decisão da Autoridade competente no julgamento.

# XVI

## Reabilitação da Pessoa Jurídica Sancionada

**A LAC**, apesar de tratar com rigor os atos ilícitos cometidos por pessoas jurídicas contra a Administração Pública, não regulamenta expressamente o instituto da reabilitação, como ocorre em outras esferas sancionatórias.

Contudo, a possibilidade de reabilitação pode ser extraída sistematicamente da norma, com apoio no princípio da razoabilidade e da função pedagógica da sanção administrativa, além da previsão de caducidade e extinção dos efeitos das penalidades após o decurso do prazo legal ou cumprimento integral da sanção.

As sanções previstas na LAC, especialmente a publicação extraordinária da decisão condenatória e a multa, podem gerar efeitos reputacionais, comerciais e legais duradouros. Além disso, a empresa sancionada pode ser inscrita no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), o que impede, por exemplo, sua contratação com o Poder Público.

Diante disso, uma vez cumpridas as obrigações decorrentes da decisão condenatória — pagamento integral da multa, execução da publicação extraordinária, entre outras — e transcorrido o prazo da penalidade (a depender do regulamento estadual ou federal aplicável) é dever da Administração excluir o registro das sanções, nos termos do §2º, do art. 3º e art. 4º A do Decreto estadual nº 67.684, de 2023:

Artigo 3º. [...]

§ 2º - Os registros das sanções e dos acordos de leniência serão excluídos após o decurso do prazo estabelecido no ato sancionador, o cumprimento do ajuste e, se o caso, a integral reparação dos danos causados."

[...]

"Artigo 4º-A - A exclusão dos dados e das informações constantes do CEIS ou do CNEP se dará:

I - com o fim do prazo do efeito limitador ou impeditivo da sanção ou depois de decorrido o prazo previamente estabe-

lecido no ato sancionador;

II - mediante requerimento da pessoa jurídica interessada, após cumpridos os seguintes requisitos, quando aplicáveis:

- a) publicação da decisão de reabilitação da pessoa jurídica sancionada;
- b) cumprimento integral do acordo de leniência;
- c) reparação do dano causado;
- d) quitação da multa aplicada;
- e) cumprimento da pena de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora;

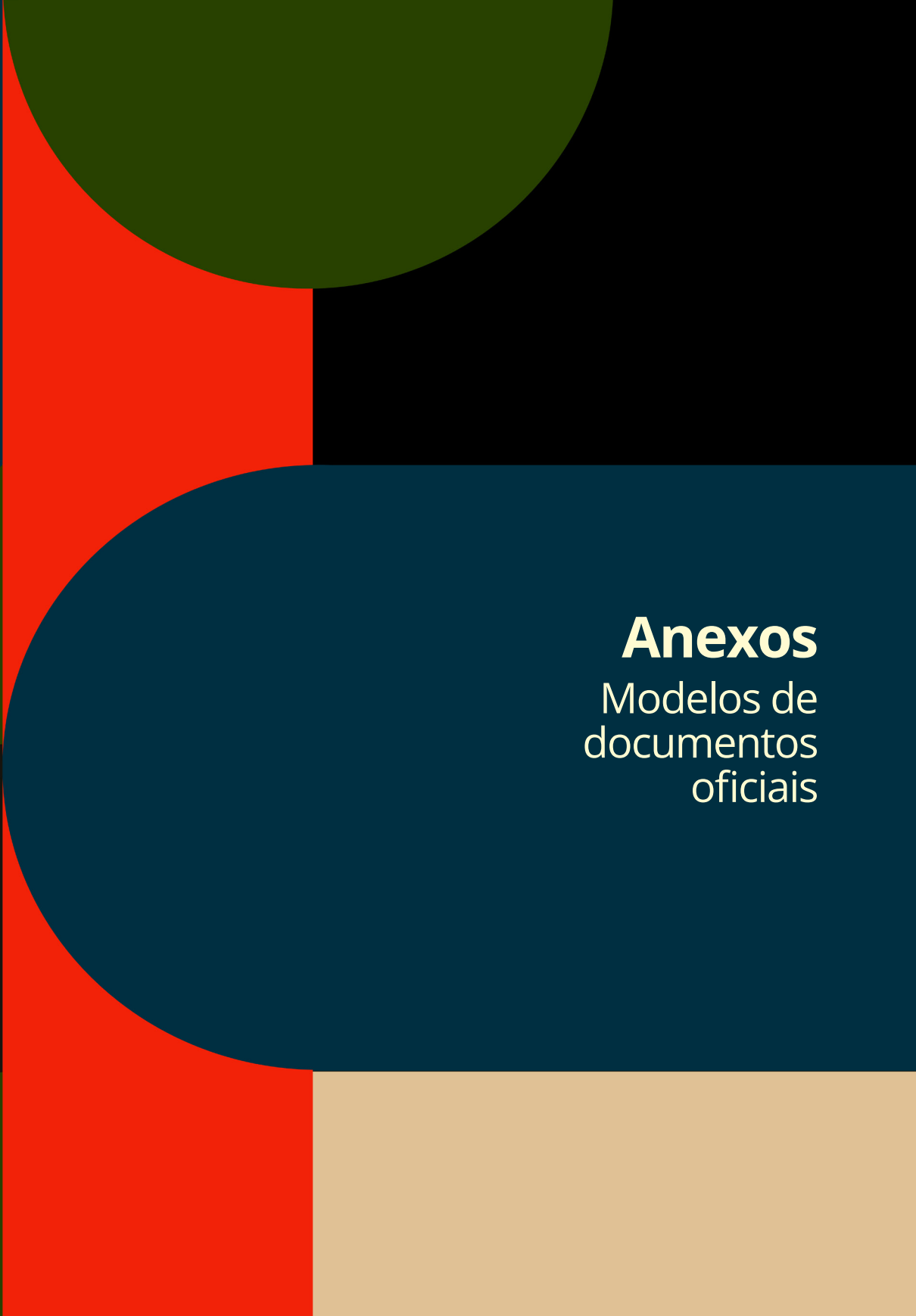
Assim, a reabilitação exige:

- (i) Reparação integral do dano causado à Administração Pública, quando houver;
- (ii) Cumprimento integral das sanções impostas, especialmente no caso de multa;
- (iii) Comprovação de adoção de mecanismos e procedimentos de integridade (programa de integridade), conforme regulamentação específica; e
- (iv) Decisão favorável da autoridade competente para aplicar a sanção, a qual deve analisar o pedido de reabilitação.

O pedido de reabilitação deverá ser formalizado junto ao órgão ou entidade que aplicou a sanção, e só será aceito após o cumprimento integral das condições acima, sendo indeferido caso não preenchidos os requisitos.

Ainda por analogia pode-se aplicar a norma do art. 163 da Lei nº 14.133, de 2021, que trata da reabilitação de licitantes punidos com impedimento ou declaração de inidoneidade, pode orientar a Administração na análise de requerimentos de reabilitação no contexto da Lei nº 12.846, de 2013. Segundo essa norma, o pedido de reabilitação poderá ser formulado após o cumprimento da penalidade, mediante a demonstração de superação das causas que motivaram a sanção.

A reabilitação, embora não expressamente prevista na Lei Anticorrupção, deve ser compreendida como instrumento compatível com os princípios da proporcionalidade, eficiência e função educativa da sanção administrativa. Reconhecer essa possibilidade é essencial para estimular a recuperação de empresas que tenham adotado medidas corretivas, evitando punições perpétuas e incentivando a cultura de integridade no setor privado.



# **Anexos**

Modelos de  
documentos  
oficiais



# Anexo I

## Modelo de Portaria de Instauração

### PORTARIA N. XXXXX/XXXXX

(PAR – SEI nº XXX.XXXXXXXX/202X-XX)

O [AUTORIDADE MÁXIMA DO ÓRGÃO OU ENTIDADE], no exercício das competências, e considerando o disposto no 8º da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, regulamentada pelo Decreto estadual nº 69.588, de 09 de junho de 2025, que dispõe sobre a responsabilização de pessoas jurídicas, RESOLVE:

Art. 1º - Instaurar Processo Administrativo de Responsabilização, destinado à apuração de supostas irregularidades praticadas pela empresa registrada sob CNPJ nº 00.000.000/0001-00, constantes do Processo de Apuração Preliminar SEI nº XXX.XXXXXXXX/202X-XX.

Art. 2º - Designar para condução do Processo Administrativo de Responsabilização - PAR, os servidores [NOME] e [NOME], atuantes na [DESIGNAÇÃO DA UNIDADE DE ATUAÇÃO DOS SERVIDORES], sob a presidência do primeiro nomeado, observado que:

I - O Processo Administrativo de Responsabilização - PAR observará as disposições do Decreto estadual nº 69.588, de 09 de junho de 2025, bem como, de forma subsidiária, o que estabelece a Lei estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, especialmente no que se refere à preservação do sigilo, nos termos do seu artigo 64.

II - O processo deverá tramitar no Sistema Eletrônico de Informações - SEI exclusivamente entre os membros da Comissão designada, da [CITAR DEMAIS UNIDADES QUE ATUARÃO NA CADEIA DECISÓRIA DO PAR].

Art. 3º - Estabelecer o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para conclusão dos trabalhos da referida comissão, nos termos § 4º, artigo 10, da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Art. 4º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

São Paulo, na data da assinatura digital.

AUTORIDADE MÁXIMA DO ÓRGÃO OU ENTIDADE

## Anexo II

### Modelo de Plano de Trabalho

| PLANO DE TRABALHO – COMISSÃO DO PAR                                                             |                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| PAR nº                                                                                          |                 |
| Portaria nº                                                                                     |                 |
| Processo de origem nº                                                                           |                 |
| Data da instauração                                                                             |                 |
| Previsão de conclusão                                                                           | 180 dias        |
| PARTES                                                                                          |                 |
| Pessoa Jurídica Processada                                                                      |                 |
| CNPJ                                                                                            |                 |
| Contato da Pessoa Jurídica                                                                      |                 |
| COMISSÃO PROCESSANTE                                                                            |                 |
| Presidente                                                                                      |                 |
| Membro (1)                                                                                      |                 |
| Membro (2)                                                                                      |                 |
| Contato da Comissão                                                                             |                 |
| FATO IMPUTADO NA APURAÇÃO PRELIMINAR                                                            |                 |
| Descrição                                                                                       |                 |
| Tipificação do fato imputado                                                                    |                 |
| Evidências apontadas na imputação                                                               |                 |
| Valor do dano, se houver                                                                        |                 |
| Valor da vantagem auferida ou pretendida, se houver                                             |                 |
| Base de cálculo para possível aplicação de pena de multa, se houver                             |                 |
| CRONOGRAMA PREVISTO (ATÉ 180 DIAS, PRORROGÁVEL MEDIANTE APRESENTAÇÃO DE NOVO PLANO DE TRABALHO) |                 |
| Ato                                                                                             | Datas Previstas |

|                                                          |                                                          |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Apresentação de Defesa Prévia                            | Até 30 dias após a citação.                              |
| Análise da Defesa Prévia                                 | Até 30 dias após a apresentação da Defesa                |
| Realização de oitivas (*)                                | Até 30 dias                                              |
| Realização de diligências (*)                            | Até 30 dias                                              |
| Relatório Conclusivo e Ata de Encerramento dos trabalhos | Até 60 dias após a apresentação Análise da Defesa Prévia |

(\*) A realização de oitivas e diligências se dará à elucidação dos fatos ou ao adequado exercício do contraditório e ampla defesa.

Obs.1) Este Plano de Trabalho pode ser alterado por ato da Comissão Processante a qualquer momento do processo, devendo tal alteração ser informada às partes na primeira oportunidade possível, conforme disciplinado pelo Decreto nº 69.588/2025:

Artigo 16 –  
[...]  
§ 1º  
1. será instruída com o plano de trabalho a que se refere o “caput” deste artigo, em que constará cronograma com estimativa para a prática dos atos processuais, bem como informações adicionais que a comissão julgue necessárias para garantir maior eficiência ao processo;  
[...]  
§ 4º - O plano de trabalho constitui instrumento de planejamento dos atos processuais e poderá ser alterado, quando necessário e justificadamente, pela comissão, com vistas ao aperfeiçoamento da instrução e da apuração em curso, com subsequente comunicação à pessoa jurídica.

Obs.2) Com a conclusão dos trabalhos pela Comissão Processante o PAR será encaminhado à autoridade instauradora, nos termos dos artigos 21 a 23:

- determinará a intimação da pessoa jurídica processada no relatório final para, em alegações finais, manifestar-se no prazo máximo de 7 (sete) dias;
- após a análise de regularidade e mérito, o PAR será encaminhado à autoridade competente para decisão, que será precedida de manifestação jurídica, elaborada pelo órgão responsável pela consultoria e assessoramento jurídico dessa autoridade;
- decisão administrativa proferida pela autoridade julgadora ao final do PAR será publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo - DOESP.

São Paulo, na data de assinatura digital.

Assinatura da Comissão Processante

## Anexo III

# Modelo de Mandado de Citação

### MANDADO DE CITAÇÃO

À pessoa jurídica

XXXXXXXXXXXXXXXXX -CNPJ nº XX.XXX.XXX/0001-XX

Endereço:

Rua, Número, Bairro, Município e Estado

CEP XXX-XXX

A COMISSÃO PROCESSANTE instituída por ato do [AUTORIDADE SIGNATÁRIA DA PORTARIA DE INSTAURAÇÃO], no exercício das competências [ATO NORMATIVO QUE ESTABELECE AS COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS DA AUTORIDADE SIGNATÁRIA], considerando o disposto na Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 e no Decreto estadual nº 69.588, de 09 de junho 2025, e com observância do artigo 8º, § 2º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, nos autos do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR SEI XXXXXX, CITA a pessoa jurídica acima identificada, para ciência da instauração do presente PAR em seu desfavor, conforme Portaria nº XXXXX, de XXX de XXXXXX de XXX, publicada DOESP XX de XXXXX de 202X.

1. Nos termos do artigo 16 do Decreto Estadual nº 69.588/2025, a pessoa jurídica processada deverá, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento desta citação, apresentar defesa por escrito e especificar eventuais provas que pretenda produzir.

A defesa, acompanhada dos documentos que a instruírem, deverá ser encaminhada exclusivamente por meio eletrônico para o endereço de e-mail cpar.cge@sp.gov.br;

2. Deverá também encaminhar os seguintes documentos/informações (art. 16, §1º, II, Decreto nº 69.588/2025):

- a) Correio eletrônico para comunicações oficiais;
- b) Relação de contratos com o Governo do Estado de São Paulo no ano dos atos investigados (XXXX), com respectivos valores;
- c) Informações e evidências sobre Programa de Integridade, período de vigência, implementação e efetividade;

- d) Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) do ano de competência de XXXX;
- e) Balanço Patrimonial dos exercícios de XXXX e XXXX;
- f) Comprovação de custos lícitos da execução dos contratos mencionados;

3. Nos termos do art. 7º, VII, da Lei 12.846/2013, eventual colaboração da empresa, como comprovação de atos lesivos ou identificação de envolvidos, poderá ser considerada para redução da multa.

4. Poderá ainda a pessoa jurídica requerer:

- a) celebração de Termo de Compromisso (artigos 26 a 31, do Decreto estadual nº 69.588/2025) junto à Controladoria Geral do Estado, com possibilidade de redução da multa, conforme o momento processual da proposta. As orientações para apresentação do pedido se encontram em: <https://servicos.sp.gov.br/fcarta/28425E34-89FB-4557-98B5-B82763EAB9D4>; e
- b) celebração de Acordo de Leniência (nos termos do art. 44 e seguintes do mesmo diploma legal), visando a isenção ou a atenuação das sanções, desde que haja colaboração efetiva com as investigações e o PAR. As orientações para apresentação do requerimento de Acordo de Leniência se encontram em: <https://servicos.sp.gov.br/fcarta/98D5267D-911A-4A-77-8461-1125D8D456D2>.

5. O presente mandado acompanha cópia do ato de instauração do PAR, Relatório Correcional do Processo de Apuração Preliminar (SEI nº XX.XXXXXXXX), Despacho Inicial da Comissão Processante e Plano de Trabalho, a fim de atendimento ao disposto no § 1º do art. 16, do Decreto nº 69.588/2025.

6. Os procedimentos para vistas processuais estão disponíveis em: <https://servicos.sp.gov.br/fcarta/556DFFFC-1CD8-4B21-B429-74CD97E1FBD9>.

7. A defesa deverá ser apresentada exclusivamente por meio físico ou digital, sendo vedado por aplicativos de mensagens (WhatsApp, Telegrama e outros), plataformas digitais externas, nuvens de armazenamento, links de compartilhamento ou sistemas eletrônicos não autorizados.

8. Dúvidas e consultas aos autos poderão ser feitas mediante agendamento na sede do órgão ou entidade xxxxxxxx ou preferencialmente pelo e-mail: XXXXXX

#### COMISSÃO PROCESSANTE

[NOME] – Presidente

[NOME] – Membro

|                                                                    |  |
|--------------------------------------------------------------------|--|
| Ciente em: ____ / ____ / ____.                                     |  |
| <b>EMPRESA XXXXX, inscrita no CNPJ XXXXXXX/0001-XX.</b>            |  |
| Assinatura:                                                        |  |
| Nome Legível:                                                      |  |
| RG/CPF/CIN nº                                                      |  |
| E-mail:                                                            |  |
| Telefone(s):                                                       |  |
| <b>DEVOLVER UMA VISTA DEVIDAMENTE PREENCHIDA, DATADA E ASSNADA</b> |  |

## Anexo IV

### Modelo de Intimação

#### INTIMAÇÃO

Fica a pessoa jurídica XXXXXXX - CNPJ nº XX.XXX.XXX/0001-XX, por meio desta mensagem, INTIMADA da decisão (cópia anexa) da Comissão Processante XXXXXXXXXXXXXXXX, no prazo de 10 (dez) dias.

Lembramos que V. S<sup>a</sup>. já possui acesso irrestrito aos autos do PAR, por meio do módulo de consulta para usuários externos ao SEI ([https://portal.sei.sp.gov.br/sei/usuario\\_externo](https://portal.sei.sp.gov.br/sei/usuario_externo)).

Ficamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

COMISSÃO PROCESSANTE

# Anexo V

## Modelo de Relatório Final

### RELATÓRIO FINAL

EMENTA: PARTES, FATO, TIPO, PROPOSTA, ARGUMENTO PRINCIPAL, ENTENDIMENTO DA COMISSÃO, PENA, DANO, MULTA, PUBLICAÇÃO, INIDONEIDADE, INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Ao/À (CARGO DA AUTORIDADE INSTAURADORA)

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº (NÚMERO), de (DIA)/(MÊS)/(ANO), publicada no DOU nº (NÚMERO), de (DIA)/(MÊS)/(ANO), da lavra do (a) (CARGO E ÓRGÃO DA AUTORIDADE INSTAURADORA), vem apresentar RELATÓRIO FINAL, no qual recomenda a aplicação à pessoa jurídica (NOME), CNPJ (NÚMERO), da sanção de (INDICAR A SANÇÃO), nos termos do (INDICAR O DISPOSITIVO LEGAL DA SANÇÃO), por praticar (DESCREVER O ATO LESIVO), incidindo no ato lesivo tipificado em (CITAR O DISPOSITIVO LEGAL DO ATO LESIVO), com base nas razões de fato e de direito a seguir explicitadas.

#### 1.FATOS IMPUTADOS A PESSOA JURÍDICA

Conforme se depreende dos autos do processo de apuração preliminar nº (NÚMERO DO PROCESSO SEI), a (NOME FANTASIA DA ACUSADA – OU NOME REAL SE NÃO TIVER FANTASIA) teria, supostamente (RELATO DOS FATOS, DATA e LOCAL).

Tais fatos envolveram os convênios/contratos/pregões nos. (NÚMERO), levados a cabo pelo (ÓRGÃO/ENTIDADE), os quais somam R\$ (VALOR) nos anos de (ANOS).

Pelo fato apurado, o Relatório Conclusivo nº (NÚMERO) indicou que a acusada teria praticado a conduta tipificada como (CONDUTAS DO ART. 5º DA LAC), recomendando a instauração do presente Processo Administrativo de Responsabilização. Apontou como evidências da suposta incorrência em tal ilícito os seguintes documentos e informações:

- (INDICAR EVIDÊNCIA E SUA LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO SEI DE APURAÇÃO PRELIMINAR)
- (INDICAR EVIDÊNCIA E SUA LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO SEI DE APURAÇÃO PRELIMINAR)
- (INDICAR EVIDÊNCIA E SUA LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO SEI DE APURAÇÃO PRELIMINAR)

Diante disso, a Controladoria Geral do Estado instaurou o presente PAR, em (DIA)/(MÊS)/(ANO). (fls.). (INDICAR FLS. DO PROCESSO NAS QUAIS CONSTA A PORTARIA DE INSTAURAÇÃO)

Com fulcro na Lei nº 12.846/2013, e nas provas constantes dos autos, a CPAR indiciou a pessoa jurídica (NOME), momento em que provou (RESUMO DA ESTRUTURA DE RESPONSABILIZAÇÃO, CONTENDO SUJEIRO ATIVO, PASSIVO, CONDUTA, INTERESSE/BENEFÍCIO, TIPICIDADE, CULPA/DOLO, NEXO CAUSAL, RESULTDO E VALORES, SE FOR O CASO).

## **2. APLICABILIDADE DO REGIME JURÍDICO**

A pessoa jurídica parte no presente PAR é constituída na forma de (REGIME), sendo, portanto, sujeito obrigado à luz da Lei nº 12.846, de 2013, que assim dispõe:

Artigo 1º. [...]

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

[ELABORAR JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO, CASO CONSTITUÍDAS APENAS DE FATO.]

## **3. INSTRUÇÃO**

Ao longo da instrução, a CPAR adotou todas as medidas legais previstas na Lei nº 12.846, de 2013, e suas regulações, a fim de alcançar a verdade material acerca dos fatos reportados na Portaria nº (NÚMERO), de (DATA), garantindo-se a aderência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, como se verifica das ações adotadas e das provas produzidas, neste item relacionadas.

### 3.1. ATOS INSTRUACIONAIS

| DATA | ATO                                                                                                        | FLZ./Nº DOC SEI |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|      | Instauração do PAR                                                                                         |                 |
|      | CPAR iniciou seu funcionamento                                                                             |                 |
|      | CPAR citou pessoa jurídica (NOME)                                                                          |                 |
|      | Pessoa Jurídica (NOME) apresentou defesa escrita, especificou provas e apresentou informações e documentos |                 |
|      | CPAR produziu novas provas e intimou a pessoa jurídica (NOME)                                              |                 |
|      | A pessoa jurídica (NOME) apresentou alegações complementares escritas                                      |                 |
|      | A pessoa jurídica (NOME) apresentou alegações finais                                                       |                 |

### 3.2. PROVAS PRODUZIDAS

A CPAR produziu provas de ofício e a requerimento da pessoa jurídica (NOME), a saber:

- (INDICAR A PROVA E SUA LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO – FLS.);
- (INDICAR A PROVA E SUA LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO – FLS.);
- (INDICAR A PROVA E SUA LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO – FLS.); e
- (INDICAR A PROVA E SUA LOCALIZAÇÃO NO PROCESSO – FLS.).

### 4. DEFESA

A pessoa jurídica (NOME) apresentou defesa escrita (ID do documento) e alegações complementares escritas (ID do documento), nas quais requereu (INSERIR O TÓPICO FRASAL DAS PETIÇÕES). (fls.).

Por sua vez, a CPAR realizou análise individual e detalhada de cada um dos argumentos apresentados pela defesa. A seguir são apresentados, de forma sistematizada, cada argumento elencado pela defesa da pessoa jurídica (NOME):

- **Argumento 1** (RESUMIR O ARGUMENTO 1 DA PESSOA JURÍDICA ACUSADA). (fls);
- **Argumento 2** (RESUMIR O ARGUMENTO 1 DA PESSOA JURÍDICA ACUSA-

DA). (fls); e

- **Argumento 3** (RESUMIR O ARGUMENTO 1 DA PESSOA JURÍDICA ACUSADA). (fls)

Ato contínuo, apresentam-se os entendimentos derivados da análise da comissão em face dos argumentos elencados (NESTE TÓPICO É CONTUMAZ OS ARGUMENTOS SEREM REPETITIVOS AO LONGO DAS PEÇAS. CONSOLIDAR ESSES ARGUMENTOS E TRATÁ-LOS EM BLOCOS, AINDA QUE DIVIRJAM DOS TÓPICOS INDICADOS NAS PEÇAS DE DEFESA).

#### **Argumento 1:**

(PROCEDER À ANÁLISE PRÓ-ARGUMENTO 1 OU CONTRARGUMENTO 1, A DEPENDER, RESPECTIVAMENTE, DA CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA COM O ARGUMENTO 1 DA PESSOA JURÍDICA ACUSADA);

#### **Argumento 2:**

(PROCEDER À ANÁLISE PRÓ-ARGUMENTO 2 OU CONTRARGUMENTO 2, A DEPENDER, RESPECTIVAMENTE, DA CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA COM O ARGUMENTO 2 DA PESSOA JURÍDICA ACUSADA);

#### **Argumento 3:**

(PROCEDER À ANÁLISE PRÓ-ARGUMENTO 3 OU CONTRARGUMENTO 3, A DEPENDER, RESPECTIVAMENTE, DA CONCORDÂNCIA OU DISCORDÂNCIA COM O ARGUMENTO 3 DA PESSOA JURÍDICA ACUSADA);

Diante do exposto, a CPAR acata/refuta a argumentação da defesa no todo/em parte (APRESENTAR O FUNDAMENTO DA ANÁLISE, COM BASE PRINCIPAL NA LEI EM SENTIDO AMPLO – FONTE PRIMÁRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO – E ACESÓRIA NA DOUTRINA, JURISPRUDÊNCIA, COSTUMES E PRECEDENTES NORMATIVOS – FONTES SECUNDÁRIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO).

## **5. RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL**

A CPAR recomenda a aplicação à pessoa jurídica (NOME) da pena de (INDICAR A PENA) nos termos do (CITAR O DISPOSITIVO LEGAL DA PENA), por praticar (DESCREVER O ATO LESIVO), incidindo no ato lesivo tipificado em (CITAR O DISPOSITIVO LEGAL DO ATO LESIVO).

### **5.1. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO**

(DESCREVER O VALOR DO PREJUÍZO AO ERÁRIO, FORMA DE APURAÇÃO, MEMÓRIA DE CÁLCULO E PROVAS, LEMBRAR DE REALIZAR O AJUSTE A TAXA SELIC)

5.2. PENAS

5.2.1. PENA DE MULTA

A pena de multa foi calculada com base na Lei Federal nº 12.846, de 2013, Decreto nº 59.588, de 09 de junho de 2025 e Resolução CGE nº 33, de 16 de setembro 2025, na forma que segue:

5.2.1.1 BASE DE CÁLCULO

(DESCREVER A BASE DE CÁLCULO ADOTADA, E QUAIS OS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA DEFINI-LA)

5.2.1.2 DEFINIÇÃO DOS AGRAVANTES DA MULTA

| CRITÉRIOS                                            | % máximo | % adotado pela comissão | JUSTIFICATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------|----------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Concurso dos atos lesivos                            | 4%       |                         | Fazer a contagem do nº de atos lesivos e quantidade de enquadramentos que a PJ cometeu e verificar na Tabela Sugestiva em qual percentual a empresa está inserida. (LEMBRAR: nº de atos são considerados independente de enquadramento, ou seja, se ela pagou propina e frustrou o caráter competitivo da licitação, são duas condutas com dois enquadramentos). Indicar os itens do relatório que subsidiaram a contagem. |
| Tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial | 3%       |                         | Verificar os agentes que tinham conhecimento ou que teriam condições de conhecer do ato lesivo, e identificar se compunham o corpo diretivo ou gerencial, adotando a tabela sugestiva de dosimetria para este critério.                                                                                                                                                                                                    |
| Interrupção de serviço ou obra                       | 3%       |                         | Identificar por meio de relatórios de acompanhamento de execução de obra ou serviços o impacto da interrupção, caso haja, e utilizar a tabela sugestiva de dosimetria.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Situação econômica da PJ                             | 1%       |                         | Obter os índices de solvência e liquidez de acordo com a DRE (geralmente fornecidos pela RFB), sendo os índices superiores ou iguais a 1, atribuir 1%; caso contrário, zerar.                                                                                                                                                                                                                                              |
| Reincidência                                         | 4%       |                         | Verificar, nos autos, de evidências de reincidência da pessoa jurídica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Valor do Contrato                                    | 5%       |                         | Total do valor dos contratos firmados com o órgão segundo verificação na BEC, SISGEO, Comprasnet ou portal da transparência.                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Total (A)                                            | 20%      |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

### 5.2.1.3 DEFINIÇÃO DAS ATENUANTES DA MULTA

| CRITÉRIOS                                                                                                                                                   | % máximo | % adotado pela comissão | JUSTIFICATIVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Não consumação da infração                                                                                                                                  | 5%       |                         | Se a infração foi consumada (lembrando que alguns tipos previstos no art. 5º da LAC são formais (Prometer, oferecer) indicar item do relatório que indica a consumação.                                                                                                                                                       |
| Comprovação de devolução espontânea da vantagem auferida ou de ressarcimento do dano / Inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida ou de dano | 1%       |                         | Analisar a existência de dano quantificável e de vantagem auferida ou pretendida, bem como, se existentes, os valores comprovadamente restituídos pela pessoa jurídica de forma espontânea. Caso a quantificação do dano ainda não tenha sido concluída, poderá ser considerado a devolução da parcela incontroversa do dano. |
| Grau de colaboração da PJ                                                                                                                                   | 1,5%     |                         | Dar o atenuante apenas se a PJ colaborar efetivamente. O livre exercício de contraditório e ampla defesa não definem colaboração.                                                                                                                                                                                             |
| Admissão voluntária pela PJ da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo                                                                                    | 2%       |                         | Em tais casos, há de se avaliar a possibilidade de propositura de Termo de Compromisso. Quando não for viável, aplicar a atenuante.                                                                                                                                                                                           |
| Programa de Integridade                                                                                                                                     | 5%       |                         | Avaliar programa de integridade de acordo com o disposto na Resolução CGE n 33/2025.                                                                                                                                                                                                                                          |
| Total (B)                                                                                                                                                   | 10%      |                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

### 5.2.1.4 VALOR DA MULTA

Em vista da base de cálculo (4.2.1.1), agravantes (4.2.1.2) e atenuantes (4.2.1.3), o valor nominal da multa é calculado na forma que segue.

| DOSIMETRIA DA MULTA PRELIMINAR |                           |                           |                 |                                                      |
|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|------------------------------------------------------|
| Base de Cálculo                | % de agravantes (TOTAL A) | % de atenuantes (TOTAL B) | Alíquota (=A-B) | Valor nominal da multa (=ALÍQUOTA X BASE DE CÁLCULO) |
|                                |                           |                           |                 |                                                      |

Tendo em consideração que tal valor necessita enquadrar-se nos limites máximos e mínimos estabelecidos no Decreto nº 59.588, de 09 de junho de 2025, apresenta-se o cálculo de referidos valores:

| MÍNIMO (O MAIOR VALOR) |                                   | MÁXIMO (O MENOR VALOR) |                                      |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| Dispositivo            | Valor                             | Dispositivo            | Valor                                |
| Art. 38, I, "a"        | (vantagem auferida ou pretendida) | Art. 38, II, "a"       | (3x vantagem auferida ou pretendida) |
| Art. 38, I, "b"        | 0,1% do Faturamento bruto         | Art. 38, II, "b"       | 20% do faturamento bruto             |
| Art. 38, I, "c"        | R\$ 6.000,00                      | Art. 38, II, "c"       | R\$ 60.000.000,00                    |

A estimação da vantagem pretendida ou auferida derivou de:

- ganhos pretendidos pela pessoa jurídica, que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo: (VALOR) (JUSTIFICAR O VALOR). (fls.);
- somado ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados: (VALOR) (JUSTIFICAR O VALOR). (fls.); e
- deduzidos custos e despesas legítimos que seriam devidos ou despendidos caso o ato lesivo não tivesse ocorrido: (VALOR) (JUSTIFICAR O VALOR). (fls.).

Por oportuno, cumpre destacar que o valor da vantagem auferida ou pretendida deve ser alcançado por meio de estimação, que significa a elaboração de cálculo aproximado, e não exato, sob pena de inviabilização das pretensões legais.

[Alternativas:

Dado que o valor nominal da multa extrapola o valor máximo de limite de multa, nos termos do art. 38, II, da Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025, a CPAR adota o valor de R\$ (VALOR MÍNIMO DO TETO) para fixação da multa a que se refere o art. 6º, I da Lei nº 12.846, de 2013.

ou

Dado que o valor nominal da multa encontra-se entre os limites mínimo e máximo da multa, a CPAR fixa o valor da multa no montante de (X)% do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, excluídos tributos, do ano anterior à instauração do presente PAR, o que perfaz o valor nominal de R\$ (VALOR CALCULADO SOBRE O FATURAMENTO).

ou

Dado que o valor nominal da multa é inferior ao valor mínimo de limite de multa, nos termos do Decreto nº 69.588, de 09 de junho de 2025, a CPAR adota o valor de R\$ (VALOR MÁXIMO DO PISO) para fixação da multa a que se refere o art. 6º, I da Lei nº 12.846, de 2013.]

**5.2.2 PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA**

Para fins de aplicação da pena a que se refere o inciso II do art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, fixa a comissão prazo de (NÚMERO DE DIAS) para publicação extraordinária da decisão condenatória, a qual, nos termos do §5º do mesmo dispositivo, “ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores”.

Para fins de garantia da proporcionalidade da medida, a CPAR adotou como critérios aqueles indicados aos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013 c/c o disposto na Resolução CGE nº 33/2025, associando o percentual calculado para a dosimetria da multa ao número de dias pelo qual perdurará a publicação extraordinária, na forma que segue:

| DOSIMETRIA SANÇÃO DE PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO CONDENATÓRIA |                        |                |
|------------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------|
| FAIXA DA ALÍQUOTA ADOTA-DA PELA CPAR (X)                               | ALÍQUOTA REFERÊNCIA    | NÚMERO DE DIAS |
|                                                                        | $X \leq 2,5\%$         | 30 dias        |
|                                                                        | $2,5\% < X \leq 5\%$   | 45 dias        |
|                                                                        | $5\% < X \leq 7,5\%$   | 60 dias        |
|                                                                        | $7,5\% < X \leq 10\%$  | 75 dias        |
|                                                                        | $10\% < X \leq 12,5\%$ | 90 dias        |
|                                                                        | $12,5\% < X \leq 15\%$ | 105 dias       |
|                                                                        | $15\% < X \leq 17,5\%$ | 120 dias       |
|                                                                        | $17,5\% < X$           | 135 dias       |

Desse modo, a pessoa jurídica (NOME) deve promover a publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, na forma de extrato de sentença, a suas expensas, cumulativamente:

- ao menos uma vez em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de (NÚMERO) dias;
- em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de XX dias (DEPENDENTE DA ALÍQUOTA OBTIDA)

Consigne-se que caberá à pessoa jurídica comprovar, ao final do prazo estabelecido de publicação extraordinária, o cumprimento integral desta penalidade, diretamente à Controladoria Geral do Estado de São Paulo.

### **5.2.3 DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR OU CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Haja visto que restou comprovado nos autos do processo que a conduta da pessoa jurídica incorreu em ilícitos de que trata a Lei nº (VERIFICAR SE 8.666/1993, OU 14.133/2021), notadamente (INDICAR A COMINAÇÃO LEGAL), a comissão propõe, ainda, a aplicação do disposto no art. 156, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, a fim de declará-la inidônea para licitar ou contratar.

As peculiaridades do caso concreto evidenciam (ELABORAR A DOSIMETRIA DA PENA). (fls.).

Portanto, a pessoa jurídica (NOME) deve ficar impossibilitada de licitar ou contratar com o poder público até que passe por um processo de reabilitação, no qual deve comprovar, cumulativamente, o escoamento do prazo mínimo de 2 anos sem licitar e contratar com a administração pública (contados da data da aplicação da pena), o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário e a superação dos motivos determinantes da punição.

## **6. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA**

[Caso presentes, elaborar sobre requisitos da desconsideração da personalidade jurídica, nos termos do art. 14 da Lei nº 12.846, de 2013:

- utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei (nesse caso apenas quando presente o art. 5º, III);
- provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos

das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração]

## 7. CONCLUSÃO

Em face do exposto, com fulcro nos arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 (REFERIR TODA A REGULAÇÃO ESTADUAL) a Comissão decide:

- a) encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- b) propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Procuradoria Geral do Estado, para análise quanto à pertinência da responsabilização judicial da pessoa jurídica (AQUI PODE SER SUGERIDA TAMBÉM A DISSOLUÇÃO COMPULSÓRIA DA EMPRESA, CASO SEJA DE FACHADA OU CRIADA PARA PERPETUAR FRAUDES – SÃO NECESSÁRIOS ELEMENTOS NO RELATÓRIO QUE SUPOREM O PEDIDO);
- c) recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica (NOME) da pena (INDICAR A PENA), nos termos do (CITAR O DISPOSITIVO LEGAL DA PENA), em que a pessoa jurídica (NOME) deve fazer (DESCREVER O QUE A PESSOA JURÍDICA ACUSADA DEVE FAZER PARA CUMPRIR A PENA) (SE FOR O CASO DE DESCONSIDERAÇÃO DA PJ, INCLUIR)
- d) Para os fins dos encaminhamentos previstos na Lei federal nº 12.846/2013 e, também, considerando a previsão constante no §3º do art. 6º, a Comissão de PAR destaca a identificação dos seguintes valores:

Valor do dano à Administração: R\$ (VALOR) (fls.);

Valor das vantagens indevidas pagas a agentes públicos: R\$ (VALOR) (fls.);

Valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração: R\$ (VALOR) (fls.);

São Paulo, na data da assinatura digital.

Assinaturas:

(NOME) Presidente da CPAR

(NOME) Secretário da CPAR

(NOME) Membro

# Anexo VI

## Modelo de Comunicação da Decisão Final

**Nº do Processo:** XXX.XXXXXXX/20XX-XX

**Interessado:** [NOME DA PESSOA JURÍDICA]

**Assunto:** Processo Administrativo de Responsabilização

### TERMO DE JULGAMENTO

Trata o presente de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR – SEI nº XXX.XXXXXXX/20XX-XX, instaurado por meio da Portaria XXXXXX, publicada no DOE de XX, de XXXXXX, de XXXX, com fundamento na Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2.013 c.c. o Decreto Estadual nº 69.588, de 09 de junho de 2025, em desfavor da empresa XXXXXX, CNPJ nº XX.XXX.XXX/0001-XX.

No exercício das atribuições a mim conferidas como AUTORIDADE JULGADORA, pelo Decreto Estadual nº 69.588, de 09 de junho de 2025, acolho as conclusões da Comissão do Processo Administrativo de Responsabilização, em seu Relatório Final de XX, de XXXXXX, de XXXX, bem como a Nota Técnica nº XXXX, de XXXXX de XXXXX de XXXXX, e o Parecer CJ nº.º, de XX, de XXXXXX, de XXXX, da Douta Consultoria Jurídica da Secretaria da ....., e por restarem comprovadas a autoria e materialidade das imputações contidas nos autos, estando caracterizado que a empresa acusada agiu contra os princípios da administração pública, infringindo o disposto no artigo XXXXXX da Lei Federal nº 12.846/2013, realizando (RELATAR A INFRAÇÃO COMETIDA, APLICO:

- a. com fundamento no artigo 6º, inciso I, Lei Federal nº 12.846/2013, a pena de MULTA no valor de XXXXXXXX; e
- b. a sanção prevista no inciso II do artigo 6º da Lei Federal nº 12.846/2013, de PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA da decisão condenatória, na forma de extrato, às suas expensas, ao menos uma vez em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de XXXX dias; e,

por fim, em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal, pelo prazo de XXXXX.

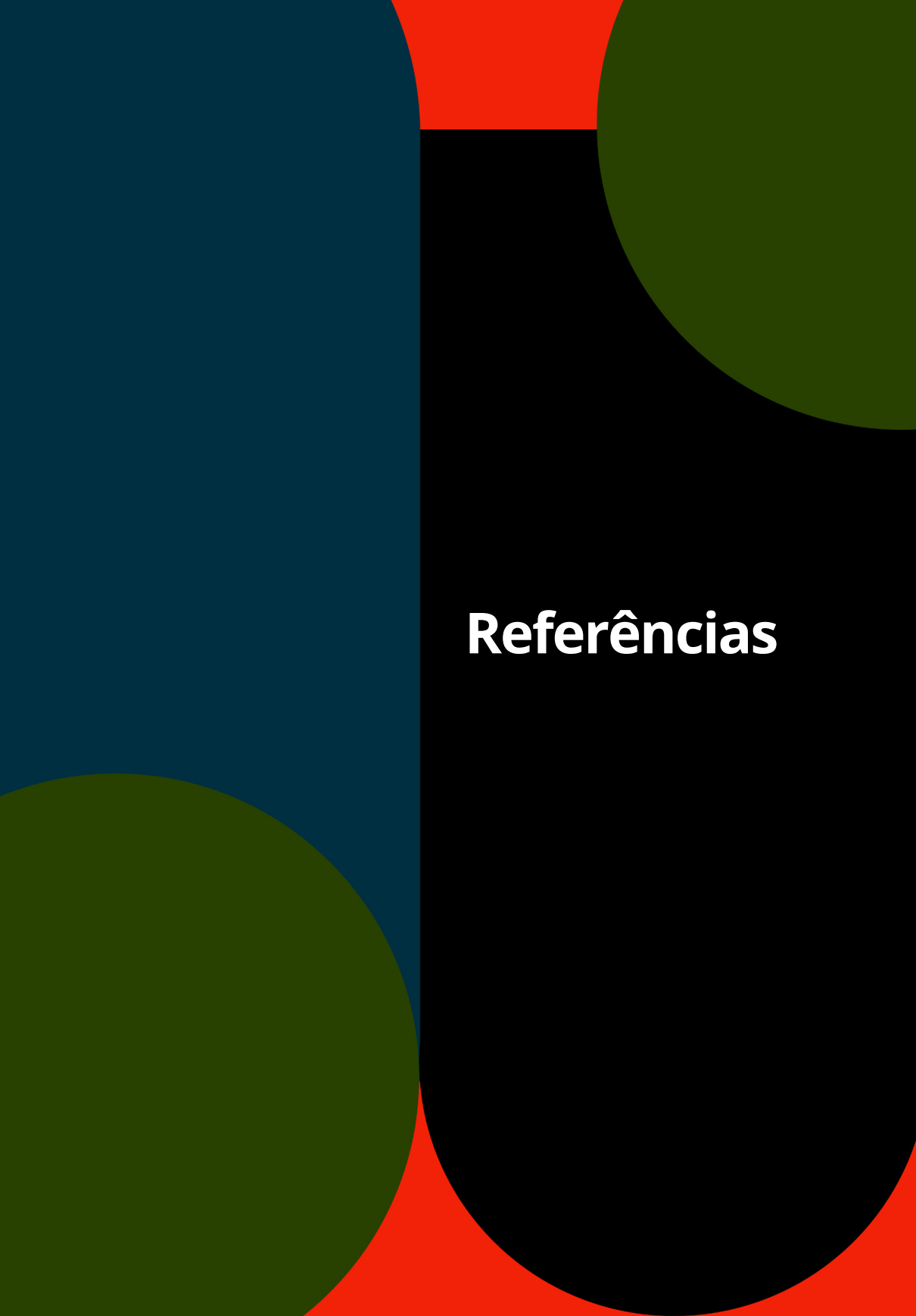
Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 24, do Decreto Estadual nº 69.588, de 2025 e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o seu julgamento.

Intime-se a pessoa jurídica por meio do seu defensor constituído, XXXXXX, OAB/SP nº XXXXXX através do Diário Oficial do Estado de São Paulo - DOE-SP.

Publique-se, nos termos do artigo 23 do Decreto Estadual nº 69.588, de 2025.

São Paulo, na data da assinatura digital.

AUTORIDADE JULGADORA



# Referências

Bandeira de Mello, C. A. (2007). Curso de direito administrativo (22ª ed.). Malheiros.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Brasil. (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)

Brasil. (2013). Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)

Brasil. (2016). Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)

Brasil. (2021). Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Diário Oficial da União.

Controladoria-Geral da União. (2020). Manual prático de cálculo de multa: Lei nº 12.846/2013 (versão atualizada até fev. 2020). CGU. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44492>

Controladoria-Geral da União. (2022). Manual de responsabilização de entes privados. CGU. [https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual\\_de\\_responsabilizacao\\_de\\_entes\\_privados-2022.pdf](https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual_de_responsabilizacao_de_entes_privados-2022.pdf)

Cunha, R. S., & Souza, R. O. (2018). Lei Anticorrupção empresarial (2ª ed.). JusPodivm.

Cunha, R. S., & Souza, R. O. (2023). Lei Anticorrupção empresarial (5ª ed., rev., atual. e ampl.). JusPodivm.

Dias, J. A., & Machado, P. A. O. (2017). Atos de corrupção relacionados com licitações e contratos. In J. Munhós & R. P. Queiroz (Orgs.), Lei Anticorrupção e temas de compliance (2ª ed., pp. 87–88). JusPodivm.

Di Pietro, M. S. Z. (2010). Direito administrativo (24ª ed.). Atlas.

Dipp, G., & Castilho, M. L. V. (2016). Comentários sobre a Lei Anticorrupção. Saraiva.

Faoro, R. (2003). Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro (3ª ed.). Globo.

Holanda, S. B. de. (1995). Raízes do Brasil (26ª ed.). Companhia das Letras.

Leal, V. N. (2012). Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil (7ª ed.). Companhia das Letras.

Lobo Filho, F. R. (2017). A Lei Anticorrupção e o direito administrativo sancionador. IASP.

Marinela, F., Paiva, F., & Ramalho, T. (2015). Lei Anticorrupção: Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Saraiva.

Meirelles, H. L. (2010). Direito administrativo brasileiro (36ª ed.). Malheiros.

Ribeiro, M. de A. (2017). Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da Lei Anticorrupção empresarial. Fórum.

Santos, E. F. dos. (2002). Manual de direito processual civil: Volume I (9ª ed.). Saraiva.

Santos, J. A. A., Bertoncini, M., & Costódio Filho, U. (2014). Comentários à Lei nº 12.846/2013. Revista dos Tribunais.

São Paulo (Estado). (2022). Decreto nº 67.301, de 24 de novembro de 2022. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-67301-24.11.2022.html>

São Paulo (Estado). Controladoria-Geral do Estado. (2023a). Resolução CGE nº 21, de 24 de novembro de 2023. [https://www.controladoriageral.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/SEI\\_0013082709\\_Resolucao\\_Numerada\\_21\\_de\\_24-11-2023.pdf](https://www.controladoriageral.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/SEI_0013082709_Resolucao_Numerada_21_de_24-11-2023.pdf)

São Paulo (Estado). Controladoria-Geral do Estado. (2023b). Resolução CGE nº 25, de 28 de dezembro de 2023. [https://www.controladoriageral.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2024/01/SEI\\_0016073522\\_Resolucao\\_Numerada\\_25-de-28-12-23.pdf](https://www.controladoriageral.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2024/01/SEI_0016073522_Resolucao_Numerada_25-de-28-12-23.pdf)

Silva, D. e. (2002). Vocabulário jurídico (20ª ed.). Forense.





São Paulo  
versão web publicada em  
dezembro de 2025



