

UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FABIANA DE PAULA LIMA ISAAC MATTARAIA

**A ASSIMETRIA ENTRE A TUTELA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A  
POSSIBILIDADE DE VIOLÊNCIA SIMBÓLICA RESULTANTE DA APLICAÇÃO  
DOS MECANISMOS DE REPRESSÃO À IMPROBIDADE: ERROS E ACERTOS**

RIBEIRÃO PRETO

2023

FABIANA DE PAULA LIMA ISAAC MATTARAIA

**A ASSIMETRIA ENTRE A TUTELA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A  
POSSIBILIDADE DE VIOLÊNCIA SIMBÓLICA RESULTANTE DA APLICAÇÃO  
DOS MECANISMOS DE REPRESSÃO À IMPROBIDADE: ERROS E ACERTOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

**Área de Concentração:** Direitos Coletivos e Cidadania.

**Orientador:** Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira.

RIBEIRÃO PRETO

2023

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento Técnico da  
Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac, 1984-

M435d A assimetria entre a tutela ao patrimônio público e a possibilidade de violência simbólica resultante da aplicação dos mecanismos de repressão à improbidade: erros e acertos/ Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia. – Ribeirão Preto, 2022.

212 f.: il. color.

Orientador: Prof.º Dr.º Sebastião Sérgio da Silveira.

Tese (Doutorado) – Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP, Doutorado em Direito, 2022.

1. Improbidade Administrativa. 2. Programa de Integridade. 3. Violência simbólica. 4. Sistema persecutório. 5. Garantia da Função Social da Empresa. II. Título.

CDD 340

**FABIANA DE PAULA LIMA ISAAC MATTARAIA**

**A ASSIMETRIA ENTRE A TUTELA AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A  
POSSIBILIDADE DE VIOLÊNCIA SIMBÓLICA RESULTANTE DA APLICAÇÃO  
DOS MECANISMOS DE REPRESSÃO À IMPROBIDADE: ERROS E ACERTOS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto, para obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

Data da defesa: 23 de março de 2023.

Resultado: Aprovada

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA  
Data: 24/03/2023 19:04:41-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Sebastião Sergio da Silveira  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Lucas de Souza Lehfeld  
Assinado de forma digital  
por Lucas de Souza Lehfeld  
Dados: 2023.04.10 14:37:52  
-03'00'

Prof. Dr. Lucas de Souza Lehfeld  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** JUVENCIO BORGES SILVA  
Data: 19/03/2024 19:25:45-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva  
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho  
UNB

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ALAMIRO VELLUDO SALVADOR NETTO  
Data: 27/03/2023 15:28:43-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Alamiro Velludo Salvador Netto  
USP

**RIBEIRÃO PRETO  
2023**

Aos meus pais Josiana e Humberto  
Aos meus irmãos Humberto e Josiane,  
Ao meu marido Lupércio,  
E especialmente à minha Maria Clara.

Cada indivíduo passa a ser, assim, simultaneamente, um processador e uma caixa de ressonância de condutas e mentalidades moldadas pela ideologia, pela cultura, pela transmissão manipulada de informações e pelas instituições (re)produtoras de hábitos e expectativas. Decorre daí a concepção do direito como simples trama de símbolos e ideais abstratos, a esconder do homem comum o fato de que os códigos e as leis normalmente se movem em múltiplas e incoerentes direções para satisfazer os interesses em conflitos do sistema social que servem.

(FARIA, 1988, p. 110)

## AGRADECIMENTOS

Ao término deste trabalho, não poderia deixar de agradecer a todos os que, de alguma forma, contribuíram para a sua construção, nas pessoas dos Professores Sebastião Sérgio da Silveira, Juvenício Borges Silva, Érika Rubião Lucchesi, Luiz Eugênio Scarpino Junior, Juliana Helena Carlucci, Leisa Boreli Prizon, Lucas de Souza Lehfeld e Rafael Tomaz de Oliveira.

Agradeço, também, a todos os professores do curso de Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto/SP (UNAERP), pelas contribuições intelectuais.

Ao Professor Sebastião Sérgio da Silveira, agradeço pelo acolhimento, pela confiança e pela fé em mim depositados desde o Mestrado e, agora, no Doutorado, aceitando ser meu orientador e me oportunizando ser docente na casa em que me formei bacharela em Direito. Aproveito para deixar consignado o quanto admiro sua capacidade de sempre enxergar além.

Aos funcionários e colaboradores da UNAERP, nas pessoas da Patrícia Araújo Machado Riul, da Divisão de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, e da Flávia Feitosa, da Divisão da Graduação em Direito, agradeço por todo auxílio.

Agradeço ao aluno Gilson e ao meu parceiro Júlio Paim, pela elaboração do Apêndice de maneira tão dedicada, abraçando minha ideia e me ajudando a demonstrar os principais pontos da tese. Agradeço, também, à Professora Isabelle Chehab, pelo apoio e pela amizade durante esta jornada.

Ao meu marido Lupércio Mattaraia Júnior, que é verdadeiro parceiro de vida, agradeço por apoiar cada sonho e projeto meus. À minha filha Maria Clara, que é a grande inspiração para eu buscar vivenciar propósitos verdadeiros de vida, sendo sua mãe e realizando objetivos profissionais importantes, agradeço.

Aos meus pais Humberto Jorge Isaac e Josiana de Paula Lima Isaac e aos meus irmãos Josiane de Paula Lima Isaac Santos e Humberto de Paula Lima Isaac, agradeço, dizendo que eu não poderia ser mais abençoada a não ser estar nesta família batalhadora e verdadeira.

A Deus, sempre e a todo momento, que nunca deixou de me conceder, muito além do que eu esperava, os meus mais profundos pedidos de coração, agradeço!

## RESUMO

A pessoa jurídica que presta serviços públicos poderá responder em ação judicial ou administrativa respectiva e, sob um rigoroso sistema de punição, sofrer diversas cominações que venham a comprometer seu funcionamento, como, por exemplo, bloqueios financeiros liminares, proibição de prestação de serviços dessa natureza, dentre outros. Ademais, geralmente ações que envolvem atos de improbidade administrativa são bastante divulgadas pelas mídias, o que gera uma verdadeira espetacularização de tais demandas, bem como um significativo descrédito de tais prestadoras junto à sociedade, tudo isso sob o mote do famigerado “combate à corrupção”. Tais fatores são decisivos à bancarrota de sociedades empresárias nessa condição, com a consequente perda de empregos e de capacidade contributiva fiscal, além de outros efeitos que transcendem os interesses particulares das acusadas. Diante disso, o presente trabalho analisou as seguintes hipóteses: há um sistema repressivo por meio de diversas normativas no Brasil que nem sempre estão em sintonia; a repressão de atos de improbidade sempre esteve acima da função social da empresa; as sociedades acusadas nas ações de improbidade sofrem violência simbólica da sociedade, principalmente quando expostas nas mídias, independentemente do resultado do julgamento de tais demandas; a obrigatoriedade, em todo sistema legislativo respectivo, de que a sociedade acusada implemente políticas de prevenção interna é necessária, por meio de sistema de integridade que levará em consideração práticas de *compliance*, valendo-se de exemplos a respeito do assunto localizados principalmente dos Estados Unidos e da Inglaterra. Por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, de cunho quantitativo, mediante escolha aleatória de casos concretos que envolvem as operações Lava Jato e Sevandija, o presente trabalho confirmou tais hipóteses, tendo sido realizada uma acurada análise que revelou como verdadeiros os impactos negativos sobre as sociedades empresárias acusadas de improbidade administrativa. Ainda, demonstrou que, quando da realização de acordos de não persecução cível, levando-se em consideração todos esses fatores, a sociedade consegue se manter em funcionamento, em que pese ter de cumprir severas e pedagógicas obrigações contraídas para sanar o ato ímprobo cometido.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Programa de Integridade. Violência simbólica. Sistema persecutório. Garantia da Função Social da Empresa.

## ABSTRACT

The legal entity that provides public services may respond in a respective judicial or administrative action and, under a strict system of punishment, suffer various sanctions that may compromise its operation, such as, for example, financial injunctions, prohibition of providing services of this nature, among others. In addition, generally actions involving acts of administrative improbity are widely publicized by the media, which generates a true spectacularization of such demands, as well as a significant discredit of such providers in society, all of this under the motto of the infamous "fight against corruption". Such factors are decisive for the bankruptcy of business companies in this condition, with the consequent loss of jobs and tax contributive capacity, in addition to other effects that transcend particular interests of the accused. Given this, the present work analyzed the following hypotheses: there is a repressive system through different regulations in Brazil that are not always in tune; the repression of acts of impropriety has always been above the company's social function; the companies accused in the actions of impropriety suffer symbolic violence from society, especially when exposed in the media, regardless of the outcome of the judgment of such demands; the obligation, in every respective legislative system, for the accused company to implement internal prevention policies is necessary, through an integrity system that will take into account compliance practices, using examples on the subject located mainly in the United States and from England. Through bibliographical and documentary research, of a quantitative nature, through the random selection of concrete cases involving the Car Wash and Sevandija operations, the present work confirmed such hypotheses, having carried out an accurate analysis that revealed the negative impacts on societies as true. companies accused of administrative impropriety. It also demonstrated that, when carrying out civil non-prosecution agreements, taking into account all these factors, society manages to remain in operation, despite having to comply with severe and pedagogical obligations contracted to remedy the improper act committed.

**Keywords:** Administrative Improbity. Integrity Program. Symbolic violence. Persecutory system. Guarantee of the Company's Social Function.

## LISTA DE SIGLAS

ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CF	Constituição Federal
CNCIAI	Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Coderp	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto
CPC	Código de Processo Civil
Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
CPI	<i>Corruption Perception Index</i>
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAS	Direito Administrativo Sancionador
Daerp	Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<i>FCPA</i>	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
Gaeco	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GC	Governança Corporativa
CGU	Controladoria-Geral da União
Ibrademp	Instituto Brasileiro de Direito Empresarial
LAC	Lei Anticorrupção
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LPRJ	Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas

PCCE	<i>Program on Corporate Compliance and Enforcement</i>
PIBP	Programa de Integridade e Boas Práticas
STF	Superior Tribunal Federal
UKBA	<i>UK Bribery ACT</i>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Receita líquida/custo da Construtora Queiroz Galvão S.A por ano .....	116
Figura 2: Resultado líquido da Construtora Queiroz Galvão S.A. por Ano.....	116
Figura 3: Obrigações fiscais, salários e encargos sociais da Construtora Queiroz Galvão S.A por ano.....	117
Figura 4: Receita líquida e custo dos serviços da Serveng Civilsan S.A. por ano .....	118
Figura 5: Resultado líquido da Serveng Civilsan S.A por ano.....	119
Figura 6: Salários e férias da Serveng Civilsan S.A. por ano .....	119
Figura 7: Obrigações tributárias da Serveng Civilsan S.A. por ano.....	120
Figura 8: Receita líquida/custo da Galvão Engenharia S.A por ano .....	121
Figura 9: Resultado líquido da Galvão Engenharia S.A por ano.....	122
Figura 10: Provisões e encargos trabalhistas Galvão Engenharia S.A por ano.....	123
Figura 11: Obrigações fiscais da Galvão Engenharia S.A. por ano.....	123
Figura 12: Receita líquida das construções e comércio Camargo Corrêa S.A por ano .....	124
Figura 13: Resultado líquido – Construções e Comércio Camargo Correa S.A por ano ....	125
Figura 14: Salários, provisões e contribuições sociais da Construções e Comércio Camargo Corrêa por ano .....	126
Figura 15: Impostos a recolher das Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. por ano.....	126
Figura 16: Receita líquida / custo da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano .	128
Figura 17: Resultado líquido da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano .....	128
Figura 18: Salários e encargos sociais da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A por ano.....	129
Figura 19: Impostos e contribuições da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano.....	130
Figura 20: Receita bruta da Odebrecht S.A. por ano .....	131
Figura 21: Ebitda da Odebrecht S.A. por ano .....	131
Figura 22: Número de integrantes da Odebrecht S.A. por ano .....	132
Figura 23: Preço das ações do grupo CCR antes e depois da menção a uma de suas sócias em ato de improbidade administrativa .....	133
Figura 24: Receita líquida/custo da empresa Construtora Brasil S.A por ano.....	134
Figura 25: Resultado líquido da empresa Construtora Brasil S.A. por ano .....	135
Figura 26: Salários e encargos sociais da empresa Construtora Brasil S.A. por ano .....	135

Figura 27: Impostos correntes a pagar empresa Construtora Brasil S.A. por ano.....	136
Figura 28: Receita líquida/custo da Barbosa Mello S.A. por ano .....	136
Figura 29: Resultado líquido da Barbosa Mello S.A por ano .....	137
Figura 30: Obrigações trabalhistas e tributárias da Barbosa Mello S.A. por ano.....	137
Figura 31: Histórico da pontuação do Brasil no CPI.....	142
Figura 32: Receita líquida/custo da AEGEA Saneamento e Participações S.A.....	166
Figura 33: Lucro líquido do exercício da AEGEA Saneamento e Participações S.A. ....	167
Figura 34: Obrigações sociais e trabalhistas da AEGEA Saneamento e Participações S.A.	168
Figura 35: Obrigações fiscais da AEGEA Saneamento e Participações S.A.....	169

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CORRUPÇÃO – ACEPÇÃO E BREVE ESCORÇO DO HISTÓRICO BRASILEIRO .....</b>	<b>22</b>
1.1 CONCEITOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CORRUPÇÃO .....	22
1.2 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DA TUTELA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	30
<b>2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA) ATÉ SUA MODIFICAÇÃO PELA LEI N. 14.230/2021 – PANORAMA DAS PRINCIPAIS FRAGILIDADES.....</b>	<b>46</b>
2.1 ELEMENTO VOLITIVO PARA TIPIFICAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	46
2.2 NATUREZA JURÍDICA .....	48
2.3 INDISPONIBILIDADE LIMINAR DE BENS EM VIRTUDE DE “MEROS INDÍCIOS” E “NORMAS EM BRANCO” – TUTELA DE EVIDÊNCIA .....	54
2.4 SANÇÕES DE SEVERIDADE EXTREMA .....	58
2.5 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS ADEQUADOS PARA DOSIMETRIA DAS PENALIDADES E APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.....	62
2.6 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL.....	65
<b>3 OBJETIVOS DO PROJETO DE LEI N. 2.501/21 E PRINCIPAIS MUDANÇAS DA LIA PELA LEI N. 14.230/2021.....</b>	<b>67</b>
3.1 JUSTIFICATIVAS DO PL N. 10887/2018 .....	67
3.2 ELEMENTO VOLITIVO – DOLO E PRAZOS PRESCRICIONAIS – DISCUSSÃO SOBRE RETROATIVIDADE (ARE 843989) .....	71
3.3 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	78
3.4 DETALHAMENTO DOS SUJEITOS ATIVOS PARTICULARES .....	78
3.5 TIPIFICAÇÃO DO ATO COMO DE IMPROBIDADE E ILEGALIDADE .....	79
3.6 DISPOSITIVOS LEGAIS ACERCA DA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E INCLUSÃO NO CEIS .....	82

3.7 DETALHAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL E NÃO OBRIGATORIEDADE DE PEDIDO DE SEQUESTRO DE BENS .....	84
3.8 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL.....	84
3.9 DAS PRINCIPAIS SANÇÕES – PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E INDISPONIBILIDADE DE BENS COMO TUTELA DE URGÊNCIA .....	87

<b>4 A LEI ANTICORRUPÇÃO (LAC) – RELAÇÃO COM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA) E O VIÉS DAS PUNIÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS .....</b>	<b>90</b>
---	-----------

<b>5 OS IMPACTOS SOBRE AS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS SUBMETIDAS ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>103</b>
5.1 CONSEQUENCIALISMO E “DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO” .....	103
5.2 A FUNÇÃO SOCIAL E O PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA.....	107
5.3 IMPACTOS ECONÔMICOS SOFRIDOS POR PESSOAS JURÍDICAS NA OPERAÇÃO LAVA JATO.....	114
5.3.1 Construtora Queiroz Galvão S. A. ....	115
5.3.2 Serveng Civilsan S.A. – Empresas Associadas Engenharia .....	117
5.3.3 Galvão Engenharia S.A. ....	120
5.3.4 Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.....	124
5.3.5 Mendes Júnior Trading E Engenharia S.A. ....	127
5.3.6 Odebrecht S.A.....	130
5.3.7 Impacto do Preço das Ações de Sociedades Sócias.....	132
5.3.8 Desempenho de Sociedades do Setor de Construção e Engenharia no mesmo Período - Empresa Construtora Brasil S.A. e Barbosa Mello S.A. ....	134
5.3.9 Efeitos Econômicos em Geral – Desemprego e Desnacionalização gerados pela Operação Lava Jato.....	138
5.4 IMPACTOS REPUTACIONAIS.....	141
5.4.1 Espetacularização das Práticas de Corrupção e de Improbidade por intermédio da Mídia e Violência simbólica.....	142
5.4.2 Normatização Simbólica de Enfrentamento de Práticas de Improbidade .....	153

<b>6 BREVE ESCORÇO DA INCLUSÃO DA POSSIBILIDADE DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ANÁLISE DE CASE COM IMPACTOS POSITIVOS .....</b>	<b>155</b>
6.1 INCLUSÃO DE CONSENSUALIDADE E RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	155
6.2 ANÁLISE DO CASE E DOS IMPACTOS POSITIVOS – APLICAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE, MESMO DIANTE DE INCONGRUÊNCIA NA CORREGULAMENTAÇÃO .....	163
<b>7 PROPOSTA DE SISTEMA DE PREVENÇÃO DE PRÁTICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE .....</b>	<b>171</b>
7.1 ORIGEM DAS PRÁTICAS DE <i>COMPLIANCE</i> .....	171
7.1.1 <i>Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)</i> .....	171
7.1.2 <i>UK Bribery ACT (UKBA) 2010</i> .....	174
7.2 CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) .....	177
7.3 PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA LEI ANTICORRUPÇÃO E TENDÊNCIA DE INCLUSÃO EXPRESSA E OBRIGATÓRIA EM DEMAIS LEGISLAÇÕES – PROPOSTA FINAL DESTES TRABALHOS .....	177
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>185</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>189</b>
<b>APÊNDICE 1 .....</b>	<b>207</b>
<b>APÊNDICE 2 .....</b>	<b>247</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>256</b>

## INTRODUÇÃO

O enfrentamento<sup>1</sup> da improbidade administrativa tem sido realizado por meio de um sistema de diferentes ramos jurídicos, com disposições normativas específicas para suas consequências penais, cíveis, administrativas, ora promovido em face do agente público, ora em face de terceiro envolvido.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), de n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 2022i1), contemplou o comando constitucional constante no parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal, estando em vigor com recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 (BRASIL, 2022k2), reflexas dos entendimentos sedimentados ao longo dos últimos anos pelos Tribunais, decorrentes de fragilidades da aplicação de suas normas na prática. Ela dispõe acerca da punição do agente público que tenha concorrido, induzido e/ou se beneficiado com as condutas ilícitas tipificadas pelos artigos 9º, 10 e 11, com eventual participação de terceiro.

O sistema dessa Lei, no entanto, apresenta a necessidade, para tipificação do ato como de improbidade e não ilegalidade, da comprovação do dolo do acusado, respondendo este, de forma subjetiva, pelas condutas perpetradas em face da Administração Pública.

Nessa toada e para melhor adequação às Convenções Internacionais acerca de práticas de corrupção, no Brasil, foi promulgada, em 2013, a Lei Anticorrupção (LAC) (também denominada Lei da Empresa Limpa e Lei de Improbidade de Pessoas Jurídicas). Essa Lei claramente estabelece a responsabilização da pessoa jurídica de direito privado como protagonista da referida norma, com eventual participação do agente público, por atos mencionados em seu artigo 5º, considerando a responsabilidade objetiva. Ou seja, é necessária a comprovação do ilícito e do nexo causal entre a conduta dessa pessoa jurídica e o resultado produzido, mas é prescindível a demonstração dos elementos volitivos – dolo ou culpa.

No entanto, em que pese levar em consideração o sistema objetivo de responsabilização, que representa maior severidade na persecução à corrupção pelo risco da atividade da pessoa jurídica, essa Lei trouxe expressamente a contemplação da prática de programa de integridade para eventual prerrogativa de diminuição da penalidade imputada, com regulamentação específica e previsão de acordo de leniência.

---

<sup>1</sup> Muito embora seja “combate” o termo mais comum, uma vez que será discutida a necessidade de um sistema preventivo, complexo, contínuo e progressivo para o enfrentamento da improbidade administrativa, advindo das leis, jurisprudência, além de programas de integridade, preferiu-se utilizar “enfrentamento” para que o tema não seja da seara política e, sim, jurídica, tendo em conta o seu caráter contínuo e sistemático.

De qualquer forma, a pessoa jurídica que preste serviços públicos poderá responder seja por atos considerados de improbidade pela LIA, seja por atos de corrupção considerados pela LAC, mediante ação judicial respectiva, sob um rigoroso sistema de punição que poderá levá-la à bancarrota, inclusive.

Ainda, nesse contexto, merece ser trazida à baila a informação de que, atualmente há, para consulta de quem quer que se interesse, o Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, disponibilizado na *internet*, que permite a alta propagação de informações sobre a negatização das pessoas jurídicas e físicas envolvidas em ações judiciais dessa natureza.

Nessa seara, não se pode deixar de destacar a Operação Lava Jato (de 2014 até os dias atuais), que representou verdadeiro divisor de águas no olhar que a população tem dado às sociedades empresárias envolvidas em atos de corrupção, em virtude do enorme e arraigado esquema de improbidade das construtoras com obras públicas. Nesse caso emblemático, outrossim, verificou-se o amplo envolvimento de mídias, emissoras de televisão e de rádio, além da propagação na *internet*, com destaque para as redes sociais, de inúmeras e incontáveis notícias a respeito das sociedades empresárias acusadas por corrupção e por improbidade administrativa, como se fosse uma espécie de grande “telenovela” ou famosa “série” de *streaming* acompanhada pela população, em tom evidentemente sensacionalista, o que contribuiu diretamente para a impossibilidade de elas superarem a crise em que se viram envoltas.

As sociedades empresárias que respondem nas ações de improbidade administrativa da Operação Lava Jato tiveram significativos impactos econômicos. Recente estudo sobre 12 (doze) das sociedades empresárias envolvidas nessa operação apontou que essas perderam cerca de R\$563 bilhões de receita até 2020, tendo deixado de recolher R\$41,3 bilhões de impostos (PINTO; RODRIGUES; ROCHA, 2022b), sem se fazer referência, ainda, ao enorme número de pessoas que foram dispensadas de seus empregos, o que demonstra prejuízos vultosos de ordem socioeconômica – tanto para a população brasileira quanto para o próprio Estado.

A questão que ganha força, portanto, nesse contexto, é observar, sobretudo, como têm sido tratados os princípios constitucionais da função social da empresa e da sua preservação, no sentido de garantir proteção aos empregos gerados, capacidade contributiva tributária ao Estado, investimentos externos, relacionamento com seus consumidores, garantias essas já firmadas na Constituição Federal e em legislações especiais, notadamente no esteio da persecução de pessoas jurídicas de direito privado acusadas de perpetrarem atos de improbidade administrativa. Além disso, é importante notar a violência simbólica que permeia entre essas

sociedades, já sendo julgadas por uma espécie de “justiça alternativa”, sem respeito à ampla defesa e ao contraditório.

Ainda, conforme se observa nas alterações realizadas pela Lei 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), foram levadas a cabo, pela primeira vez, desde 1992, inserções normativas para que o julgador considere a função social da atividade empresarial em seu julgamento, bem como para a concessão da tutela provisória (antecedente ou incidental) de indisponibilização patrimonial da pessoa jurídica. Também, foi por meio dessa recente alteração que se incluiu a possibilidade de se levarem em consideração práticas de integridade e de auditoria interna para firmarem os termos do acordo de não persecução cível, na sistemática de persecução da LIA, porém, sem que tal implementação seja obrigatória e sem que haja seu aprofundamento, o que demonstra a disfuncionalidade dessa norma em relação ao restante das legislações reflexas para quem exerce serviços para a Administração Pública.

Todo esse contexto evidencia o quanto a repressão de atos de improbidade sempre foi colocada acima da função social das pessoas jurídicas, havendo preferência à ávida perseguição das sociedades envolvidas em tais ilícitos, por muitas vezes, de forma desproporcional aos resultantes prejuízos sociais e econômicos, os quais ultrapassam os interesses individuais.

Ainda, reforça essa ideia o crescente número de ações de improbidade administrativa registrado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Objetivamente, em pesquisa realizada para apresentação ao Grupo de Revisão da Implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Uncac), no sentido de cooperação internacional, informações provenientes do CNJ consolidam os seguintes dados: em 2010, nos Tribunais Estaduais, foram distribuídas 2.807 Ações de Improbidade Administrativa, com 434 julgamentos e 8.422 em trâmite na primeira instância. Também foram apontados 4.018 Recursos de Apelação distribuídos, com 10.106 julgados. Em 2012, foram distribuídas 2.891 Ações de Improbidade Administrativa nos Tribunais Estaduais, com 13.070 em tramitação e 115 réus condenados em definitivo (CNJ, 2010-2012) (BRASIL, 2022g). Já no ano de 2021, ao se pesquisar o assunto “improbidade administrativa” no programa “Justiça em Números”, observou-se, nos Tribunais Estaduais, 5.443 casos novos em primeira instância e 14.521 em segunda instância. Assim, de 2010 (2.807) a 2021 (5.443), ou seja, em pouco mais de uma década, houve um aumento significativo de, aproximadamente, 52% (cinquenta e dois por cento) de novos casos judiciais de improbidade administrativa.

Por outro lado, deve-se ter em conta que a função social da empresa possui estreita vinculação com os direitos difusos de toda sociedade, pois o desenvolvimento empresarial

deverá respeitar o dispositivo do inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 2022c1) e do §1º do artigo 1228 do Código Civil (BRASIL, 2022b1), em concernência com sua finalidade econômica, social, preservando a flora, a fauna e as belezas naturais, propiciando equilíbrio ecológico e resguardando o patrimônio histórico e artístico.

Verifica-se, ainda, que a espetacularização de assuntos que envolvem a política, como é o caso do controle da probidade na seara da Administração Pública, é foco de pressão social, o que se reflete no aumento da respectiva judicialização e em mudanças legislativas resultando em repressões que, ao “pesarem a mão”, além de não contribuírem para a diminuição genuína de perpetração das práticas ímprobas, tolhem direitos, inclusive, fundamentais, atinentes a toda sociedade.

Nessa senda, o presente trabalho analisou, por intermédio de pesquisa bibliográfica em doutrina nacional e estrangeira, os principais temas a respeito do assunto. Ainda, valeu-se de pesquisa documental, por meio de análise de normas, relatórios, tabelas, gráficos, índices, notícias de jornais e jurisprudências.

Fez parte da metodologia, outrossim, pesquisa quantitativa, demonstrada por meio de dois apêndices que apresentam resultados de sociedades empresárias, escolhidas de forma aleatória, que respondem por Ações de Improbidade Administrativa na Operação Lava Jato, bem como um caso concreto envolvendo a AEGEA Engenharia e Comércio LTDA, investigada na Operação Sevandija, em que foi firmado acordo de não persecução cível, para verificação dos impactos que essas sociedades têm sofrido quanto aos lucros, à capacidade contributiva, aos investimentos, à folha de pagamento e à manutenção de suas atividades.

Para organização expositiva, este trabalho foi dividido em sete capítulos, sendo que o primeiro se utilizou primordialmente dos principais autores relacionados ao tema central da tese, como Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017), Fábio Medina Osório (2018), Sebastião Sérgio da Silveira (2022), Thiago Marrara (2022) e Sérgio Turra Sobrane (2010), para apresentar o conceito de improbidade administrativa e corrupção, conjugados ao escorço histórico da tutela da probidade no Brasil.

Do segundo ao quarto capítulo, fez-se uma análise acerca da disfuncionalidade do sistema de persecução à improbidade administrativa, utilizando-se, como referencial, José Roberto Pimenta Oliveira (2022), Modesto Carvalhosa (2019) e Emerson Garcia (2017), a fim de estudar a evolução da LIA (BRASIL, 2022i1), com suas alterações, os temas repetitivos estabelecidos pelo Superior Tribunal de Justiça, os objetivos principais da reforma realizada por meio da Lei n. 14.230/21 (BRASIL, 2022K2) à LIA, análise da LAC (BRASIL, 2022c) e suas intersecções normativas.

No quinto capítulo, verificaram-se os impactos das sociedades empresárias que respondem nas Ações de Improbidade Administrativa, utilizando-se, como exemplo, de pesquisa quantitativa que registra sociedades envolvidas nesse tipo de ação da força-tarefa da Lava Jato. O objetivo não foi proceder à análise da operação propriamente dita, mas sim de verificar, em corte específico, os resultados que confirmam a hipótese aventada do desrespeito da função social da empresa, com “efeito bumerangue” (utilizando-se do conceito de Ulrich Beck – a desproporcionalidade na repressão de tais companhias causa efeito negativo reverso à própria população). Nesse mesmo capítulo, foram apresentadas reflexões acerca do conceito da função social e do princípio da preservação da empresa, com foco na “nova empresarialidade” proposta por Adalberto Simão Filho (2019) e Maria Helena Diniz (2022); além de considerações sobre a espetacularização desses assuntos pela mídia, utilizando-se, primordialmente, dos autores Rubens Casara (2020) e Jessé Souza (2019). Outrossim, foi discutida a aplicação da violência simbólica contra as sociedades que são acusadas de improbidade administrativa, tendo, como referenciais nodais, Eduardo Faria (1988), Pierre Bourdieu (1989) e Boaventura de Souza Santos (2007). Finalizou-se tal capítulo com a análise acerca da simbologia normativa da tutela da probidade administrativa, com a repressão assumindo lugar acima da prevenção.

No sexto capítulo, foi analisado um caso concreto de ação de improbidade referente à sociedade AEGEA Engenharia e Comércio LTDA, em que, foi firmado acordo de não persecução cível, colocando-se como uma das obrigatoriedades de cumprimento o sistema interno de controle de práticas de improbidade administrativa e *compliance*. No mesmo capítulo, apresentou-se estudo econômico registrado no Apêndice 2, o qual apontou o crescimento significativo dessa sociedade após ter sido realizada a referida composição.

No sétimo e último capítulo, discutiu-se a origem das práticas de *compliance*, tendo como base legislações vigentes nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, com comentários e lições de Modesto Carvalhosa (2019), bem como o programa de integridade trazido pela LAC, sendo realizada proposta de alteração da LIA para inclusão mais assente da implementação de sistemas preventivos de práticas de improbidade administrativa.

Por derradeiro, registra-se que o presente trabalho teve como foco a demonstração dos reflexos estruturais em toda população causados pelos impactos negativos sofridos pelas sociedades empresárias que respondem por improbidade administrativa nos termos da LIA, a exemplo da perda de milhares de empregos, diminuição significativa de contribuições a serem feitas ao Estado, além de menor infraestrutura para execução de serviços públicos, gerando, pois, um verdadeiro “efeito bumerangue”. Por outro lado, foram analisados efeitos positivos

quando da adequada e equilibrada apuração dos ilícitos cometidos, com eventual implementação de acordo de não persecução cível, que, além de buscar o ressarcimento ao Erário, determina, como obrigatória, a efetivação de instrumento de integridade para contemplar uma nova cultura de prevenção de atos ilícitos futuros, prestigiando a manutenção das atividades empresariais, para dirimir as consequências negativas que seriam geradas a toda sociedade.

## 1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CORRUPÇÃO – ACEPÇÃO E BREVE ESCORÇO DO HISTÓRICO BRASILEIRO

Este capítulo visa trazer a acepção da improbidade administrativa e da corrupção, bem como apresentar um breve panorama do histórico da tutela da probidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.

### 1.1 CONCEITOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DE CORRUPÇÃO

Probidade significa retidão de caráter, integridade, honestidade (DICIONÁRIO..., 2022a). De origem latina de *probitas*, designativo de correição, honestidade e *probo*, como verbo, indicativo de demonstrar, testar, tornar-se aceito (COELHO; FORTINI, 2022).

A palavra probidade, nos escritos do Vaticano (2022), também possui o sentido de lealdade: “*Ut ea de vita personali socialique eradatur necessariae sunt prudentia, vigilantia, probitas, honestas, quae cum denuntiationis animo coniunguntur*”. Esse trecho da “Santa Sé” significa: “Para a erradicar da vida pessoal e social são necessárias prudência, vigilância, lealdade, transparência, juntamente com a coragem da denúncia” (DICIONÁRIO ..., 2022b).

Portanto, probidade é lealdade, honestidade, retidão das condutas do ser humano. A probidade, em que pese ter sentido do que é correto, abrange a conduta interna do seu agente, intimamente ligada à moral.

Carvalho Filho (*apud* GARCIA; ALVES, 2017, p. 23), contextualizando que a sociedade sempre distinguiu o ser humano conforme os campos antagônicos do bem e do mal, das virtudes e dos defeitos, seja no campo religioso, seja nos âmbitos social, econômico, ético, artístico e, inclusive, nas relações com o Estado, expõe que

A probidade, valor positivo, e a improbidade, valor negativo, foram dois dos mais comentados fatores de avaliação social e, a despeito de terem sido identificados no grupo social geral, espraíram-se através dos inúmeros vetores que circundam a especial relação entre homem e o Estado. Essa é a razão por que os filósofos políticos sempre lhes fizeram referência, seja como aconselhamentos, seja como reprimendas, mas principalmente para realçar a certeza de que esses valores fazem parte da própria sociedade.

O mesmo autor explica que a análise da probidade do ser humano invariavelmente foi elaborada por grandes expoentes, como Maquiavel, em *O Príncipe*; Locke, em *Dois Tratados de Governo Civil*; Montesquieu, em *O Espírito das Leis*; Rousseau, em *Do Contrato*

*Social*; no entanto, a improbidade que aqui se trata não é a comum e humana, mas a que atinge os valores morais do Estado.

Em linhas gerais, na seara da Administração Pública, a compreensão não é diferente, uma vez que a improbidade administrativa é a desonestidade do agente público no tratamento da coisa pública. No entanto, conforme Ferrari (2017, p. 1018) menciona, “A moralidade da Administração Pública não está restrita a distinguir o Bem e o Mal, na medida em que deve também atingir seu fim, isto é, sempre atender ao bem comum”.

De outro vértice, importante é destacar que a probidade e a improbidade são, inerentemente, ligadas à possibilidade de controle da administração pública, para verificação da condução daqueles que exercem representatividade popular, observando se esses estão administrando em lealdade à representação popular, envidando seus melhores e mais éticos esforços.

Não é exagero se afirmar que, sem a tutela da probidade, não existe democracia, pois aquela é designativa do controle dos atos administrativos para o bom funcionamento do regime democrático de um país, considerando-se que o agente público trabalha para, em tese, satisfazer os interesses e as necessidades do povo, conforme determinados pela Constituição Federal e pelo próprio povo, que é – ou deveria ser - o verdadeiro detentor do poder.

Nesse sentido, Hauriou (1914, p. 454-5), precursor no estudo da moralidade no âmbito administrativo, por intermédio de sua obra *Precís de Droit Adminisratif et de Droit Public*, sustenta que:

*D’une part, il observa que les pouvoirs des administrateurs ont un certain but ou que les actes de l’Administration ont une certaine cause finale qui est l’intérêt public ou la bonne administration, et que si l’administrateur, au lieu d’agir dans l’intérêt général, a pris sa décision, soit sous l’influence d’un intérêt particulier à satisfaire, soit même sous l’influence d’un intérêt fiscal, il y a détournement de pouvoir et l’acte doit être annulé; le détournement de pouvoir constitue une troisième ouverture.*

*D’autre parte, une quatrième ouverture fut admise dans des conditions bien curieuses. Il avait toujours existé un recours contentieux en annulation pour violation de la loi lorsque le réclamant pouvait invoquer un droit acquis lésé par la décision illégale; afin de faire bénéficier le recours de la dispense des frais et de celle du ministère de l’avocat, le Conseil d’État eut l’idée de l’incorporer au recours pour excès de pouvoir et de faire de la violation de la loi et des droits acquis une quatrième ouverture. Ces quatre ouvertures sont-elles bien toutes de même nature, c’est-à-dire représentent-elles toutes des conditions de forme indispensables pour la légitimité de la procédure de l’action directe administrative? Il n’y a pas de doute pour les deux premières qui visent les conditions de compétence et les formalités de la procédure; mais quid du détournement de pouvoir et de la violation de la loi? Il faut interpréter ces deux dernières ouvertures em ce sens qu’elles visent la conformité de*

*l'action administrative, soit avec les prescriptions de la légalité (violation de la loi) et ainsi elles sont, elles aussi, relatives à des conditions de forme, car la conformité à la bonne administration ou à la légalité est une notion purement formelle.*

*D'un autre côté, il ne faut pas croire que ces quatre ouvertures se ramènent l'autre. Sans doute, on peut dire que la violation des formes est une espèce d'incompétence, mais c'est une façon de parler. De même l'illégalité, bien qu'étant une catégorie plus large, ne rend pas inutiles les trois premières. Si la violation des formes est toujours une espèce d'illégalité, il n'en est pas de même de l'incompétence, car les limites de la compétence administrative ne sont pas toujours établies par des lois ou réglemens; le détournement de pouvoir surtout ne se ramène pas à la légalité, quoi qu'on en ait dit, car le but de la fonction administrative est déterminé beaucoup moins par la loi que par la moralité administrative<sup>2</sup>.*

Conforme se observa no trecho anterior, Hauriou (1921), em outra obra, demonstra que, além da obediência do ato administrativo à legalidade, este também deve honrar a *bonne administration*. Logo, destaca que a função administrativa é muito mais regida pela moralidade administrativa do que pela legalidade, assim se posicionando:

*On comprend par là que l'ouverture du détournement de pouvoir ne se confonde pas avec celle de la violation de la loi. La loi ne peut jamais lier entièrement le pouvoir discrétionnaire, celui-ci ne peut être entièrement lié que par la moralité administrative. [...] Il'espirt général de la loi administrative n'est pas autre chose que la moralité administrative, de même que l'espirt général de la loi civile n'est pas autre chose que la moralité privé<sup>3</sup> (HAURIOU, 1921, p. 456).*

Nessa reflexão, ele ensina que a lei só pode ser totalmente vinculada à moralidade administrativa, sendo que o espírito geral do direito administrativo nada mais é do que a moralidade administrativa, assim como o espírito geral do direito civil nada mais é do que a moral privada. Diante do exposto, o autor entende a moralidade administrativa como boa administração, na conotação de proibidade administrativa.

---

<sup>2</sup> “[...] os atos da Administração têm certa causa final que é o interesse público ou a boa administração, e que se o administrador, em vez de agir no interesse geral, tenha tomado uma decisão, quer sob a influência de um interesse particular a satisfazer, quer ainda sob a influência de um interesse fiscal, há desvio de poder e o ato deve ser anulado. [...] mas e quanto ao uso indevido de poder e violação da lei? É preciso interpretar essas duas últimas aberturas no sentido de que visam à conformidade da ação administrativa, seja com as prescrições de legalidade (violação da lei) e, portanto, são, também, relativas a condições de forma, por cumprimento da boa administração ou da legalidade é uma noção puramente formal. [...] o mau uso do poder, sobretudo, não pode ser reduzido à legalidade, não importa o que as pessoas tenham dito, porque a finalidade da função administrativa é determinada muito menos pela lei do que pela moral administrativa” (HAURIOU, 1914, p. 454-5 – tradução nossa).

<sup>3</sup> “Entendemos, com isso, que a abertura do desvio de poder não se confunde com a da violação da lei. A lei nunca pode vincular totalmente a discricionariedade, a discricionariedade só pode ser totalmente vinculada pela moralidade administrativa. [...] O espírito geral do direito administrativo nada mais é do que a moralidade administrativa, assim como o espírito geral do direito civil nada mais é do que a moral privada” (HAURIOU, 1921, p. 456 – tradução nossa).

Garcia (2022, p. 162), analisando os ensinamentos de Hauriou (1921), entende que a moral administrativa é proveniente do meio institucional, relacionando-se a “um tipo específico de moral fechada, sendo fruto dos valores de um círculo restrito ocupado pelos agentes públicos”. Ele distingue a moral comum, que se refere ao ser humano comum, no sentido de distinção entre o bem do mal, da moral administrativa, que é analisada sob o ponto de vista da boa administração, conforme os princípios que regem a atividade administrativa.

Cammarosano (2006) aponta que, antes da moralidade administrativa ter sido incluída na Constituição de 1988, os administrativistas nacionais já se ocuparam desse tema, sempre se reportando a Hauriou (1921). O mesmo Cammarosano (2006) também distinguiu que a moralidade administrativa não está relacionada à moral comum, individual ou social, baseada nas convicções pessoais de qualquer pessoa, trata-se, para ele, de moral jurídica. No entanto, reflete que o princípio constitucional da moralidade, referindo-se ou não à moral comum, tem como destinatário o próprio legislador, que não poderia criar norma em contraposição à Constituição, questionando: “Com efeito, de que adiantaria a Constituição mandar o administrador público respeitar determinados valores se a lei que lhe incumbe aplicar pudesse, ela mesma, desrespeitá-los?” (CAMMAROSANO, 2006, p. 25).

No Brasil, a moralidade está inserida no dispositivo do inciso LXXIII<sup>4</sup> do artigo 5º, que trata da Ação Popular, e 37, *caput*<sup>5</sup>, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2022c1), sendo considerada matéria de direito difuso, pois a todos pertence o direito do usufruto da boa gestão pública realizada, com ética e honestidade, pelo administrador público.

Destaca-se que há quem se refira à probidade como um subprincípio da moralidade, ao passo que outros entendem que a probidade é mais ampla que a moralidade (ANDRADE; MASSON, 2021). Ainda, por outro olhar, Marrara (2022) assevera que o princípio da moralidade possui três principais vetores, concretizando-se por meio da probidade, da razoabilidade e da cooperação no exercício da função administrativa, e que somente em respeito a tais vetores é possível haver uma boa administração efetiva. Portanto, ele relaciona a moralidade como a probidade, trazendo o enfoque da utilização do Estado para interesse das coletividades, exigindo-se a boa-fé na conduta prática do agente público.

---

<sup>4</sup> “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...]”.

<sup>5</sup> “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 e, também, ao seguinte: [...]” (BRASIL, 2022c1).

Já Osório (2018) menciona que a imoralidade, a deslealdade e a ilegalidade constituem o tripé da improbidade. Ele sintetiza que os atos de improbidade decorrem da desonestidade e da ineficiência, “ambas adjetivadas com a ideia de gravidade intolerável, partindo sempre da base de ilegalidade comportamental e da imoralidade administrativa” (OSÓRIO, 2018, p. 130).

De qualquer maneira, há justa vinculação entre moralidade e probidade. No sistema persecutório vigente, para tipificação da ilegalidade como improbidade, é imprescindível que a conduta esteja eivada do elemento volitivo – dolo. Assim, para que haja a conduta ímproba, necessário é que seja analisada, de forma profunda, a conduta do agente público, e eventualmente de terceiro, que a cometeu. É necessário se chegar amiúde aos fatos ocorridos, na forma de articulação do ilícito, naquilo que se pode esperar do administrador público. Assim, a probidade e a improbidade não são conceitos objetivos fáceis de serem definidos e tampouco evidenciados.

Por outro viés, a probidade representa direito difuso, pois sua lesão é danosa a toda a sociedade, de forma indistinta. E, nesse sentido, preleciona Sobrane (2010, p. 108-9):

A violação do princípio da probidade, em qualquer das modalidades descritas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, ofende diretamente o interesse difuso da coletividade, consistente na exigência de que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com a ordem constitucional.

[...]

O comportamento ímprobo do agente público não ofende apenas ao interesse da Administração, enquanto ente personalizado e sujeito de direitos e deveres na ordem jurídica, mas ao interesse espraiado por toda a coletividade, que espera e almeja o desenvolvimento de uma conduta em consonância com os princípios constitucionais, legais e éticos que devem pautar a atuação administrativa.

Também, nessa toada, Oliveira e Grotti (2022, p. RR-4.1) asseveram:

Muito embora a Constituição atual estabeleça, desde 1988, como dever individual e coletivo a observância da moralidade administrativa, não há dúvida de que há um longo caminho para se reduzir, em intensidade e extensão, práticas de corrupção pública no Brasil.

Ainda, a improbidade está, intrinsecamente, relacionada à corrupção, termo usado com mais frequência – e indistintamente - por jornais e mídias para se denunciarem atos de desonestidade dos políticos. Tais conceitos não se confundem, portanto, e neste sentido, Justen Filho (2022, p. 11) sustenta:

Corrupção e improbidade não se confundem. Em muitos casos concretos, uma mesma conduta pode configurar tanto improbidade como corrupção. Mas as duas figuras são distintas, de modo que há casos em que se caracteriza apenas a corrupção e existem outros em que existe somente a improbidade. O Código Penal tratou da corrupção sob duas modalidades criminais distintas. Existe a corrupção ativa e a corrupção passiva. A corrupção pressupõe a existência de dois sujeitos, um dos quais é titular de função pública, que podem ou não atuar de modo concertado, cuja conduta é orientada a violar os deveres inerentes ao exercício da referida função pública, envolvendo a oferta e/ou recebimento de vantagens patrimoniais indevidas.

Por semelhante modo, Lima (2022, p. 129) preleciona: “Por fim, a corrupção está conosco desde os primórdios, onde Adão o primeiro homem do mundo, onde foi corrompido por uma serpente, que lhe ofereceu uma maçã e o tirou do bom caminho, fazendo um jogo de sedução”.

Já Garcia e Alves (2017) consideram que a corrupção é uma das facetas do ato de improbidade, sendo esta mais ampla, podendo tratar de condutas que não poderiam ser tipificadas como corruptivas. Portanto, a improbidade seria gênero, e a corrupção, espécie.

Esses autores elaboram uma análise, na relação entre corrupção e democracia, de que “a debilidade democrática facilita a propagação da corrupção ao aproveitar-se das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a administração adstrita a um referencial de legalidade substancial” (GARCIA; ALVES, 2017, p. 54). Consideram que, não raro, os governos totalitários são aqueles que seguem os termos da lei formal, a qual é delineada previamente para satisfação de seus interesses, sem observância aos efeitos coletivos. Eles concluem, por essa análise, que

O combate à corrupção não há de ser fruto de mera produção normativa, mas, sim, o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular, o que permitirá a contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a conivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder. Com isto, a corrupção poderá ser atenuada, pois eliminada nunca o será (GARCIA; ALVES, 2017, p. 54-5).

Ainda, Garcia e Alves (2017, p. 56-7) expõem que, de acordo com o Relatório Nolan da Comissão Nolan, instituída no Reino Unido em 1994, se estabeleceram “Normas de Conduta nas Instituições Públicas”, com base em sete princípios: a) altruísmo; b) integridade; c) objetividade; d) responsabilidade; e) transparência; f) honestidade; g) liderança, sendo determinantes a existência de controle externo independente da administração, bem como que

os ocupantes dos cargos públicos devem ser educados sobre o significado dos valores da administração pública.

Tais valores remetem aos ideais da Governança Corporativa (GC), aplicados às sociedades empresárias para demonstrarem sua administração ética e preocupada com o contexto em que estão inseridas e sua função social, buscando agregar maior credibilidade a seus produtos e serviços, disponíveis tanto para os consumidores quanto para os investidores.

Garcia e Alves (2017) analisam, também, a relação da corrupção com o procedimento eletivo, expondo que o dinheiro público é utilizado para atividades político-partidárias, o que designa imoralidade, além do uso de financiamento privado advindo de outros sujeitos interessados, que acabam sendo gratificados com cargos comissionados.

Nesse sentido, já analisou Dworkin (2002, p. 351), em relação aos políticos americanos do final do século, o seguinte:

*Our politics are a disgrace, and Money is the root of the problem. Our politicians need, raise, and spend more and more money in each election cycle. The candidate who has or raises the most Money, as the 1998 midterm elections demonstrated once again, almost always wins. [...] The more money politicians need to be elected, the more They need rich contributors, and the more influence such contributors then have over their political decisions once elected<sup>6</sup>.*

Dworkin (2002) demonstra, pois, a imoralidade política, apontando que a raiz do problema desta é o dinheiro, na medida em que aquele que mais arrecada é, quase sempre, o que vence nas eleições; todavia, depois de eleito, suas decisões políticas findam por ser influenciadas pelos que contribuíram para tal.

Em relação à corrupção e à divisão dos poderes, também Garcia e Alves (2017) discutem a imoralidade de padrões legislativos editados pelo Poder Legislativo com a finalidade de desautorizar decisões judiciais e de beneficiar agentes que integram a classe dominante. A corrupção havida na organização estatal, por sua vez, é demonstrada por meio de decisões arbitrárias, com abuso de discricionariedade dos ocupantes dos cargos comissionados, com tolerância de práticas corruptivas pela estrutura policial, dentre outras ações. Nesse sentido, Garcia e Alves (2017, p. 61) apontam que

---

<sup>6</sup> “Nossa política é uma desgraça, e o dinheiro é a raiz do problema. Nossos políticos precisam, arrecadam e gastam cada vez mais dinheiro a cada ciclo eleitoral. O candidato que tem ou arrecada mais dinheiro, como as eleições de meio de mandato de 1998 demonstraram mais uma vez, quase sempre vence. [...] Quanto mais dinheiro os políticos precisam para serem eleitos, mais eles precisam de contribuintes ricos, e mais influência esses contribuintes terão sobre suas decisões políticas, uma vez eleitos” (tradução nossa).

Os desvios comportamentais que redundam em estímulo à proliferação da corrupção, na medida em que se apresenta como práticas rotineiras, ainda possuem uma dimensão mais deletéria e maléfica à organização estatal: ensejam o surgimento de um código paralelo de conduta, à margem da lei e da razão, que paulatinamente se incorpora ao *standard* de normalidade do *homo medius*. Uma vez iniciado esse processo, difícil será a reversão ao *status quo*, fundado na pureza normativa de um dever ser direcionado à consecução do bem de todos.

Por meio da Assembleia-Geral da ONU, em 29 de setembro de 2003, aprovou-se a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, sendo o Brasil um de seus países signatários, conforme Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2022m2). No texto dessa convenção, a corrupção é assim conceituada:

*Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish. This evil phenomenon is found in all countries—big and small, rich and poor—but it is in the developing world that its effects are most destructive. Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a Government’s ability to provide basic services, feeding inequality and injustice and discouraging foreign aid and investment. Corruption is a key element in economic underperformance and a major obstacle to poverty alleviation and development<sup>7</sup> (ONU, 2022, p. iii).*

Conforme se observa nesse excerto, a ONU (2022) conceitua a corrupção como fator principal da fragilização da democracia em razão da violação dos direitos humanos, na medida em que, ao se desviarem fundos destinados ao desenvolvimento, prejudica os pobres, alimenta a desigualdade e a injustiça, e desestimula os investimentos estrangeiros.

Portanto, além de o tema ser fundamental do ponto de vista de gestão do Estado e de manutenção do Estado Democrático de Direito, também é fator determinante para o impedimento da efetivação dos direitos humanos.

---

<sup>7</sup> “A corrupção é uma praga insidiosa que tem uma ampla gama de efeitos corrosivos nas sociedades. Ela mina a democracia e o estado de direito, leva a violações dos direitos humanos, distorce os mercados, corrói a qualidade de vida e permite que o crime organizado, o terrorismo e outras ameaças à segurança humana floresçam. Esse fenômeno maligno é encontrado em todos os países – grandes e pequenos, ricos e pobres –, mas é no mundo em desenvolvimento que seus efeitos são mais destrutivos. A corrupção prejudica os pobres, e forma desproporcional, desviando fundos destinados ao desenvolvimento, minando a capacidade do governo de fornecer serviços básicos, alimentando a desigualdade e a injustiça e desencorajando a ajuda e o investimento estrangeiros. A corrupção é um elemento-chave no baixo desempenho econômico e um grande obstáculo à redução da pobreza e ao desenvolvimento” (ONU, 2022, p. iii – tradução nossa).

## 1.2 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DA TUTELA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A improbidade administrativa é matéria constitucional desde o descobrimento do Brasil, quando vigentes as Ordenações Afonsinas, responsáveis por fixarem diversas infrações penais, como os denominados “direitos da Coroa”, conforme o Livro V, bem como conforme o Livro I, em que se atribuía ao “Procurador de Nossos Feitos”, o Ministério Público, a defesa dos direitos “Reaes”.

Com a Constituição do Império, de 25 de março de 1824 (BRASIL, 2022n2), era previsto, no artigo 133, que os Ministros de Estado seriam responsabilizados em casos de traição, peita, suborno ou concussão, abuso do Poder, falta de observância da Lei, e em casos de condutas perpetradas em face da liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos.

O artigo 157 da mesma Constituição, por sua vez, assim determinava: “Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei” (BRASIL, 2022n2). Após a Proclamação da República, ocorrida em 15 de novembro de 1889, houve mudanças no sistema político, notadamente com o fim do trabalho escravo, somada a franca ampliação industrial.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891 (BRASIL, 2022o2), foi tipificada a conduta do Presidente atentatória à “proibidade da administração”, má guarda e mau emprego de dinheiro público, conforme redação do seu artigo 54, que a intitulou como “crime de responsabilidade”.

Em 1934, era da Segunda República, tivemos a promulgação de uma nova Constituição, que manteve os mesmos dispositivos do artigo 54, porém renumerando-o para o artigo 57, alíneas “f” e “g”, sendo que, na Carta de 1937, também conhecida como “Constituição Polaca”, houve a mesma menção, porém na alínea “d” do artigo 85, momento de instituição do Estado Novo<sup>8</sup>.

De forma inaugural, na legislação infraconstitucional, com destaque para a seara trabalhista, desde o Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, conhecida como Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 2022l2), a improbidade foi disposta como motivo de dispensa

---

<sup>8</sup> O Estado Novo foi instituído, através de golpe político, capitaneado por Getúlio Vargas, que revogou a Constituição de 1934, , instituindo a Carta Constitucional do Estado Novo, de clara influência fascista (BRASIL, 2022r1).

por justa causa pelo empregador, conforme se verifica na redação do artigo 482, I<sup>9</sup>, ainda vigente. Nesse sentido, Garcia e Alves (2017, p. 441) prelecionam:

Haveria improbidade, por exemplo, enquanto infração de um dever axiológico decorre da existência de uma ordem de valores presente na relação trabalhista, calcada nos referenciais de lealdade, respeito mútuo, honestidade e eficiência, a qual uma vez infringida, inviabiliza a continuidade dessa relação. [...] Por estar alicerçada nas concepções axiológicas e subjetivas que sustentam a confiança existente em uma relação trabalhista, a improbidade não exige a ocorrência de dano ao empregador, sendo suficiente seja objetivamente demonstrado que o empregado não mais inspira a confiança necessária ao exercício da função.

Já na Constituição de 1946 (BRASIL, 2022t), de matriz eminentemente liberal, verifica-se maior interesse na evolução do tema, mantendo-se os dispositivos mencionados, aos quais foi acrescentada a possibilidade de sequestro e perdimento de bens, caso houvesse o enriquecimento ilícito de agentes públicos, conforme determina a redação do § 31 do artigo 141, que tratava de direitos e de garantias individuais<sup>10</sup>.

Para regulamentação desse dispositivo, o Deputado Estadual de Alagoas Ary Pitombo, jornalista de formação, apresentou Projeto de Lei n. 670/1951, com a seguinte justificção:

Trata-se, sem dúvida alguma, de um dispositivo altamente moralizador a que, até hoje, não foi regulamentado. Míster se torna a sua regularização a fim de que ela possa produzir os efeitos necessários, uma vez que, o ambiente moral a respeito, exige, infelizmente, por carta do Poder Público a maior energia. Reconheço que o projeto poderá suscetibilidades, já que encarado de maneira geral, atingirá também os que, na maioria, desempenham a função pública com zelo, probidade, honestidade e dando a ela o maior de seus esforços. Mas, esses, côncios da sua missão também se sentirão satisfeitos, pois, o projeto em questão, virá separar o jôio do trigo. Virá apontar os desonestos, aqueles que procuram o enriquecimento ilícito por influência e com abuso de cargo, deixarão mal a reputação de toda uma classe. Infelizmente, o Brasil atravessa uma fase de desconfiança quanto à moralidade em muitos setores da administração pública. Muitos são os que, traindo a confiança que lhes foi depositada, fazem do cargo uma fonte de renda ilícita, e se transformam, do dia para noite, em verdadeiros nababos, comprometendo o bom norte da administração e colocando mal os que a ela prestam serviços honestamente. É natural, por consequência, que o Poder Público tome medidas acauteladoras contra esses elementos, sequestrando-lhes os bens e apontando-os à Justiça (BRASIL, 2022r).

<sup>9</sup> “Art. 482 - Constituem justa causa para rescisão d com abuso de cargo ou função pública, a) ato de improbidade; [...]” (BRASIL, 2022l2).

<sup>10</sup> “§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (BRASIL, 2022t).

Naquela ocasião, conforme o trabalho intitulado “Denúncias de ‘corrupção governamental’ e conflitos políticos no segundo governo Vargas (1951–1954)”, de Bezerra e Silva (2022, p. 7), havia recorrência de matérias jornalísticas apontando denúncias de irregularidades na aplicação de verbas públicas, como se registra por intermédio do trecho infra:

O termo “irregularidades”, além de ser o mais recorrente, cobria um leque amplo de situações e práticas percebidas como condenáveis do ponto de vista da moralidade pública, como sugerem, entre outros, os exemplos a seguir: “O presidente Getúlio Vargas nomeia comissão para averiguar possíveis irregularidades havidas no Banco do Brasil durante a gestão do general Dutra (TRIBUNA DA IMPRENSA, 12/02/1951, p. 1)”; “A comissão do Vale do São Francisco vai apurar as denúncias de irregularidades na aplicação de verbas das obras daquele rio” (Idem, 10/07/1951, p. 3); “Irregularidades na exportação do Pinho e votação do orçamento” (CORREIO DA MANHÃ, 10/11/1951, p. 8). Também de uso frequente eram expressões como “negócios escusos”, “negociatas escusas” e “transações escusas”. Em agosto de 1952, a Tribuna da Imprensa publicou matéria sobre o desvio de material de uma obra realizada no Aeroporto do Galeão nos seguintes termos: Há tempos, notou o coronel Scafa um grande desvio dos materiais destinados à estação do Galeão, desvio que vinha de longe e já era feito quase sem precauções que exigem os negócios escusos. [...] Submetido o inquérito à autoridade competente, ficou esclarecido que as obras eram da sogra de quem havia dado a ordem para o desvio dos materiais (TRIBUNA DA IMPRENSA, 11/08/1952, p. 6).

Portanto, o momento era propício para que houvesse a regulamentação do referido dispositivo constitucional, por meio do citado projeto de lei, o qual se transformou na Lei n. 3.164, de 1º de junho de 1957 (BRASIL, 2022n), conhecida como Lei “Pitombo-Godoy Ilha”.

No entanto, muito barulho foi feito para pouca efetividade, uma vez que a lei em comento não tipificou tais ilícitos, sequer havendo sua aplicação na prática. Destaca-se, no entanto, que já nessa Lei constou que suas medidas seriam decretadas no juízo cível, o que delineava o contorno do ramo do Direito incidente, mantido na atual LIA<sup>11</sup>.

Posteriormente, o Projeto de Lei 505/1955 (BRASIL, 2022p), proposto por Bilac Pinto, cuja ementa era “regula o sequestro e a perda de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função”, teve maior eficácia. A justificação do projeto foi

---

<sup>11</sup> “Art. 1º São sujeitos a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprêgo em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquêle incorrido.

§ 1º As medidas prescritas neste artigo serão decretadas no juízo civil, observadas as disposições da lei processual.

§ 2º O processo será promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo” (BRASIL, 2022n).

baseada no fato de que o elastecimento do sistema de controle do Estado, por meio de autarquias, entes paraestatais, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações de direito público, entidades mantidas por receitas parafiscais, tinha feito com que as técnicas do seu controle democrático, que permaneceram inalteradas, tornassem-se obsoletas. Ainda, no texto justificativo de referido projeto de lei, foi mencionado que tais órgãos de intervenção estatal detinham alto grau de autonomia, sendo que, por outro lado, não estavam incluídos no controle do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Justamente por isso, conforme mencionado, “A ausência de controle democrático eficaz nesses setores de governo criou um clima de irresponsabilidade propício à corrupção passiva dos administradores e ao seu enriquecimento ilícito” (BRASIL, 2022p).

No projeto, foi utilizado, como exemplo, o fato de que o Presidente Truman, dos Estados Unidos, em setembro de 1951, tinha recomendado a elaboração de lei que obrigasse todos os servidores públicos a escriturarem, publicamente e de forma permanente, as informações de seus respectivos bens e receitas, indicando a devida proveniência. Outrossim, constou o que segue:

Uma das mais difíceis tarefas do legislador contemporâneo consiste em elaborar normas que sem embaraçar o funcionamento regular dos serviços governamentais, assegurem o controle democrático da probidade dos servidores públicos. [...].

Não se advertiram os legisladores responsáveis por essa evolução de que as técnicas tradicionais de controle democrático criadas para o Estado liberal, de funções limitadíssimas e que tinham como dogma fundamental a sua neutralidade e, conseqüentemente, a sua abstenção diante do fato econômico, não poderiam permanecer imutáveis no momento mesmo em que o Estado se transformava em verdadeiro leviatã.

A preocupação da eficiência no desempenho dessas novas funções do Estado fez com que vários tipos de agências governamentais dotadas de maior flexibilidade administrativa, fossem criadas.

Explica-se, dêsse modo, o aparecimento das autarquias, dos entes paraestatais, das sociedades de economia mista, das empresas públicas, das fundações de direito público, e das entidades mantidas por receitas parafiscais.

Tendo essa profunda modificação se operado com o objetivo precípua de assegurar ampla liberdade de gestão aos administradores desses novos órgãos, não foram neles introduzidos sistemas de controle democrático que permitissem à opinião pública fiscalizar a sua ação.

Em razão do alto grau de sua autonomia esses órgãos ficaram excluídos do controle direto e constante do Poder Legislativo e do próprio Poder Executivo.

[...]

No projeto que ora apresentamos procuramos, a um tempo, seguir o que dispõe a parte fiscal do parágrafo 31 do artigo 141 da Constituição e dispor sobre outras formas correntes de enriquecimento ilícito de servidores públicos, com o desígnio de opor barreiras legais a processos correntes de corrupção, em

vários setores do governo. (sala das sessões, 13 de julho e 1955- Bilac Pinto) (Brasil, 1955, Câmara dos Deputados) (BRASIL, 2022p).

Diante da justificada ausência de controle do poder público, pulverizado por meio de outros entes paraestatais, o referido projeto foi sancionado, transformando-se na Lei Bilac Pinto, n. 3.502/1958 (BRASIL, 2022v), a qual regulamentou o sequestro e o perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito, nas hipóteses de influência ou de abuso do cargo ou função. Além de terem sido as hipóteses de enriquecimento ilícito tipificadas, essa lei trouxe a conceituação de servidor público, de forma inaugural<sup>12</sup>.

No entanto, em que pese à maior efetividade do instrumento normativo mencionado, este limitou a legitimação para a propositura da respectiva ação judicial somente às pessoas jurídicas lesadas, estabelecendo o exíguo prazo decadencial de noventa dias após a apuração da infração por meio de denúncia, investigação, inquérito, confissão ou por qualquer meio (§1º do artigo 5º da Lei n. 3.502/58) (BRASIL, 2022v).

Dessa forma, até 1958, nenhum instrumento normativo trouxe contornos efetivos de enfrentamento à improbidade, pois, pela análise das justificações dos projetos de lei trazidas e analisadas, verifica-se que o legislador acolheu regras ainda tímidas, já que o que se propunha era um sistema de controle e de punição dos agentes públicos corruptos, no âmbito civil.

---

<sup>12</sup> “Art. 1º O servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao sequestro e perda dos respectivos bens ou valores.

§ 1º A expressão “servidor público” compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

§ 2º Equipara-se ao dirigente ou empregado de autarquia, para os fins da presente lei, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais.

Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei:

- a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos;
- b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a êsse respeito;
- c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente;
- d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;
- e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;
- f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia, mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades” (BRASIL, 2022v).

Em 1965, por meio da Lei da Ação Popular n. 4.717 (BRASIL, 2022p2), foi instituído importante instrumento popular de controle da administração pública, embora sua previsão constitucional tenha existido desde o Império, mantida na Constituição de 1934 (art. 113, § 38) e, da mesma forma, na constituinte de 1946 (art. 141, § 38).

Conforme preleciona Zavaski (2017, p. 83),

A ação popular entrou em nosso constitucionalismo pela Carta Política de 1934, nele se mantendo até hoje, com um único intervalo, na vigência da Carta de 1937, outorgada pelo Estado Novo. E desde seus primórdios, duas de suas linhas estruturais se mantiveram praticamente inalteradas: a da legitimidade ativa (= invariavelmente atribuída a “qualquer cidadão”) e a da finalidade (= de “pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos” ao patrimônio público). Mudou, no correr do tempo, o rol das entidades cujo patrimônio fica sujeito à sua tutela, mudança que acompanhou, sob esse aspecto, a evolução do sistema da administração pública (= paulatinamente descentralizada) e do perfil dos organismos estatais (= crescentemente intervencionistas).

Nessa senda, já na exposição de motivos do Projeto de Lei da Ação Popular, em abril de 1965, Milton Campos, o então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, propôs a Lei como medida disciplinadora do artigo 141, § 38, da Constituição Federal, expondo que a tal iniciativa prestigiava o “espírito público e a vigilância dos cidadãos em geral, a fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e contribuírem com sua iniciativa para o bom andamento dos assuntos administrativos” (BRASIL, 2022a1).

Constou na exposição, outrossim, que houve anterior iniciativa do Congresso Nacional, em 1952, pelo Senador Ferreira de Souza, por meio do Projeto n. 2466, apresentado ao Senado, com amplo debate na Câmara. Em virtude disso, o Ministério da Justiça se incumbiu de revisar e atualizar o Projeto, para garantir-lhe maior celeridade, mediante aplicação do processo do Ato Institucional.

Ainda, a elaboração do projeto em comento contou com a colaboração dos doutrinadores Miguel Seabra Fagundes e Luiz Machado Guimarães. Na justificação do aludido projeto de lei, ficou consignado o seguinte: “[...] em breve estará enriquecido o direito positivo brasileiro com uma lei de alto sentido democrático e de evidente alcance para a regularidade e a lisura de administração pública” (BRASIL, 2022a1).

No Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, o Relator Djalma Marinho trouxe, às fls. 32, que “No black-out da vida democrática brasileira, pelo golpe de estado de 1937, esse direito foi sacrificado ao tipo de regime político instituído no Brasil” (BRASIL, 2022a1). A menção referia-se ao Golpe de Estado da Instituição do Estado Novo por Vargas,

que suspendeu os direitos constitucionais, aplicando-se fortes e violentas medidas em face de movimentos populares crescentes contra o governo.

Como mencionado, a Constituição Democrática Brasileira somente foi restaurada em 1946, vigente ao tempo da promulgação da Lei da Ação Popular; portanto, a legitimação desse instrumento foi um marco importante para a República. Destaca-se que a Ação Popular trouxe importante possibilidade de atuação do cidadão para além de seus interesses individuais, em busca de tutelar direito alheio, o que representou expressiva exceção do regime processual vigente.

Nesse sentido, Fagundes (2022, p. 4) analisou que o Código Civil de 1916 vigente à época, com base em seu artigo 76, teria excluído o cabimento da ação popular, pois teria condicionado o direito de agir à existência de legítimo interesse econômico ou moral, relacionado diretamente com o autor. Dessa forma, o mesmo autor assim preleciona:

Quando não se personaliza o interesse, quando o que age em juízo propugna pela legalidade no interesse de todos, sem estar ferido diretamente pela violação da lei, longe de haver subjetividade, só compatível com o "proveito determinado", o pedido envolve uma solução de ordem subjetiva, ou seja, sem consideração de pessoa, genérica, destinada a solucionar um assunto e não um caso individual (FAGUNDES, 2022, p. 13).

Ali já estava o embrião de um direito difuso – legalidade do ato administrativo como um direito de todos – e da legitimação do cidadão de forma extraordinária, que pertence à dinâmica atual do microsistema do processo coletivo. Portanto, nesse sentido, a probidade na administração pública possui desdobramentos para além dos interesses individuais, sendo um “interesse de todos”, como já dizia Fagundes (2022). Até porque, em última instância, a probidade e a possibilidade do seu controle também denotam a forma democrática de uma República, principalmente na conjuntura história daquele momento, em que havia recente redemocratização, após o Golpe de Estado de Vargas.

A história da atual Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2022c1), Constituição-Cidadã, também adveio de um contexto de redemocratização. Anteriormente, durante a ditadura civil-militar, vigente entre 1964 e 1985, que tinha como propósito inicial retirar João Goulart da presidência sob a “pseudo” justificativa de que havia uma ameaça comunista no horizonte, o que se deu pela deflagração do golpe militar de 31 de março de 1964, os direitos constitucionais foram suspensos, com restrições específicas relacionadas à liberdade de opinião, expressão, reunião e locomoção, com destaque para a censura à imprensa, a restrição

dos direitos políticos e a perseguição policial aos opositores do regime, inclusive provocando centenas de mortes e desaparecimentos forçados.

E, nesse contexto, é importante destacar, pela sua importante contribuição ao tema, Raymundo Faoro, que ocupava o cargo de presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e que, à época da ditadura, foi considerado ponte de diálogo entre a sociedade civil e o presidente Ernesto Geisel, tendo contribuído, de forma importante, para a chamada Missão Portella, em homenagem ao Senador Petrônio Portella, que trabalhou para o desmonte da ditadura civil-militar.

Faoro é autor de uma das obras mais emblemáticas da época, com sua primeira edição de 1958, *Os Donos do Poder*, por meio da qual foi trazida a ideia central da formação e da construção de estruturação política brasileira, do Brasil colônia ao Brasil república, no modelo lusitano patrimonialista. A obra aponta, como gênese da formação política do Brasil, a cultura de indistinção entre o público e o particular, característica principal do Estado patrimonial. Esse autor escreve a respeito do estamento como uma comunidade em que se corporifica o poder, sendo uma forma de distribuição de poder para um seletivo grupo de pessoas, cuja determinação não era por classe econômica, mas pelas relações com o Rei<sup>13</sup>.

A referida abordagem, no entanto, é criticada, de forma ferrenha, por Souza (2019, p. 42), pois ele demonstra que “Nossa forma de família, de economia, de política e de justiça foi toda baseada na escravidão”. Destarte, Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e Rogério da Matta, citados por Souza (2019), são considerados por este último como doutrinadores equivocados quanto à procedência brasileira como continuação da sociedade portuguesa, que, por sua vez, não tinha escravidão. Sobre isso, Souza (2019, 42) ainda preleciona:

Como tamanho efeito de autodesconhecimento foi possível? Não é que os criadores e discípulos do culturalismo racista nunca tenham falado de escravidão. Ao contrário, todos falam. No entanto, dizer o nome não significa

---

<sup>13</sup> “O ESTAMENTO, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. E a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria. Não há, entretanto, mesmo quando ainda não se consagram os princípios democráticos, o governo isolado, absolutamente alheio do povo: o recíproco influxo entre maioria e minoria, mesmo nas tiranias mais cruas, responde pela estabilidade dos regimes políticos. [...] A minoria exerce o governo em nome próprio, não se socorre da nação para justificar o poder, ou para legitimá-lo jurídica e moralmente. Uma tradição, expressa algumas vezes em doutrina, tranqüiliza a consciência dos governantes, formados na escola aristocrática. Os poucos — os quarenta ou cinquenta do filósofo florentino — governam e mandam porque devem dirigir, porque deles é a supremacia política e social [...]. A nação só não deve se organizar para se converter em inimiga, no limite do jugo tolerável. [...], no limiar da conduta que despoja o povo de sua honra e do pão. Fora daí, pela violência ou pela astúcia, com a mão suave ou com a mão severa, tudo se permite, contanto que não se quebre a comunidade armada junto da Coroa” (FAORO, 2012, p. 107-8).

compreender o conceito. A diferença entre nome e conceito é o que separa o senso comum da ciência. Pode-se falar de escravidão e depois retirar da consciência todos os seus efeitos reais e fazer de conta que somos continuação de uma sociedade não escravista. É como tornar secundário e invisível o que é principal e construir uma fantasia que servirá maravilhosamente não para conhecer o país e seus conflitos reais, mas sim para reproduzir todo tipo de privilégio escravista, ainda que sob condições modernas. E, com um toque satânico, demonizar o Estado como repositório da suposta herança maldita portuguesa e, sempre que ele for ocupado pela esquerda, reverberar seletivamente a acusação moralista já pronta. Vejamos mais de perto como isso foi feito e como estamos até hoje sob a égide de tamanha farsa.

No entanto, essa abordagem faoriana é muito utilizada até a atualidade para que seja explicada, inclusive, a origem do cometimento do ato de improbidade administrativa, em virtude da indistinção do patrimônio público e do privado. Nesse sentido, Streck (2014, p. 30) menciona:

Patrimonialista porque os titulares do poder se apoderam do aparelhamento estatal de tal forma que acaba por gerar uma quase indistinção entre o que é bem público (Estado) e o que é o bem privado; ou seja, trata-se da utilização dos espaços estatais para realização e administração de interesses de origem privada. Isso tem consequências sérias. O estamento, por outro lado, é o que dá forma a esse exercício patrimonialista do poder. Trata-se de uma verdadeira casta que assume o controle do Estado, governando-o de acordo com seus interesses. Portanto, os estamentos, vistos a partir de *Os Donos do Poder*, mostra-nos que, em determinadas circunstâncias, o Brasil é ainda pré-moderno. Temos uma sociedade de estamentos, que “ficam de fora” da classificação tradicional de classes sociais.

Na mesma esteira, Oliveira e Grotti (2022, p. RR-4.2) expressam que,

No caso brasileiro, os vícios seculares da prática administrativa (patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, favoritismo etc.) são os ingredientes a dosar a recorrente necessidade de reformulação e aperfeiçoamento institucional na promoção e efetivação da responsabilidade dos agentes públicos.

Conforme Sobrane (2010, p. 7), o Brasil “[...] sempre apresentou uma crônica propensão de apropriação do público pelo particular, em benefício próprio em detrimento dos contribuintes”. Portanto, o tema de improbidade administrativa somente pode ser eficazmente combatido dentro de um sistema político em que de fato haja democracia, pautada no respeito aos direitos constitucionais da população, sendo um deles, de maior relevância, a tutela e o controle da gestão pública, com interesse difuso. Até porque, nas ditaduras vivenciadas pelo Brasil, a gestão pública não respeitou as bases constitucionais,

como os direitos de ampla defesa, liberdade de expressão, dentre outros. Na ditadura, o povo fica relegado e distanciado do gestor público, que o controla por meio de instrumentos de violência e repressão. Nesse sentido, não há espaço para controle e transparência dos atos da administração pública.

De fato, em meio a tantas instabilidades políticas vivenciadas, desde o Império até a atual República, não havia como a probidade administrativa ser tema privilegiado, a ser tratado de forma eficaz; pelo contrário, o tema dependia dos interesses do governo vigente. E, diante desse contexto, questiona-se: será que o sistema de combate à improbidade administrativa, até hoje, também não depende, para sua maior eficácia, dos interesses do governo vigente? Tal pergunta é fulcral, uma vez que aqui está sendo tratado sobre: controle do gestor público, punição do gestor desonesto e retirada de direitos políticos deste. Portanto, o sistema de combate à improbidade administrativa depende diretamente do regime de governo praticado.

Faria (1988), por seu turno, traz ideias a respeito da inadequação do direito para lidar com os conflitos e a complexidade crescente do capitalismo, a saber:

A decantada “crise” jurídica ocorre, assim, no momento em que os mecanismos legais tradicionais de neutralização dos conflitos e trivialização das tensões já não conseguem mais rechaçar dos conflitos e trivialização das tensões já não conseguem mais rechaçar aquelas ameaças, obrigando o aparelho estatal a ampliar o poder discricionário de seus organismos judiciais, legislativos e burocráticos para manter intocado seu padrão de dominação. As diferentes versões do positivismo revelam-se, desta maneira, incapazes de perceber que, por trás da permanente tensão entre normas e realidade, encontram-se as inevitáveis contradições da sociedade de classes, responsáveis pela ampliações das funções econômicas estatais e pela explosão dos parâmetros de identidade, controle e garantia dos sistemas jurídicos de inspiração liberal (FARIA, 1988, p. 90).

Destarte, verifica-se que o direito, a partir da visão de Faria (1988, p. 110), seria uma “simples trama de símbolos e ideais abstratos, a esconder do ser humano comum o fato de que os códigos e as leis normalmente se movem em múltiplas e incoerentes direções para satisfazer os interesses em conflitos do sistema social que servem”. Portanto, a análise anterior sobre o sistema de persecução da improbidade, notadamente por ser volúvel ao gosto do governo vigente, não é equivocada, pois o direito acaba sendo o reflexo dos interesses do sistema social a que serve, daí a violência simbólica.

Nessa senda, após longos anos de ditadura militar (1964-1985), operada por graves violações de direitos humanos e sistemáticos prejuízos ao sentido da coisa pública, emerge um novo texto constitucional, promulgado a partir da Assembleia Nacional Constituinte (1987/88),

de cunho eminentemente democrático, defensor incontestado dos direitos e garantias fundamentais e avalizador da Nova República, conhecido como Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2022c1), que, dentre outros limites e responsabilidades, estipulou, por intermédio do dispositivo constante no parágrafo 4º do seu artigo 37, as sanções aplicáveis aos agentes que cometessem atos de improbidade administrativa, antes mesmo que a legislação infraconstitucional pudesse especificá-las.

Assim, tem-se que um dos principais pilares para a democracia que se almejava e pretendia reconstruir, juntamente com a nova Constituição de 1988, (BRASIL, 2022c1) foi a luta pelo combate à corrupção, razão pela qual, também, atualmente, por meio do dispositivo firmado no artigo 15, os condenados por improbidade administrativa são considerados, lado a lado, com os condenados por crimes, com suspensão de seus direitos políticos.

Tal arrazoado pode ser testificado por intermédio do discurso de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte (1987/88) e então deputado federal (MDB), quando da promulgação da constituinte de 1988, senão vejamos:

A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador.  
A moral é o cerne da pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune toma nas mãos de demagogos que a pretexto de salvá-la a tiranizam.  
Não roubar, não deixar roubar, por na cadeia quem roube, eis o primeiro mandamento da moral pública. Não é a Constituição perfeita. Se fosse perfeita seria irreformável.  
Ela própria com humildade e realismo admite ser emendada dentro de cinco anos.  
Não é a Constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora, será luz ainda que de lamparina na noite dos desgraçados.  
É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria (BRASIL, 2022f1).

Com esse esteio, após quatro anos, a Lei Bilac Pinto foi revogada pela atual Lei de Improbidade Administrativa, de n. 8.429, do ano de 1992 (BRASIL, 2022i1).

O principal Projeto da Lei de Improbidade, de n. 1.446, de 1991, foi apresentado em 14 de agosto de 1991 pelo Ministro da Justiça Jarbas Passarinho, constando, nas fls. 11 da exposição de motivos, o que se segue:

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune dos atos de corrupção, no trato com os sinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado – o devido processo legal – impõe-

se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadores do Estado de Direito (BRASIL, 2022e1).

Ao Projeto de Lei n. 1.446 (BRASIL, 2022e1) foi apensado o de n. 1.618/1991 (BRASIL, 2022h1), de autoria do Deputado Benedito Domingos, que tratava de indisponibilidade de bens das pessoas indiciadas em inquéritos ou em processos judiciais ou administrativos pela prática de crime contra o patrimônio público.

Observa-se, pela proposta de Lei 1.446, que, em momento algum, ficaram consignadas pessoas jurídicas públicas ou privadas e pessoas físicas que não fossem consideradas agentes públicos, tendo havido a proposta de que o conceito dos termos constasse no parágrafo único do primeiro artigo proposto<sup>14</sup>. Já o Projeto de Lei n. 1.618 foi proposto totalmente direcionado a qualquer pessoa que tivesse cometido ilícitos ao patrimônio público, para indisponibilização dos bens para garantia de ressarcimento ao Erário, assegurando instrumento processual para que as autoridades judiciárias pudessem impedir o desvio do patrimônio público do suspeito, no período entre o inquérito e a conclusão do processo ou do processo administrativo. A proposta consubstanciava-se em Lei que continha somente quatro artigos, na qual o segundo artigo era o principal, que se norteava pelo seguinte sentido:

Art. 2º A indisponibilidade de que trata esta Lei será decretada liminarmente pelo juiz competente, por proposta da autoridade administrativa ou do Ministério Público, que ficam obrigados a requerê-la, nas respectivas fases, mantidos os seus efeitos até o trânsito em julgado da sentença ou a conclusão do procedimento administrativo<sup>15</sup> (BRASIL, 2022h1).

Dessa forma, o propósito fulcral do projeto era o de garantir a decretação judicial liminar da indisponibilidade dos bens das pessoas indiciadas em inquérios ou em processos judiciais ou administrativos, por ilícito em face do patrimônio público, com requerimento obrigatório do Ministério Público ou de autoridade administrativa. O sistema sugerido, portanto, considerava as seguintes situações: a) Pessoas (sem distinção de jurídica ou física)

---

<sup>14</sup> “Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, a expressão “agente público” compreende todo aquele que ocupa, por eleição ou nomeação, cargo, emprego ou função de órgão ou entidade integrante da administração pública direta, indireta ou fundacional” (BRASIL, 2022e1).

<sup>15</sup> Na justificação assim constou: “O objetivo desta proposição é impossibilitar que as pessoas indiciadas por ações lesivas ao patrimônio público venham a dispor dos seus bens, no período entre o inquérito e a conclusão do processo ou do procedimento administrativo, garantido, desta forma, a responsabilidade patrimonial sobre tais atos lesivos. Tem-se constatado recentemente diversos casos de práticas de ilicitudes contra o Erário Público, ficando as autoridades judiciárias sem os mecanismos legais que possam impedir o desvio do patrimônio do suspeito pelos aludidos crimes, com manifesta fraude ao patrimônio público. O Estado se vê lesado e impotente para reaver, ou mesmo, garantir a reposição, ainda na fase inquisitória, dos danos causados à Fazenda Nacional. É o que o Projeto vem suherir com a adoção da indisponibilidade de bens proposta” (BRASIL, 2022h1).

indiciadas em inquérito ou em processos judiciais ou administrativos que tratassem especificamente da prática de ilícitos em face do Erário; b) Requerimento obrigatório da autoridade administrativa ou do Ministério Público para indisponibilidade dos bens dessa pessoa; c) Decretação, por autoridade judiciária, da indisponibilidade de forma liminar, com efeitos até o trânsito em julgado da sentença ou da conclusão do procedimento administrativo.

A LIA, Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 2022i1), resultou, pois, das propostas apresentadas nesses dois projetos de Lei. O sistema foi aprovado para condenar o agente público, bem como o particular, pelos atos de improbidade cometidos e para puni-los de forma política, além de proibição em contratação pública. No entanto, o particular ou o terceiro, referido no art. 3º vigente antes da modificação da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 (BRASIL, 2022k2), era considerado aquele que estaria conectado, necessariamente, a agente público, ao perpetrar o ato ímprobo. Ele não poderia, por si só, lesar a probidade, que é justamente referente a quem se insere na administração pública para prática de um governo honesto. Assim, ele somente responderia se houvesse a participação do agente<sup>16</sup>.

Nesse sentido, fica a seguinte indagação: se não se permitia ao particular responder isoladamente pelo ato de improbidade por não ser agente público, com relação às pessoas jurídicas que exercem atividade empresária e daí serem incidentes os princípios constitucionais principalmente estabelecidos pelo artigo 170, não seria melhor que cada um desses tipos de réus estivesse, mesmo que em conexão, sujeito a regramentos próprios a serem considerados pelos julgadores?

Por seu turno, a redação do artigo 170 instituiu os princípios gerais da atividade econômica, com o fim de assegurar a todos a existência digna, quais sejam: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, com tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e dos serviços; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para empresas de pequeno porte.

Diante disso, o questionamento retrocitado se complementa com o que se segue: no caso das pessoas jurídicas, a função social da empresa não deveria ser efetivamente respeitada e priorizada em quaisquer processos a que essas estejam sujeitas, pois as consequências atingem toda a gama de funcionários contratados, credores, devedores, investidores, consumidores?

---

<sup>16</sup> Orientação do Superior Tribunal de Justiça ao estabelecer que “é inviável a propositura de ação civil de improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda” (BRASIL, 2022s1).

Com tais indagações em mente, importante é lembrar que, em 1992, ocorria o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello; portanto, o contexto político, que não está desvinculado do jurídico nem do legislativo, era favorável à promulgação dessa Lei, no intuito de “garantir” à população uma sistemática que impusesse graves penalidades, na seara cível, para os atos de improbidade.

Destaca-se, ainda, a existência de outras normas infraconstitucionais, de outros ramos do Direito, que também impõem a atuação do Poder Judiciário para controle dos atos administrativos e para punição das respectivas infrações, justamente em razão do compromisso constituinte de combate ao ato ímprobo, em caráter amplo e autônomo em cada área de Direito. A exemplo, é possível de se verificar referido controle no Direito Penal, por meio do Código Penal, Decreto-lei n. 201/67, Lei n. 8.666/93, que será revogada pela Lei n. 14.133, de 2021, dessa data a dois anos, dentre outras; no Direito Eleitoral, conforme artigo 14, parágrafo 9º da Constituição Federal, Lei Complementar n. 64/90; na Lei n. 9504/97; no Direito Civil, por intermédio da Ação Popular e LIA; na política-administrativa, conforme artigos 55, parágrafo 1º, inciso II, e artigo 85, inciso V, da Constituição Federal e Lei n. 1.079/50; na administrativa, mediante a Lei n. 8.112/90, Lei n. 10.028/00; n Lei Complementar n. 101/00, Lei n. 9.784/99; na Lei n. 8.666/93; na Lei n. 9.961/00, artigo 37, incisos II, XVI, XVII, XXI, parágrafos 3º, 7º, e artigos 38 e 54 da Constituição da República (SILVEIRA, 2022).

Sublinha-se, igualmente, que houve, em 2002, por meio da Lei n. 10.467 (BRASIL, 2022q2), uma alteração emblemática no Código Penal, responsável por tipificar a corrupção ativa em transação comercial internacional, alcançando as pessoas naturais.

Posteriormente, em 4 de junho de 2010, a Lei Complementar n. 135 (BRASIL, 2022r2), conhecida como Lei da Ficha Limpa, alterou a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990 (BRASIL, 2022s2), que tratava do regime de inelegibilidade, visando expressamente a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Em 2011, foi promulgada a Lei n. 12.527 (BRASIL, 2022t2), Lei de Acesso à Informação, tendo como propósito a publicidade das informações referentes ao Poder Público, para que os cidadãos pudessem requerer seu acesso, sendo mais uma forma de controle democrático da gestão pública pela sociedade.

Além desse arcabouço, importante é destacar a LAC (Lei 12.846/13) (BRASIL, 2022c), Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.259/11) (BRASIL, 2022u2) e Lei n. 13.869/2019 (BRASIL, 2022v2), que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, além das Convenções Internacionais internalizadas a respeito do tema, como a Convenção de Palermo (Decreto n. 5.015/04) (BRASIL, 2022w2), Convenção de Mérida (Decreto n. 5.687/06)

(BRASIL, 22 nov. 2022x2), Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE) (Decreto n. 3.678/00) (BRASIL, 2022y2) e Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) Contra a Corrupção (Decreto n. 4.410/02) (BRASIL, 2022z2).

Ainda, é fundamental pontuar que a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, intitulada “Lei Anticorrupção” (LAC) (BRASIL, 2022c), dispõe especificamente sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, podendo alcançar seus dirigentes mediante a desconsideração da personalidade jurídica. Destaca-se, pois, que um dos aspectos nodais dessa Lei é a possibilidade de responsabilização objetiva destas e sua consideração quanto a práticas de *compliance* no programa de integridade, o que será, adiante, analisado em seções próprias deste trabalho.

O artigo 7º da referida LAC (BRASIL, 2022c) dispõe sobre elementos que serão levados em consideração para aplicação das sanções, sendo que o seu inciso VIII trata justamente dos mecanismos internos que demonstrem a integridade e o incentivo à denúncia de irregularidades, além de auditoria e implementação efetiva de código de ética nos procedimentos internos das pessoas jurídicas.

Por seu turno, o Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022 (BRASIL, 2022x1), que substituiu o de n. 8.420/2015 (BRASIL, 2022o1), tem por objeto a regulamentação da LAC (BRASIL, 2022c) e estabelece, por meio de seu artigo 56, o que se segue a respeito do programa de integridade:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e

II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Assim, as pessoas jurídicas que implementarem esses mecanismos preventivos, mesmo que em situações adversas, poderão fazer jus ao acordo de leniência e diminuição de penalidades.

Por outro lado, é fundamental registrar, também, no tocante à LIA, que ocorreram importantes alterações ao longo do tempo, como, por exemplo, a trazida pela Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2022a3), que, dentre outras disposições, modificou o § 1º do artigo 17, com expressa possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível. Ressalta-se que essa modificação, claramente, decorreu de resposta à alteração realizada pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2022b3), que incluiu, à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 2022r3), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, principalmente no tocante ao seu artigo 26, o qual dispõe expressamente sobre a possibilidade de se eliminarem irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público e de autoridade administrativa celebrar compromisso com os interessados.

Atualmente, a LIA sofreu profundas alterações realizadas pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), o que será visto no capítulo a seguir.

## **2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA) ATÉ SUA MODIFICAÇÃO PELA N. LEI 14.230/2021 – PANORAMA DAS PRINCIPAIS FRAGILIDADES**

Este capítulo tem a finalidade de discutir a LIA até a sua modificação pela Lei n. 14.230/2021, traçando um panorama das principais fragilidades. Para tanto, será percorrido um caminho que perpassará pela discussão sobre o elemento volitivo para tipificação da improbidade administrativa, a natureza jurídica das sanções do ato de improbidade, a indisponibilidade liminar de bens em virtude de “meros indícios” e “normas em branco” – tutela de evidência, as sanções de severidade extrema, a ausência de critérios adequados para dosimetria das penalidades e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e sobre o acordo de não persecução cível.

Nesse contexto, convém sublinhar que a LIA representou um grande avanço no sistema de persecução dos atos ímprobos. No entanto, da forma como era manejada, ensejava-se certa banalização do instituto, em razão da distribuição de processos desprovidos de elementos probatórios consistentes, com rotineira ausência de especificação, na petição inicial, de fatos determinados. Nesse sentido, sustenta Justen Filho (2022, p. vii):

Tornou-se usual o pedido de condenação com fundamento indiscriminado dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Isso conduzia à eternização dos litígios, usualmente envolvendo disputas políticas (mais do que jurídicas). Essa situação propiciou a proliferação de julgamentos em primeiro grau sem a produção de prova, fundados em presunções de diversa ordem. Em um cenário inicial, tratava-se de alteração do ônus da prova, atribuindo ao réu o ônus da prova de sua inocência. Depois, eliminou-se inclusive a faculdade de o réu prosuzir prova quanto à improcedência da acusação.

Em que pese à recente alteração realizada pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), para melhor exame da evolução da sistemática persecutória de referida norma, é importante que sejam ressaltados os principais pontos de discussão, tanto no âmbito doutrinário quanto jurisprudencial, conforme o que se segue.

### **2.1 ELEMENTO VOLITIVO PARA TIPIIFICAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Os tipos de improbidade, que são mantidos na atualidade, estão dispostos nos

artigos 9º, 10 e 11<sup>17</sup>, quais sejam: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atos que atentem contra os princípios da administração pública.

Inicialmente, questionava-se se ali incidia a responsabilidade objetiva dos infratores, agente público e terceiros, ou se seriam necessárias a análise e constatação de elemento volitivo – dolo e/ou culpa – para configuração de ato de improbidade administrativa e não de mera ilegalidade.

Tal indagação advinha da redação dos artigos 9º e 11 da LIA, em que, claramente, se omitiam os elementos subjetivos que seriam considerados para tipificação dos atos como ímprobos, e não como meras ilegalidades, sendo que somente o artigo 10 mencionava a possibilidade do elemento subjetivo da culpa, além do dolo.

Por muito tempo, houve dissídio jurisprudencial sobre essa questão, antes de ser sedimentada, pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), a necessidade somente do dolo (e específico) para a configuração do ato como ímprobo. Um dos casos emblemáticos referentes a essa discussão foi o Recurso Especial n. 708.170 – MG (2004/0171187-2) (BRASIL, 2022j1), que tratou de prefeito que contratou servidores para a prestação de serviços emergenciais, com dispensa do concurso público. Nesse caso, alegou-se, principalmente, a inexistência de intenção de benefício próprio da conduta. A Ministra Relatora Eliana Calmon entendeu que “o ato de improbidade é constatado de forma objetiva, independentemente do dolo ou culpa”<sup>18</sup>. Ou seja, naquele momento, considerava-se incidente a responsabilidade objetiva. No entanto, já previa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) que, sem a pesquisa do elemento subjetivo do agente, não haveria coerência da gravidade e da severidade das sanções aplicáveis pela Lei de Improbidade Administrativa.

Capez (2015) entende que há casos em que as punições decorrentes da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 2022i1) seriam mais severas que as punições criminais, expressando, como exemplo, o delito do peculato, de acordo com o qual uma mesma conduta pode ser considerada ato de improbidade administrativa e crime previsto no Código Penal, sustentando

---

<sup>17</sup> Em legislação anterior às modificações da Lei n. 14.230/2021, constavam da seguinte maneira os artigos dos tipos de ato de improbidade administrativa: “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando **enriquecimento ilícito** auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]”; “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]” e “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que **atenta contra os princípios da administração pública** qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]” (grifos nossos) (BRASIL, 2022i1).

<sup>18</sup> O ato de improbidade é constatado de forma objetiva, independentemente de dolo ou de culpa, e é punido em outra esfera, diferente da via penal, da via civil ou da via administrativa (BRASIL, 2022j1).

que, na esfera penal, a pena seria de dois anos de reclusão, sem que o apenado possa contar com benefícios como suspensão condicional da pena, ao passo que, pela mesma conduta na esfera de aplicação da LIA anteriormente vigente, o infrator se sujeitaria a uma série de sanções restritivas, como perda da função pública, ressarcimento integral do dano, suspensão dos direitos políticos, multa civil de até três vezes o valor desviado, além da indisponibilidade de bens até o efetivo trânsito em julgado.

De fato, jurisprudencialmente, conforme Recurso Especial 765.212/AC (BRASIL, 2022k1), foi debatido, de maneira pormenorizada, sobre a necessidade de haver elementos volitivos para configuração do ato de improbidade, bem como a especificação do tipo respectivo. No caso, considerou-se dolo genérico, ou seja, a vontade de realizar a conduta sem finalidade específica. Discutiu-se, também, sobre a necessidade de ocorrência de dano efetivo ao erário ou não.

Em julgamento realizado em 2 de março de 2010, que teve como Relator o Ministro Herman Benjamin, tratou-se de caso concreto sobre promoção pessoal em propaganda do governo, analisando-se dolo ou culpa e aplicação de sanções, bem como ressarcimento ao Estado do valor gasto com a conduta. O Tribunal de origem reconheceu ter havido promoção pessoal em propaganda governamental, porém não entendeu que ocorreu dolo, tendo a conduta sido considerada como mera irregularidade. Já o Superior Tribunal de Justiça considerou que a conduta amoldou-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 2022i1) e afrontou o art. 37, § 1º, da Constituição da República (BRASIL, 2022c1), que restringe a publicidade governamental a fins educacionais, informativos e de orientação social, vedando, de maneira absoluta, a promoção pessoal.

Para configuração dos atos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração, considerou-se que se dispensava a comprovação de dolo, no entanto, mesmo assim, concluiu-se pela importância da existência de dolo genérico, direto ou eventual para o reconhecimento da infração. Ainda, sobre a necessidade de haver o enriquecimento ilícito para configuração do ato ímprobo,

5. Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade.
6. No caso em tela, a promoção pessoal foi realizada por ato voluntário, desvirtuando a finalidade estrita da propaganda pública, a saber, a educação, a informação e a orientação social, o que é suficiente a evidenciar a imoralidade. Não constitui erro escusável ou irregularidade tolerável olvidar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida

no art. 37, § 1º, da Constituição da República.

7. O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade pela modalidade do art. 11. De toda sorte, houve prejuízo com o dispêndio de verba pública em propaganda irregular, impondo-se o ressarcimento da municipalidade. [...] (BRASIL, 2022k1).

Após dissidências jurisprudenciais a respeito do assunto, restou essa questão sedimentada pelo Tribunal da Cidadania, com entendimento divulgado no Periódico Eletrônico intitulado *Jurisprudência e Teses*, edição n. 38, de que seria necessário o dolo e, para a tipificação da infração prevista no artigo 10, seria necessária, no mínimo, a culpa<sup>19</sup>. Ainda, predominou-se a interpretação de que o ato de improbidade pode ocorrer independentemente de ter havido dano ao Erário, diante da eventual lesão aos princípios da Administração Pública.

Destaca-se, que, recentemente, com acórdão publicado em 24 de maio de 2022, em sede do REsp. 1926832/TO, se firmou o Tema Repetitivo 1108 (BRASIL, 2022h2) a respeito da discussão realizada sobre possibilidade de a existência de lei municipal que autoriza a contratação de servidor público sem a prévia aprovação em concurso público afastar o dolo genérico hábil para a configuração do ato de improbidade administrativa, com a seguinte tese:

A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública (BRASIL, 2022h2).

A discussão estabeleceu-se em virtude do disposto pelo artigo 37, II, da Constituição Federal (BRASIL, 2022c1), de que a investidura em cargos ou empregos públicos depende de prévia aprovação em concurso público. Conforme inciso IX, representam exceção a essa regra as contratações temporárias, as quais precisam ser autorizadas por meio de lei, desde que haja justificativa da necessidade temporária e excepcional da investidura de servidor em prol do interesse público. Dessa forma, se a lei local autoriza contratação que não seja temporária, dispensando-se o concurso público, constata-se inconstitucionalidade. A questão, assim, era avaliar se, além de referida ilegalidade, incidiria-se sobre a conduta a improbidade administrativa. Porém, a Corte destacou que, sem o elemento do dolo configurado, a conduta não seria de improbidade, e sim ilegalidade.

---

<sup>19</sup> É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 (que cobrem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2022g1).

A alteração feita pela Lei n. 14.230/21 (BRASIL, 2022k2) estabeleceu dolo específico para caracterização de ato de improbidade administrativa, o que reforça a tendência das discussões realizadas nesse sentido.

## 2.2 NATUREZA JURÍDICA

Sobre as sanções do ato de improbidade, outra controvérsia que, até o momento, prepondera é a relativa à sua natureza jurídica, se elas são de natureza civil, penal ou Direito Administrativo Sancionador (DAS). Nesse sentido, porém, Silveira (2022, p. 4) é categórico ao afirmar sobre a sua natureza cível, assim:

A atual Constituição Federal, em seu artigo 37, §4º também situou a persecução dos atos de improbidade administrativa na seara cível, tanto que após dispor sobre a matéria, resguardou a possibilidade de sua cumulação com a responsabilidade criminal, ao enfatizar “sem prejuízo da ação penal cabível”. Não fosse de natureza civil as sanções previstas, qual seria a razão do esclarecimento constante na parte final do dispositivo?

Tal discussão veio a calhar principalmente diante da celeuma sobre possibilidade de haver *bis in idem* aos agentes políticos, que também respondem por seus atos nos termos do artigo 85 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n. 1.079/50 (BRASIL, 2022c3), que define os crimes de responsabilidade.

Destarte, por meio da Petição 3.923/SP<sup>20</sup>, decidiu-se que os agentes políticos estão

---

<sup>20</sup> “EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de *bis in idem*; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de *contraditio in terminis*. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar. 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o

sujeitos à LIA, sem direito a foro especial, bem como aos crimes de responsabilidade, justamente porque cada diploma legal trata de uma área diferente do direito incidente (BRASIL, 2022i2).

Quanto à incidência da área do mencionado DAS, Grotti e Oliveira (2022) apontam a Lei de Improbidade Administrativa como precursora do crescimento de tal campo do Direito, em decorrência da aplicação de suas severas penalidades, além da LAC (BRASIL, 2022c). Os autores sustentam que

[...] a lei em exame não tem natureza penal, muito menos de Direito Civil; o seu regime jurídico é o do Direito Administrativo Sancionador, com interface periférica com outros ramos jurídicos. Assim, sua aplicação deverá observar as garantias e princípios do regime jurídico-constitucional do Direito Administrativo Sancionador, sob pena de alguns de seus dispositivos padecerem de inconstitucionalidade (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 14).

Tal confusão não deixa de ser razoável, pois, conforme expõe Fazzio Júnior (2015), os atos de improbidade administrativa não constituem matéria monopolizada pelo Direito Administrativo, uma vez que os preceitos da LIA envolvem conceitos de outras áreas do Direito, sendo um “agregado normativo” direcionado à tutela do direito difuso da probidade administrativa, à integridade do patrimônio público.

Na seara jurisprudencial, entendeu-se que a área incidente à improbidade administrativa era referente ao denominado “Direito Administrativo Sancionador (DAS)”<sup>21</sup>, o qual permite o influxo dos princípios penais, principalmente no tocante à necessidade do elemento subjetivo de culpa grave ou de dolo para tipificação do ato como de improbidade e não outra ilegalidade.

No entanto, conforme se posicionaram Garcia e Alves (2017, p. 624-6), tem-se que

Não custa lembrar que a sistematização, enquanto disciplina autônoma, do “direito administrativo sancionador” ou do “direito sancionador administrativo”, foi proficuamente oferecida pelos juristas espanhóis. Tal certamente foi influenciado pelo teor do art. 25, 3, da Constituição espanhola de 1978, verbis: “la Administración civil no podrá imponer sanciones que,

---

prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem” (BRASIL, 2022i2).

<sup>21</sup> O julgamento do Recurso Especial 765.212/AC foi importante precedente acerca da aplicação do Direito Administrativo Sancionador, analisando-se a conduta tida como ímproba, qual seja, de realização de promoção pessoal de Ex-Prefeito do Município de Senador Guiomar/AC, por meio de propaganda pública, desvirtuando a sua finalidade de propagação da educação, informação e orientação social, evidenciando-se a imoralidade. Entendeu-se que, pelo sistema de proteção, a moralidade ser do Direito Administrativo Sancionador, é possível a aplicação da lógica penal, incidindo-se o princípio da culpabilidade, “segundo o qual a punição de qualquer pessoa depende da atuação com dolo ou culpa” (BRASIL, 2022k1).

directa o subsidiariamente, impliquem privación de libertad”. Na medida em que a própria ordem constitucional reconheceu, expressamente, a possibilidade de a Administração impor sanções, era imprescindível identificar as bases em que tal se daria.

Por seu turno, o jurista espanhol Nieto (2018, p. 24-5), expoente nas discussões sobre o tema, aponta que o DAS decorre do próprio Direito Penal e não do Direito público estatal, sublinhando, inclusive, problemáticas discutidas acerca da própria dogmática de tal segmento jurídico, pois se o instituto decorre do Direito Penal, o foco está nas garantias dos “derechos del inculpado”, sendo que o Direito público estatal coloca, como foco central, a proteção dos interesses gerais e coletivos.

Além disso, Nieto (2018) sustenta que o DAS faz parte do *ius puniendi* do Estado, juntamente com os Tribunais do Direito Penal, dessarte tanto a esfera administrativa quanto a judicial fazem parte da jurisdição estatal. Assim, Nieto (2018, p. 24) preleciona: “[...] *la potestad sancionadora de la Administración forma parte, junto com la potestad penal de los Tribunales, de un ‘ius puniendi’ superior del Estado, que además es único, de tal manera que aquéllas nos son sino simples manifestaciones concretas de éste*”<sup>22</sup>.

Porém, desde a instauração da República, o sistema em voga é o da jurisdição única; ou seja, sob a influência do modelo de Direito Público Norte-Americano, para o deslinde das questões afetas à Administração, o controle jurisdicional é realizado somente pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, Meirelles (2020, p. 54) ensina que a Federação Norte-Americana é que mais conserva o chamado sistema de jurisdição única (*judicial control; rule of law*), citando a obra intitulada *Introduction to the Study of Law of the Constitution de 1885*, de autoria de Albert Venn Dicey (1885), que estabelece a submissão de todos à jurisdição da chamada justiça ordinária, cujo campo de ação é o da legislação, mencionando que “Toda controvérsia, litígio ou questão entre particular e a Administração re-solve-se perante o Poder Judiciário, que é o único competente para proferir decisões com autoridade final e conclusiva”.

Dinamarco, Badaró e Lopes (2020), sobre o sistema da jurisdição na brasileira, explicam inexistir o contencioso administrativo, caracterizado como um sistema de órgãos verdadeiramente jurisdicionais. Os tribunais administrativos são somente administrativos, sem função jurisdicional, sendo suas decisões sujeitas à revisão do Poder Judiciário.

---

<sup>22</sup> “O poder sancionatório da Administração insere-se, juntamente com o poder penal dos Tribunais, com um *ius puniendi* superior do Estado, também ele único, de modo que não são apenas manifestações concretas dele” (tradução nossa).

O fundamento decorre do artigo 92 da Constituição Federal, o qual dispõe que a jurisdição é exercida por juízes integrantes do Poder Judiciário, a partir de um rol taxativo. Portanto, dizer que a área incidente à improbidade administrativa é a do DAS, se for o que este significa em sua origem, é admitir que existe mais de um controle jurisdicional no Brasil, o que não é verdade, como já mencionado.

Ainda, conforme também já apontado, a própria Constituição delimitou que a persecução, no ponto de vista da improbidade, é pertencente à esfera cível. Além disso, o DAS, em sua origem, segundo Nieto (2018) conceitua, pertence à área do Direito Penal, o que aqui no Brasil também não procede.

Já Freire (2019, p. 80) afirma que a sanção por improbidade administrativa não seria nem do DAS nem do Direito Penal:

Embora os atos de improbidade ocorram geralmente no exercício de função administrativa (a Lei de Improbidade Administrativa não restringe), a apuração desse fato e a aplicação das respectivas sanções são realizadas pelo Poder Judiciário, no exercício de função jurisdicional. Logo, o regime não é de Direito Administrativo Sancionador. Por outro lado, também não se trata de Direito Penal, já que ela não envolve penas privativas de liberdade, embora as sanções por ato de improbidade sejam bastante severas. Que regime deve ser aplicado aqui? O mesmo vale para a sanção de dissolução de pessoa jurídica, prevista na Lei Anticorrupção. Não é Direito Penal, que apenas pune pessoas naturais. Como já mencionado, não há a responsabilidade penal das pessoas jurídicas. Qual o regime a ser aplicado à sanção de dissolução de sociedade – a ser imposta pelo Poder Judiciário? O mesmo do Direito Penal? Afinal, essa sanção é a “pena de morte” da pessoa jurídica e, a depender do tamanho da sociedade empresária, pode gerar um grande prejuízo social.

A observação de Freire (2019) retrotranscrita diz bastante a respeito do presente trabalho, pois faz menção às sanções da improbidade administrativa, bem como da LAC, quando menciona que a pena de dissolução da sociedade é verdadeiramente pena de morte da pessoa jurídica, trazendo grande prejuízo social.

Portanto, o que se pode concluir é que a natureza de tais sanções é do direito civil em seu sentido mais amplo, como ensinam Dinamarco, Badaró e Lopes (2020, p. 272): “A expressão jurisdição civil é, ali, empregada em sentido bastante amplo, abrangendo toda a jurisdição não-penal”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Eles ainda sustentam: “Em todo processo as atividades jurisdicionais têm por objeto uma pretensão. Essa pretensão, porém, varia de natureza, conforme o direito objetivo material em que se fundamenta. Há, assim, causas penais, civis, comerciais, administrativas, tributárias, trabalhistas etc. Com base nisso é comum dividir-se o exercício da jurisdição entre os juízes de determinado país, dando a uns a competência para apreciar as pretensões de natureza penal e a outros, as demais. Fala-se assim em jurisdição penal (causas penais, pretensões

### 2.3 INDISPONIBILIDADE LIMINAR DE BENS EM VIRTUDE DE “MEROS INDÍCIOS” E “NORMAS EM BRANCO” – TUTELA DE EVIDÊNCIA

Por meio da letra da LIA anterior às modificações provenientes da Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), a petição inicial da improbidade poderia ser recebida e processada, mesmo que houvesse meros “indícios” da improbidade, e, liminarmente, era comum a determinação de indisponibilização de bens dos acusados<sup>24</sup> em quantias importantes, ao se tratar de obras públicas envolvidas e de valor referente a essas.

Ressalta-se, ainda, que a concessão da decisão liminar de indisponibilidade decorria de mera tutela de evidência, utilizando-se da sistemática do sequestro de bens, já que não se exigia o requisito da urgência. Tal entendimento foi assentado por meio do Tema Repetitivo 701 do Superior Tribunal de Justiça, com a seguinte tese firmada:

É possível a decretação da indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro (BRASIL, 2022d2).

A delimitação do julgado do REsp Repetitivo 1366721/BA foi clara, neste sentido:

[...] percebe-se que o sistema da Lei de Improbidade Administrativa admitiu, expressamente, a tutela de evidência. O disposto no art. 7º da aludida legislação, em nenhum momento, exige o requisito da urgência, reclamando, apenas, para o cabimento da medida, a demonstração, numa cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou ensejou enriquecimento ilícito.

[...]

Inegável, pois, que a medida cautelar instituída pela Lei de Improbidade Administrativa apresenta-se com caráter especial - que realça a necessidade de segurança jurídica, não estando submetida, por essa razão, à compreensão geral das cautelares, sob pena de serem suplantados os próprios propósitos da tutela a ser alcançada pela ação de improbidade administrativa (BRASIL,

---

punitivas) e jurisdição civil (por exclusão, causas e pretensões não-penais)” (DINAMARCO; BADARÓ; LOPES, 2020, p. 272).

<sup>24</sup> Texto do artigo 16 anteriormente vigente:

“Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais” (BRASIL, 2022i1

2022d2, p. 31).

A referida possibilidade demonstrava o quão desproporcional era o sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, já que, ao acusar agentes públicos e particulares de terem praticado a conduta ímproba, além de restarem estigmatizados como desonestos, não confiáveis, impunha a probabilidade de os agentes responderem com seus bens, de forma liminar.

Nessa toada, observa-se alguns casos práticos, por meio de simples pesquisa jurisprudencial nos *sites* de Tribunais, nos anos de 2004, 2009 e 2010, conforme se passa a registrar. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por intermédio do acórdão de julgamento do Agravo de Instrumento 1.0704.09.139339-4/003 (BRASIL, 2022g2), tendo como Relator o Desembargador Moreira Diniz, em decisão datada de 8 de julho de 2010, entendeu que a medida liminar de indisponibilidade de bens se impunha, no bojo dos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, sem necessidade de comprovação de dilapidação dos bens por parte dos acusados, por não ser exigência prevista em lei, tendo limitação de valor de bloqueio tão somente o valor das obras em questão. Tal entendimento se materializou assim:

O deferimento de liminar de indisponibilidade de bens no bojo de ação civil pública por ato de improbidade administrativa independente da prévia oitiva do réu encontra previsão no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, e no artigo 7º, da lei 8.429/92, e se recomenda quando o juiz reconhece, em exame preliminar, a existência de fundados indícios do ato ímprobo, causador de enriquecimento ilícito ou de prejuízo ao erário público - A indisponibilidade de bens de uma empresa no curso da ação de improbidade não pode ser absoluta, sendo recomendável a liberação dos valores necessários ao cumprimento de suas obrigações, para que não tenha suas atividades inviabilizadas e fique sujeita à falência - Os bens existentes anteriormente à prática dos supostos atos de improbidade administrativa também são abrangidos pela decretação de indisponibilidade, porque não há restrição na lei 8.429/92, e porque o objetivo da medida é garantir uma futura e provável obrigação de reparação de danos, de forma que pouco importa o momento em que os bens foram adquiridos pelo réu (BRASIL, 2022g2).

Ainda que conste a preocupação com a limitação do valor de restrição do patrimônio da pessoa jurídica em questão sob o pretexto de se acautelar sobre eventual inviabilização da atividade empresarial, e sujeitá-la à falência, fato é que a aplicação dessa

medida, sem qualquer justificativa de insolvência ou dilapidação do patrimônio, fere o princípio da preservação da empresa<sup>25</sup>.

Verifica-se, em outro caso concreto também advindo de pesquisa aleatória de jurisprudência, coletado no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, no Agravo de Instrumento registrado sob o n. 45901 BA 2007.01.00.045901-4 (BRASIL, 2022n3), julgado no ano de 2009, o entendimento era de que, diante da existência de “indícios suficientes da existência de atos de improbidade administrativa”, haveria o recebimento da inicial, lembrando que, até a modificação atual da LIA, o sistema processual operava-se com distribuição da inicial, defesa prévia, admissibilidade ou não da ação, para, posteriormente, seguir-se com o processamento de mérito dos autos. Destarte, constou na ementa de julgamento que

II - A Lei de Improbidade Administrativa, na fase de admissibilidade da ação, exige do Juízo maior rigor nos fundamentos não para aceitar, mas para rejeitar a ação. Não é ela admitida em três hipóteses: se convencido o Juiz da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. Caso o magistrado, nessa fase preliminar, mediante juízo prévio de delibação, não verifica a presença de nenhuma dessas hipóteses, tem de receber a inicial e dar regular prosseguimento ao feito. Durante a instrução é que emergirá do conjunto fático-probatório a verdade dos fatos, ensejando decisão hígida e lastreada em profundo exercício cognitivo. III - "A expressão "indícios suficientes", utilizada no art. 17, § 6º, da Lei 8.429/92, diz o que diz, isto é, para que o juiz dê prosseguimento à ação de improbidade administrativa não se exige que, com a inicial, o autor junte "prova suficiente" à condenação, já que, do contrário, esvaziar-se-ia por completo a instrução judicial, transformada que seria em exercício dispensável de duplicação e (re) produção de prova já existente." AGA 730230, 2ª Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJ de 07.02.2008, p. 1). (BRASIL, 2022n3, p. 203).

Ou seja, sempre houve maior propensão para aceitar a Ação de Improbidade Administrativa do que para rejeitá-la. Ainda, nessa ementa, restou a previsão, de forma

---

<sup>25</sup> O referido entendimento já era o de 2004, verificando-se, aleatoriamente, jurisprudência do TJPR: “DECISÃO: ACORDAM os Desembargadores integrantes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em dar provimento parcial ao recurso, para limitar a indisponibilidade de bens do agravado nos termos do voto proferido. EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INDISPONIBILIDADE DOS BENS - ADMISSIBILIDADE - REDUÇÃO AO LIMITE CORRESPONDENTE AO VALOR DO PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO, ACRESCIDO DAS COMINAÇÕES LEGAIS - RECURSO PROVIDO PARCIALMENTE - DECISÃO UNÂNIME - O decreto liminar de indisponibilidade de bens, visando a garantia de efeito útil do processo, na hipótese de condenação dos responsáveis pelos danos causados ao erário municipal por atos de improbidade administrativa, constitui ato legal e legítimo - A indisponibilidade dos bens dos requeridos deve ser reduzida ao limite correspondente ao valor integral do prejuízo causado ao erário, acrescido das demais cominações legais, inclusive a multa e os ônus da sucumbência, em caso de procedência da ação” (BRASIL, 2022f2).

expressa, calcada em entendimento do STF de 2008, de que era possível que o juiz desse prosseguimento à ação, mesmo sem a comprovação das imputações alegadas, pois era compreendido que o colhimento de provas se daria na fase de instrução processual.

A respeito da probabilidade de determinação de indisponibilidade de bens, o que se exigia era a demonstração do fundado receio de lesão grave ou de difícil reparação, bem como de perigo da demora. E destaca-se que, no caso concreto, houve a quebra do sigilo bancário da pessoa jurídica envolvida, fundamento de que as investigações acerca de “fundados indícios” de prática de atos de improbidade administrativa são matéria de “relevante interesse público”, motivo pelo qual haveria possibilidade de se relativizar o direito à intimidade e à vida privada<sup>26</sup>. Portanto, medidas tão graves e que comprometiam a saúde econômica dos investigados eram concedidas sob a justificativa de a probidade ser matéria de relevante interesse público, tornando-se, dessa forma, temerárias a atividade pública dos gestores e a prestação de serviços públicos das pessoas jurídicas.

Santos (2022, p. 345), por meio de sua obra intitulada *Direito Administrativo do Medo*, faz relevantes considerações acerca de como a disfuncionalidade do controle externo dos atos dos agentes públicos no ordenamento jurídico brasileiro aumenta o risco de esses responderem a ações com sua liberdade, seu patrimônio e seu cargo pelas suas atividades.

Em relação às disfunções nas ações de improbidade, Santos (2022, p. 169) afirma:

As disfunções nas ações de improbidade têm sua origem em aspectos já analisados neste livro, notadamente no viés ideológico que norteia sua aplicação e também na equivocada aplicação da teoria dos princípios no Brasil. Mas os problemas das ações de improbidade que nos interessam dizem respeito a aspectos ainda não de todo superados, mal superados ou mesmo insuperáveis da Lei 8.429/92 (mesmo com a nova redação da Lei 14.230/2021, notadamente: i) o conceito de improbidade administrativa, ii) os tipos abertos da Lei de Improbidade Administrativa; iii) dolo nas ações de improbidade; e iv) proporcionalidade na aplicação das sanções.

---

<sup>26</sup> “IV - Afigura-se inafastável a demonstração objetiva do *periculum in mora* para decretação da medida acautelatória de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade administrativa. A configuração do risco dá-se, como expresso no art. 798 do CPC, “quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação”. Logo, a indisponibilidade de bens não pode ser consequência automática da propositura da ação de improbidade administrativa. O perigo da demora, assim, não pode ser presumido. Precedentes desta Corte. V - O direito ao sigilo bancário, a despeito de compor as garantias fundamentais à intimidade e vida privada (CF, art. 5º, inciso X), é relativo. Permite-se seu rompimento na hipótese de relevante interesse público, como no caso de legítima necessidade de aprofundamento das investigações acerca de fundados indícios de prática de atos de improbidade administrativa imputados a agentes públicos ou terceiros. VI - Agravo parcialmente provido, para afastar, apenas, a indisponibilidade dos bens do agravante” (BRASIL, 2022n3, p. 203).

Igualmente, Santos (2022) menciona que a Lei de Improbidade é tida como instrumento de “caça aos ímprobos”, tal qual a medieval “caça às bruxas”. Nesse sentido, tais disfuncionalidades ocorriam no afã de se reprimirem todas as hipóteses possíveis de condutas ímprobos, ainda que não expressamente estabelecidas pela LIA, para não incorrerem em impunidade.

Tal raciocínio, portanto, remete à situação das “normas em branco” existentes no sistema de responsabilização do ato de improbidade administrativa, que persiste, mesmo com as últimas alterações da LIA.

Nesse sentido, Osório (2022, p. 269) faz as seguintes considerações:

Resulta clara a possibilidade de uso de normas em branco, cujos preceitos primários são incompletos, carentes de uma integração normativa, em matéria de Direito Administrativo Sancionador, até porque tal técnica não constitui novidade nos sistemas punitivos comparados e nacional. Porém, os limites e as fronteiras entre o permitido e o vedado, nesse terreno, são flexíveis, dependendo dos valores ou bens jurídicos em perspectiva, além da natureza das relações submetidas ao império estatal.

Portanto, Osório (2022) entende que, por ser da área do DAS e, ainda, pelo fato de as punições da improbidade não serem restritivas da liberdade dos agentes ímprobos – sejam públicos, sejam particulares –, é viável o sistema de normas com preceitos primários incompletos, sendo os seus limites flexíveis.

No entanto, as punições que são trazidas pela LIA, ou melhor, que são regulamentadas por essa lei e provenientes do texto constitucional, quais sejam, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, são de extrema severidade, como mencionado, sobre o que ora se passa a discutir.

## 2.4 SANÇÕES DE SEVERIDADE EXTREMA

A suspensão dos direitos políticos se consubstancia em hipótese incidente também para quem foi condenado por crime em decisão transitada em julgado, conforme prevê o artigo 15 da Constituição da República (BRASIL, 2022c1).

Há, conforme Coelho e Silva (2019, p. 109),

De se ressaltar que o atingimento de direitos políticos de forma irracional e ilimitada estaria, evidentemente divorciado de todo arcabouço de uma Constituição que materializa a antítese ao autoritarismo e que, assim, assegura a participação cidadã.

Aqui se coloca a questão crucial, respeitante à compreensão constitucionalmente adequada da improbidade administrativa como causa da suspensão dos direitos políticos.

A perda de função pública se refere à intenção de afastar o agente público desonesto de seu cargo. No entanto, sempre houve discussão doutrinária a respeito desse assunto, já que fica o questionamento: no caso de afastamento de agente político eleito, o afastamento importaria em afronta à vontade popular?

Garcia (2017, p. 676) entende que,

Com efeito, a escolha popular permite que o agente desempenhe uma função de natureza eminentemente lícita e cujas diretrizes de atuação foram traçadas pelo ordenamento jurídico. Diantanciando-se da licitude e rompendo o elo de encadeamento lógico que deve existir entre o mandato outorgado e a função a ser exercida, dissolve-se a legitimidade auferida pelo agente com a eleição, o que, a exemplo do que se verifica em qualquer país democrático, permite ao Poder Judiciário a recomposição da ordem jurídica lesada.

Por todas essas inconsistências que traziam insegurança jurídica aos envolvidos na gestão pública, havia desestímulo ao agente público e ao particular para avançar ou subsidiar contratação com a administração pública

Em relação ao agente particular, necessário é de se fazer destaque à sanção de proibição de contratação com o Poder Público. Garcia (2017) explica que a proibição abrangerá todos os contratos passíveis de serem firmados com o Poder Público, implicando, outrossim, a participação em licitação, conforme o artigo 87 da Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 2022d3).

Sobre esse aspecto, observa-se a redação do artigo 88 da Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 2022d3) (que será revogada pela Lei n. 14.133/2021 (BRASIL, 2022e3), conforme seu artigo 193, II, após decorridos dois anos da publicação oficial desta Lei), que determina que as sanções previstas nos incisos III e IV – quais sejam, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratação com a Administração por prazo não superior a dois anos e a declaração de inidoneidade para licitar ou para estabelecer contrato com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação – poderão ser aplicadas às empresas que tenham sofrido condenação definitiva, por meio de dolo, fraude fiscal. Também, poderão ser aplicadas àquelas que tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação e que não demonstrem possuir idoneidade para contratação com a Administração.

Assim, a punição decorrente de improbidade resvala diretamente para sanções da Lei de Licitações, sendo que o período em que vigorará a referida sanção de não contratação com

o Poder Público variava entre três e dez anos na LIA anteriormente vigente.

Destaca-se, porém, que a Lei de Licitações n. 14.133/2021 (BRASIL, 2022e3), seguindo-se o que já estava estabelecido nos incisos III e IV do artigo 87<sup>27</sup> da Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 2022d3), determina, por meio de seu artigo 14, III, que não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente, a pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe fora imposta. Sobre o referido impedimento, Oliveira (2021, p. 65) menciona que

O artigo 14, III, da nova Lei veda a participação de pessoa física ou jurídica que, no momento do certame, esteja impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção administrativa. A hipótese possui vinculação com as sanções de “impedimento de licitar e contratar” e de “declaração de inidoneidade para licitar ou contratar”. De acordo com o novo diploma legal, enquanto a sanção de “impedimento de licitar” restringe-se ao ente sancionador, a “declaração de inidoneidade” abrange a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, forma do art 156, III, IV, §§ 4º e 5º, da nova Lei de Licitações.

Observa-se que o impedimento de contratação também poderá advir de decisão deliberada na esfera administrativa. Dessa forma, independentemente de a pessoa jurídica responder efetivamente em ação judicial respectiva, na esfera administrativa, pode já ter sofrido sanção de proibição de contratação com o Poder Público.

Nessa toada, importante é mencionar que a proibição da contratação pública representa verdadeira sentença de morte da pessoa jurídica em questão, configurando risco da subsistência desta, pois que, assim operando, se veta o ponto central de seu objeto social<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> “Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

[...]

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação” (BRASIL, 2022d3, art. 109, inciso III).

<sup>28</sup> Nesse sentido: “Examinando a querela no ponto da sanção, pelo princípio da proporcionalidade, não me parece razoável que uma empresa com a CBPO, mesmo tendo cometido grave infração contratual que a torna ímproba, venha a ter decretada sentença de morte. Sim, porque nenhuma empresa de grande porte resistirá a ficar por cinco anos sem contratar com o serviço público em toda e qualquer unidade da Federação” (BRASIL, 2022o3).

Sob esse argumento, o Ministro Luiz Fux, em seu voto vencido nos autos do Recurso Especial 827.445/SP, datado de 2 de fevereiro de 2010 (BRASIL, 2022p3), partilha de entendimento no mesmo sentido – qual seja, de que a pena de interdição de participação em licitação inviabiliza a manutenção das atividades empresariais –, assim se posicionando:

[...] A moralidade administrativa e a razoabilidade no atuar da Administração e do sancionamento das condutas ímprobas reclamam exemplaridade que encontra limite na exasperação a qual, a pretexto de interditar participação em licitações, impõe um espectro tão extenso à punição, que inviabiliza as atividades empresariais, resultado na morte civil da empresa, fato que implica a redução da parte inoficiosa da sanção. 17. Empresas que têm como objeto social os serviços ora acoimados de ilegal, bem como sede no Município onde ocorreram os fatos e, que pela sua extensão geográfica, consubstanciada, por is só, área maior do que a de Estados territorial e populacionalmente expressivos, de forma a que a interdição empresarial conduz a inviabilidade da subsistência da pessoa jurídica, impondo que a sanção às mesmas impostas sejam concretizadas com o perpasso pelo cânone da razoabilidade. 18. A sanção remanescente que interdita às empresas a participação em licitações em geral acarreta a morte civil das pessoas jurídicas (BRASIL, 2022p3).

No entanto, a referida situação não somente prejudica as pessoas jurídicas apenadas, mas também, de modo reflexo, seus empregados, as cadeias de produção e o próprio Poder Público, pois, diante do número elevado de sociedades proibidas de contratação pública, como Accioly (2017, p. 30) destaca, “importantes necessidades infraestruturais do país podem acabar desatendidas ou, então, tornarem-se muito mais custosas aos cofres público”. Além disso, não raro, tais sociedades recorrem ao Poder Judiciário para que tal proibição seja suspensa, no sentido de conseguirem continuar com suas atividades empresárias. Dessa forma, poder exercer serviços públicos se torna uma grande luta.

Outro ponto que merece realce concerne ao fato de que as proibições administrativas são registradas no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) na *internet*, ficando fácil a constatação de quais pessoas jurídicas não poderão mais participar de certames públicos.

Ademais, Garcia menciona (2017) que o ímprobo não poderá receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, em prazo a ser definido conforme a natureza do ato de improbidade praticado.

Destaca-se, por fim, que o artigo 12 da LIA previa expressamente, e ainda prevê, que, independentemente das sanções a serem aplicadas pela sua sistemática, poderão incidir sobre as sociedades empresárias, as de natureza penal, civis e administrativa.

## 2.5 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS ADEQUADOS PARA DOSIMETRIA DAS PENALIDADES E APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não estejam estabelecidos no texto contitucional, no tocante aos princípios da Administração Pública, estão contemplados na Lei do Processo Administrativo Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 2022f3), parágrafo único, VI, artigo 2<sup>o</sup><sup>29</sup>. E o sentido da necessidade do atendimento de tais princípios é mais bem tangenciar os contornos da discricionariedade.

Di Pietro (2019, p. 108) registra que,

Embora a Lei n° 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.

Portanto, para Di Pietro (2019), a proporcionalidade está contida na razoabilidade, sendo necessário que não haja critérios pessoais do agente, tampouco o texto literal da lei, analisando-se casuisticamente a situação ensejadora do julgamento.

Por seu turno, Oliveira e Silveira (2015, p. 9) asseveram que o STF equipara, conceitualmente, os referidos princípios, “encarando-os como faces de uma mesma moeda”, e prelecionam:

Todavia, há que se deixar claro, de plano, que as diferenças existem e são substanciais. Nos limites dessas reflexões, é possível apontar ao menos dois eixos que permitem elaborar essa distinção: a) o primeiro, no que tange à origem histórica de cada um desses mecanismos jurídicos; b) o segundo, em razão de algo que podemos enunciar como “grau de desenvolvimento analítico”.

[...]

---

<sup>29</sup> “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...] VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (BRASIL, 2022f3).

A razoabilidade seria, assim, uma pauta genérica que afastaria – em casos concretos – disposições normativas que se mostrariam ali injustificadas ou despropositadas; a proporcionalidade, por seu turno, apareceria como uma estrutura racionalmente definida e com um procedimento que se pretende controlável publicamente.

Em relação à forma de aplicação das sanções da improbidade administrativa, considerando-se que não constavam critérios objetivos de aplicabilidade<sup>30</sup>, sendo permitida a aplicação delas de forma cumulativa ou isolada, não raro, na jurisprudência, aponta-se a necessidade de o julgador se utilizar de tais princípios.

No mesmo sentido, Soares e Souza (2018, p. 668) afirmam, a respeito da aplicação de tais princípios para a dosimetria das penalidades nas ações de Improbidade Administrativa, que é:

Imperioso ressaltar que a Dosimetria das sanções não advém da lei e sim do princípio da proporcionalidade que deve nortear toda a atividade do Estado. Tal princípio colabora para a redução da imputação de penas arbitrárias e de abusos por parte da autoridade julgadora. Por outro lado, o aplicador da lei deve se utilizar do princípio da ponderação, respaldar sua decisão em provas robustas, podendo tanto abrandar ou aumentar a pena, como também isentar o acusado da sanção. Muitos magistrados nem fazem, ou até fazem, de forma consciente, ideia dos danos que causam ao penalizado que, por vezes, é inocente. O ônus causado ao agente penalizado de forma arbitrária é de cunho irreversível.

Sobre a ponderação mencionada, no entanto, importante é destacar a crítica

---

<sup>30</sup> “Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente” (BRASIL, 202211).

realizada por Oliveira e Silveira (2015, p. 15) de que há de se ter cuidado com a forma de aplicação da ponderação, para também não ocorrer subjetivismos dos julgadores, os quais assim se posicionam:

Em suma, há que se ter presente que a Jurisprudência dos valores produziu um tipo de discurso metodológico que, ainda hoje, faz parte de nossa doutrina e jurisprudência. A ideia de ponderação e proporcionalidade é oriunda dessa experiência. As críticas que são feitas aos partidários da valoração passam pelo excesso de subjetivismo que existe na ideia de valores (que estão a depender do sujeito que os conhece e os articula) chegando às acusações de irracionalidade a que o procedimento da ponderação submete o direito.

Como exemplo, pode-se citar o caso concreto da Apelação Cível julgada no TJ-CE, de n. 0001476-92.2011.8.06.0148 (BRASIL, 2022q3), pelo Desembargador Relator Paulo Francisco Banhos Ponte, em 3 de junho de 2019. O recurso foi interposto para anular a sentença que julgou duas Ações Cíveis Públicas que tratavam de ato de improbidade administrativa, visando à condenação dos réus em decorrência de inúmeras irregularidades perpetradas enquanto gestores públicos do município de Poranga, entre os anos de 2005 e 2007. Na sentença, houve condenação do ex-prefeito municipal, de quatro ex-secretários municipais e do ex-contador do município, incidindo punições da LIA, sem, contudo, ter ocorrido prova do ato de improbidade administrativa, tampouco de dano ao erário.

Alegou-se, na Apelação, cerceamento de defesa, pois sequer ocorreu a intimação dos réus para apresentarem suas alegações finais. Mais grave ainda, foi o fato de o julgador não ter indicado quais tipos de improbidade teriam sido perpetrados, com indicação genérica da conduta dos acusados fundamentada nos arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429/92 (BRASIL, 2022i1), sendo que tais artigos dispõem acerca de numerosas hipóteses de improbidade.

Nesse sentido, constou na ementa do julgamento o seguinte:

É importante para o réu saber ao certo daquilo que foi acusado e, sobretudo, pelo que foi condenado. Pensar ao contrário, importaria em cerceamento de defesa, afinal qualquer indivíduo somente poderá exercer uma defesa efetiva, quando sabe de forma indene de dúvidas do que acusado. 5. As punições descritas na norma (art. 12, da Lei 8.429/92) são severas, merecendo atuação cautelosa do aplicador, com vistas a evitar situações de **desequilíbrio e desproporção** caso aplicadas as sanções indistintamente, sem que se leve em conta o caso concreto em suas circunstâncias e nuances. 6. Não se mostra acertada a condenação dos réus sem que seja efetivamente especificada a conduta por eles desempenhada e, também, apresentado o tipo legal em que se encontre descrita a conduta vedada, nos termos da Lei 8.429/92. A esse respeito, a Carta Magna chancela o denominado princípio do devido processo legal. [...] Assim, a ausência de oportunidade às partes de apresentação de

alegações finais, mostra-se suficiente para reforçar a nulidade do julgado, diante de mais uma violação ao direito de defesa dos réus. 8. Recursos conhecidos e providos para tornar nula a sentença recorrida, determinando o retorno dos autos ao Juízo de origem. [...] (BRASIL, 2022q3, p. 2, grifo nosso).

Dessa forma, pelo julgado, é claro de se evidenciar que, ao se aplicar o raciocínio do que é equilibrado e proporcional, chega-se à conclusão de que a persecução da improbidade administrativa não pode ser priorizada em detrimento do devido processo legal, da dignidade da pessoa humana, da função social da empresa, do princípio da preservação da empresa, dentre outros.

Porto Alegre (2022) tece severas críticas de como a avides punitiva da improbidade administrativa resvala para o prejuízo da economia, negando-se a força que as sociedades e seus respectivos negócios exercem sobre uma determinada comunidade.

Ainda, o referido autor menciona que, em trinta anos de vigência da LIA, duas consequências foram trazidas, quais sejam, um protagonismo ao Ministério Público, o qual poderia pedir a responsabilização do agente sem análise subjetiva, e um crescente temor por parte dos agentes públicos e privados da aplicação dessa lei de maneira implacável (PORTO ALEGRE, 2022).

Nessa toada, importante é fazer destaque para a obrigatoriedade do Ministério Público de requerer, em juízo, a decretação do sequestro dos bens do agente ou de terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, conforme texto anterior do artigo 16 da LIA, atualmente revogado pelas novas alterações trazidas pela Lei n. 14.230/21 (BRASIL, 2022k2). Tal lei realizou modificações nesse aspecto, estabelecendo maiores critérios para acusação de improbidade, bem como para a forma pela qual devem ser construídas as sentenças de condenação. No entanto, Santos (2022) assevera que não houve correlação eficiente entre o tipo de ato de improbidade cometido e a respectiva sanção, continuando a deixar ao julgador a tarefa de aplicação, sem que haja segurança jurídica aos agentes que participam, direta ou indiretamente, da gestão pública.

## 2.6 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Com o passar dos anos, a redação original da LIA foi alterada pela Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2022a3), incluindo o anterior § 1º do artigo 17,

permitindo a celebração de acordos de não persecução cível<sup>31</sup>. Essa alteração foi feita após a Lei n. 13.655/2018 (BRASIL, 2022b3), responsável pela inclusão das Normas do Direito Brasileiro à Lei de Introdução (BRASIL, 2022r3), em seu artigo 26, o que se segue:

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.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO).

À época, já era permitido o acordo de leniência trazido pela LAC (BRASIL, 2022c), o que não ocorria se a conduta fosse tipificada como de improbidade pela LIA. Porém, não havia qualquer outra menção que não a seguinte, conforme artigo 17, § 1º: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”. Portanto, o próprio ordenamento jurídico carecia, então, de maior detalhamento, a garantir segurança jurídica para adequada composição.

Diante de tais inseguranças trazidas pela lei até então vigente, gerou-se grande expectativa em torno do Projeto de Lei n. 10.887/2018 (BRASIL, 2022k), para que houvesse alguma modificação significativa, no sentido de se obter definição clara dos critérios para configuração do ato em questão como ímprobo, sendo promulgada a Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), que alterou substancialmente a LIA (BRASIL, 2022i1).

---

<sup>31</sup> No Capítulo 6 será mais bem explorado escorço a respeito da inserção na LIA da possibilidade de se firmar o acordo de não persecução cível.

### **3 OBJETIVOS DO PROJETO DE LEI N. 2.501/21 E PRINCIPAIS MUDANÇAS DA LIA PELA LEI N. 14.230/2021**

Este capítulo visa a trabalhar os objetivos do Projeto de Lei n. 2.501/21 e as principais mudanças da LIA pela Lei n. 14.230/2021. Para tanto, abordar-se-ão as justificativas do PL 10.887/2018; o elemento volitivo – dolo e prazos prescricionais –, com foco na discussão sobre retroatividade (ARE 843989); a aplicação dos princípios constitucionais do DAS; o detalhamento dos sujeitos ativos particulares; a tipificação do ato como improbidade e ilegalidade; os dispositivos acerca da manutenção das atividades empresariais e inclusão no CEIS; o detalhamento da petição inicial e não obrigatoriedade de pedido de sequestro de bens; o acordo de não persecução cível; e as principais sanções – proibição de contratar com o poder público e indisponibilidade de bens como tutela de urgência.

#### **3.1 JUSTIFICATIVAS DO PL N. 10.887/2018**

A Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 (BRASIL, 2022k2), teve como Projeto de Lei o de n. 10.887/2018 (“PL”) (BRASIL, 2022n1), o qual foi arquivado e, posteriormente, desarquivado em 2019. Em sua justificativa, consta do PL que, após 25 anos de sua promulgação, era necessária a revisão da LIA, no sentido de esta se adaptar à própria jurisprudência consolidada nos Tribunais. Ainda, pautou-se no PL que

A moralidade pública é princípio constitucional da mais elevada importância para o cumprimento da boa administração pública e zelo ao bem comum do povo. Diante de sua grande relevância e do que expomos acima, reconhecendo a necessidade e conveniência do teor deste não só à administração pública, mas a toda sociedade brasileira, principalmente levando em consideração o atual cenário econômico e político em que o Brasil se encontra, é que apresentamos a presente proposição legislativa; solicitando de nossos nobres pares o apoio para aprovação desse projeto (BRASIL, 2022n1).

Para tanto, a Câmara dos Deputados criou a Comissão de Juristas, sob a presidência do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques, encarregada de não apenas discutir os pontos necessários para aprimoramento e adaptação da lei, mas também de

receber propostas e contribuições de todas as instituições do Sistema de Justiça e da sociedade civil.

Como esse propósito, foram realizadas ao todo 14 audiências públicas, considerando-se os dados do aumento de ações de improbidade, conforme Conselho Nacional de Justiça, tendo havido propostas de alteração que deram origem à subemenda substitutiva global do Projeto de Lei n. 10.887, agora de n. 2.501/2021.

Mauro Campbell Marques, em sessão da comissão especial do Projeto, realizada em 11 de setembro de 2019 (Comissão Especial, Youtube, 2019), destacou que era necessário aprimorar e atualizar a LIA, cuja vigência trouxe avanços à gestão pública, mas também preocupação de desestimular pretendentes à vida pública ou mesmo de perder “talentos”. Igualmente, expôs que a Comissão, de fato, pretendeu incorporar o texto da LIA à jurisprudência, no sentido de haver maior coerência, bem como compatibilizar o texto da LIA com o Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2022g3), a LAC (BRASIL, 2022c) e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 2022r3), alterada, naquela ocasião, pela Lei n. 13.655/2018 (BRASIL, 2022b3), pois tais normas possuem absoluta relevância para a alteração legislativa proposta pelo PL.

Foram contemplados pontos que o Superior Tribunal de Justiça já vinha pontuando e decidindo sobre a matéria, com exceção de alguns, como, por exemplo, do decreto de indisponibilidade, que somente se daria no início da ação de improbidade, passando, conforme proposto, a ser a qualquer tempo da ação. Mauro Campbell Marques ainda expôs sobre o posicionamento da Comissão na eliminação da fase preliminar processual da ação de improbidade administrativa, com supressão da defesa prévia, no intuito de permitir maior prazo para defesa do acusado, passando a ser de trinta para sessenta dias úteis. Outrossim, a Comissão, conforme Mauro Campbell Marques, buscou distinguir ilegalidade e improbidade, no sentido de as balizas técnicas para o juiz verificar se o ato seria de improbidade e para saber tratá-lo como tal não se tornassem deveras resumidas.

Citou um dos julgados mais emblemáticos Teori Zavascki<sup>32</sup>, no qual foi determinado que os atos ilegais ainda poderão ser apurados, tratados e apenados, sem que seja

---

<sup>32</sup> “AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE. 1. A jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza (Rcl 2.790/SC, DJe

pela sistemática da improbidade administrativa, pois essa gera consequências severas à vida pública do gestor. Ainda, comentou-se a respeito da extinção da conduta culposa para tipificação da improbidade, que, malgrado possível crítica de que isso pudesse ser uma leniência a tais atos, o próprio STJ já havia se posicionado em relação a esse assunto, somente considerando a culpa grave como elemento subjetivo de configuração do ato de improbidade.

Sobre o referido ponto, no PL, constou que

Bastante significativa é a supressão do ato de improbidade praticado mediante culpa. De um atento exame do texto, par e passo da observação da realidade, conclui-se que não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. Evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento.

O que se compreende neste anteprojeto é que tais atos desbordam do conceito de improbidade administrativa e não devem ser fundamento de fato para sanções com base neste diploma e nem devem se submeter à simbologia da improbidade, atribuída exclusivamente a atos dolosamente praticados. Neste sentido, a estrutura e a abrangência dos artigos 9º e 10º da LIA permanecem em essência inalterados, subtraindo-se a possibilidade da ocorrência de improbidade administrativa por atos culposos (BRASIL, 2022n1).

Ademais, mencionou-se acerca do fato de a Comissão ter trazido as mesmas balizas do Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, 2022g3) para a LIA, em virtude das demandas para lá encaminhadas, tendo em conta que não havia a necessária fundamentação judicial para o decreto de indisponibilidade de bens – e até mesmo para a sentença. Dessa forma, a Comissão entendeu por incorporar todas as balizas do CPC à LIA.

Ainda, muitas exigências, segundo exposição do presidente da Comissão, foram apresentadas a esta sobre o despacho inicial que recebe a ação de improbidade, no sentido de que houvesse determinação para que nele fossem contidos todos os elementos específicos processuais, o que foi aceito.

---

de 04/03/2010). 2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10. 3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes. Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados. 4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92)” (BRASIL, 2022e).

Outra inclusão firmada quanto ao decreto de indisponibilidade de bens diz respeito à substituição por caução, fiança adequada durante a instrução do processo, uma vez que há bloqueio generalizado a todos os réus sempre de um alto valor, pretendendo-se maior rigor técnico dessa aferição na jurisdição.

Ademais, foi incorporada a jurisprudência do STF relativa à cumulação de sanções, considerando-se o ressarcimento não como sanção, mas como consectário, a qual não pode ser considerada isoladamente.

O STJ não tinha jurisprudência assentada no seguinte sentido, porém a Comissão entendeu que a perda do cargo público é de todo e qualquer cargo público e não somente daquele em que ali estava o ímprobo quando praticou improbidade (§ 1º do artigo 12). Além disso, a Comissão incorporou a jurisprudência do STJ a fim de converter a pena de aposentadoria em cassação da aposentadoria como consectário da condenação (§ 5º do artigo 21), bem como de aumentar para cinco anos a vedação de participação do ímprobo na administração pública, de ampliar a multa civil até o triplo, se verificada a ineficácia do valor, e também de estabelecer o limite territorial da sanção para contratação com o Poder Público (§ 4º artigo 12).

A Lei vedava qualquer transação penal, e a Comissão trouxe, para o projeto, essa possibilidade, havendo como consectário de permitir em qualquer fase da ação até a sentença. Entendeu-se, igualmente, pela exclusividade do Ministério Público para atuação no polo ativo, sistemicamente em decorrência da transação penal, pois somente este teria tal prerrogativa.

Sobre esse ponto, no PL constou a seguinte reflexão:

Ainda quanto às questões processuais, entendeu-se por bem manter a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade administrativa. Isso se deu por consideração à natureza do provimento requerido no seio de ações desta natureza. Não é razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem. Há um viés político-institucional que deve ser observado, o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva. Obviamente, as ações de ressarcimento são de titularidade do ente público lesado, e mesmo com a titularidade exclusiva para a ação de improbidade do Ministério Público, os entes não perdem a legitimidade para as ressarcitórias (BRASIL, 2022n1, p. 24).

No entanto, posteriormente, o Supremo Tribunal Federal decidiu que demais entes públicos, caso tenham sido vítimas de atos de improbidade, poderão também propor ação e celebrar acordos de não persecução civil, no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adis) 7.042 e 7.043.

Foram discriminados, em artigos de Lei, requisitos para a petição inicial, no intuito de banir a generalidade. Ou seja, sem mínimos fundamentos e indícios, as ações são instauradas, trazendo o rigor do artigo 331 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2022g3), no intuito de inadmitir a ação de plano, quando manifestamente os atos descritos não configurarem atos de improbidade.

### 3.2 ELEMENTO VOLITIVO – DOLO E PRAZOS PRESCRICIONAIS – DISCUSSÃO SOBRE RETROATIVIDADE (ARE 843989)

Analisando-se os referidos propósitos das alterações apresentadas pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), de início verificam-se as novas definições constantes do artigo 1º da LIA, notadamente a tipificação do ato de improbidade administrativa, o qual, conforme o § 1º, é conduta dolosa tipificada nos arts. 9º, 10 e 11 dessa Lei. O § 2º estipula, expressamente, que se considera dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado (BRASIL, 2022k2).

No primeiro artigo, *caput*, restaram claros os objetivos da tutela à probidade, havendo referência a um “sistema de responsabilização”, justamente porque há pluralidade de normas jurídicas que dispõem a respeito dessa proteção, não somente a LIA.

Nesse sentido, Justen Filho menciona (2022, p. 7): “Esse sistema deve ser interpretado em seu conjunto, tomando em vista a inter-relação entre as diversas disposições”. Ademais, esse autor aponta que é necessária uma abordagem sistêmica, tendo como núcleo a Constituição Federal e o conjunto das disposições da LIA, em sua nova redação, além de outros diplomas legais.

Conforme as modificações realizadas no artigo 23 (BRASIL, 2022k2), houve reconhecimento de que a imprescritibilidade prevista constitucionalmente se refere somente à reparação de danos decorrentes de atos de improbidade. Porém, todas as demais pretensões punitivas relacionadas com condutas de improbidade sujeitar-se-ão à prescrição, considerando-se o prazo de oito anos, a partir da ocorrência do fato.

Outrossim, a Lei trouxe marcos de interrupção da prescrição, conforme artigo 23, § 4º, prevendo a prescrição intercorrente, na medida em que, verificada uma das causas interruptivas, “o prazo recomeça a correr do dia da interrupção”, mas “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo” (artigo 23, § 5º) (BRASIL, 2022k2).

Anteriormente à vigência da nova LIA, havia regras variáveis quanto ao termo inicial do prazo prescricional, e isso gerava incertezas. No entanto, o STF já tinha fixado as

seguintes teses: (a) tema 666, decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. Teori Zavascki – BRASIL, 2022s3), com o seguinte teor: é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil; (b) Tema 897, decidido na Repercussão Geral no RE 852.475 (BRASIL, 2022t3), Red. p/Acórdão Min. Edson Fachin, com a seguinte tese: são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa; e (c) Tema 899, decidido na Repercussão Geral no RE 636.886 (BRASIL, 2022u3), com a seguinte tese: é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Posteriormente, foi verificado no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843.989, com repercussão geral (Tema 1.199) (BRASIL, 2022v3), que se estabeleceu entendimento acerca da (i)(r)retroatividade da norma mais benéfica em relação à tipificação de improbidade por culpa, bem como anteriores prazos prescricionais, razão pela qual o tema ficou assim definido:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

No presente momento desta pesquisa, não foi disponibilizado o acórdão respectivo, tendo sido possível buscar, no sítio do Supremo Tribunal Federal (2022), os votos “em elaboração” dos Ministros Alexandre de Moraes e André Mendonça.

O Ministro Alexandre de Moraes, às fls. 8 do seu voto (BRASIL, 2022v3), menciona que, justamente pelo fato de os atos de improbidade administrativa terem natureza civil, é essencial analisar a aplicação retroativa das previsões legais novas trazidas pela Lei n. 14.230/21, fundamentando seu entendimento com relação à respectiva natureza em consonância com o que está determinado pela Constituição Federal, ao utilizar a fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”, no parágrafo 4º do artigo 37. Ele critica a disposição legal trazida pela referida Lei, pois, “[...] de maneira inexplicável, pretendeu, em seu artigo 17-D, excluir a

natureza civil da ação de improbidade, em que pese esse substrato partir da própria Constituição Federal” (fls. 9), entendendo que, mesmo diante dessa redação, a nova norma não teve o condão de excluir tal natureza civilista dos atos de improbidade, pois justamente não derroga substrato constitucional.

No entanto, o fato de tais atos serem de natureza civil não os faz prescindirem da necessária “tipificação” imposta pela LIA, mencionando o Ministro Alexandre de Moraes que se trata de um

[...] ato ilícito civil qualificado e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA) (BRASIL, 2022v3, p. 11)

Houve, outrossim, grande esforço da nova norma para deixar clara a impossibilidade da responsabilização objetiva dos acusados por tais atos, excluindo-se o elemento volitivo da culpa, sendo, portanto, necessário que se apontem, na Ação de Improbidade, os fatos e as imputações dos réus, ainda que não haja a incidência do Direito Penal.

E, nesse sentido, o Ministro menciona

A necessidade de apontar os fatos e imputações de cada um dos réus, mesmo que não se exija a mesma rigidez de tipicidade do campo do Direito Penal, sempre foi exigência legal, pois não há responsabilidade objetiva que possibilite as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, devendo ser demonstrado o elemento subjetivo do tipo, ou seja, o dolo, e, anteriormente à nova lei, excepcionalmente, em condutas do art. 10, o elemento normativo culpa (BRASIL, 2022v3, p. 14).

Ocorre que, antes da recente mudança legislativa mencionada, era permitida a tipificação de tal conduta, ainda que não de forma objetiva, ou seja, pelo sistema da responsabilização subjetiva, com a demonstração do elemento da culpa, conforme era disposto no artigo 10. Mas mesmo assim, jurisprudencialmente, para haver diferenciação de atos culposos de “improbidade”, e não simples incompetência do agente público, exigia-se que a referida culpa fosse grave.

Assim, com relação à análise do contexto histórico da Lei anterior sobre a culpa, o Ministro concluiu:

Em inúmeros casos, portanto, a exigência da presença de “culpa grave” para a caracterização do ato de improbidade administrativa culposo tornou-se requisito indispensável. Nos mais de 30 anos de vigência da LIA, entretanto, não houve declaração de inconstitucionalidade da previsão de “modalidade culposa” do ato de improbidade, que permaneceu em vigor até sua revogação pela edição da Lei 14.230/2021.

A alteração legislativa significativa, portanto, diz respeito à revogação da previsão legal de ato de improbidade administrativa culposo, anteriormente previsto na redação originária do artigo 10 da LIA, e suas consequências em relação aos atos anteriormente praticados e decisões judiciais já proferidas; uma vez que, a partir da edição da Lei – 25 de outubro de 2021 – não há mais, no ordenamento jurídico, a tipificação para atos culposos de improbidade administrativa. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – independentemente da concordância ou não com seu mérito – foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, § 4º) (BRASIL, 2022v3, p. 24-5).

No entanto, conforme o Ministro sustenta, às fls. 27, ainda que a modalidade culposa tenha sido revogada, a Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2) não trouxe qualquer previsão sobre os efeitos decorrentes ou até sobre uma possível “anistia” dos processos que tramitam em face de réus por condutas advindas de culpa grave, de improbidade administrativa. Igualmente, destaca que não houve qualquer menção à eventual retroatividade.

Na sequência, analisa a importância que o Direito Administrativo tem, atualmente, frente ao combate da corrupção, principalmente diante da democracia, ampliando-se o conjunto de normas dos/dos administrados/administração, passando a ser verdadeiro instrumento de responsabilização dos agentes públicos corruptos, daí ganhando a denominação de Direito Administrativo Sancionador (DAS). Assim, transcreve-se a forma como ele indica a interpretação do DAS:

É nesse sentido que deve ser entendido e interpretado o denominado “Direito Administrativo Sancionador (DAS)”, que é sub-ramo do Direito Administrativo e consiste na “expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado. (...) Diferentemente do Direito Penal, que materializa o *ius puniendi* na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal; o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do *ius puniendi* administrativo; sendo ambas expressões do poder punitivo estatal, porém representando sistemas sancionatórios que “não guardam similitude de lógica operativa. Na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, § 4º), a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação

do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade. E o fez, para garantir um maior rigor procedimental nas investigações e uma maior efetividade na aplicação do contraditório e ampla defesa (BRASIL, 2022v3, p. 31).

Dessa forma, a interpretação da afluência do DAS não é para incidir nas normas penais, mas para demonstrar que é uma regência específica, embora não criminal, para averiguar e tipificar condutas como ímprobas, punindo-as com as respectivas sanções, as quais são severas e vão além da responsabilização civil pelos danos decorrentes, importando em suspensão de direitos políticos.

Diante disso, o Ministro Alexandre de Moraes concluiu:

A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. O inciso XL deve ser interpretado em conjunto com o inciso XXXVI, ambos do artigo 5º da Constituição Federal. Em regra, a lei não deve retroagir, pois “não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, inclusive no campo penal, salvo, excepcionalmente, quando se tratar de lei penal mais benéfica, quando então “retroagirá para beneficiar o réu”. Trata-se, portanto, de expressa e excepcional previsão constitucional de retroatividade (BRASIL, 2022v3, p. 32).

Este trabalho, portanto, posicionou-se no mesmo sentido do que foi retromencionado, ou seja, a Lei não retroagirá para beneficiar quem pratica conduta de improbidade com culpa grave, pois o fato de haver uma consideração do DAS não retira a natureza jurídica civil desse assunto, na medida em que a) a Lei ordinária sequer seria competente para tanto; e b) o DAS deve ser interpretado como sub-ramo do Direito Administrativo, com regras próprias para punirem os agentes que praticam improbidade, com consequências civis e não penais.

É por isso que, em respeito à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, se concluiu pela não retroatividade da Lei em relação aos processos finalizados, com trânsito em julgado, nos quais houve a condenação de improbidade administrativa perpetrada pelo elemento volitivo da culpa grave. Ou seja, o cotejo que dependeu da prévia e expressa ratificação do Ministro a que seara jurídica é incidente no caso estabeleceu a dicotomia do dispositivo constante no inciso

XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) *versus* o do inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal, pelo qual a lei não deve retroagir, pois “não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRASIL, 2022c1). Frisa-se que o inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 2022c1) não tem aplicação automática para a responsabilidade decorrente dos ilícitos civis tipificados pela improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal. Ainda, considerou-se que, do contrário, haveria mitigação do sistema do DAS à punição civil da corrupção.

Com relação aos feitos ainda em tramitação, o Ministro ressalta o seguinte entendimento, conforme fls. 37 do referido voto (BRASIL, 2022v3):

[...] apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, vige o princípio da não ultra-atividade, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada. [...], em virtude ao princípio do *tempus regit actum*, não será possível uma futura sentença condenatória com base em norma legal revogada expressamente.

Assim, concluiu pela não aplicação da nova norma a ações cuja condenação já transitou em julgado; no entanto, entendeu pela aplicação da norma nova a ações que ainda estão em trâmite.

O Ministro André Mendonça, por seu turno, ressaltou que a irretroatividade dos comandos normativos é necessária pela relação inerente entre esta e a proteção do princípio da segurança jurídica. Sobre o influxo eventual do benefício da pena de norma mais benéfica a retroagir, assim ele dispõe:

Daí porque, quanto ao ponto, compartilho da posição que me parece tenha sido externada pela Procuradoria-Geral da República em sua manifestação encartada aos autos, no sentido de que o exame a ser empreendido quanto à (ir)retroatividade das alterações legislativas deve ser realizado “caso a caso”, ou seja, a partir do cotejo de cada norma específica, não sendo possível estabelecer a priori e de forma hermética, sem cogitar a necessidade de adaptações, a simples aplicação direta dos princípios do direito penal ao ato de improbidade administrativa. 42. Acertadamente, pontua o Procurador-Geral da República que “ainda que se admita a integração e aplicabilidade de princípios próprios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador – como a retroatividade da lei mais benéfica ao réu – há o intérprete de fazer o devido ajustamento da interpretação jurídica dos preceitos advindos daquele ramo especializado, sem desconsiderar valores de envergadura constitucional

que norteiam todo o sistema jurídico pátrio”. 43. Passo, então, à luz de tais premissas norteadoras, à análise individualizada de cada um dos aspectos do tema de repercussão geral em comento (BRASIL, 2022v3, p. 10).

Ele menciona que não apenas no âmbito do direito penal, mas na seara do direito punitivo como um todo, a culpa é sempre excepcional, logo é a “constitucionalidade posta em xeque, a depender da relevância do bem jurídico tutelado e do ramo do direito punitivo incumbido da respectiva tutela” (BRASIL, 2022v3, p. 13).

Assim, com relação à retroatividade da norma mais benéfica, ele se posicionou no seguinte sentido:

as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do artigo 10 da LIA, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados (BRASIL, 2022v3, p. 13).

Ainda, pontuou que,

diante da proteção constitucional à coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, nos termos do art. 525, §§ 12 a 15 do CPC/2015 (BRASIL, 2022v3, p. 20).

Dessa forma, o Ministro André Mendonça, ao contrário do Ministro Alexandre de Moraes, não encontra a resposta no fato de o DAS ser subárea do Direito Administrativo, também entende que, por ilícitos civis tipificados se tratarem de condutas de improbidade, sua abordagem deveria ser diferente. Compreende que há influência do Direito Penal no DAS, porém essa aplicação precisa ser tratada de forma casuísta.

Por fim, ele entende que a norma mais benéfica deve retroagir aos processos em curso, sendo que os que foram submetidos trânsito em julgado deverão ser apreciados em sede de Ação Rescisória respectiva.

### 3.3 APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DAS)

Importante é pontuar a inclusão, pelo § 4º do artigo 1º, de norma expressa no sentido de serem aplicáveis, ao sistema da improbidade, os princípios constitucionais do DAS. Porém, conforme mencionado, tal disposição não resolve a incoerência trazida em virtude do fato de que, no Brasil, para controle dos atos administrativos, é concedida ao Poder Judiciário, único, a revisão destes, dentro do rol de princípios constitucionais.

Ou seja, qual seria exatamente o influxo do DAS espanhol para os casos de improbidade? Nesse aspecto, era de rigor pormenorizar referida disposição legal, para efetivamente buscar pacificar as interpretações a respeito, ganhando conotação mais objetiva.

A esse respeito, Dal Pozzo e Oliveira (2022) entendem que a ação de improbidade administrativa, antes alocada no conjunto de ações coletivas do regime da ação civil pública, ganhou autonomia e rearranjo sistêmico para ser incluída no âmbito do DAS. Eles asseveram que

Tal rearranjo sistêmico indica com ainda mais precisão que as sanções previstas na lei, malgrado aplicadas pelo Poder Judiciário, são sanções administrativas. Aqui vale lembrar que, em regra, nos países da Europa Continental, existe um modelo de dualidade das jurisdições, e que, portanto, a aplicação de sanções administrativas geralmente compete a um órgão jurisdicional alocado na estrutura administrativa do Poder Executivo. No caso do sistema de improbidade do Direito Brasileiro, a sanção administrativa é aplicada por um outro Poder – aliás, não se tem notícia de uma ação, em outros ordenamentos, como a ação de improbidade no Direito Brasileiro (DAL POZZO; OLIVEIRA, 2022, p. 617).

Portanto, na visão de Dal Pozzo e Oliveira (2022), são sanções administrativas do DAS, o qual é aplicado pelo Poder Judiciário, que é o único órgão jurisdicional brasileiro.

### 3.4 DETALHAMENTO DOS SUJEITOS ATIVOS PARTICULARES

A respeito dos sujeitos ativos das práticas de improbidade que não sejam agentes públicos, observam-se relevantes modificações:

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2022i1).

Conforme se verá adiante, o parágrafo 2º é eficiente para estabelecer uma melhor organização entre a LIA (BRASIL, 2022i1) e a LAC (BRASIL, 2022c), esta última baseada na responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado, evitando-se, pois, o *bis in idem*.

### 3.5 TIPIFICAÇÃO DO ATO COMO DE IMPROBIDADE E ILEGALIDADE

Com relação ao tipo de responsabilização do agente particular, seja pessoa física, seja jurídica, na LIA, considera-se, até para que possa ser configurada a conduta como de improbidade e não ilegalidade (conforme §1º do artigo 17-C<sup>33</sup>), a necessidade da presença do dolo na conduta, sendo esta “a de induzir e concorrer, dolosamente, para a prática do ato de improbidade”.

Nesse sentido, Justen Filho (2022, p. 53) sustenta que

Não se concebe a “participação” na consumação da improbidade sem a consciência e a vontade de atuar para concretização do evento reprovável e ímprobo. Portanto, se o sujeito não tinha consciência nem vontade de induzir ou concorrer para a improbidade, não está presente a tipicidade de sua conduta.

Cabe aqui destacar, no entanto, que tal entendimento já era o sedimentado, tanto via doutrina quanto jurisprudência, considerando o elemento volitivo da culpa grave; portanto, nesse aspecto, a mudança trazida pela recente reforma do sistema de persecução da improbidade administrativa é mais restrita ao elemento que ora se considera, qual seja, somente o dolo, nos termos do § 2º do artigo 1º da LIA<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> “Art. 1º [...] § 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade” (BRASIL, 2022i1).

<sup>34</sup> “§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)” (BRASIL, 2022i1).

Importante é considerar que a penalidade imputável pela prática de improbidade administrativa pode ser aplicada às pessoas jurídicas, pois, nesse âmbito, considera-se a prática de ilícito destas, não havendo a dúvida clássica do Direito Penal quanto à pessoalidade da conduta (JUSTEN FILHO, 2022).

Ocorre que aqui cabem os seguintes questionamentos: qual é o sentido do dolo para as pessoas jurídicas, se elas não são dotadas de consciência psicológica? Se elas representam uma autonomia operacional e patrimonial, de prerrogativas e direitos em relação aos seus sócios, como opera com o elemento volitivo do dolo?

Tal questão ainda é largamente abordada doutrinariamente e, nesse sentido, Leal (2022, p. 178) suscita:

Mas a LIA não esclarece o que entende por dolo no comportamento ímprobo regulado. Aliás, inexistente conceito normativo exauriente de dolo no ordenamento jurídico brasileiro, mesmo tendo presente as disposições do art. 18, I, do Código Penal, eis que vagas demasiadamente, tendo o legislador tão somente estabelecido que a ausência de querer ou de assumir o risco não permite imputação a esse título. A tarefa de constituir sentido material a essa figura está, de modo geral, delegada tanto à jurisprudência como à doutrina<sup>35</sup>.

Leal (2022) sustenta que as pessoas jurídicas empresariais têm o dever geral de indagar sobre riscos associados à realização de condutas potencialmente lesivas, como a improbidade, sendo que, quando não o fazem, assumem a possibilidade de cometerem ilícitos.

Ainda, esse mesmo autor critica a inserção do § 2º do artigo 3º nesse sentido, pois entende que

[...] erra a LIA ao estabelecer que as sanções por ela instituídas não se aplicarão à pessoa jurídica caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública pela LA (§ 2º, art. 3º), isso porque cada norma possui procedimento aferitório próprio de elementos como autoria, materialidade, culpabilidade, eventualmente em tempos, contextos e modos distintos, podendo daí exsurgir de um devido processo legal apurador dos tipos administrativos da LA conclusões distintas de outro processo persecutório dos tipos da LIA (LEAL, 2022, p. 181).

De fato, por serem diferentes as sistemáticas de responsabilização na LIA e na LAC, tal dispositivo não trouxe segurança jurídica necessária às pessoas jurídicas que estão submetidas a ambas as leis.

---

<sup>35</sup> Nesse mesmo sentido, o autor converge com Greco (2004); Puppe (2004), além de Costa (2015).

A respeito desse ponto, inclusive, maior inovação foi feita e deve ser realçada com relação ao tipo de procedimento a ser seguido quando o magistrado se deparar com a existência de meras ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas, pois ele poderá, por meio de decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, seguindo-se as normativas da Lei n. 7.347/85 (BRASIL, 2022h3), conforme estabeleceu-se por meio do § 16 do artigo 17.

Destaca-se, por fim, que, quanto às condutas de improbidade, houve modificação para inclusão do dolo, sendo previsto no artigo 9º e 10:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)  
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (BRASIL, 2022i1).

No que concerne ao artigo 10-A, que não era tão explorado e tratava dos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, ele foi revogado e incorporado como inciso XXII do artigo 10<sup>36</sup>.

Ao artigo 11, que era o dispositivo de maior amplitude para interpretação dos atos de improbidade administrativa, pois tratava de atos que atentavam contra os princípios da administração pública, foi acrescentada, como critério necessário, a violação, por meio de ação ou omissão dolosa, dos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. Observe-se:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [...] (BRASIL, 2022i1).

Portanto, condutas que não se enquadrem em tais hipóteses não podem nem serão tipificadas como improbidade.

---

<sup>36</sup> “XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021” (BRASIL, 2022i1).

### 3.6 DISPOSITIVOS LEGAIS ACERCA DA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E INCLUSÃO NO CEIS

À LIA, justamente em virtude de todo prejuízo causado às pessoas jurídicas que respondem pelas ações de improbidade, ponto que, inclusive, foi objetivamente analisado doravante neste trabalho (recorte de sociedades empresárias que respondem por improbidade administrativa na Operação Lava Jato), foram incluídos alguns dispositivos que dizem respeito à preocupação com a manutenção das atividades empresariais, bem como com o resguardo da função social da empresa. São estes:

Art. 12. [...]

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os **efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, **observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, **deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º **A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013,** observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 16. [...]

§ 11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e **a manutenção da atividade empresarial ao longo do processo.**

§ 12. O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu a que se refere o caput deste artigo, **observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos** (grifos nossos) (BRASIL, 2022i1).

De pronto, verifica-se como inequívoco o objetivo de se consagrar, expressamente, pela primeira vez no texto da LIA, a função social da empresa, tema de alta relevância coletiva, que será explorado em capítulo próprio adiante.

A avidez de persecução da improbidade, como dito, não pode ser desproporcional à importância que as sociedades empresárias têm para a economia como um todo. No entanto, destaca-se que se incluiu a sanção de proibição de contratação com o poder público do CEIS, consideradas as limitações territoriais contidas em decisão judicial<sup>37</sup>.

Observa-se que o CEIS também possui plataforma de integração ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), criado pela LAC (BRASIL, 2022c), em 2013, para propagação, à sociedade e às autoridades, de informações sobre as pessoas jurídicas desonestas, suspensas e punidas (BRASIL, 2022j).

Sublinha-se, pois, que já havia o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa e inelegibilidade instituído pelo Conselho Nacional de Justiça como um mecanismo de combate à corrupção da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que “contém informações sobre processos já julgados e identifica pessoas físicas ou jurídicas que tenham sido condenadas por improbidade administrativa, nos termos da Lei de Improbidade administrativa”, e pode ser consultado por qualquer pessoa (BRASIL, 2022i).

Portanto, a referida inclusão na LIA trouxe maior evidência para as pessoas jurídicas que sofreram condenação decorrente de improbidade, “pagando” à sociedade com sua credibilidade.

Ademais, isso faz sentido com a relação histórica entre pena e dor, no aspecto psíquico, conforme aborda Osório (2022, p. 401), que assevera que a pena busca intimidar o ser humano que foge, em geral, do sofrimento:

O efeito intimidatório da pena, por seu turno, passa pela ideia de inevitabilidade do fato. Essa inevitabilidade residiria no interior do ser humano, em sua capacidade de prever os acontecimentos, de não querer ou de querer esses acontecimentos, e, portanto, de evitá-los, de provocá-los em determinadas circunstâncias, de manipulá-los.

Resulta inegável a vinculação da pena ao sentimento de dor ou sofrimento e de ambos com a ideia de intimidação. Eis que aqui a base da culpabilidade é, de fato, a possibilidade de potencial intimidação.

---

<sup>37</sup> “§ 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)” (BRASIL, 2022i1).

A intimidação das pessoas jurídicas a não praticarem atos de improbidade administrativa está atrelada, então, aos efeitos prejudiciais à sua reputação, o que é a base para o desenvolvimento de seus negócios.

### 3.7 DETALHAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL E NÃO OBRIGATORIEDADE DO PEDIDO DE SEQUESTRO DE BENS

Outro aspecto importante que foi modificado com alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2) trata-se de determinação de maior detalhamento a ser realizado na petição inicial, com relação às condutas supostamente perpetradas pelos acusados, sendo necessário o apontamento de elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência dos tipos de improbidade descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA (BRASIL, 2022i1), conforme previsto no § 6º do artigo 17 da mesma Lei. No seu inciso II, estabeleceu-se, inclusive, que a inicial deve ser instruída com documentos e/ou justificação que demonstrem a veracidade dos fatos alegados ou que contenham indícios de sua demonstração.

Considerando que anteriormente à Lei 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2) era de cunho obrigatório que o Ministério Público requisitasse o sequestro de bens de forma liminar, cabe aqui destacar oportuna mudança trazida pelo § 6º-A do artigo 17, que deixou ao inteiro critério do Promotor decidir ou não por requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, determinando-se o respeito aos artigos respectivos do Código de Processo Civil.

Na sequência, o § 19 do artigo 17 também trouxe a limitação de ajuizamento de ação de improbidade pelo mesmo fato, demonstrando a disfuncionalidade sempre dita na prática da convergência de mais de uma ação manejada por membros de Ministérios Públicos distintos, deixando a cargo do Conselho Nacional do Ministério Público dirimir esses conflitos de atribuições (BRASIL, 2022i1).

### 3.8 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Com relação à possibilidade de se realizar Acordo de Não Persecução Cível, esta foi mantida pela LIA (BRASIL, 2022i1), sendo que, por meio do artigo 17-B, determinou-se a observância do legitimado ativo com relação aos resultados referentes ao integral ressarcimento do dano, reversão de vantagem indevida obtida. Estabeleceu-se, assim, por meio do § 1º do mesmo artigo, que, para firmar referido acordo, precisará haver o cumprimento cumulativo da oitiva do ente federativo lesado, aprovação, no prazo de até sessenta dias, pelo órgão do

Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação, homologação judicial. Destaca-se que, pelo § 2º do mesmo artigo, foi determinada a consideração da personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.

Outro dispositivo que demonstra disfuncionalidade do sistema é o § 3º do artigo 17-B (BRASIL, 2022i1), que estabelece que, para apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva prévia do Tribunal de Contas.

Sublinha-se que o Tribunal de Contas possui a prerrogativa de, no âmbito administrativo, apurar eventual responsabilidade civil dos gestores públicos. Além disso, em que pese ao sistema de jurisdição una do Poder Judiciário ter aumentado o uso de medidas cautelares administrativas por este Tribunal, tal disposição pode gerar conflitos com o STF.

Nesse sentido, Santos (2022, p. 236) assevera:

As medidas cautelares administrativas mais frequentes no exercício do controle prévio envolvem o exame de legalidade dos editais, sejam de licitações, concursos públicos ou concessão de serviços públicos. Este controle prévio não implica em condicionamento no plano da existência, validade e eficácia dos atos administrativos previamente à sua edição. Contudo, após a edição destes atos os tribunais de contas poderão realizar fiscalização *a priori*, e a eventual edição de cautelares visando sustar estes atos.

Mas como toda boa medida, pode haver distorções e o uso inadequado e o aumento do poder de cautela tem gerado tensionamento e, por vezes, usurpação de típica função administrativa. O principal risco é em nome do poder de cautela substituir-se ao núcleo duro de conveniência e oportunidade, típico do exercício da função administrativa.

Assim, para que não sejam geradas mais incongruências entre o TCU e o Poder Judiciário, do ponto de vista do estabelecimento do valor, a LIA foi modificada para prévia oitiva desse importante órgão administrativo. No entanto, Dal Pozzo, Bariani Junior e Negrini Neto (2022, p. 614) mencionam que a obrigatoriedade de colher a manifestação do TCU não se justifica, haja vista que nem todo ato de improbidade, causador de danos ao erário, envolve matéria da competência desse instituto, sugerindo que

Caminharia melhor o legislador, em nosso sentir, se estabelecesse que a celebração do acordo tornaria certo, exigível e líquido o dano, pedindo nova condenação de ressarcimento decorrentes do mesmo fato por qualquer outro ente da Administração Pública, incluindo o Tribunal de Contas e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Sobre tal alteração, dentre outras<sup>38</sup>, tramita perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236 (BRASIL, 2023m), de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em que a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) aduz que a oitiva obrigatória do Tribunal de Contas competente para apuração do valor do dano a ser ressarcido na hipótese de celebração de acordo de não persecução civil “interfere diretamente na autonomia do Ministério Público, que é um dos legitimados para a propositura da ação de improbidade administrativa”, além de transformar os Tribunais de Contas “em órgãos de assessoria do Ministério Público em matéria de ANPC”.

O dispositivo referente ao § 6º do mesmo artigo 17-B chama a atenção desta pesquisa, pois, em que pese o Acordo de Não Persecução Cível não ser o Acordo de Leniência da LAC (BRASIL, 2022c), estabeleceu-se que poderá ser contemplada a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade. Ou seja, referido dispositivo incluiu ferramentas de programa de integridade, tais como a auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades, regulamentação de códigos de ética da pessoa jurídica, dentre outras medidas em favor do interesse público, mais como uma sugestão, não sendo medida obrigatória para quem irá firmar Acordo de Não Persecução Cível.

Ainda, não houve expressamente a disposição de possibilidade de mitigação das penalidades, diante da prática de medidas preventivas de improbidade, como consta da LAC (BRASIL, 2022c) em relação às práticas corruptivas.

Porém, tais mudanças representam grande avanço para as pessoas jurídicas de direito privado, pois os mecanismos de *compliance*, auditoria e boas práticas constituem instrumento de maior garantia de credibilidade de tais acusadas no mercado.

Assim, em que pese a um “começo” de evolução dessa sistemática, não houve qualquer instrumentalização para efetividade de tais critérios, e para, inclusive, gerar maior estímulo de práticas preventivas de atos de improbidade.

Imagine-se uma grande construtora, com folha de pagamento em que constem centenas de funcionários. Como seria possível o controle da conduta de seus representantes em cada obra? Como seria possível impedir que os empregados praticassem atos de improbidade em nome da pessoa jurídica? Os controles preventivos de boas práticas empresariais serviriam

---

<sup>38</sup> Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), tendo por objeto o art. 2º da Lei n. 14.230/2021, na parte em que alterou os seguintes dispositivos da Lei n. 8.429/92: (a) art. 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10; (b) art. 1º, § 8º; (c) art. 11, *caput* e incisos I e II; (d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; (e) art. 12, § 1º; (f) art. 12, § 10; (g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; (h) art. 17-B, § 3º; (i) art. 21, § 4º; (j) art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; (k) art. 23-C (BRASIL, 2023m).

para demonstrar atitudes positivas das pessoas jurídicas investigadas e para, inclusive, afastar, eventualmente, o nexo causal entre o dano gerado e a sua conduta.

Ainda, qual seria a razão de a LAC (BRASIL, 2022c) possuir maior detalhamento desse sentido e de a Lei de Improbidade (BRASIL, 2022i1), em que pese às atuais reformas, não ter imposto a instrumentalização de práticas preventivas de improbidade? Sobre essa indagação, busca-se discutir doravante.

### 3.9 DAS PRINCIPAIS SANÇÕES – PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO E INDISPONIBILIDADE DE BENS COMO TUTELA DE URGÊNCIA

Conforme se observa no artigo 12 da reformada LIA (BRASIL, 2022i1), foram elaboradas modificações em seus incisos que acarretaram o aumento do prazo de suspensão de direitos políticos, a proibição de não contratação com o Poder Público e a diminuição de multa civil, conforme será abaixo exposto de forma detalhada.

Quanto às condutas de lesão aos princípios da administração pública, foi retirada a possibilidade de suspensão dos direitos políticos e perda de função pública, diminuição da multa e aumento de prazo da proibição para contratação com Poder Público.

Nota-se que, no inciso I do artigo 12, que trata sobre a incidência da hipótese do artigo 9º (BRASIL, 2022i1), a suspensão dos direitos políticos foi aumentada para 14 anos e ocorreu a diminuição da multa civil. Da mesma forma, no inciso II do artigo 12, com relação à hipótese do artigo 10, houve alterações para maior prazo no tocante à perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos de até 12 anos e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 anos.

No inciso III do artigo 12, que trata da incidência da hipótese do artigo 11 da LIA (BRASIL, 2022i1), houve significativa alteração, mediante a qual não houve mais disposição de perda de função pública e suspensão dos direitos políticos; ocorreu a diminuição da multa civil, que era de até cem vezes o valor da remuneração para até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e aumentou, para prazo não superior a quatro anos, a proibição de contratar com o poder público.

Destaca-se que foi disposto no artigo 21, § 5º, da LIA (BRASIL, 2022i1) que as sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as aplicadas nos termos desta Lei.

Ainda no artigo 12 do mesmo dispositivo, o § 8º estabelece, como já visto, que a sanção de proibição para contratação com o poder público deverá constar do CEIS (BRASIL, 2022i1).

Justamente a penalidade de proibição para a contratação com Poder Público é a que mais afeta, de forma catastrófica, as pessoas jurídicas privadas. Nesse sentido, Ferreira (2022, p. 431) arrazoa:

A proibição genérica de contratar (a qualquer título) com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídica da qual seja sócio majoritário – por prazo não superior a 14 anos (inc. I do art. 12), 12 anos (inc. II do art. 12) ou 4 anos (inc. III do art 12), desde advento da Lei 14.230/2021 – pode trazer problemas terríveis para a sobrevivência de empresas, em especial familiares, que têm no seu fundador e sócio majoritário servidor público condenado por improbidade administrativa, o que se agrava em tempos de crise econômica.

A perspectiva é ainda pior para os que participam de licitações públicas com habitualidade, pois o impedimento de contratar somado à impossibilidade de receber benefícios ou incentivos, fiscais ou creditícios, oriundos do poder público, fax com que a chance de manutenção da atividade empresarial e dos postos de trabalho gerados (direta ou indiretamente) diminua, o que acaba por sacrificar a pessoa coletiva, seus colaboradores e tantas outras empresas e pessoas humanas parceiras por conta do comportamento reprovável de um único sujeito ignóbil. É que isso pode levar a empresa à insolvência, pela frustração de seu objeto social.

Por ser sanção da mais alta gravidade, Ferreira (2022, p. 432) entende que o legislador acertou ao estabelecer, nos parágrafos 3º e 4º, que o julgador deve sopesar as consequências econômicas e sociais, práticas de sua decisão, “de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades”, para “preservar a função social da pessoa jurídica”.

Outra hipótese que pode inviabilizar as atividades das pessoas jurídicas envolvidas, conforme já visto, está no artigo 16, que dispõe sobre o pedido de indisponibilidade de bens. Estabeleceram-se, conforme o § 3º, critérios para que esse seja deferido,

[...] mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias (BRASIL, 2022i1).

Dessa forma, a tutela que antes era considerada de evidência, conforme discussão já apresentada, atualmente se tornou de urgência, contendo como critério a ser avaliado a

demonstração de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, havendo de ser apontada a probabilidade dos atos descritos, com necessidade, inclusive, de oitiva do réu.

Assim, nesse ponto, é extremamente relevante de se ressaltar a benesse trazida por meio da referida modificação, principalmente com relação às pessoas jurídicas, que, muitas vezes, restavam inviabilizadas de continuarem suas atividades, pois a indisponibilização pedia sobre todos os seus bens, inclusive os utilizados para a consecução do objeto social.

Na sequência, o § 6º do artigo 16 da LIA (BRASIL, 2022i1) dispõe acerca da aferição do valor da indisponibilidade, determinando-se que se considerará a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitida a sua substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.

Outrossim, na sequência de parágrafos a seguir transcritos, observa-se a preocupação do legislador em estabelecer critérios objetivos e sérios para o deferimento da indisponibilização, bem como para manter as atividades das pessoas jurídicas envolvidas:

§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro **dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados** ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

§ 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 11. A ordem de indisponibilidade de bens **deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária ao longo do processo.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 12. O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu a que se refere o caput deste artigo, **observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (grifos nossos) (BRASIL, 2022i1).

Portanto, em que pese ainda constarem incongruências importantes na LIA, vê-se claramente que, após trinta anos de persecução da imoralidade, com efeitos negativos voltando-se de forma prejudicial à própria sociedade, pondera-se por uma aplicação de penalidades de forma a atender a dignidade da pessoa jurídica.

#### **4 A LEI ANTICORRUPÇÃO (LAC) – RELAÇÃO COM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA) E O VIÉS DAS PUNIÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS**

O objetivo central deste capítulo é discutir a LAC, buscando-se estabelecer relação com a Lei de Improbidade Administrativa e o viés das punições de pessoas jurídicas, conforme será explicitado nas linhas seguintes

A Lei n. 12.846/2013, Lei Anticorrupção (BRASIL, 2022c) ou Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas (LAC ou LPRJ), adveio do Projeto de Lei n. 6.826/2010 (BRASIL, 2022i3), apresentado, em 8 de fevereiro de 2010, ao Congresso Nacional, tendo como propósito dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, tanto no âmbito nacional quanto no estrangeiro

Constou da justificativa da apresentação do referido Projeto de Lei que existiriam lacunas no sistema jurídico da responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de ilícitos contra a Administração Pública, especialmente atos de corrupção, de fraude em licitações e em contratos administrativos.

Ainda, pretendeu-se ampliar as condutas puníveis, para atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil de combate à corrupção, sendo esses a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No projeto, firmou-se que

8. Com as três Convenções, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Dessa forma, urge introduzir no ordenamento nacional regulamentação da matéria – do que, aliás, o país já vem sendo cobrado –, eis que a alteração promovida no Código Penal pela Lei nº. 10.467, de 11 de junho de 2002, que tipificou a corrupção ativa em transação comercial internacional, alcança as pessoas naturais, não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso (BRASIL, 2022i3, p. 9).

Destaca-se que, a respeito da responsabilização penal, esta é somente voltada para as pessoas naturais e, em razão disso, no projeto constou que

As condutas mais graves são tratadas apenas na seção sobre crimes da Lei nº. 8.666, de 1993, a qual não se aplica à pessoa jurídica que se beneficia da conduta ou que determina a prática do delito, e as sanções aplicáveis à empresa no âmbito da Lei de Licitações não atingem de modo eficaz o seu patrimônio, nem geram o efeito ressarcimento dos danos causados à Administração Pública (BRASIL, 2022i3, p. 10).

Sobre as previsões da LIA, no referido projeto, detalhou-se que

13. Outro importante diploma legislativo que se pode ser aplicado contra condutas lesivas praticadas contra a Administração Pública seria a Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, em sua disciplina, a responsabilização da pessoa jurídica depende da comprovação do ato de improbidade do agente público, e as condutas descritas pela lei são de responsabilidade subjetiva, devendo ser comprovada a culpa dos envolvidos, com todos os inconvenientes que essa comprovação gera com relação às pessoas jurídicas (BRASIL, 2022i3, p. 10).

O foco principal do projeto foi justamente estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, uma vez comprovados os fatos, o resultado e seu nexos causal, no sentido de suplantar a dificuldade de comprovação dos elementos volitivos, que é sistemática voltada para a responsabilização das pessoas físicas ou naturais.

Ainda, pretendeu-se estipular sanções severas, como a dissolução compulsória de pessoas jurídicas utilizadas para facilitarem ou promoverem a prática de atos ilícitos, destacando-se, porém, que a proposta levou em consideração a conservação da empresa e a manutenção das relações de trabalho, a depender do faturamento de pequenas e médias empresas, estabelecendo-se a previsão de desconsideração da personalidade jurídica administrativamente, para aplicar aos sócios as sanções.

Conforme afirmam Oliveira e Grotti (2022, p. RR-4.3),

O projeto originário buscava só atualizar a lei geral de improbidade administrativa, sem desnaturar os elementos essenciais (bem jurídico, ilícito, sanções e processo) do sistema de responsabilização instituído pela Constituição. O objetivo era compatibilizar a legislação de improbidade às alterações normativas ocorridas no Sistema Brasileiro Anticorrupção, bem como à evolução jurisprudencial na matéria.

Assim, em linhas gerais, observa-se que a LAC pretendeu atualizar as bases da LIA, sem revogá-la.

Conforme o artigo 5º da LAC já aprovada (BRASIL, 2022c), foram dispostos os atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, praticados pelas pessoas jurídicas

contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O artigo trata das seguintes hipóteses taxativas: 1) oferecer, direta ou indiretamente, vantagem ilícita a agente público ou à terceira pessoa a ele relacionada; 2) comprovadamente, financiar a prática dos atos ilícitos previstos na Lei; 3) comprovadamente, ocultar seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados, utilizando-se pessoa natural ou jurídica interposta; 4) no tocante a licitações e contratos: a) frustrar o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou tentar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei; g) manipular o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, estando prevista a conduta de 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.

Destaca-se que a LAC instituiu à pessoa jurídica consequências no plano administrativo e judicial, conforme seu artigo 5º (BRASIL, 2022c).

Ademais, a respeito dessa duplicidade de instâncias de responsabilização, é importante pontuar que a via judicial acarreta sanções previstas nos incisos do artigo 19 desta Lei, quais sejam: I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica; IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos (BRASIL, 2022c).

Considerando-se que a responsabilização administrativa é referente às sanções do artigo 6º da LAC (BRASIL, 2022c), consubstanciadas em multa e publicação extraordinária da decisão condenatória, é possível de se verificar um duplo sistema de responsabilização da pessoa jurídica, que não foi determinado pela LIA. Nesse sentido, Oliveira e Grotti (2022, p. RR-4.2) asseveram:

O maior desafio é explicar como se pode admitir a bifurcação da responsabilização, que foi estabelecida na Lei de Improbidade de Pessoas

Jurídicas, inexistente na Lei Geral de Improbidade Administrativa. A “responsabilização administrativa” (art. 6º) e a “responsabilização judicial” (art. 19) da Lei 12.846/2013 devem ser interpretadas à luz do artigo 37, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fonte de legitimação constitucional desses atos legislativos.

Ressalta-se, no entanto, que o único que tem a prerrogativa de empreender caráter definitivo às sanções implementadas é o Poder Judiciário; portanto, tais sanções em âmbito administrativo poderão ser revistas judicialmente.

Nessa senda, o que Oliveira e Grotti (2022) interpretam é que essa responsabilização administrativa foi criada para estimular programas repressivos e preventivos de atos de corrupção. E, nesse sentido, mencionam que

A “responsabilização administrativa objetiva” foi perfilhada como instrumento não apenas de repressão adequada de práticas ilícitas imputáveis a pessoas jurídicas corruptoras ou beneficiárias, como também instrumento de fortalecimento da exigência de institucionalização adequada dos Programas de Integridade no seio desses sujeitos subordinados às potestades sancionadoras da Lei 12.846 (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. RR-4.2).

Ademais, sublinha-se que, diferentemente da LIA, a LAC prevê a responsabilização da pessoa jurídica por meio do sistema de responsabilidade objetiva, ou seja, independentemente da análise do elemento volitivo, havendo, no entanto, de ser comprovada a relação entre o dano e o nexos causal do acusado.

Da leitura do projeto de Lei n. 6.826/2010 (BRASIL, 2022:13), verifica-se que a pretensão de tornar a responsabilidade objetiva pelas condutas tipificadas no artigo 5º relaciona-se com a impossibilidade de punir a pessoa jurídica pela prática de crime de corrupção. Isso porque, entende-se, como sustenta Osório (2022, p. 420), que “o delito é obra do homem, como o é a infração administrativa praticada por pessoa física”.

O autor ainda assevera que

A pessoa jurídica, dotada de personalidade criada pelo direito, não possui, naturalmente, vontade ou consciência, circunstância que lhe afasta do alcance da culpabilidade, pessoalidade da pena, exigências de dolo ou culpa, e mesmo individualização da sanção, nos moldes tradicionais. Tais princípios resultam atributos exclusivamente humanos de obrar, tendo por pressupostos dogmática tradicional. Somente o homem pode evitar comportamentos proibidos através da consciência de da vontade, somente ele pode receber censuras e reorientar subjetivamente seus comportamentos rumo ao ajuste com a lei (OSÓRIO, 2022, p. 423).

Ao mencionar a pessoa jurídica, Osório (2022) pontua que essa instituição atua sob o domínio do ser humano, havendo grande discussão na esfera penal a respeito de sua capacidade delitiva, em que pese a já haver a responsabilidade punitiva nesse sentido, decorrente dos delitos praticados na seara do meio ambiente<sup>39</sup>.

No entanto, o artigo 2º da LAC (BRASIL, 2022c) dispõe que “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”. Ou seja, ainda que a responsabilidade seja objetiva, só serão consideradas condutas praticadas em seu interesse ou benefício. Assim, haveria o risco, porém não integral<sup>40</sup>.

Tal responsabilidade está em consonância com o que prevê a Constituição Federal (BRASIL, 2022c1) em relação às pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos, conforme artigo 37, §6º, que estipula sua responsabilidade pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso.

Ademais, o objetivo de tornar a responsabilidade objetiva é a dificuldade alegada de se comprovar o elemento volitivo dos direitos das pessoas jurídicas para subsunção à improbidade administrativa. Assim, Soares de Sá (2020) sustenta:

De igual modo, A Lei Anticorrupção, além de prever a responsabilização objetiva - o que torna a possibilidade de aplicação da sanção mais efetiva, ante a desnecessidade da comprovação da presença do dolo ou da culpa, que se mostra muito difícil em determinados casos, dadas as circunstâncias -, também traz critérios mais objetivos para embasar a opção pelo tipo de sanção a ser aplicada<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]”

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 2022c1).

<sup>40</sup> Nesse sentido, Garcia (2017, p. 789) registra: “Na medida em que a LRPJ dispõe, em seu artigo 2º, que a responsabilização objetiva somente está caracterizada quando provado o *interesse* ou o *benefício* da pessoa jurídica, é evidente que estamos perante uma manifestação da teoria do risco, não da teoria do risco integral. Afinal, esta última mostra-se incompatível com qualquer alegação de rompimento do nexo de causalidade, o que é perfeitamente possível na hipótese em tela”. Neste contexto importante distinguir a teoria do risco integral e a teoria do risco administrativo do Estado. A teoria do risco administrativo, importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa, sendo a expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos, repartindo os ônus sociais pelos beneficiados pela atividade da Administração Pública, de forma que, todo danos sofrido pelo particular deverá ser ressarcido, independentemente de culpa do agente público que a causou, contanto que haja causalidade entre a ação administrativa e o dano causado pelo administrado (CAVALIERI, 2020, p. 286). Nesse tipo de responsabilidade há defesa que afaste o dever de ressarcimento e recomposição ao administrado, excluindo-se o nexo causal, quando comprovado fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro”.

<sup>41</sup> Não há registro de número de página em razão de a citação ter sido extraída de documento publicado diretamente na internet.

Nessa seara, a lógica é invertida, ou seja, ao acusado é dado o ônus de comprovação de que não deu causa ao evento danoso, sendo, portanto, totalmente coerente com as demais disposições que essa lei traz a respeito da importância, até para atenuação de pena, de prática de mecanismos preventivos de corrupção.

A LAC (BRASIL, 2022c) prevê o processo administrativo e judicial em relação a tais práticas, estando previsto o acordo de leniência. Para tal, estabelecem-se critérios, conforme seu artigo 16<sup>42</sup>, principalmente no tocante à cooperação plena e permanente com eventuais investigações.

Conforme assevera Di Pietro (2019), o acordo de leniência já havia sido previsto pelo artigo 35-B<sup>43</sup> da Lei n. 8.884/94 (BRASIL, 2022j3), que hoje foi totalmente revogada pela Lei n. 12.529, de 2011 (BRASIL, 2022k3).

A vantagem de se firmar o acordo de leniência é a isenção das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19, bem como redução em até 2/3 (dois terços) do valor da multa aplicável, sem, contudo, eximir a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

O que chama a atenção é o artigo 7º da referida LAC (BRASIL, 2022c), o qual dispõe sobre elementos que serão levados em consideração para aplicação das sanções, principalmente no tocante aos incisos VII e VIII, que, respectivamente, dizem respeito à

---

<sup>42</sup> “Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 1º O acordo de que trata o caput somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento” (BRASIL, 2022c).

<sup>43</sup> “Art. 35-B. A União, por intermédio da SDE, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de um a dois terços da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte: (Vide Medida Provisória nº 2.055, de 2000), (Incluído pela Lei nº 10.149, de 2000)(Revogado pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - a identificação dos demais co-autores da infração; e (Vide Medida Provisória nº 2.055, de 2000) (Incluído pela Lei nº 10.149, de 2000).

II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. (Vide Medida Provisória nº 2.055, de 2000), (Incluído pela Lei nº 10.149, de 2000)” (BRASIL, 2022j3).

cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações e a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, além da aplicação efetiva de códigos de conduta ética. Por semelhante modo, o parágrafo único do mencionado artigo dispõe que os parâmetros de avaliação desses mecanismos serão regulamentados, o que de fato ocorreu por meio do Decreto n. 8.420/2015 (BRASIL, 2022o1), atualmente revogado pelo Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022 (BRASIL, 2022u1).

E, conforme disposto no § 2º do artigo 8º do mesmo Decreto n. 11.129 (BRASIL, 2022u1), o programa de integridade será levado em consideração para a dosimetria das sanções a serem aplicadas.

Tal programa de integridade é conceituado pelo mencionado Decreto, conforme seu artigo 56, da seguinte maneira:

Art. 56. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de:

I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e

II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Parágrafo único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e a adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (BRASIL, 2022u1).

Dessa forma, o programa de integridade trabalha com a prevenção, pela pessoa jurídica, de práticas corruptivas, bem como com a punição, internamente, de eventuais condutas dessa estirpe, demonstrando o comprometimento da própria companhia com a probidade da sua administração.

Além disso, o Decreto n. 11.129/2022 (BRASIL, 2022u1) estabelece que o acordo de leniência deverá levar em consideração, conforme inciso III do artigo 32, o fomento da cultura de integridade no setor privado<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> “Art. 32. O acordo de leniência é ato administrativo comercial decorrente do exercício do poder sancionador do Estado, que visa à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. O acordo de leniência buscará, nos termos da lei:

I - o incremento da capacidade investigativa da administração pública;

II - a potencialização da capacidade estatal de recuperação de ativos; e

III - o fomento da cultura de integridade no setor privado” (BRASIL, 2022u1).

As referidas disposições representaram grande estímulo para uma mudança cultural das empresas, no sentido de engendrar práticas preventivas à corrupção e de implementar instrumentos de *compliance*<sup>45</sup>.

Logo, faz todo sentido que haja consideração de referidas práticas para a dosimetria das sanções, pois essas são muito mais graves que as previstas na LIA, com especial destaque às de suspensão ou interdição parcial das atividades das pessoas jurídicas e às de dissolução compulsória da pessoa jurídica. Ou seja, a LAC (BRASIL, 2022c) traz hipóteses específicas de corrupção conforme artigo 5º, voltadas especialmente às pessoas jurídicas, em claro intuito de fortalecer mecanismos de controle interno, bem como de modificar as práticas empresariais, delineando o que até então não havia sido considerado – práticas preventivas de corrupção.

A exemplo, a construtora Odebrecht, investigada no âmbito da Operação Lava Jato, realizou acordo de leniência junto à Controladoria-Geral da União, tendo como fundamento justamente o art. 16, §5º, da Lei n. 12.846/13 (BRASIL, 2022c), por meio do qual reconheceu os ilícitos cometidos, bem como comprometeu-se a pagar R\$ 2.727.239.997,64 (dois bilhões, setecentos e vinte e sete milhões, duzentos e trinta e nove mil, novecentos e noventa e sete reais e sessenta e quatro centavos) em 22 (vinte e duas) parcelas anuais. Essa pessoa jurídica fez jus ao benefício, conforme item 11.1.1 do acordo da não aplicação das sanções previstas no art. 6º, inciso II, e no art. 19, inciso IV, da Lei n. 12.846/2013 (BRASIL, 2022c).

No item 3.4.1 do Acordo de Leniência da Odebrecht, está disposto que ela se compromete a conferir efetividade ao combate à corrupção e, no item 3.4.4, constou seu compromisso em “3.4.4. Assegurar a adequação e efetividade das práticas de integridade da empresa, prevenindo a ocorrência de ilícitos e privilegiando em grau máximo a ética e transparência na condução de seus negócios” (BRASIL, 2022i1).

Importante é destacar, porém, que a LAC (BRASIL, 2022c) gerou, e ainda gera, confusão (que foi muito mitigada pela modificação da LIA, pela Lei n.14.230/2021) sobre representar, assim como a LIA, a regulamentação do parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2022c1).

Conforme Oliveira e Grotti (2022), a promulgação da LAC (BRASIL, 2022c) possui relação com a LIA, à medida que dispõe sobre ilícitos praticados por pessoas jurídicas que foram referidas no artigo 3º desta (BRASIL, 2022i1), bem como indica critérios de

---

<sup>45</sup> Destaca-se que a Lei n. 13.303/2016 (BRASIL, 2023q) também contempla as práticas de integridade, determinando-se que o estatuto social das empresas públicas e das sociedades de economia mista adote práticas de gestão de riscos e de controle interno.

responsabilização, que são, portanto, do domínio da improbidade administrativa. Dessa forma, não se trata de um novo mecanismo de responsabilização, partindo da mesma base constitucional do artigo 37, § 4º, da LAC (BRASIL, 2022c1). Nesse sentido, sustentam Oliveira e Grotti (2022, p. RR-4.2) que,

Mesmo que em diplomas legislativos diferentes, as normas da Lei Geral de Improbidade Administrativa e da Lei 12.846 compõem o mesmo domínio punitivo. Esta lei também possui caráter geral na disciplina das pessoas jurídicas, sua temática específica.

Carvalhosa (2019, p. 5590) entende que a LAC (BRASIL, 2022c) é específica para responsabilização da pessoa jurídica por prática corruptiva em suas “relações legais (impostos) e contratuais (licitações, contratos administrativos)”, não tangenciando efeitos aos seus dirigentes, tampouco aos agentes públicos envolvidos; por isso, “de forma alguma, a presente Lei “revoga” a Lei de Improbidade Administrativa, pois não alcança, em momento algum, o agente público, no devido processo penal-administrativo” .

Nesse contexto, importante é analisar a interface da LAC com a LIA. Conforme artigo 30 da LAC (BRASIL, 2022c):

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:  
I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e  
II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Por sua vez, o antigo texto do artigo 12 da LIA (BRASIL, 2022i1) dispunha, em seu *caput*, que, “independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica”, autorizaria a duplicidade de incidência de punições.

Dessa forma, não havia maiores dúvidas em relação à possibilidade de o acusado de lesar a Administração Pública ser, simultaneamente, punido de acordo com a LIA e com LAC ora analisada.

A Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2022w3), atualmente com vigência encerrada, promovia alterações na LIA e estabelecia que a celebração de acordos de leniência implicaria a extinção de processos de improbidade administrativa em

curso e a impossibilidade de futuras ações de improbidade. Porém, à época, o parágrafo 1º do artigo 17 da LIA vedava transação ou acordo em sede de ação de improbidade<sup>46</sup>.

Garcia (2017, p. 797) destaca que a pessoa jurídica pode ser, concomitantemente, enquadrada no sistema da LAC, a qual também se denomina de Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas (LPRJ), como já registrado, e no sistema da LIA, distinguindo-as quanto às hipóteses de subsunção ao tipo, no seguinte sentido:

É justamente o que ocorre quando a pessoa jurídica é simultaneamente enquadrada na LPRJ e na Lei n. 8.429/1992. Na LRPJ, o epicentro de análise é a conduta praticada no interesse ou em benefício da pessoa jurídica, a qual, eventualmente, pode contar com a participação de um agente público, nos termos do art. 3º e da tipologia do art. 5º. Essa conduta será valorada em conformidade com a relação jurídica existente, ou em vias de ser estabelecida, entre a pessoa jurídica e a Administração Pública. Já no sistema da Lei n. 8.429/1992, sua incidência depende da presença de um agente público e a pessoa jurídica pode eventualmente figurar como partícipe ou beneficiária, nos termos do art. 3º desse diploma legal. Neste caso, é analisada a observância, pelo agente público, dos deveres jurídicos inerentes ao cargo. Portanto, se uma pessoa jurídica, em conluio com o agente público, fraudula licitação, será possível que ambos sejam responsabilizados cm base na LRPJ (pessoa jurídica como autora e agente público como terceiro) e na Lei 8.429/1992 (agente público como autor e pessoa jurídica como terceiro).

E sobre a punição decorrente dessa simultaneidade de responsabilização da pessoa jurídica, Garcia (2017) preleciona que, antes da mudança da LIA, não haveria óbice a que sanções de idêntica natureza jurídica, como a multa, o perdimento de bens e a proibição de recebimento de recursos do Erário, fossem aplicadas por meio das ações judiciais respectivas. No entanto, destaca que, uma vez fixada a sanção de idêntica natureza, não é possível de se insistir na mesma execução em outra esfera legislativa, justamente porque ocorrerá o *bis in idem*. Sobre isso, Garcia (2017, p. 797) assim sustenta:

Uma vez executada a sanção de perda de bens aplicada com base na LRPJ, não será possível executar aquela aplicada por força da Lei n. 8429/1992, ainda que a respectiva sentença tenha transitado em julgado. O mesmo há de ocorrer com a determinação de reparação dos danos causados, não se admitindo sejam reparados mais de uma vez.

Com a alteração LIA pela recente Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), o § 7º do artigo 12 assim estipula: “As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei

---

<sup>46</sup> No Capítulo 6, será mais bem explorado escorço a respeito da inserção, na LIA, da possibilidade de se firmar o acordo de não persecução cível.

nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*”, conforme mencionado.

Ademais, por meio do § 2º do Art. 3º da LIA (BRASIL, 2022i1), assim se estipula: “As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013”.

Diante disso, atualmente, houve maior organização entre os dois diplomas legais, no sentido de que o sistema de persecução da improbidade do geral possa ser mais eficaz.

Observa-se, para exemplificação, caso prático de como, presentemente, as duas incidências são acomodadas, especialmente no tocante à celebração de acordos de leniência:

11 - ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OPERAÇÃO LAVA-JATO. ACORDO DE LENIÊNCIA. [...]. 1. A autoridade competente para firmar o acordo de leniência, no âmbito do Poder Executivo Federal é a Controladoria Geral da União (CGU). 2. Não há impedimentos para que haja a participação de outros órgãos da administração pública federal no acordo de leniência como a Advocacia Geral da União, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, havendo, portanto, a necessidade de uma atuação harmônica e cooperativa desses referidos entes públicos. 3. Tendo em vista os termos do Acordo de Leniência firmado entre a CGU/AGU e a empresa requerida e que neste está abrangido para fins de ressarcimento os contratos apontados na ação de improbidade e/ou medida cautelar de arresto, é incabível o prosseguimento do feito no tocante ao pedido de ressarcimento integral dos danos em relação à Petrobras. [...] E os valores ali fixados presumem-se contemplar a integralidade do dano (seja ele material ou moral) não podendo ser exigido por outro órgão (bis in idem) ou sequer ser rediscutido a título de aferir-se se o valor é integral (segurança jurídica). [...] (BRASIL, 2022x3).

Ressalta-se que, por meio do artigo 22 da mesma LAC (BRASIL, 2022c), se instituiu o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), instituto que reúne sanções aplicadas pelos órgãos ou pelas entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo e a elas dá publicidade, com base na referida Lei. Conforme seu § 4º, caso a pessoa jurídica não cumpra os termos do acordo de leniência, além das informações previstas no § 3º, tal descumprimento será informado no CNEP.

Pelo § 5º da LAC (BRASIL, 2022c), estabeleceu-se que os registros das sanções e dos acordos de leniência serão excluídos depois de decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador ou após o cumprimento integral do acordo de leniência e da reparação do eventual dano causado, mediante solicitação ao órgão ou à entidade sancionadora.

Sobre o referido cadastro, Lima (2022, p. 85) sustenta que,

[...], diante do texto da Lei, o legislador buscou com essa redação desestimular a prática de corrupção por parte de empresas, visto que a publicidade que se dará ao fato entendido como ilícito será prejudicial à reputação da empresa no mercado, depreciando sua imagem perante seus clientes e demais participantes daquele segmento econômico. E essa publicidade negativa trouxe um efeito positivo nas empresas de forma geral: a criação e manutenção dos departamentos de *compliance*, tornando-se mais transparentes.

Diante do grau de severidade da LAC (BRASIL, 2022c), bem como das inserções a respeito da consideração de práticas colaborativas e preventivas das pessoas jurídicas de direito privado, houve um estímulo, advindo do “medo”, para que houvesse um ajuste dessas às práticas de *compliance*, GC, dentre outras, que demonstram responsividade com o meio em que estão inseridas, bem como para o devido cumprimento das normas regulamentadoras de suas atividades.

Portanto, as pessoas jurídicas de direito privado estão sujeitas a inúmeras incidências, não somente no campo judicial da LIA (BRASIL, 2022i1) e da LAC (BRASIL, 2022c), mas também em outras searas, conforme a seguir exemplificam-se alguns principais casos.

Além de tais legislações incidentes, as sociedades empresárias sofrem sanções advindas da proibição de contratação com o Poder Público, conforme artigo 87, inciso III, da Lei n. 8.666, de 1993 (BRASIL, 2022d3), Lei de Licitações<sup>47</sup>, conjugado à redação do artigo 88, responsável por mencionar que essas sanções também são aplicadas àquelas que tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos; àquelas que tenham praticado atos ilícitos, visando a frustrar os objetivos da licitação; e àquelas que demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração, em virtude de atos ilícitos praticados.

O inciso IV do artigo 87 da mesma Lei n. 8.666 (BRASIL, 2022d3) determina que a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com o poder público perdurará enquanto continuarem os motivos da punição ou até que haja a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, sendo estipulado que tal declaração sempre será concedida, diante do ressarcimento à Administração e após decorrido o prazo da sanção aplicada.

---

<sup>47</sup> Importante é lembrar que a Lei n. 8.666/93 será revogada pela Lei n. 14.133/2021, conforme seu artigo 193, II, após decorridos dois da publicação oficial.

Além disso, a Lei do Pregão, Lei n.10.520/2002<sup>48</sup> (BRASIL, 2022m), estabelece, por meio do seu artigo 7º, que

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Em relação à Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998 - (BRASIL, 2022i), seu artigo 10 determina que as penas de interdição temporária de direito são a proibição para o condenado contratar com o Poder Público, para receber incentivos fiscais ou quaisquer outros benefícios, bem como para participar de licitações pelo prazo de cinco anos, no caso de crimes dolosos, e de três anos, no de crimes culposos.

Já em relação à Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei n. 8.443, de 1992 (BRASIL, 2022i3), o art. 46 determina que, verificada a ocorrência de fraude à licitação comprovada, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

Portanto, diante das inúmeras possibilidades de responsabilização, interdição, suspensão, dissolução, proibições a que as pessoas jurídicas de direito privado podem se submeter, não é exagero dizer que a prestação de serviços público por estas chega a ser atividade temerária.

---

<sup>48</sup> Importante é lembrar que a Lei n. 10.520/2002 será revogada pela Lei n. 14.133/2021, conforme seu artigo 193, II, após decorridos dois da publicação oficial.

## **5 OS IMPACTOS SOBRE AS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS SUBMETIDAS ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Este capítulo visa a arrazoar sobre os impactos que sofrem as sociedades empresárias submetidas às ações de improbidade administrativa. Como método de exposição das ideias, foi traçado um percurso que perpassará por discutir sobre o consequentialismo e o direito administrativo do medo; a função social e o princípio da preservação da empresa; os impactos econômicos gerados a pessoas jurídicas na Operação Lava Jato; e, por fim, sobre o acometimento de impactos reputacionais pelas pessoas jurídicas.

### **5.1 CONSEQUENCIALISMO E DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO**

Conforme pôde ser visto, a improbidade é considerada extremamente reprovável pelo Estado Democrático de Direito, sendo considerada, lado a lado, com os crimes, como prática sujeita às penalidades que interferem na impossibilidade do exercício pleno dos direitos fundamentais garantidos pelo artigo 1º da Constituição Federal (BRASIL, 2022c1), sujeita a diversas sanções de toda ordem.

De outro vértice, é possível de se verificar que as legislações, ainda que possam convergir sobre a mesma conduta, possuem diferentes sistemáticas, muitas vezes desconexas e disfuncionais entre si, não garantindo qualquer segurança jurídica aos envolvidos na prestação de serviços públicos.

A referida situação remete ao chamado “Direito Administrativo do Medo”, pois os sujeitos ativos da improbidade administrativa, públicos ou particulares, sofrem efeitos, muitas vezes, irreversíveis, sendo taxados como eternos “desonestos”, mesmo que não seja evidenciado o ato ímprobo ao final da ação judicial, que normalmente demora a ser finalizada, em seu trânsito em julgado.

Rodrigo Valgas dos Santos (2022, p. 391) conceitua “Direito Administrativo do Medo” da seguinte forma:

Por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo e disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.

No âmbito das ações de improbidade administrativa, Santos também preleciona (2022, p. 394):

Os dados estatísticos de aforamento de ações de improbidade no Brasil nos relevaram dois caminhos: ou temos a maior quantidade de ímprobos do planeta, ou esse volume avassalador está relacionado à crescente banalização das ações de improbidade, o que implica em evidência empírica que estamos diante de disfuncionalidades do controle externo.

Portanto, observa-se que o sistema, como um todo, tanto para o agente público, como para o particular envolvido em prestação de serviços públicos, está eivado de alto contingente de “risco” em razão da disfuncionalidade do controle externo, expondo-os à persecução severa, representando imenso desestímulo para a atuação na seara pública.

Inclusive, como já observado ao longo deste trabalho, há os seguintes registros, para que qualquer pessoa e/ou instituição possa consultar, com livre acesso:

- Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI);
- Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP);
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).

Assim, repisa-se, qualquer pessoa que tenha sofrido condenação por improbidade lá ficará registrada como desonesta, fato impeditivo para superação do ocorrido.

Ainda, destaca-se que, frequentemente, os gestores sofrem com perseguições judiciais motivadas por disputas políticas locais, sendo a distribuição das ações de improbidade mera estratégia para se retirar o crédito de eventuais candidatos.

Nessa senda, além de agir como desestímulo, tal situação finda por afetar sobremaneira as pessoas jurídicas, recorrentemente inviabilizando sua própria continuidade.

Tanto é realidade a referida prejudicialidade às pessoas jurídicas que, com as alterações trazidas pela Lei n. 14.230/21 (BRASIL, 2022k2), nos parágrafos 3º e 4º do artigo 12, estabeleceu-se a necessidade, quando da penalização, da observação do julgador quanto aos efeitos econômicos e sociais das sanções, para manutenção das atividades sociais da pessoa jurídica, bem como para preservação da função social desta.

Tal nuance não havia sido estipulada anteriormente no texto da LIA (BRASIL, 2022i1), sendo importante de se ressaltar que a Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao projeto de lei n. 10.887, de 2018 (BRASIL, 2022k), do Sr. Roberto de Lucena, que “altera a lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa”, assim se

posicionou:

Deve-se esclarecer no texto que, nos casos de pessoas jurídicas, a aplicação das sanções deverá priorizar a função social da empresa e a manutenção dos empregos gerados, sendo possível a extrapolação do limite territorial da pena de proibição de contratação com o Poder Público apenas em casos excepcionais e desde que fundamentada a decisão.

Tal modificação traz à luz um sintoma muito importante do sistema atual de persecução da improbidade, qual seja: ao punir, de forma a aniquilar as pessoas jurídicas que participaram, junto aos agentes que perpetraram atos considerados ímprobos, ou, antes de se findar o julgamento de uma ação de improbidade administrativa, ao indisponibilizar os bens sociais de tais pessoas jurídicas, de forma, em muitos casos, a prejudicar a manutenção de sua própria atividade, a dinâmica de combate de atos de tal natureza prejudica, de forma abrupta, a função social da empresa, valor constitucional tão protegido quanto os demais pilares constitucionais.

Outrossim, importante é destacar o inciso II do artigo 17-C também trazido pelas alterações da LIA (BRASIL, 2022i1) pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), que dispõe que as sentenças proferidas nas ações de improbidade administrativa deverão, além de observarem o disposto no Código de Processo Civil, devem considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidirem com base em valores jurídicos abstratos.

Ressalta-se que tais dispositivos estão em consonância com o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>49</sup> (BRASIL, 2022r3), o qual determina que as decisões sempre levem em consideração os efeitos práticos que serão gerados, inserindo-se uma perspectiva mais realista e cautelosa das decisões em âmbito tanto administrativo quanto judicial.

Essa tendência tem sido denominada como “consequencialismo jurídico”, sobre o qual Schanoski, Burgath e Chaicoski prelecionam que o magistrado deve se vincular às consequências da decisão proferida, no sentido de se obter maior segurança jurídica. Os autores também trazem a interpretação de que o consequencialismo está relacionado às questões de

---

<sup>49</sup> “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento).

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)” (BRASIL, 2022r3).

políticas públicas que atingem todo o país, decorrentes de entrelace do Poder Executivo com o Poder Legislativo (2022, p. 113).

Outrossim, asseveram Schanoski, Burgath e Chaicoski (2022, p. 113-4) que

O mandamento judicial leva em consideração situações alheias aos autos, conferindo eficácia a mandamentos constitucionais, e recorrendo a princípios e direitos fundamentais para a análise do caso concreto e a repercussão da decisão judicial. [...] é dever do julgador ponderar, entre as normas jurídicas aplicáveis, os princípios e a valoração dos efeitos das decisões, haja vista que tal equilíbrio confere às decisões judiciais consequências menos impactantes no ordenamento jurídico, político e financeiro do país.

Mas esse é apenas um sintoma, pois a moléstia é a necessidade de esse sistema de persecução da improbidade ser modificado, para uma atuação do Estado nesse sentido mais racional, coerente e coesa com os demais valores constitucionais.

Essa dicotomia entre o algoz da improbidade – a pessoa jurídica – e a vítima daquela – o Estado – não resolve e não garante o eficaz combate aos atos ímprobos. Isso porque, ainda que a pessoa jurídica tenha participado de atos verdadeiramente tipificados como de improbidade, embora não costumem ser consideradas, há famílias a serem atingidas pelo cancelamento dessa sociedade, que irão perder seus empregos, comunidades em que tal sociedade pode estar desenvolvendo trabalho de terceiro setor, gama de *shareholders* e *stakeholders* que investiram na referida pessoa jurídica.

Nesse mesmo sentido, Marques (2022, p. 282) afirma, notadamente sobre a recente modificação da LIA (BRASIL, 2022i1) com a inclusão do artigo 17-C, inciso II, que

Muito possivelmente, essa preocupação do legislador se deu em busca de uma medida ainda mais eficaz de combate ao uso inadequado da ação de improbidade administrativa, já que, mesmo com as inovações na LINDB e, mesmo diante de uma tendência de adoção de análises mais consequencialistas do Direito Administrativo Sancionador Brasileiro, os abusos no manejo de ações desse tipo ainda são extremamente comuns.

Marques (2022) ainda critica que existe um verdadeiro descaso dos órgãos acusadores e do Poder Judiciário com o dever de averiguarem as consequências práticas em caso de existência de valores jurídicos abstratos. Ainda, entende que, mesmo que a alteração mencionada não tivesse sido realizada na LIA (BRASIL, 2022i1), o texto do artigo 20 da LINDB (BRASIL, 2022r3) poderia ser aplicado, para ser priorizado o consequencialismo nesse tipo de ação, já que,

[...] mesmo diante de tais ferramentas normativas, “os abusos e excessos no manejo das ações de improbidade administrativa não cessaram. O que se chama de “Direito Administrativo do Medo” tomou grandes proporções, ao ponto de sugerir uma inovação na Lei nº. 8.429/92 para buscar sua aplicação de forma mais sistematizada (MARQUES, 2022, p. 285).

Não se está aqui, porém, defendendo qualquer manutenção de práticas de improbidade impunemente. Todavia, questiona-se: será mesmo que o caminho só são a repressão e até o encerramento das atividades dessas pessoas jurídicas, decorrentes da persecução do Estado? E se, ao invés disso, fosse implantado, de forma expressa e funcional, na LIA, como se observa nos Programas de Integridade dos Crimes de Responsabilidade, um Programa de Prevenção e de Combate aos atos de improbidade administrativa, de práticas de *compliance* efetivas, investindo-se de forma importante em uma cultura da prevenção, e não somente da persecução? E, além disso, por via consequente, não se tornaria a LIA (BRASIL, 2022i1) mais coerente com o que já vem sendo considerado no âmbito da LAC (BRASIL, 2022k2)?

## 5.2 A FUNÇÃO SOCIAL E O PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA

Para melhor entendimento da função social da empresa, que tem sido levada em consideração pelas recentes alterações na legislação, importante é analisar sua origem.

Salomão Filho (2003), por exemplo, assevera que a função social é uma noção de que as atividades empresariais trazem efeitos a outros campos, como ao direito ambiental, direito do consumidor e, no presente caso, para o direito administrativo, com relação às práticas de probidade na consecução dos negócios empresariais. Ele sustenta isso da seguinte maneira:

No Brasil, a ideia da função social da empresa também deriva a previsão constitucional sobre função social da propriedade (artigo 170, III). Estendida à empresa, a ideia de função social da propriedade é uma das noções de talvez mais relevante influência na transformação do direito empresarial brasileiro. É o princípio norteador da “regulação externa” dos interesses envolvidos pela grande empresa. Sua influência pode ser sentida em campos tão díspares como direito antitruste, direito do consumidor e direito ambiental (SALOMÃO FILHO, 2003, p. 7).

Já Carvalhosa (2011), analisando o artigo 154 da Lei n. 6.404/76 (BRASIL, 2022y3), traz a nuance no mesmo sentido, ou seja, a de que a empresa é um dispositivo de operacionalização de fatores econômicos, tecnológicos, humanos, colocando como “óbvia” sua

função social, considerando sua influência sobre os empregados, *stakeholders* em geral, bem como sobre a comunidade em que atua, além de ter influência sobre o próprio Estado, o qual dela retira contribuições fiscais e parafiscais.

Carvalhosa (2011, p. 336) ainda, trazendo as lições de Alfred Fletcher Conard, menciona as três modernas “funções sociais da empresa”:

Consideram-se principalmente três as modernas funções sociais da empresa. A primeira refere-se às condições de trabalho e às relações com seus empregadores, em termos de melhoria crescente de sua condição humana e profissional, bem como de seus dependentes. A segunda volta-se ao interesse de concorrentes, a favor dos quais deve o administrador da empresa manter práticas equitativas de comércio, seja na posição de vendedor, seja na de comprador. A concorrência desleal e o abuso do poder econômico constituem formas expressas de antijuridicidade.

Ainda no que tange aos concorrentes, as diversas formas de espionagem industrial e do uso indevido de processos e de desenhos e outros direitos reservados e registrados constituem moderna modalidade de ilicitude atribuíveis aos administradores de empresa, capituláveis, em consequência, como contrárias à sua função social.

E ainda mais atual é a preocupação com os interesses de preservação ecológica, urbana e ambiental da comunidade e quem a empresa atua. O compromisso com a preservação da natureza transcende, outrossim, os aspectos meramente comunitários, para se colocar num plano mundial. A produção de elementos nocivos não só ao homem, como ao ecossistema, constitui dano de enorme importância.

Portanto, há três principais frentes da função social da empresa – relações com empregados, práticas de concorrência leal e preservação ecológica.

Nessa mesma direção, Beck (2022, p. 44), a respeito do denominado “efeito bumerangue”, insere esclarecimentos que corroboram a consciência da atividade empresarial como dotada de responsabilidade no meio em que está inserida, sendo que os efeitos da atividade nociva da empresa atingirão a sociedade como um todo, inclusive os que a geriram, os próprios empresários:

Contido na globalização, e ainda assim claramente distinto dela, há um padrão de distribuição de riscos no qual se encontra um material politicamente explosivo: cedo ou tarde, eles alcançam inclusive aqueles que os produziram ou que lucraram com eles. Em sua disseminação, os ricos apresentam socialmente um *efeito bumerangue*: nem os ricos e poderosos estão seguros diante deles (grifo do autor).

Portanto, a função social sustenta a noção de que as atividades das empresas respingam de maneira generalizada na sociedade como um todo, de forma inclusive

globalizada, principalmente quando se está diante de interesses difusos que dizem respeito a uma gama indeterminada e indeterminável de pessoas, o que é muito fácil de se perceber quando se verificam as obrigações do ponto de vista de desenvolvimento sustentável do ambiente. E, ainda que os valores de preservação ambiental estejam inseridos na Constituição Federal atual, não se pode deixar de notar que se trata de interesses globais, para gerações futuras.

Dessa forma, a atividade empresarial está diretamente ligada a efeitos-bumerangues globais, e, portanto, disponibilizar mecanismos que possam de fato ajudar na prevenção de práticas ilícitas de qualquer ordem trata-se de necessidade premente e de interesse global.

Diniz (2022, p. 394) define a função social da empresa no seguinte sentido: “Pela teoria da função social empresa, o empresário e a sociedade empresária deverão ter o dever de, no desenvolvimento de sua atividade, agir a serviço da coletividade”. Para tal conclusão, Diniz (2022) sublinha a função social da empresa como norteadora da ordem econômica e como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos da livre iniciativa, livre concorrência e respeito à propriedade privada e sua exploração, conforme artigos 5º, XIII, XIII; 70, II a IX e parágrafo único; e 186 da Constituição Federal<sup>50</sup> (BRASIL, 2022c1), além de mencionar o artigo 421<sup>51</sup> do Código Civil (BRASIL, 2022b1), que, expressamente, instituiu a função social do contrato.

---

<sup>50</sup> “XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

[...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (BRASIL, 2022c1).

<sup>51</sup> “Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019).

Ainda, Diniz (2022, p. 394-5) pontua que a função social instituída no artigo 421 do Código Civil (BRASIL, 2022b1) tem o propósito de atendimento de interesses sociais, asseverando que tal função atua

[...] limitando o arbítrio dos contratantes, para tutelá-los no seio da coletividade, criando condições para o equilíbrio econômico-contratual, facilitando o reajuste das atividades ou das prestações e até mesmo sua resolução. E o empresário (individual ou coletivo) deverá acatar o princípio da boa-fé objetiva (CC, art. 422), para assegurar condições mais justas na execução da atividade econômica organizada. [...] A propriedade empresarial deverá atender à função social, exigida pela Carta Magna (arts. 5º, XXII, 182, §2º, e 186); por isso o empresário exercerá sua atividade econômica organizada de produção e circulação de bens e serviços no mercado de consumo, de forma a prevalecer a livre concorrência sem que haja abuso de posição mercadológica dominante, **procurando proporcionar meios para a efetiva defesa dos interesses do consumidor e a redução de desigualdades sociais, assumir funções assistenciais para seus empregados, p. ex, formando serviços médicos, fundos de previdência, planos de aposentadoria, promovendo ensino básico, creches, transporte, e, ainda, realizar projetos de recuperação do meio ambiente, e do patrimônio histórico-cultural** (grifo nosso).

Portanto, Diniz (2022) sustenta a interpretação de que a sociedade exercente da atividade empresarial deve buscar garantir sua função social, visando o bem-comum, o bem-estar e a justiça social, e não somente a geração de lucros.

Por outra banda, Simão Filho e Pereira (2019, p. 66) propõem o que denominam de “nova empresarialidade”, diante do que mencionam como “estado de saturação que passa a visão clássica dos fatos empresariais e humanos unicamente com base na economia tradicional”, no seguinte sentido:

A nova empresarialidade que propomos açambarca quanto à forma de expressão comunitária, os conceitos de responsabilidade social e de cidadania empresarial, ou seja, busca-se sim o lucro como atividade fim, porém, como atividade meio há que se fazê-lo observando-se certos princípios de natureza ética e um comprometimento social não como elemento justificador do lucro, mas como elemento de consolidação e destaque de um posicionamento mercadológico específico. Com isso se obterá a responsividade social que consiste na resposta específica e dedicada por parte da população e de consumidores, para com relação à certas políticas de responsabilidade social adotadas pela empresa.

---

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)” (BRASIL, 2022b1).

Dessarte, tanto Diniz (2022) quanto os autores ora mencionados trazem a ideia acerca da importância da busca, pelo empresário, de implementação dos valores éticos, sociais e de integridade. Simão Filho é citado por Diniz (2022, p. 395), expressando esta autora que

Eis a razão pela qual Adalberto Simão Filho (2002, p. 51, 81-84) afirma, acertadamente, que o empresário deve buscar um ponto de equilíbrio (“ótimo de Pareto”), obtendo o máximo de eficiência social, fazendo com que os custos sociais derivados das atividades mercadológicas sejam iguais aos benefícios sociais alcançados. Atinge-se, continua ele, o máximo de eficiência social pelo “ótimo de Pareto” sempre que o bem-estar do empresário aumente sem diminuir o bem-estar de outros membros da sociedade. A função social da propriedade dos bens empresariais deve ser uma diretriz a ser seguida para que o empresário (individual ou coletivo) possa obter licitamente lucros e satisfazer as necessidades da coletividade. Relevante é a sua função social, dela advêm produtos e serviços e a responsabilidade na sua produção e comercialização. Daí a íntima relação da boa-fé objetiva com a probidade, que requer honestidade no procedimento empresarial e no cumprimento da atividade econômica organizada para a produção e circulação de bens e serviços.

De tal modo, a função social é dita como verdadeira diretriz para que haja o exercício da atividade empresária de forma equilibrada, de maneira que o bem-estar do empresário aumente, mas que também aumente o dos outros membros da sociedade, estabelecendo-se essa diretriz por meio de condutas de honestidade ou probidade do titular da atividade empresarial.

Brasilino (2020, p. 108) traz a mesma perspectiva, qual seja, a de que a função social é uma matriz que eleva o exercício empresarial à importância de desenvolvimento da sociedade em que a instituição empresarial está inserida, assim se posicionando:

No ordenamento jurídico pátrio, o princípio da função social da empresa é reconhecido de forma sistemática, pois se faz necessária a apreciação de distintos dispositivos legais que, por meio de uma interpretação sistemática, levam à conclusão de que às empresas não são apenas impostas as perspectivas de lucros, mas também se reconhece a necessidade e importância para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

O princípio da preservação da empresa, por sua vez, tem como substrato jurídico os artigos 50, 1.028, ambos do Código Civil (BRASIL, 2022b1); 28 do Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 2022a2); e o ideal de recuperação judicial estabelecido por meio da Lei n. 11.101/2005 (BRASIL, 2022a), conforme artigo 47<sup>52</sup>, o qual, por sua vez, corrobora o intuito

---

<sup>52</sup> “Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no

do artigo 170 da Constituição Federal (BRASIL, 2022c1), pois determina a necessidade de manutenção e preservação do núcleo empresarial, por ser fonte de rendas, empregos, desenvolvimento local e econômico.

Já Brasilino (2020, p. 119) define a preservação da empresa como um princípio que respalda o valor da sociedade empresária como bem jurídico difuso, afirmando que,

De acordo com tal princípio, a subsistência da empresa é imprescindível, e esta não pode ficar condicionada aos interesses de determinados sócios ou credores. Como defendemos, do inter-relacionamento entre empresário, estabelecimento e atividade surge a empresa, que, devido a sua importância para a sociedade, é elevada a *bem jurídico*, o qual denominamos *empresarial*, e esse *bem* tem de ser considerado como *bem difuso* (grifo do autor).

O referido autor entende que não pode haver interesse individual que se sobreponha à sua preservação, e justifica isso da seguinte forma: “Como já afirmado, as empresas têm hoje grande importância social, seja para gerar empregos, ajudar no desenvolvimento etc. Assim, ganha importância o ideal de sua preservação” (BRASILINO, 2020, p. 118).

Na mesma medida, Coelho (2016, p. 76) assevera:

O princípio da preservação da empresa reconhece que, em torno do funcionamento regular e desenvolvimento de cada empresa, não gravitam apenas os interesses individuais dos empresários e empreendedores, mas também os metaindividuais de trabalhadores, consumidores e outras pessoas; são estes os últimos interesses que devem ser considerados e protegidos, na aplicação de qualquer norma de direito comercial.

Ante toda essa discussão, emerge o questionamento: será que a função social tem sido mesmo observada nas ações de enfrentamento à improbidade administrativa? Mesmo diante da honrosa missão de dirimir as práticas ímprobadas das pessoas jurídicas envolvidas, há a

---

processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso. (Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 1.028. No caso de morte de sócio, liquidar-se-á sua quota, salvo:

I - se o contrato dispuser diferentemente;

II - se os sócios remanescentes optarem pela dissolução da sociedade;

III - se, por acordo com os herdeiros, regular-se a substituição do sócio falecido (BRASIL, 2022b1).

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

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica (BRASIL, 2022a2).

preocupação com as consequências prejudiciais a toda sociedade, em caso de não respeito ao princípio da preservação da empresa?

Porto Alegre (2022, p. 189-90) aponta um “Brasil imaturo”, em virtude de sua avidez punitiva, que acaba com a economia. Ele entende que as operações deflagradas a partir de 2014, como a da Lava-Jato, seguiram caminhos de “pirotecnia e autovalorização”, tendo o país acompanhado tudo como uma “grande telenovela”, concluindo que, “ao mirar diretamente no *modus operandi* do sistema político corrupto, as operações encontram um elo com as empresas” e que “a mão pesada que apontou a profilaxia daquela ação endêmica esqueceu-se que as pessoas passam e as empresas ficam”. E será que as empresas ficam?

Ainda, Accioly (2017) menciona que, conforme estudo realizado pela consultoria denominada GO Associados, a Operação Lava-Jato, que não teve seu fim em relação às ações judiciais respectivas no momento da pesquisa, não tendo culminado na proibição de contratar com Poder Público das sociedades investigadas, já havia gerado perdas de R\$142,6 bilhões para a economia brasileira, que equivale a 2,5% do PIB em 2015, tendo ocorrido a redução de 1,9 milhões de empregos diretos e indiretos, deixando de haver remuneração de R\$22,4 bilhões em salários, além da diminuição de R\$9,4 bilhões em arrecadação de impostos.

A referida situação somente piorou, de acordo com recente estudo sobre 12 empresas envolvidas realizado pelo portal Poder 360 (BRASIL, 2022), com dados do ano de 2020, em que se concluiu que essas perderam R\$563 bilhões de receita até 2020, tendo deixado de recolher R\$41,3 bilhões de impostos, para conseguirem a devolução de 6,6 bilhões à União. Foi constatado o número de 206,6 mil empregos diretos eliminados, destacando que a Odebrecht reduziu em 94% o quadro de funcionários.

Em pesquisa realizada a pedido da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com o propósito de evidenciar o impacto econômico da Lava Jato, o Poder 360 (BRASIL, 2022) mencionou que o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) concluiu que R\$ 172,2 bilhões deixaram de ser investidos no país, tendo sido 4,4 milhões de postos de trabalho perdidos e R\$ 47,4 bilhões de impostos diretos que deixaram de ser arrecadados de 2014 a 2017. O Dieese incluiu na conta só investimentos que, na sua avaliação, deixaram de ser feitos pela situação de cada empresa em função da Lava Jato, sem contar outros aspectos (BRASIL, 2022).

Portanto, é necessário de se observar que os mecanismos de enfrentamento à improbidade administrativa, em seu sentido amplo, abrangendo as leis da licitação, a própria LIA, LAC, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e demais normas incidentes, podem

estar causando mais prejuízos à população e ao próprio Estado do que, de fato, buscando dirimir tais práticas.

### 5.3 IMPACTOS ECONÔMICOS SOFRIDOS POR PESSOAS JURÍDICAS NA OPERAÇÃO LAVA JATO

O nome “Lava Jato” provém de uma rede de postos de combustíveis e de lava a jato de automóveis, utilizados para movimentarem recursos ilícitos, em um primeiro momento, no mercado paralelo de câmbio. Ao se deflagrarem as investigações, o Ministério Público Federal verificou um grande esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobrás, sendo evidenciadas importantes empreiteiras que pagavam propinas para executivos dessa instituição e para agentes públicos, as quais variavam de 1% (um por cento) a 5% (cinco por cento) do valor dos contratos superfaturados. E, para manejo do pagamento de propina, tais empresários utilizaram doleiros, que foram investigados na primeira etapa.

A Operação restou supostamente emblemática no enfrentamento à corrupção do Brasil, iniciando suas frentes de investigação em março de 2014, contando, para tanto, com núcleos investigativos no Rio de Janeiro, em São Paulo e no Distrito Federal.

Para avaliação dos efeitos econômicos sofridos por algumas pessoas jurídicas, escolhidas, de forma aleatória, em razão de maior facilidade de acesso às demonstrações financeiras envolvidas<sup>53</sup> nas diversas Ações de Improbidade Administrativa distribuídas no bojo da Lava Jato, doravante serão apresentados alguns resultados, tendo como base o relatório constante do Apêndice 1<sup>54</sup> deste trabalho.

Destarte, a pesquisa considerou as informações fornecidas pelo sítio do Ministério Público Federal, sendo avaliadas as seguintes sociedades:

- Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.,

---

<sup>53</sup> Conforme consta do Apêndice 1 dessa tese, as demonstrações foram coletadas de duas fontes centrais: a) primeiro, do *site* das companhias – as empresas Serveng Civilsan S.A., Galvão Engenharia S.A., Queiroz Galvão S.A. e Odebrecht S.A. disponibilizaram, em seu *site*, as respectivas informações financeiras do período (por meio de demonstrações financeiras e relatórios anuais); e b) por outro lado, para encontrar acesso às demonstrações financeiras das Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., bem como da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., foi realizada uma busca criteriosa por meio do buscador Google, que retornou as publicações financeiras do Diário Oficial Empresarial, um veículo especializado na publicação de empresas em geral não listadas em bolsa.

<sup>54</sup> A presente pesquisa contou com a colaboração de profissional e estudante da área de ciências contábeis e de administração de empresas, os quais foram signatários do relatório constante do Apêndice 1, no qual se encontra o trabalho elaborado na íntegra, tendo sido levantados os resultados de sociedades empresárias escolhidas de forma aleatória, que respondem por Ação de Improbidade Administrativa na Operação Lava Jato, para verificação dos impactos que essas já têm sofrido quanto aos lucros, à capacidade contributiva, aos investimentos, à folha de pagamento e à manutenção de suas atividades.

- Galvão Engenharia S.A.,
- Construtora Queiroz Galvão S.A.,
- Serveng Civilsan S.A. – Empresas Associadas de Engenharia; e
- Odebrecht S.A. (atualmente chamada Novonor S.A.).

O objetivo central da pesquisa constante do Apêndice 1 foi averiguar de que forma evoluíram as receitas, como se configurou a folha de pagamento (caso reduzida, representa diminuição do número de funcionários) dessas empresas, bem como examinar informação a respeito de pessoas jurídicas que ingressaram com Ação de Recuperação de Empresas e/ou Falência.

Esse foco está em concernência com os objetivos de investigar o desrespeito à função social e o princípio da preservação da empresa, conforme vem sendo discorrido neste trabalho.

Outrossim, buscou-se comparar a evolução econômica dessas construtoras com as do setor de construção em geral, no mesmo período, escolhendo-se, de forma aleatória, duas outras Sociedades Anônimas de Capital Fechado que possuem atuação relevante no mercado, no sentido de parametrizar a análise, uma vez que a maior parte das sociedades processadas por improbidade administrativa são também dessa mesma natureza jurídica (sociedades anônimas de capital fechado), sendo elas a Construtora Brasil S.A e a Construtora Barbosa Mello S.A.

### 5.3.1 Construtora Queiroz Galvão S.A

A Construtora Queiroz Galvão S.A., fundada em 1953, responde judicialmente na Ação de Improbidade Administrativa ajuizada em 15 de agosto de 2019<sup>55</sup>, ainda em trâmite, porém já vinha sendo investigada desde o início da Operação Lava Jato, motivo pelo qual o período averiguado na pesquisa do Apêndice 1 é de 2014 a 2021.

---

<sup>55</sup> Ação n. 5014974-04.2019.4.03.6100, em trâmite perante a 12ª Vara Cível Federal de São Paulo (BRASIL, 2022z3), que, conforme síntese informada pelo *site* do Ministério Público Federal, se refere ao Cartel do Rodoanel, sendo a segunda ação de improbidade da Lava Jato. São réus quatro ex-diretores da Dersa e 18 empreiteiras, tendo como um dos propósitos o ressarcimento de R\$ 593 milhões. Os envolvidos nessa ação foram Dario Rais Lopes, Mario Rodrigues Júnior, Paulo Vieira de Souza, Marcelo Cardinale Branco, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora OAS S.A., Constran S.A. – Construções e Comércio, Construbase Engenharia Ltda., Andrade Gutierrez S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A., Galvão Engenharia S.A., EIT Engenharia S.A., S.A. Paulista Construções e Comércio, C R Almeida S.A. – Engenharia de Obras, Serveng Civilsan S.A., Empresas Associadas de Engenharia, Delta Construções S.A., Encalso Construções Ltda., Paulitec Construções Ltda., Cetenco Engenharia S.A., Sobrenco Engenharia Ltda. e Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. Observa-se que, conforme pesquisa realizada em 23/10/2022, o processo ainda está em trâmite, não tendo sido até o momento desta sentenciado.

A análise realizada demonstrou que houve uma significativa piora de seus resultados dentro desse período, tendo sua Receita Operacional Líquida, bem como o custo dos serviços prestados diminuído ao longo dos anos (Figura 1).

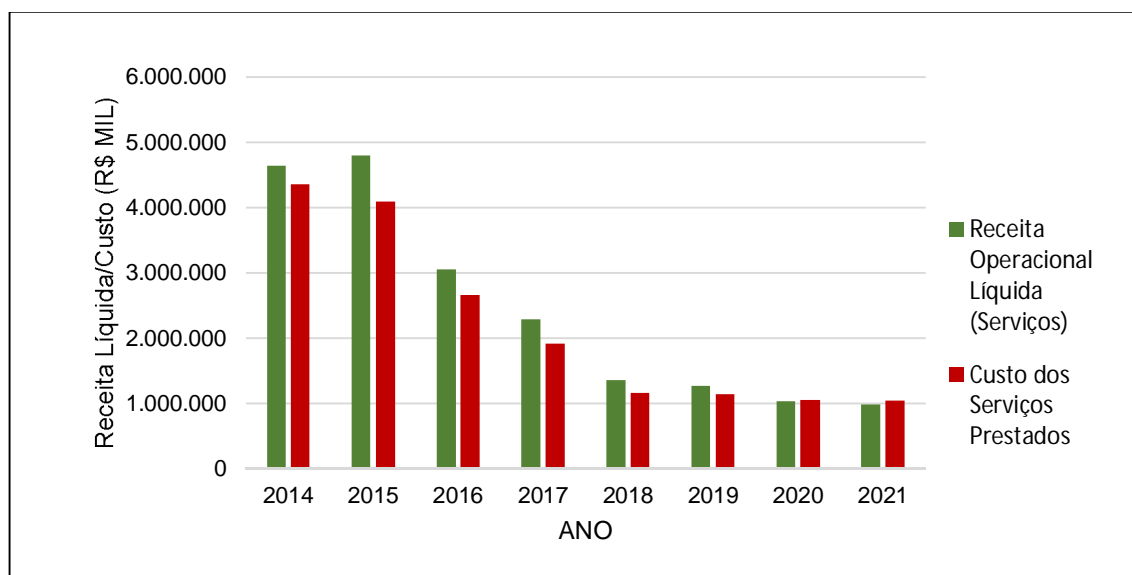


Figura 1: Receita líquida/custo da Construtora Queiroz Galvão S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Verificou-se, também, que, em 2019, justamente o ano do ajuizamento da ação de improbidade administrativa (Figura 2), a companhia finalizou seu exercício social com um prejuízo de R\$ -268.629.000.

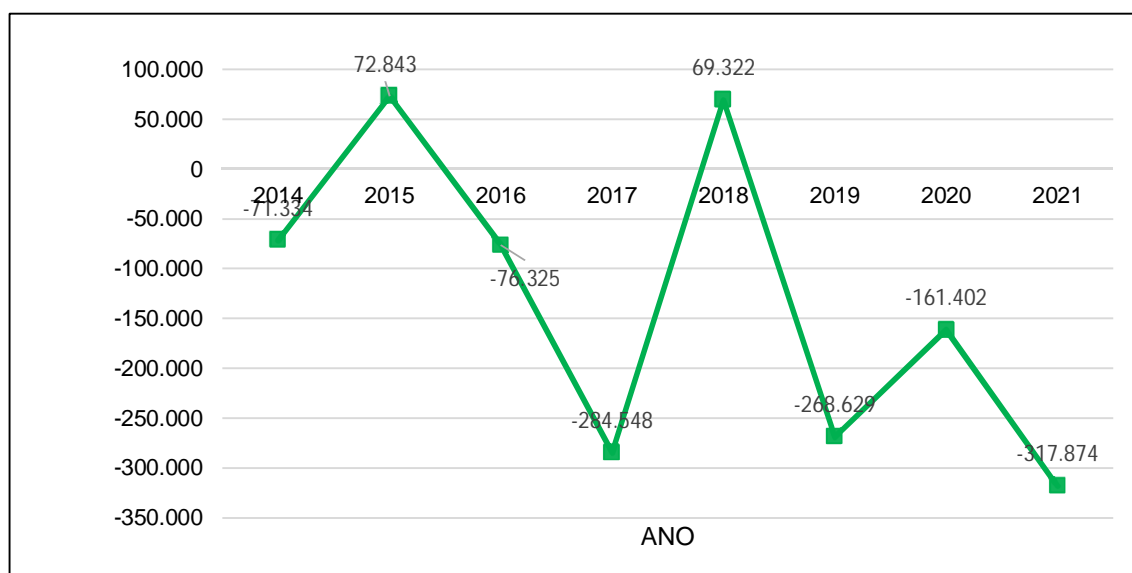


Figura 2: Resultado líquido da Construtora Queiroz Galvão S.A. por Ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em seu balanço patrimonial, a sociedade apresenta a conta Obrigações Fiscais, Salários e Encargos Sociais no passivo circulante, que foi analisada tendo em vista que este trabalho se propôs a verificar se houve redução na folha salarial (Figura 3).

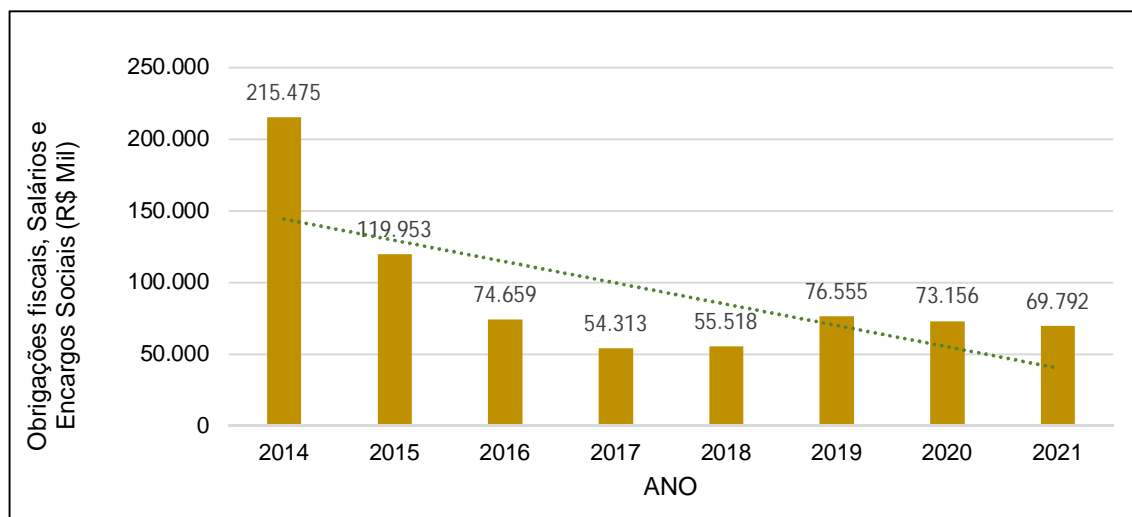


Figura 3: Obrigações fiscais, salários e encargos sociais da Construtora Queiroz Galvão S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Observou-se, conforme o último gráfico apresentado, que houve retração ao longo dos anos, sendo o maior valor referente ao exercício de 2014 (R\$ 215.475.000) e o menor valor do exercício de 2017 (R\$ 54.313.000), com variação pequena entre 2019 e 2021.

### 5.3.2 Serveng Civilsan S.A. – Empresas Associadas Engenharia

A Serveng Civilsan S.A. – Empresas Associadas de Engenharia, fundada em 1968, foi incluída na mesma Ação de Improbidade Administrativa mencionada (n. 5014974-04.2019.4.03.6100 – 12ª Vara Cível Federal de São Paulo) (BRASIL, 2022z3), ajuizada no dia 15 de agosto de 2019. A demonstração dos resultados da empresa indicou primeiro que, desde 2014, sua receita, bem como seus custos vêm se retraindo (Figura 4).

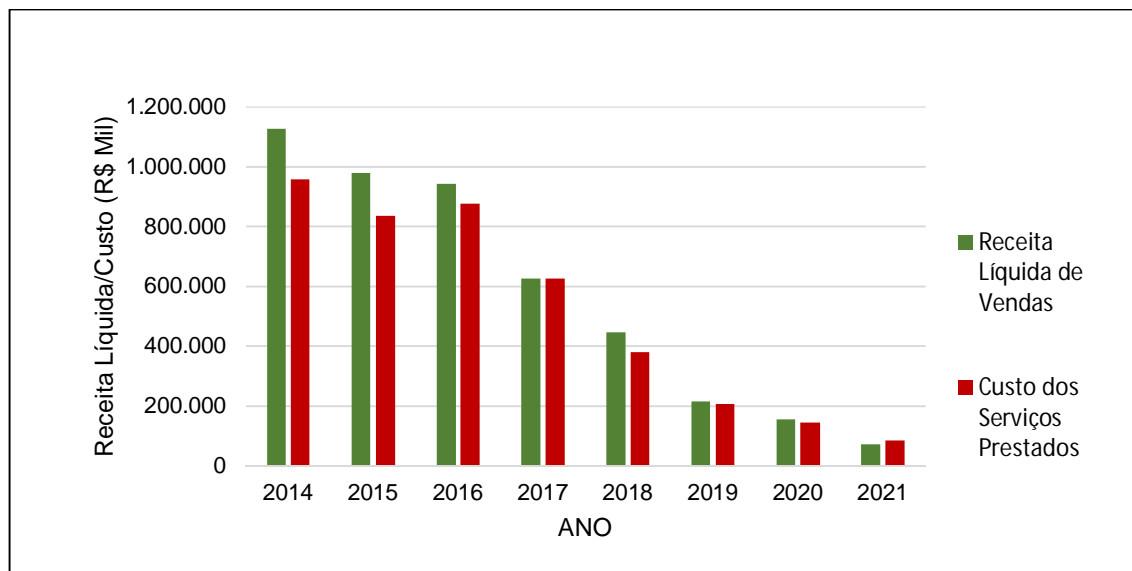


Figura 4: Receita líquida e custo dos serviços da Serveng Civilsan S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

O gráfico, apresentado como Figura 5, do Resultado Líquido do exercício exibe os valores do lucro líquido da companhia ao longo dos anos. Notou-se que, de 2014 a 2017, houve finalização do exercício social em prejuízo.

Em 2018, houve finalização de seu exercício com resultado líquido positivo pela primeira vez, o que se mantém em 2019; mas, em 2020, a sociedade tem seu lucro líquido reduzido em comparação ao exercício anterior e, em 2021, volta a ficar no prejuízo.

Conforme, então, se pode verificar na Figura 5, a Serveng Civilsan seguiu uma tendência clara de crescimento em seu resultado líquido até o ano de 2019 e, nos anos seguintes, apresenta uma tendência de retração.

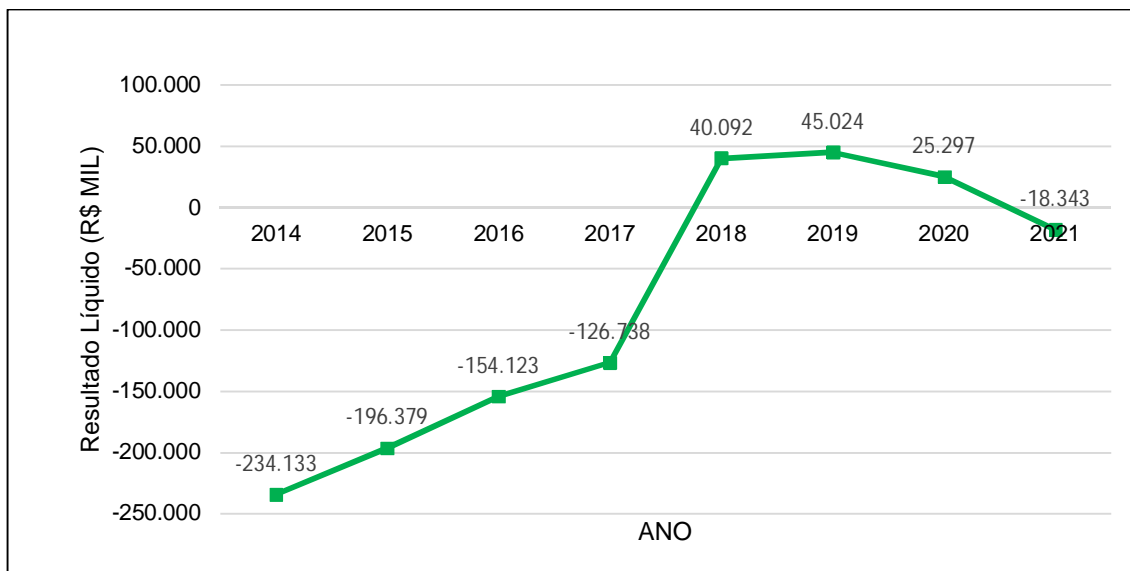


Figura 5: Resultado líquido da Serveng Civilsan S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

No balanço patrimonial passivo, foi analisada a conta Salários e Férias, detectando-se que houve queda no quadro de pessoal da companhia, já que, em 2014, havia um passivo de salários e férias no valor de R\$ 18.684.000 e, em 2021, esse passivo somava apenas R\$ 2.616.000 (Figura 6).

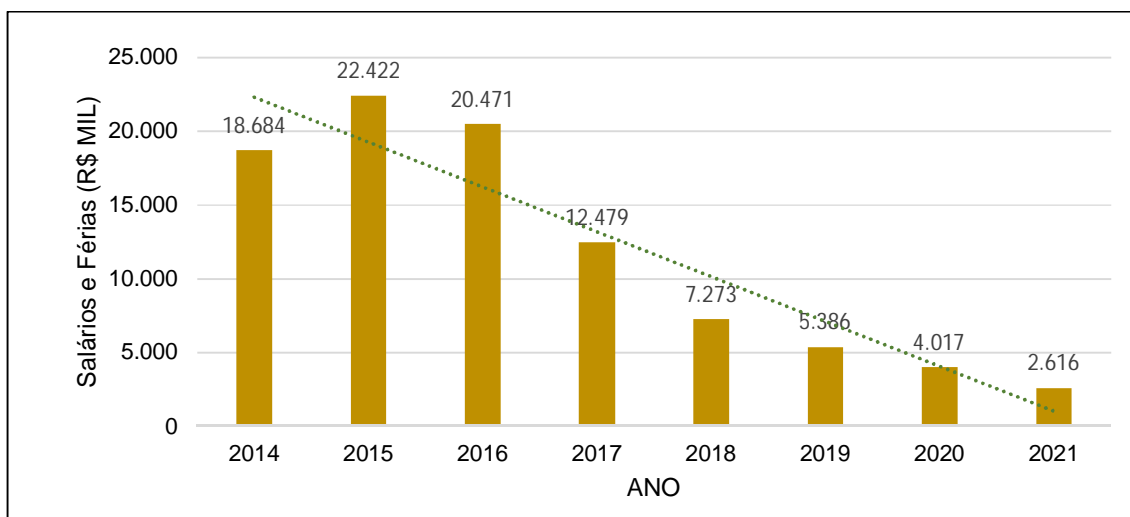


Figura 6: Salários e férias da Serveng Civilsan S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

O gráfico materializado na Figura 7 a seguir mostra a conta Obrigações Tributárias localizada no passivo circulante do balanço patrimonial da companhia. A pessoa jurídica acusada, que, no ano de 2016, recolhia um valor de R\$ 54.602.000, recolheu, em 2017, apenas

R\$ 19.360.000, aproximadamente 2,3 vezes a menos que no ano anterior. E a retração no recolhimento de tributos se manteve, sendo que, em 2019, atingiu seu patamar mínimo – R\$ 12.692.000 – exatamente no ano em que houve o ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

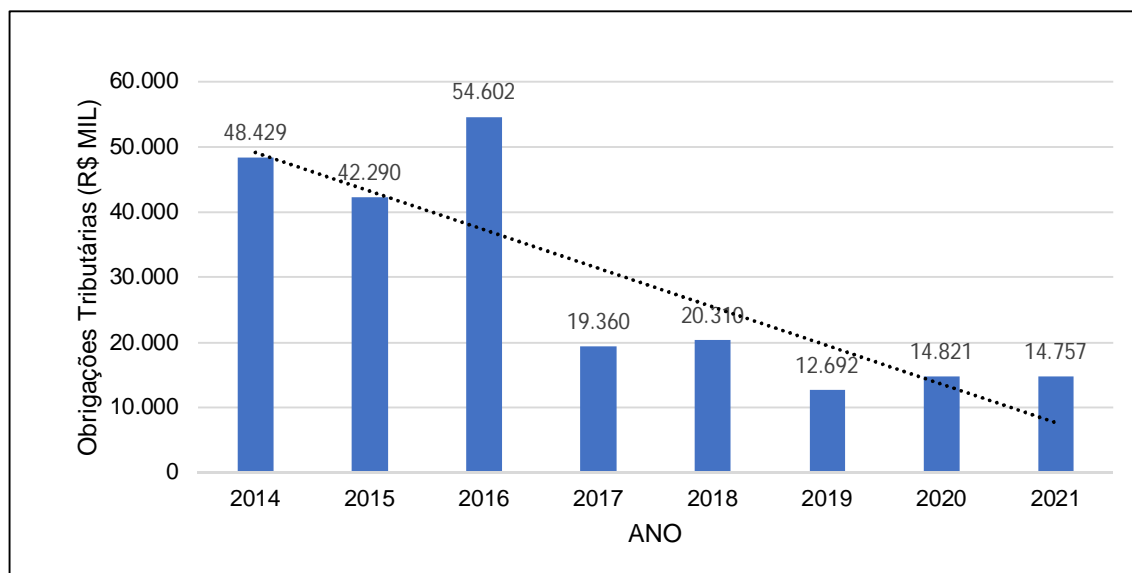


Figura 7: Obrigações tributárias da Serveng Civilsan S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Nos anos seguintes, a companhia teve pouca variação em seu passivo de obrigações tributárias.

### 5.3.3 Galvão Engenharia S.A.

A Galvão Engenharia S.A., fundada em 1996, também responde por improbidade administrativa na mesma ação (n. 5014974-04.2019.4.03.6100 – 12ª Vara Cível Federal de São Paulo) (BRASIL, 2022z3), ajuizada no dia 15 de agosto de 2019.

Por meio das demonstrações financeiras da companhia, fez-se uma comparação entre a Receita Operacional Líquida e o Custo das Vendas da empresa do ano de 2014 a 2019, tendo-se notado redução significativa e perda no volume de suas vendas (Figura 8).

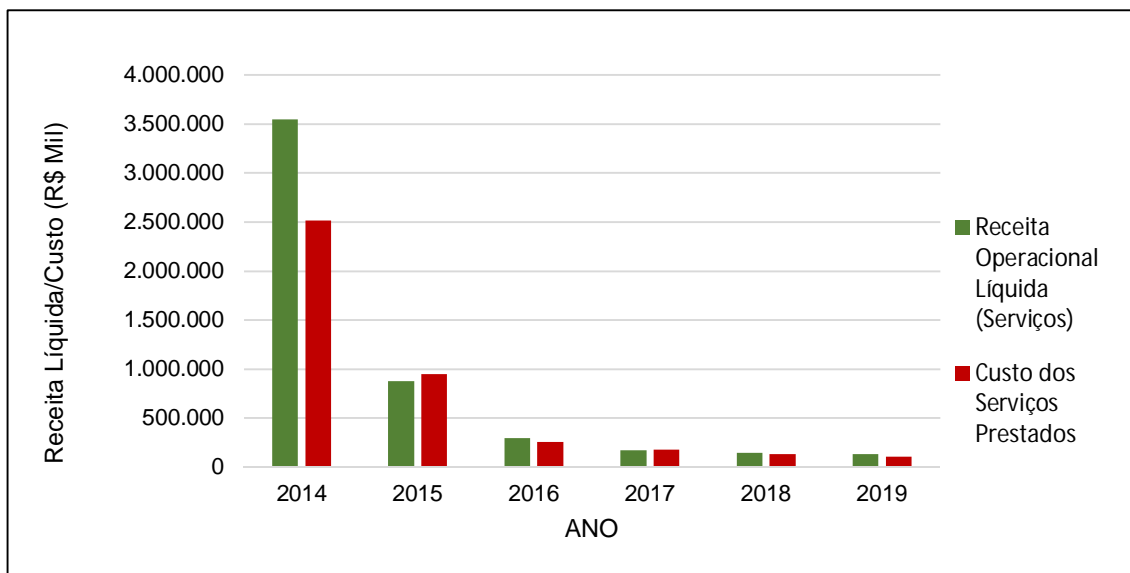


Figura 8: Receita líquida/custo da Galvão Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

No ano de 2019, a sociedade atingiu o menor patamar em termos de receita, apenas R\$ 132.445.000, em comparação com uma receita de R\$ 3.548.227.000 no início da Operação Lava Jato (em 2014), ou seja, aproximadamente 26,8 vezes menor.

Os custos de vendas acompanharam a variação da receita, e diminuíram ao longo dos anos.

O lucro bruto da Galvão Engenharia S.A., em 2014, foi o maior registrado no período.

A seguir, segue gráfico do resultado líquido do exercício, por meio do qual é possível de se notar que os exercícios posteriores a 2014 foram de retração e não acompanharam o lucro alcançado pela companhia no mesmo ano (Figura 9).

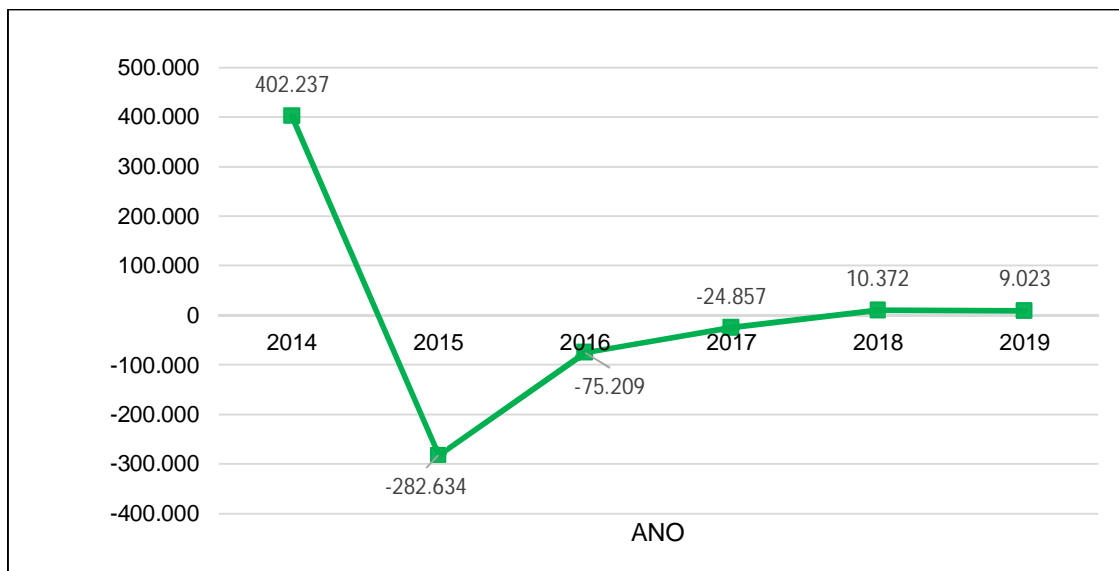


Figura 9: Resultado líquido da Galvão Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Nesse gráfico, é possível de se verificar que, em 2014, a companhia obteve lucro líquido de R\$ 402.237.000, sendo que, nos três anos seguintes, houve prejuízo, respectivamente, de R\$ -282.634.000, R\$ -75.209.000 e R\$ -24.857.000.

Em 2018 e 2019, houve lucro de R\$ 10.372.000 e R\$ 9.023.000. A sociedade estava em tendência de recuperação, quando, em 2019, houve o ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa. Aclara-se que, em razão de esta não ter disponibilizado seus demonstrativos dos anos seguintes, não foi possível de se concluir a análise na sua íntegra.

No entanto, com relação à conta Provisões e Encargos Trabalhistas (Passivo Circulante) da sociedade, verificou-se que, de 2014 a 2019, esta reduziu drasticamente seu passivo de encargos trabalhistas. De um passivo de R\$ 78.961.000, a companhia terminou o ano de 2020 com apenas R\$ 12.050.000. Isso provavelmente indica que sta teve de reduzir seu pessoal, com o intuito de conter os gastos e equilibrar o balanço patrimonial (Figura 10).

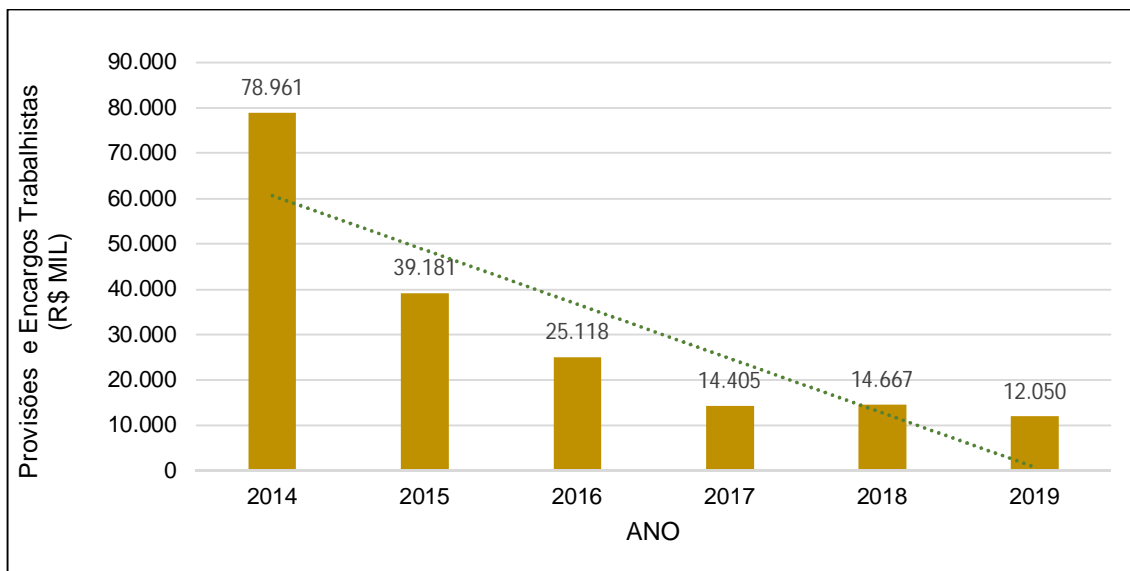


Figura 10: Provisões e encargos trabalhistas Galvão Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Com relação à conta Obrigações Fiscais, observou-se que a sociedade diminuiu seu recolhimento tributário (Figura 11).

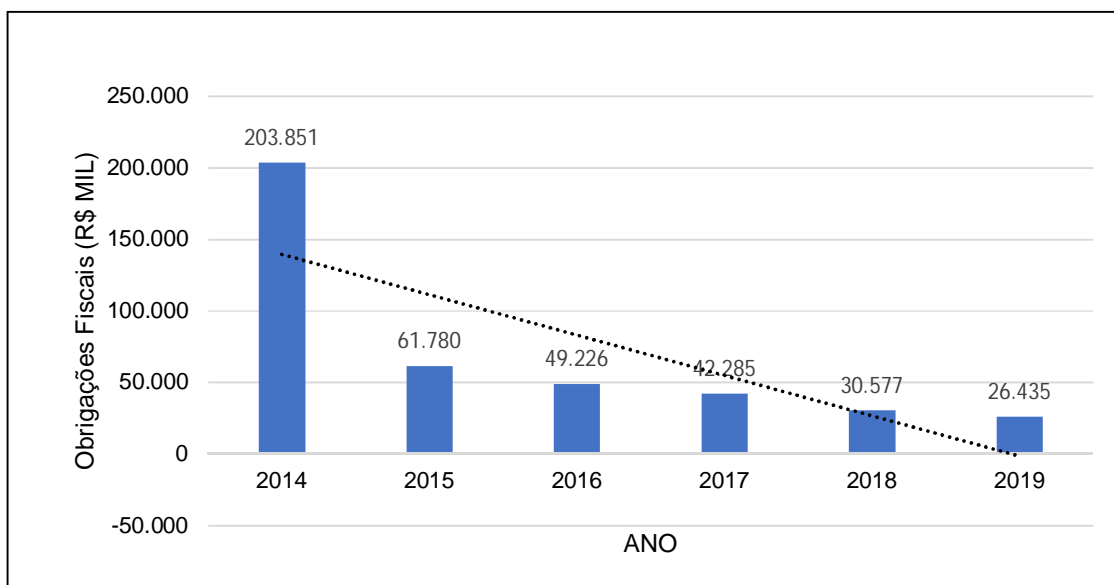


Figura 11: Obrigações fiscais da Galvão Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em 2014, houve o recolhimento de, aproximadamente, 7,7 vezes mais tributos que em 2019.

### 5.3.4 Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.

A sociedade Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., fundada em 1966, também responde por improbidade nos mesmos autos das demais (n. 5014974-04.2019.4.03.6100 – 12ª Vara Cível Federal de São Paulo) (BRASIL, 2022z3).

Destaca-se que os sócios executivos da companhia e de outras sociedades do grupo já haviam sido réus na Operação Lava Jato. Ocorreu a primeira denúncia oficial contra a sociedade, em 23 de abril de 2014, pelo Ministério Público Federal, sob a acusação de lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa. Dentre os acusados, estava o Consórcio Camargo Correa CNEC, que leva o nome da companhia Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., o qual teria pago propina ao ex-diretor de abastecimento da Petrobrás (BRASIL, 2022a4).

As demonstrações financeiras da companhia foram analisadas entre os anos de 2014 e 2019, pois não foram encontrados dados referentes ao ano de 2020 e 2021. Foram avaliadas, assim, as demonstrações financeiras da controladora (Figura 12).

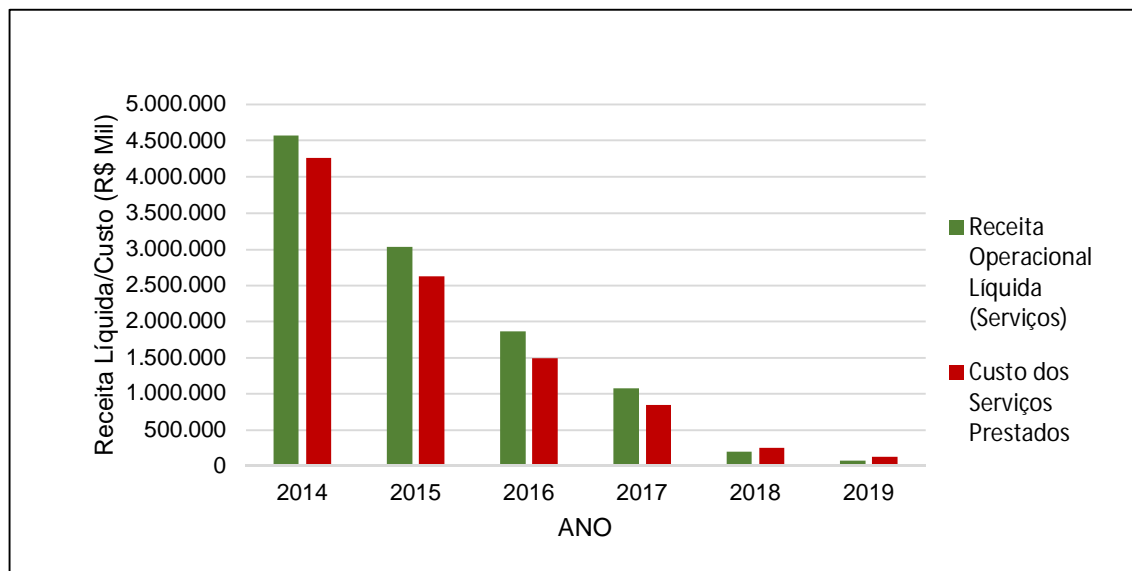


Figura 12: Receita líquida das construções e comércio Camargo Corrêa S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Desde 2014, tem havido uma retração em sua receita operacional líquida e no custo dos serviços prestados, momento em que o nome do grupo foi, pela primeira vez, associado à Operação Lava Jato.

Até o ano de 2017, entretanto, havia lucro bruto positivo; mas, em 2018 e 2019, esse cenário não foi mantido. Ao contrário de 2017, em que a sociedade teve um lucro bruto de R\$ 220.905.000, a empresa, em 2018, teve um prejuízo bruto de R\$ -50.003.000 e, em 2019, um prejuízo bruto de R\$ - 46.795.000.

Na análise do resultado líquido do exercício, verifica-se que a sociedade acompanha uma tendência de queda nos valores do resultado entre 2014 e 2016, passando os anos de 2015 e 2016 no prejuízo. Em 2017, a companhia recupera o crescimento e alcança o maior lucro do exercício dentre os períodos registrados. Ainda assim, os anos seguintes são novamente de retração e, em 2018 e 2019, finalizou tais exercícios com prejuízo (Figura 13).

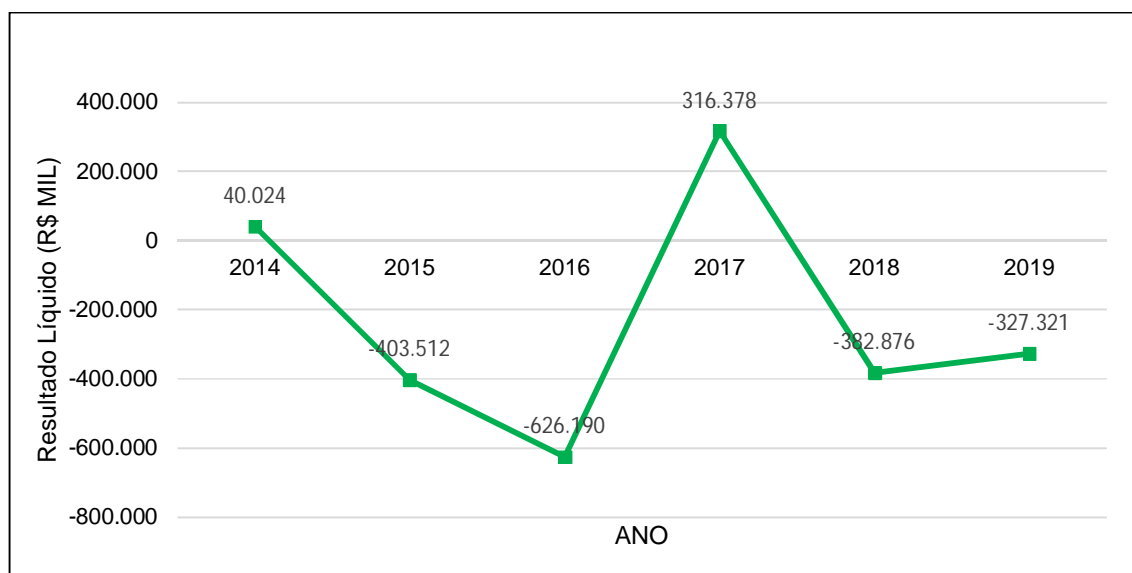


Figura 13: Resultado Líquido – Construções e Comércio Camargo Correa S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

No balanço patrimonial passivo, foi possível de se observar a conta Salário, Provisões e Contribuições Sociais no passivo circulante da companhia. A linha de tendência indica que houve um claro decréscimo de sua folha salarial ao longo dos anos, atingindo seu menor valor em 2019 (Figura 14).

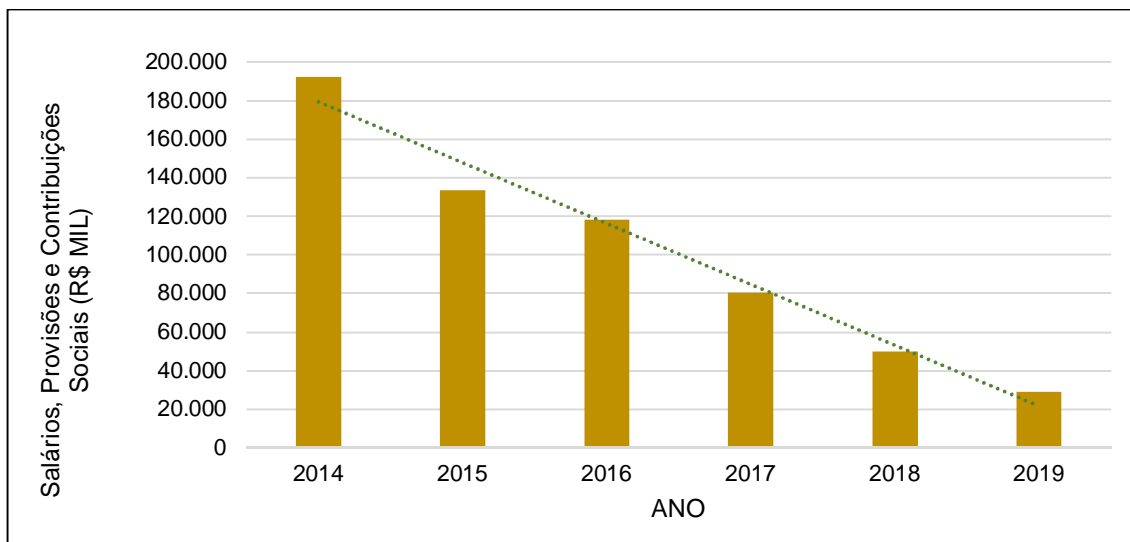


Figura 14: Salários, provisões e contribuições sociais da Construções e Comércio Camargo Corrêa por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em 2014, restou o passivo de Salários, Provisões e Contribuições Sociais de R\$ 192.094.000 e, em 2019, o valor da conta era cerca de 6,6 vezes menor, findando o exercício com a conta salários em R\$ 28.888.000.

Foi igualmente possível de se proceder com a análise da conta Impostos a Recolher, presente no passivo circulante da companhia (Figura 15).

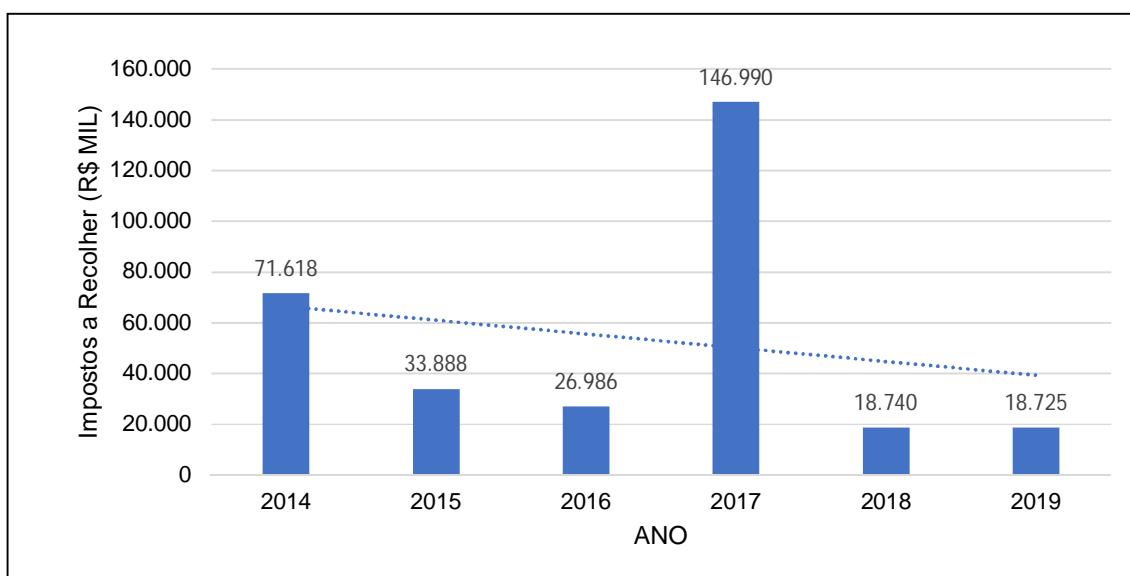


Figura 15: Impostos a recolher das Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

As obrigações fiscais tiveram sua maior expressão no balanço patrimonial da sociedade no ano de 2017. Houve a possibilidade de se verificar que o aumento do valor das obrigações fiscais acompanhou o resultado líquido do exercício e que 2017 foi o ano de maior lucro líquido dentro dos exercícios avaliados. No entanto, os anos seguintes (2018 e 2019) não apresentaram o mesmo cenário de 2017 e registraram as menores arrecadações fiscais da companhia no período avaliado.

#### 5.3.5 Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.

A sociedade Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. figurou como ré em duas ações de improbidade administrativa. A primeira ajuizada pelo Ministério Público Federal no dia 20 de fevereiro de 2015 (Ação n. 5006695-57.2015.4.04.7000, que houve trânsito em julgado em 28/08/2020 e sentença condenatória proferida em 10/10/2019). A segunda, em 15 de agosto de 2019, mesma Ação mencionada anteriormente em que outras sociedades empresárias respondem como rés, ainda não julgada (BRASIL, 2022b2).

As demonstrações financeiras mais recentes não foram disponibilizadas no *site* da companhia, tendo sido obtido o acesso por meio do buscador Google, que retornou as demonstrações financeiras da companhia publicadas no Diário Oficial Empresarial, de 2014 e 2019.

Por meio da análise da receita operacional líquida, observou-se que houve perda de vendas ao longo dos anos, sendo que, em 2014, o resultado foi de R\$ 1.287.737.000 e, em 2019, a receita operacional líquida da companhia foi de R\$ 40.399.000, ou seja, aproximadamente 31,8 vezes menor que no ano de 2014 (Figura 16).

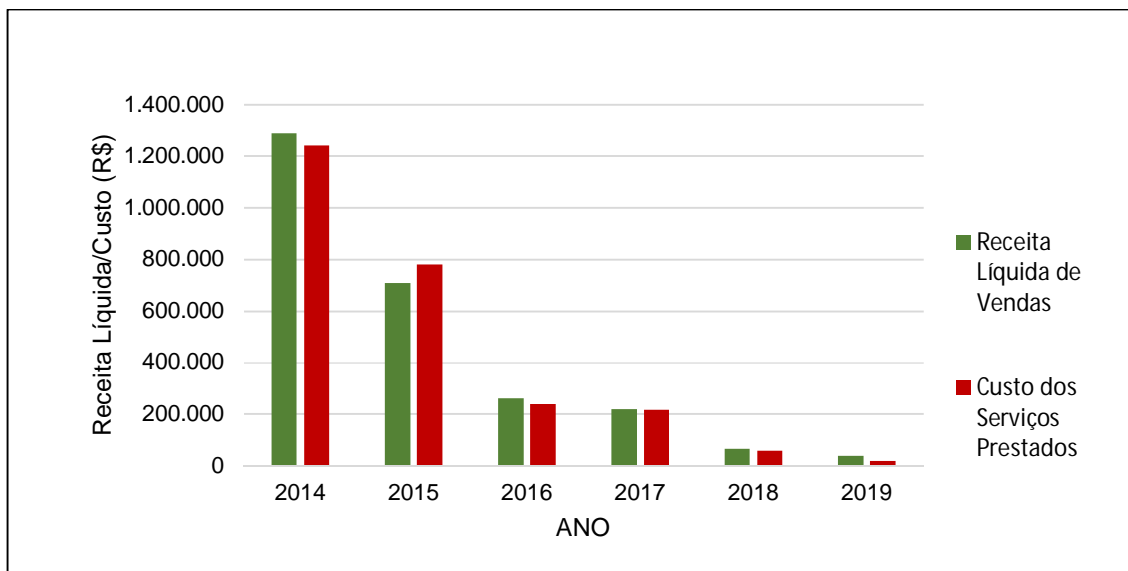


Figura 16: Receita líquida / custo da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em 2015, houve um lucro bruto negativo de R\$ -72.297.000, em virtude de o custo dos serviços prestados ter ultrapassado a receita líquida de vendas nesse período, constatando-se, sequencialmente, forte redução nas receitas da companhia.

O resultado líquido do exercício é mostrado a seguir (Figura 17):

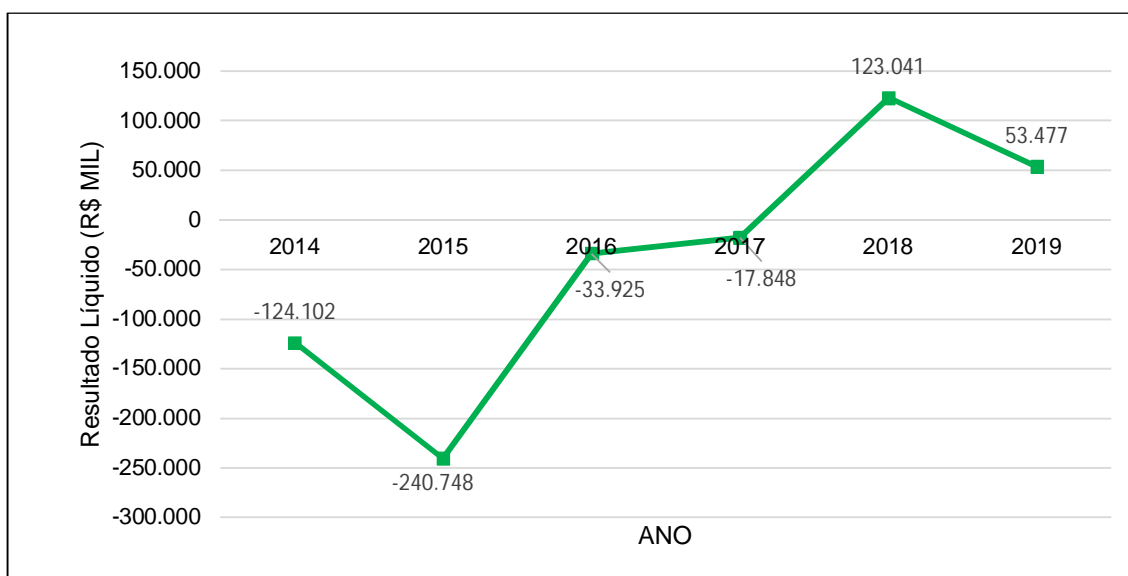


Figura 17: Resultado líquido da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

O resultado líquido do exercício foi marcado por prejuízo nos anos de 2014 a 2017, e, em 2019, mesmo terminando o exercício com resultado líquido positivo, houve desempenho 2,3 vezes inferior ao exercício anterior.

A conta do balanço patrimonial passivo, denominada Salários e Encargos Sociais foi avaliada (Figura 18):

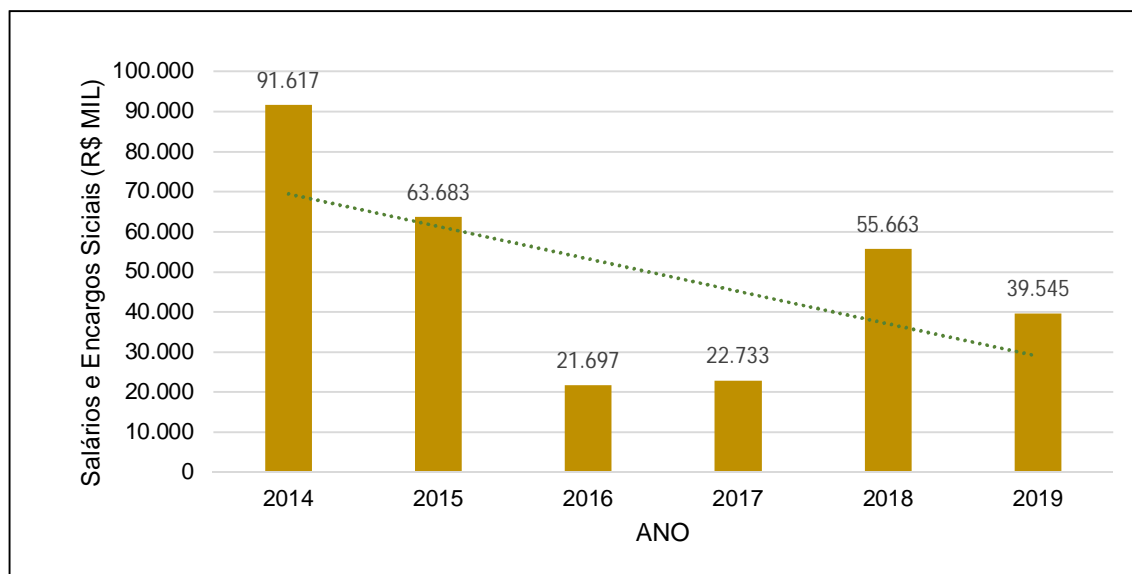


Figura 18: Salários e encargos sociais da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Conforme pode ser verificado, ao longo do tempo, a conta foi reduzida, mas sem linearidade: em 2016 o valor foi de R\$ 21.697.000, e, em 2018, verifica-se um sinal de recuperação dos valores da folha salarial. Em 2019, a conta se retrai, o que indica um corte de pessoal neste ano.

Como especificado, a Mendes Junior Trading e Engenharia foi ré de ação de improbidade administrativa nos anos de 2015 e 2019. Os dois anos foram marcados por queda na folha salarial, quando comparados aos exercícios anteriores.

Por fim, a conta Impostos e Contribuições do passivo circulante da companhia também foi analisada (Figura 19).

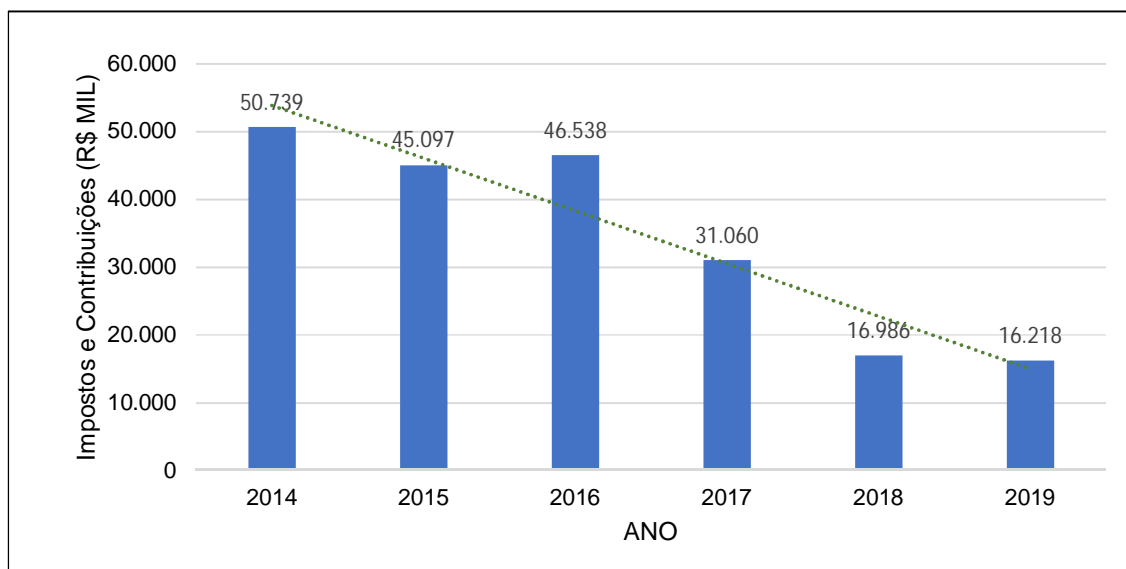


Figura 19: Impostos e contribuições da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Verifica-se, também, uma evolução negativa, com forte redução na arrecadação de tributos em geral.

### 5.3.6 Odebrecht S.A.

O Ministério Público Federal ingressou com ação civil de improbidade administrativa contra a Odebrecht S.A., fundada em 1944, no dia 18 de dezembro de 2017, segundo consta no *site* do Ministério Público Federal, mediante processo n. 5001160-45.2017.4.03.6115 (BRASIL, 2022a4).

Em virtude de a sociedade não ter disponibilizado ao público as demonstrações financeiras do grupo, somente o Relatório Anual deu base para que fosse realizada a análise, compreendendo o período de 2014 a 2020, tendo sido observado que houve redução ao longo do tempo de resultados e encargos trabalhistas<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Conforme consta do Relatório em anexo, A análise da empresa Odebrecht S.A. procedeu de forma diferente. Isso porque a empresa não disponibilizou ao público as demonstrações financeiras do grupo. Entretanto, a empresa disponibiliza o Relatório Anual, e nele constam dados como a receita bruta, o Ebitda (Lucro antes de Juros, impostos, depreciação e amortização), e o número de integrantes da companhia. Os dados disponibilizados utilizados para a pesquisa são dos anos de 2014 a 2020. Com esses dados, já foi possível observar se a empresa teve uma receita menor ao longo do tempo, se reduziu seu Ebitda, e se perdeu empregados.

Com relação à receita bruta, observa-se o que se registra no gráfico apresentado a seguir (Figura 20).

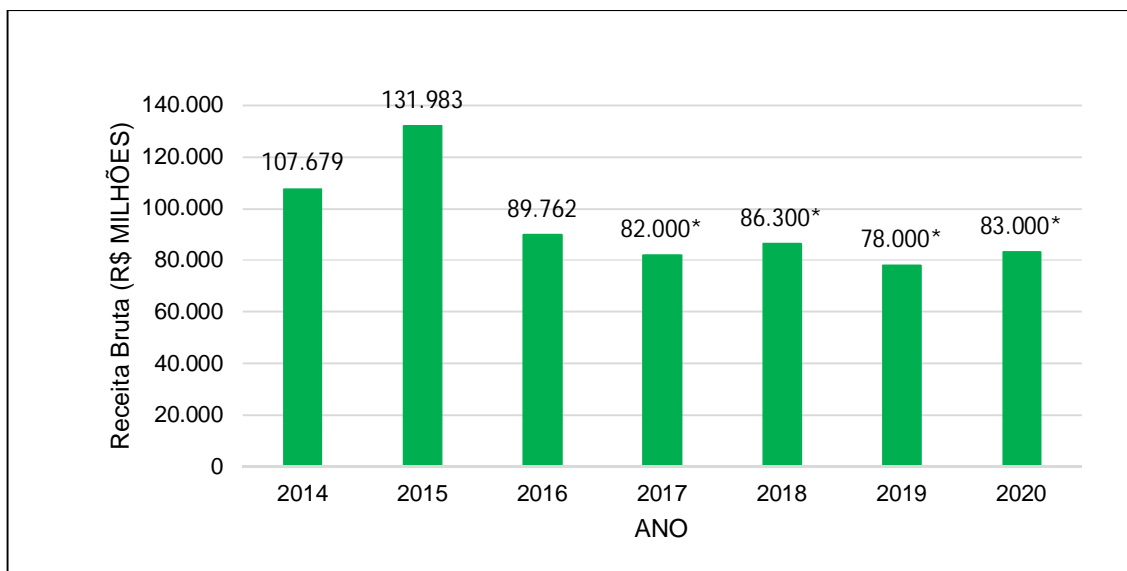


Figura 20: Receita bruta da Odebrecht S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Avaliando-se a série de dados do período, verifica-se que não houve uma queda significativa da receita bruta da companhia ao longo dos anos. A maior receita foi alcançada no exercício de 2015 e, logo após esse exercício, a receita da companhia variou pouco entre os anos de 2017 e 2020.

A segunda análise da sociedade faz uma comparação entre os valores de Ebitda (Lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização), ao longo dos anos, em R\$ Milhões (Figura 21).

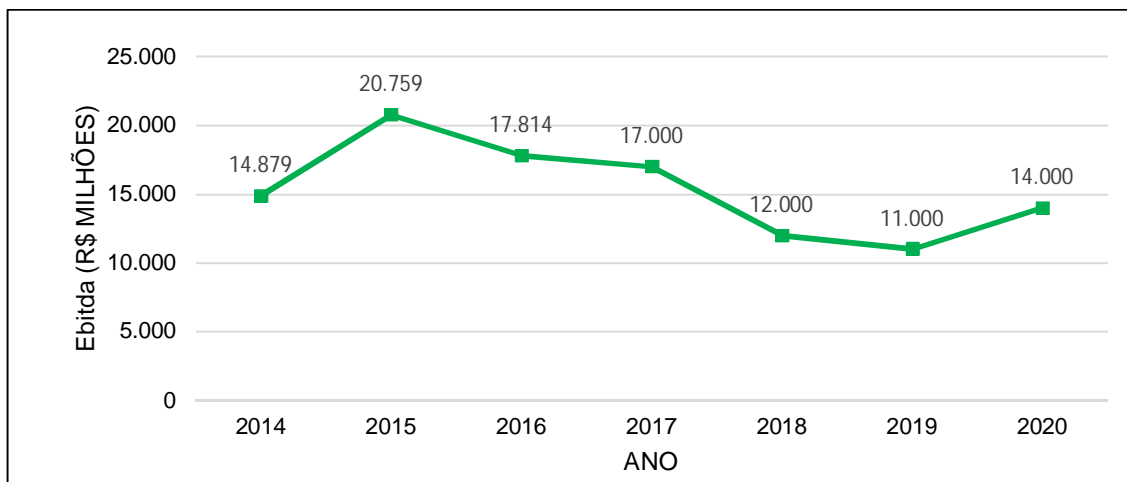


Figura 21: Ebitda da Odebrecht S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

O maior Ebitda da companhia esteve no ano de 2015, mas o crescimento logo foi substituído por uma queda, que perdurou até o ano de 2019. Em 2020, verificam-se sinais de alguma recuperação.

Destaca-se que, nesse período, houve a mudança do nome da companhia, passando para o nome empresarial Novonor S.A., tentativa do grupo de se desvincular a sua imagem das perdas e da má reputação deixada pela Operação Lava Jato (HIRATA, 2020).

Com relação à folha de pagamento, conforme relatório anual, confere-se que o número de integrantes é reduzido drasticamente entre os anos de 2014 e 2020 (Figura 22).

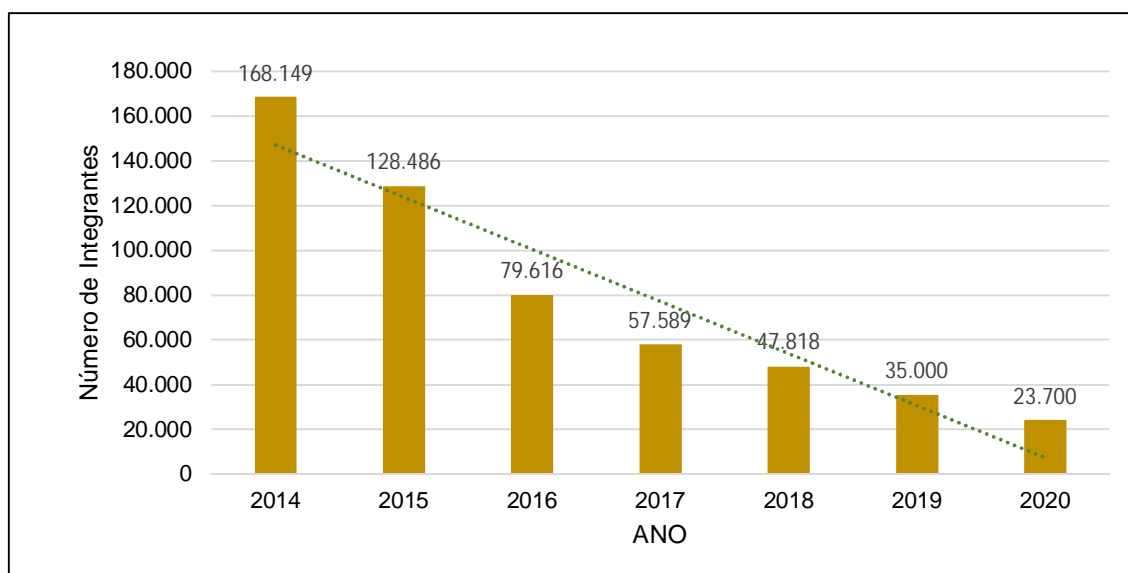


Figura 22: Número de integrantes da Odebrecht S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Vale ressaltar que a sociedade entrou em recuperação judicial em 17 de junho de 2019, dois anos após ser denunciada pelo MPF em ação civil pública de improbidade administrativa (TREVISAN, 2019).

### 5.3.7 Impacto do Preço das Ações de Sociedades Sócias

Como já mencionado, as companhias processadas por condutas ímprobas são de capital fechado, não estando listadas na B3, que é sociedade empresária de infraestrutura de

mercado financeiro. Dessa forma, não houve análise das reações imediatas do mercado de capitais decorrentes da ação de improbidade administrativa.

No entanto, o Grupo CCR (CCRO3) apresenta, em sua composição acionária, a sociedade do Grupo Mover (com 14,86%), que representa a antiga Camargo Corrêa S.A., *holding* do grupo Camargo Corrêa com participação em diversas sociedades.

Dessarte, sendo relevante o entrelace societário, houve uma pesquisa para se verificar se o Grupo CCR, por reflexo, sofreu as consequências decorrentes da ação de improbidade administrativa de sociedade controlada por sua sócia.

Como a denúncia da Construtora Camargo Correa S.A. ocorreu em 15 de agosto de 2019, foram verificados os preços de fechamento de mercado das Ações CCRO3, sete dias antes e sete dias depois da denúncia, sendo o preço das ações, na data da denúncia, marcado de vermelho e o restante de verde, conforme a Figura 23.

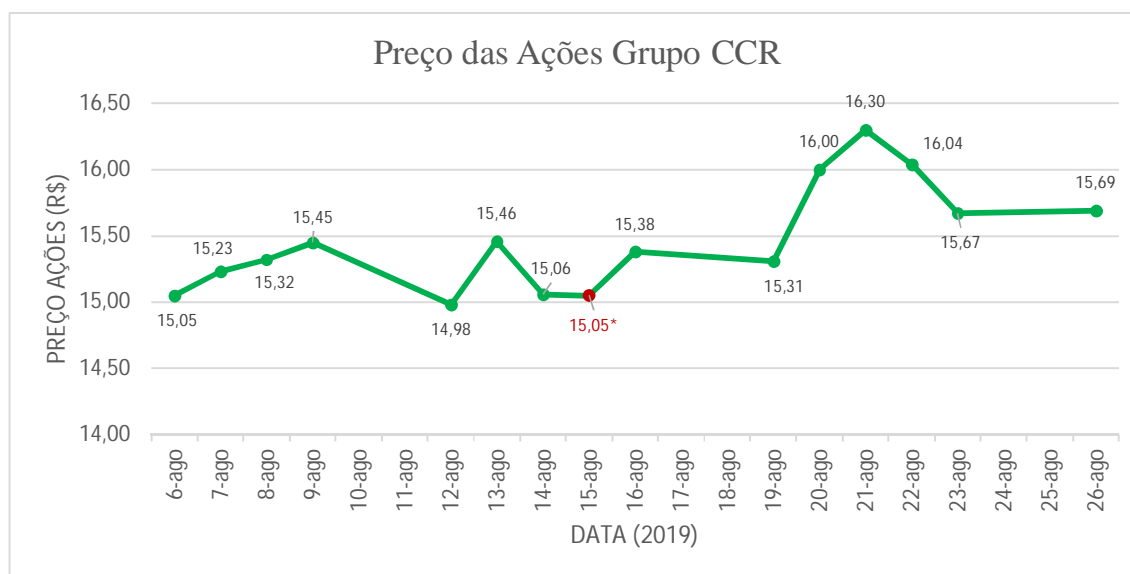


Figura 23: Preço das ações do grupo CCR antes e depois da menção a uma de suas sócias em ato de improbidade administrativa

Fonte: Elaboração própria, 2022.

De maneira imediata, não foi possível de se verificar a relação entre a distribuição da ação de improbidade mencionada e uma queda no preço das ações da companhia, que tem, como uma das sócias, o Grupo Mover (Camargo Corrêa S.A.). No entanto, analisando-se um período maior de tempo, constatou-se que o valor das ações da CCR foi reduzido a até R\$ 9,69, entre 2019 e 2020, e não mais retornou ao patamar de agosto de 2019 (período do ajuizamento da ação de improbidade administrativa), estando atualmente posicionada na faixa de R\$ 12,00.

Não há possibilidade de se afirmar se a perda de valor de suas ações decorreria exclusivamente dos episódios relativos à Lava Jato, sobretudo porque, mais recentemente (2020-2021), a pandemia da Covid-19 também afetou os mercados, mas é notória a perda de valor das ações da companhia.

A Mendes Júnior Engenharia S.A. (do grupo da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A.) também estava, à época do ajuizamento da ação de improbidade administrativa, listada na bolsa de valores, o que permitiria uma análise do preço das ações da companhia. No entanto, suas ações não eram negociadas de forma contínua na B3, o que impossibilitou uma análise diária do preço das ações à época da denúncia, destacando-se que esta foi deslistada em 11 de janeiro de 2020, três meses após a segunda ação por ato de improbidade administrativa, em virtude do não pagamento, por parte da companhia, da taxa de anuidade referente a 2018, sendo possível e coerente de se entender que tal adimplemento não foi efetuado justamente pelos prejuízos deixados pela Lava Jato, os quais afetaram financeiramente o grupo (MENDES..., 2022).

### 5.3.8 Desempenho de Sociedades do Setor de Construção e Engenharia no mesmo Período - Empresa Construtora Brasil S.A. e Barbosa Mello S.A.

Constatou-se que, enquanto as sociedades mencionadas na Lava Jato tiveram uma redução significativa de suas receitas líquidas ao longo dos anos, a Construtora Brasil S.A. teve receita crescente entre os anos de 2014 e 2019 e uma retração em 2020 e 2021, possivelmente em razão da pandemia de Covid-19 (Figura 24).

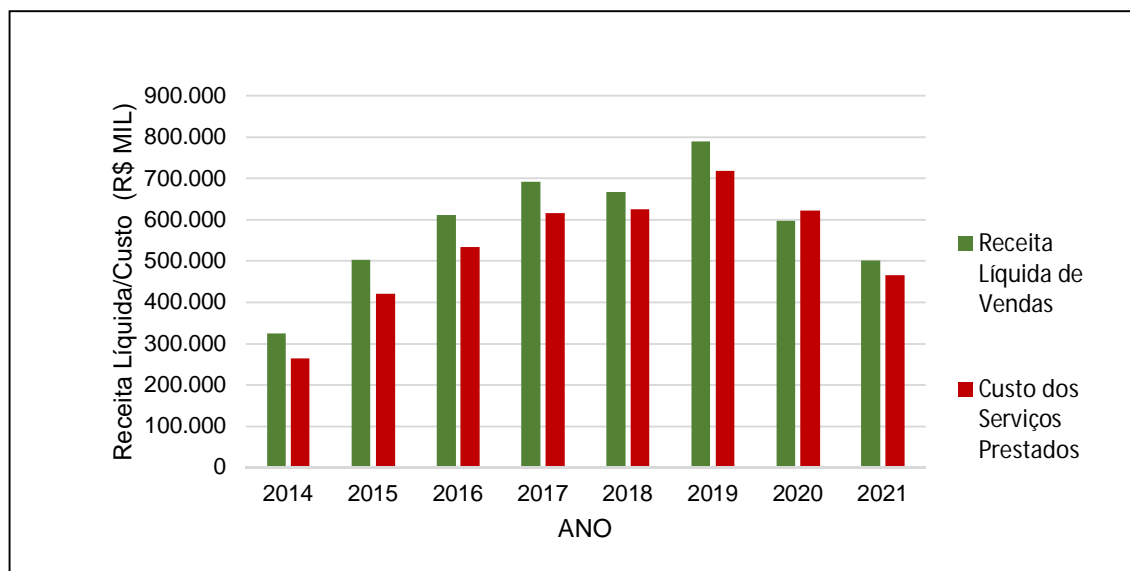


Figura 24: Receita líquida/custo da empresa Construtora Brasil S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Com relação ao seu resultado líquido, entre os anos de 2014 a 2019, esse foi constante, sendo possível verificar, em 2020, prejuízo líquido de R\$ -61.942.000, o que provavelmente se deve à Pandemia, com pronta recuperação no ano seguinte (Figura 25).

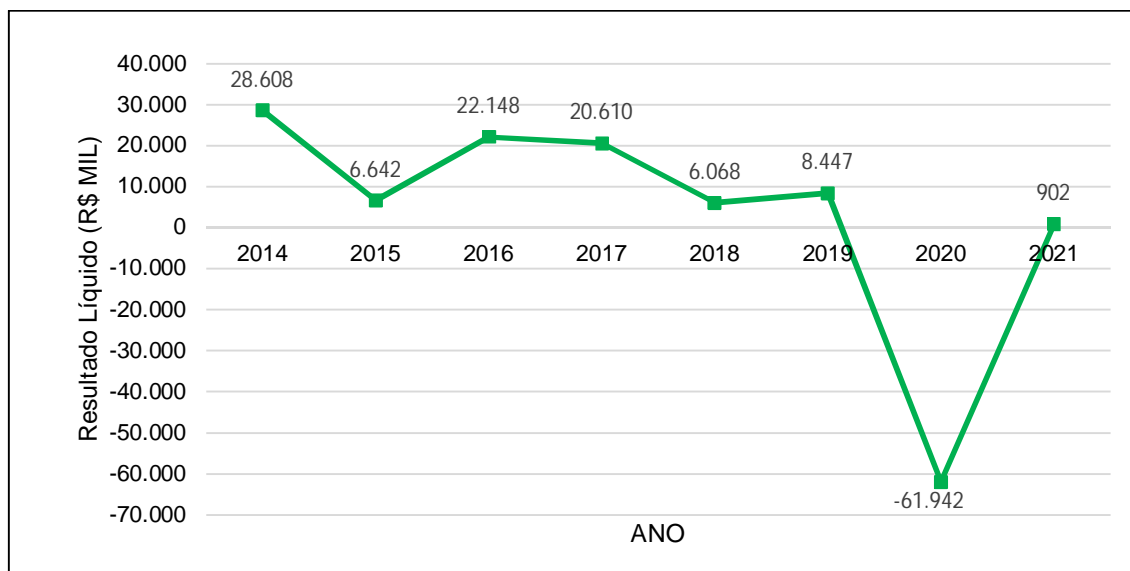


Figura 25: Resultado líquido da empresa Construtora Brasil S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em relação aos salários e encargos sociais, houve pouca variação entre o mesmo período, com linha de tendência à inclinação positiva (Figura 26).

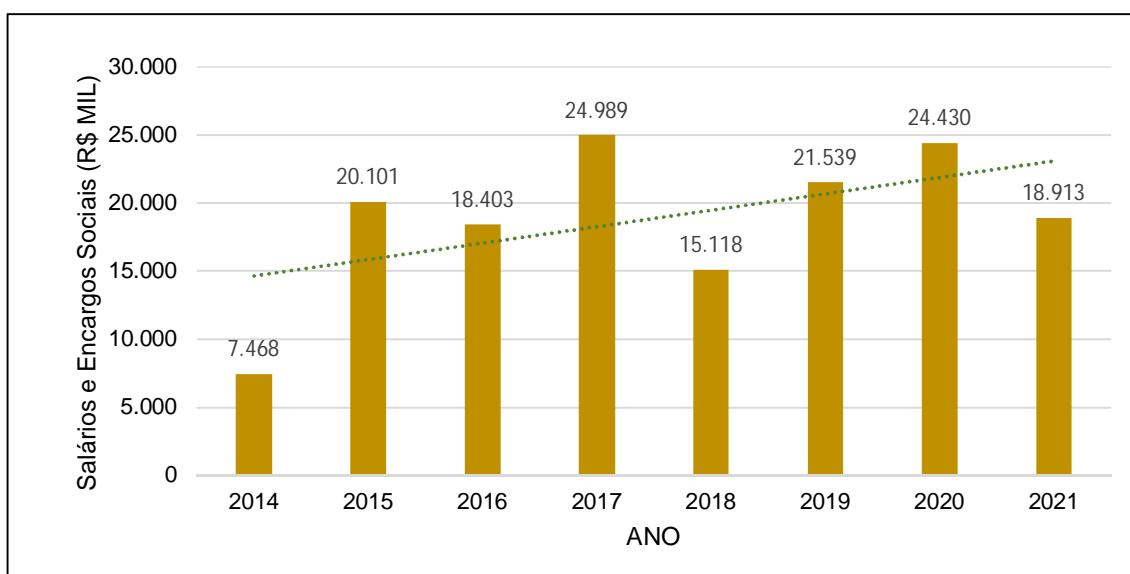


Figura 26: Salários e encargos sociais da empresa Construtora Brasil S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Com referência aos impostos e às contribuições da companhia, houve variação positiva na arrecadação, sobretudo nos anos de 2019, 2020 e 2021 (Figura 27).

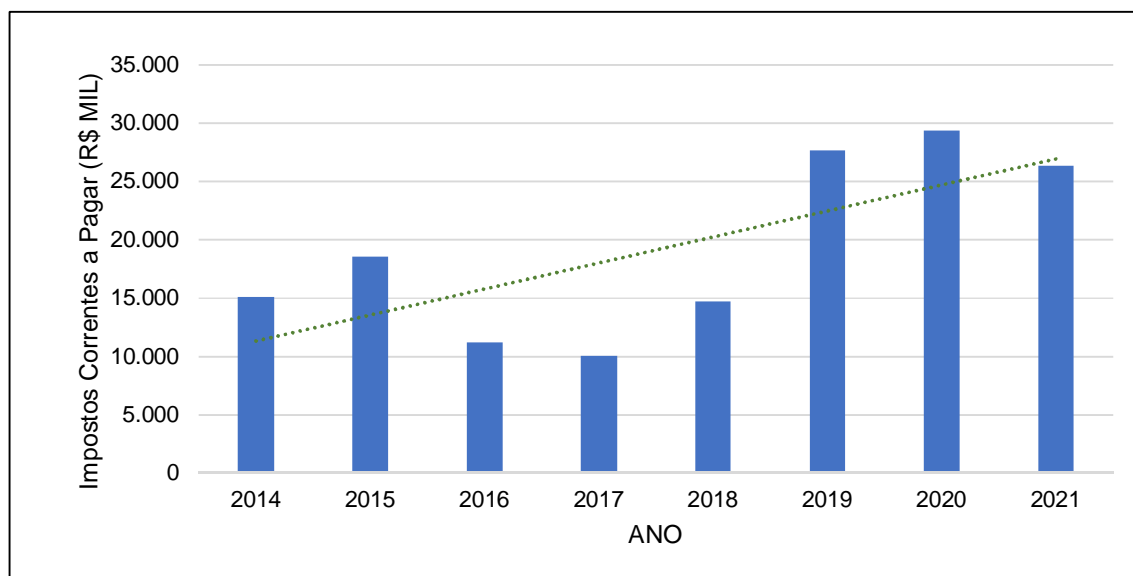


Figura 27: Impostos correntes a pagar empresa Construtora Brasil S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Já a sociedade Barbosa Mello S.A., no mesmo período, atingiu, em 2017, sua menor receita (R\$ 182.900.000), sendo que, em 2018 a 2020, houve aumento significativo em sua receita líquida e, no ano de 2021, uma leve retração nas vendas (Figura 28).

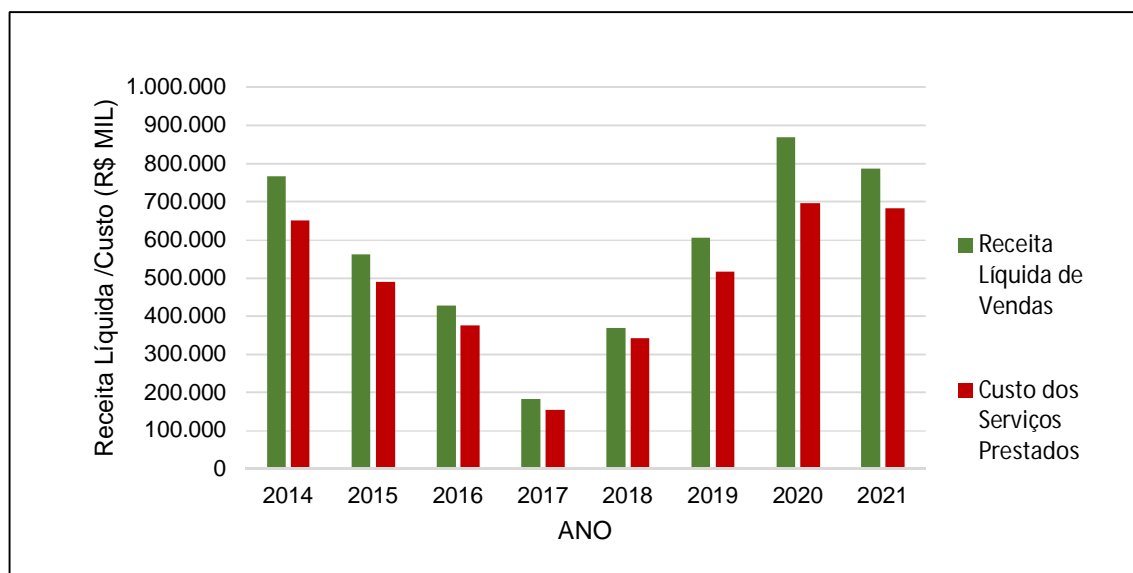


Figura 28: Receita líquida/custo da Barbosa Mello S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Foi analisado o resultado líquido do exercício, por meio do qual se observou que houve prejuízo nos exercícios de 2017 (R\$ -3.497.000) e 2018 (R\$ - 24.138.000), porém, em todos os outros, o seu resultado líquido foi positivo (Figura 29).

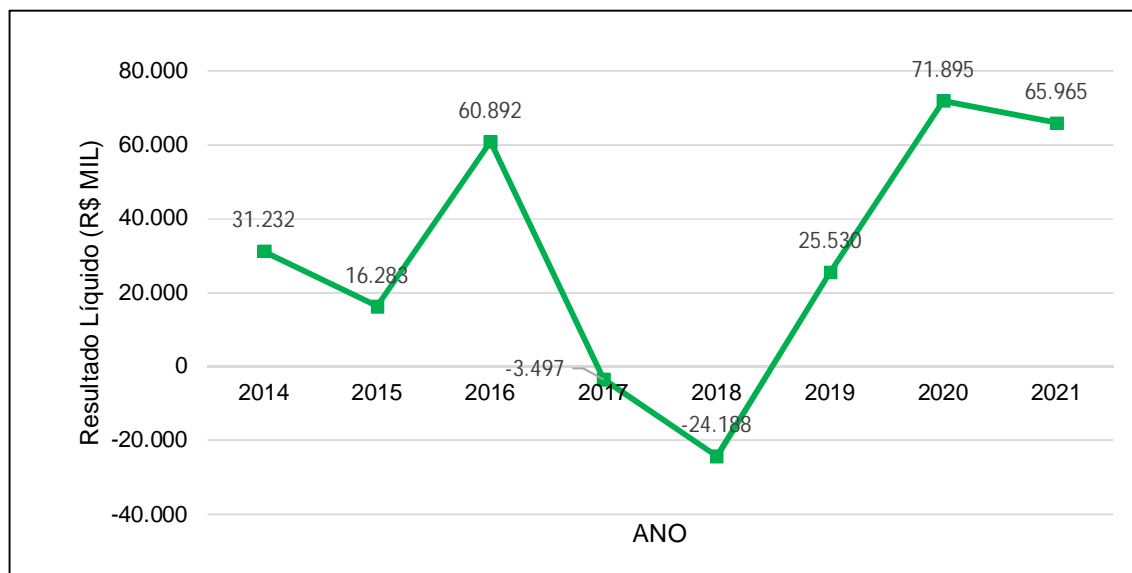


Figura 29: Resultado Líquido da Barbosa Mello S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em relação à conta Obrigações Trabalhistas e Tributárias, constatou-se um aumento ao longo do tempo (Figura 30).

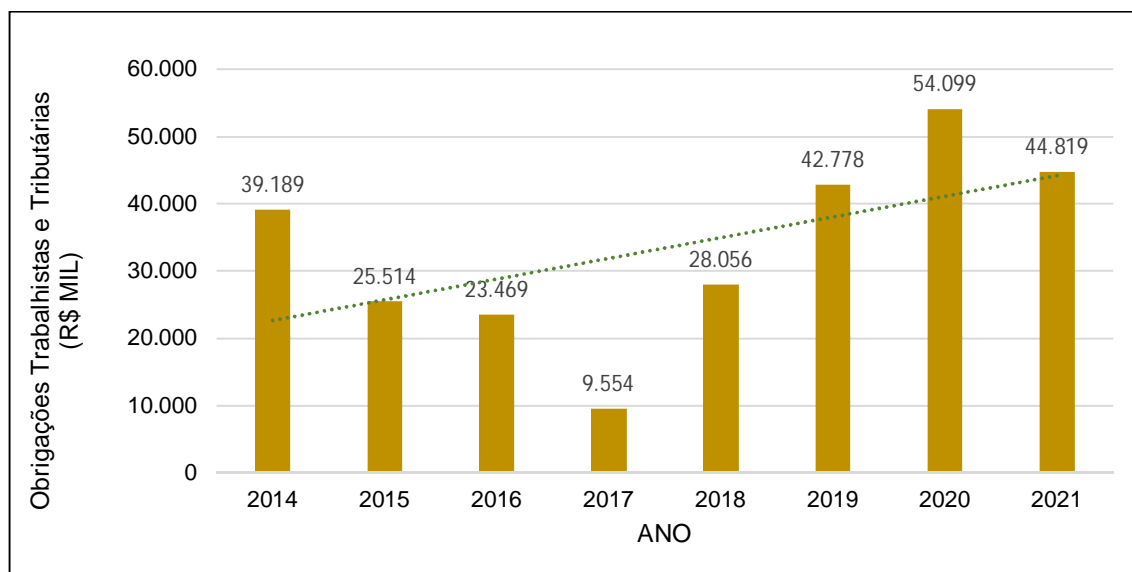


Figura 30: Obrigações trabalhistas e tributárias da Barbosa Mello S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A partir de tais análises, verifica-se que as sociedades que respondem ou já foram condenadas por improbidade administrativa apresentaram, de forma quase linear, uma piora de 2014 a 2019, diminuindo seus resultados, sua folha de pagamento e seu recolhimento de tributos e contribuições, o que comprova a hipótese deste trabalho de que, em virtude do ávido sistema de persecução proposta pela LIA (BRASIL, 2022i1), não há qualquer mecanismo que garanta a preservação da empresa, com manutenção mínima de suas atividades e perfectibilização de seus compromissos trabalhistas e tributários.

A hipótese ganha forma e se confirma, quando analisado o desempenho de sociedades do mesmo setor que não foram processadas por improbidade administrativa.

### 5.3.9 Efeitos Econômicos em Geral – Desemprego e Desnacionalização Gerados pela Operação Lava Jato

Além do prejuízo econômico gerado às sociedades que respondem na Operação Lava Jato, é importante de se destacar, em consonância com os resultados retromencionados da diminuição da folha de pagamento respectiva, o altíssimo número de desemprego suscitado no geral.

Belluzo afirmou, em 2017, que, naquele momento, se estimavam de cinco a sete milhões de desempregados, tendo, como nexos causal, a mencionada Operação (GIOVANAZ, 2022). Em entrevista realizada pelo jornalista Daniel Giovanaz (2022), veiculada na *Brasil de Fato*, quando questionado a respeito do valor de R\$ 38,1 bilhões em acordos firmados pela força-tarefa da Lava Jato e se isso seria suficiente para reparar os danos aos cofres públicos, Belluzo (*apud* GIOVANAZ, 2022) asseverou que

Esse valor não chega nem perto do prejuízo causado à indústria e à economia brasileira. Se você for balançar os efeitos sobre as cadeias produtivas, que foram afetadas pelas decisões da Lava Jato e da Carne Fraca, os R\$ 38 bilhões são uma coisa ridícula. Cinco a sete milhões de desempregados foram produzidos por essas ações, além da recessão e da entrega do pré-sal. Outro efeito desses movimentos, como a Lava Jato, é que se concentrou toda a atenção da sociedade na questão da corrupção, que é algo realmente importante. Mas, como disse o Papa Francisco, não vamos conseguir extirpar a corrupção de uma sociedade cujo maior valor é o dinheiro. É preciso confiná-la, controlá-la.

A relação entre empresas gigantes e o Estado exige uma vigilância muito grande. É preciso “cercar o bicho”, sabendo que não tem como matar o bicho. Tratar a corrupção como o único problema da sociedade é um problema<sup>57</sup>.

Igualmente sobre o impacto estimado causado pela Operação Lava-Jato, De Paula e Moura (2022), por meio da Valor Econômico, apontam que, conforme as consultorias GO Associados e Tendências, se calcula de 2 a 2,5% a contribuição nas retrações do PIB de 2015 e 2016, respectivamente. Isso em função dos impactos nos setores metalomecânico, naval, da construção civil e engenharia pesada, cujas perdas podem totalizar até R\$ 142 bilhões, e, ainda, os saldos negativos de contratações e demissões registrados da seguinte forma: entre 2014 e 2016, o número de perdas de postos de trabalho era de 1.115.223 e, no período entre 2016 e 2017, o número era de 991.734.

Além disso, em virtude de tais prejuízos, os referidos autores concluem terem ocorrido verdadeira desestruturação econômica e o desmonte da engenharia e infraestrutura do Brasil, acentuando-se, inclusive, uma tendência grave de desnacionalização.

Nesse sentido, importante é destacar que a Lava-Jato incidiu na quebra da proteção que as empreiteiras brasileiras tinham no mercado interno, para obras e serviços, tendo havido, de modo inclusivo, incentivo estrangeiro. Campos (2022, p. 137), em seu artigo *Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato* assevera que,

Por fim, também sem a proposta de aprofundar ou verticalizar a discussão, é importante sinalizar – para efeito de desenvolvimento do argumento do próprio artigo – toda a cooperação estrangeira que envolveu a operação. Inspirada notoriamente na operação “Mãos Limpas”, desenvolvida na Itália nos anos 1990, a Lava Jato teve flagrante apoio por parte de órgãos de governos estrangeiros. Dessa forma, é conhecido o projeto “Pontes”, promovido pela embaixada dos Estados Unidos e que incluiu a realização de cursos sobre crimes financeiros e lavagem de dinheiro, com aulas realizadas por especialistas norte-americanos e do Departamento de Justiça. O juiz Sérgio Moro foi um dos que realizou esse curso, que teve atividades no consulado do Rio de Janeiro.

Para se entender, de forma contextualizada, o que historicamente essa quebra de nacionalização representa, é fundamental destacar que, nos séculos XIX e XX, o processo produtivo no Brasil era voltado para o setor externo. Campos (2022) menciona, como exemplo, o grupo Light, que dominou a geração e a distribuição de energia elétrica para os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

---

<sup>57</sup> Esta citação não apresenta número de página em razão de ter sido extraída de documento publicado diretamente na internet.

Em decorrência do que Campos (2022, p. 132) denomina de “choques internacionais da era da catástrofe”, houve uma reformulação do Estado brasileiro, sendo que, desde os anos 1930, com a Era Vargas, o aparato estatal voltou-se ao padrão de acumulação para o mercado doméstico, beneficiando empresas de engenharia do setor de construção pesada, formando-se autarquias e sociedades privadas, com preferência para os grupos brasileiros. Sobre isso, o autor declara:

Dessa forma, é possível perceber como essa reformulação do Estado, com a formação de agências dedicadas a contratar obras e serviços na área de infraestrutura correspondeu a uma vitória dos empresários brasileiros, que viam suas firmas terem preferência na contratação por parte dos órgãos públicos e também incentivo para aquisição de tecnologia junto a grupos estrangeiros.

Portanto, a desnacionalização ocorrida não o foi de forma aleatória. Ainda, Campos (2022, p. 142) aponta que o ramo de petróleo e gás foi o mais afetado pela desestruturação dos setores da infraestrutura nacional, sendo que “esse constituiu o alvo principal da cobiça das empresas estrangeiras e foi também onde as empreiteiras brasileiras tiveram maiores perdas”.

Importante, também, é dar destaque à conclusão feita pelo mesmo autor de que, sob o pretexto de combate à corrupção, que não é álibi novo, a Operação foi usada com finalidades eminentemente políticas, sendo as delações e prisões feitas durante o período eleitoral, o que gerou manchetes e atingiu diretamente os resultados das eleições de 2016 e 2018, considerando-se o início da Lava-Jato em 2014 (CAMPOS, 2022).

Casara (2020, p. 200), a esse respeito, faz a mesma observação sobre processos instaurados às vésperas da eleição presidencial de 2014, com espetacularização feita pela mídia, mencionando que

Direitos e garantias fundamentais, vistos como obstáculos aos objetivos repressivos, moralizantes e políticos da Operação Lava Jato, teriam sido afastados. Por outro lado, as consequências sociais e econômicas desses processos, que raramente foram objeto de atenção dos meios de comunicação de massa, mostraram-se adequadas à razão neoliberal.

Este autor, ao se referir à lógica neoliberal, quer dizer que, conforme é possível de se verificar pela Operação em questão, direitos e garantias que sempre foram protegidos pelo Estado Democrático de Direito, ao representarem obstáculos à persecução instaurada, foram afastados, relativizados, a exemplo da presunção da inocência, ao se permitir a execução provisória da sentença penal condenatória.

Em outro viés, que é o principal deste trabalho, ao contrário da atenção dada à espetacularização dessa Operação, com a mídia propagando prisões e delações, não houve preocupação de se verificar quais seriam os efeitos, tanto do ponto de vista social quanto econômico, decorrentes das ações judiciais mencionadas.

Casara (2020) aponta tais nuances para demonstrar a falta de limites que caracteriza o Estado Pós-Democrático, em que o ideal democrático é utilizado, quando convém, em favor dos interesses dominantes.

Souza (2019), por seu turno, destaca a finalidade política do vazamento de interceptações telefônicas, sem limites à atuação jurídica acusatória. Ainda preleciona:

A história da sociedade brasileira contemporânea não pode ser compreendida sem que analisemos a função da mídia e da imprensa conservadora. É a grande mídia que irá assumir a função dos antigos exércitos de cangaceiros, que é assegurar e aprofundar a denominação da elite dos proprietários sobre o restante da população. [...] Substitui-se a violência física, como elemento principal da dominação social, pela violência simbólica, mais sutil, mas não menos cruel (SOUZA, 2019, p. 226).

Portanto, os reflexos que estão sendo colhidos atualmente, como o alto índice de desemprego, desnacionalização, falência de sociedades, perda de capacidade contributiva, dentre outros, que certamente são pontuados em pesquisas realizadas pelos economistas de grande porte, são frutos diretos dessa violência simbólica. Isso porque a Lava Jato, sob o mote de “combate à corrupção”, com sua extremada repressão, além de não ter exterminado as práticas corruptivas, trouxe sérios impactos a toda população. Desses impactos, afóra os que podem ser medidos, há os intangíveis, acerca dos quais será discutido a seguir.

#### 5.4 IMPACTOS REPUTACIONAIS

Esta seção cuida de refletir sobre os impactos reputacionais gerados sobre as pessoas jurídicas alvo de ações de improbidade administrativa. De início, importante é perpassar pela discussão acerca da espetacularização das práticas de corrupção e de improbidade por meio da mídia, bem como sobre a violência simbólica que lhe foram atravessadas.

### 5.4.1 Espetacularização das Práticas de Corrupção e de Improbidade por intermédio da Mídia e Violência simbólica

De acordo com o *Corruption Perception Index* – Índice de Percepção da Corrupção (CPI), divulgado no sítio eletrônico Transparência Internacional (TRANSPARENCY..., 2022)<sup>58</sup>, criado em 1995, indicador internacional de corrupção na Administração Pública, a pontuação do Brasil é de 38/100, que representa o nível de percepção de corrupção, sendo o zero valor representativo de altamente corrupto e cem, de não corrupto.

Em relação à classificação, o Brasil está em 96/180, sendo essa sua posição em relação aos outros países no índice, considerando-se que a posição 180 é a do país mais corrupto, que, no caso, é Sudão do Sul, localizado no norte da África.

Observa-se, na Figura 31, gráfico do histórico da pontuação do Brasil com relação ao nível de percepção da corrupção.

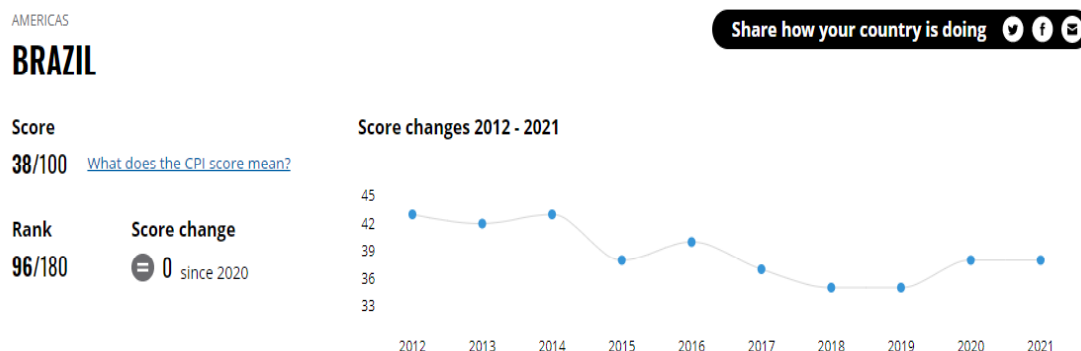


Figura 31: Histórico da pontuação do Brasil no CPI

Fonte: Transparency International (2022).

No entanto, Osório (2018, p. 35) esclarece que, em que pese ao Brasil estar piorando significativamente sua classificação no CPI, de 1990 até atualmente, tal situação pode estar sendo configurada em “decorrência do ativismo da imprensa nacional, da expansão dos processos e de maior luz sobre o fenômeno da corrupção não necessariamente da ampliação do fenômeno em si”. Continua ele a asseverar que

<sup>58</sup> Disponível em: <<https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 2022.

O espetáculo dos escândalos colabora para o agravamento das percepções pessimistas ou deprimidas, afetando todas as instâncias de Poder Político, arraigando-se nas Administrações Públicas de todos os níveis. Tais constatações não exigem maiores esforços, visto que decorrem de nosso cotidiano, do bom senso que há de marcar observadores isentos e atentos. [...] É de notar que a imprensa escrita e audiovisual é abundante na revelação e denúncia de fatos caracterizadores de má gestão pública, não poucas vezes qualificados sociologicamente como corrupção, mas que claramente transcendem esses limites, seja porque estamos ante supostos de desonestidade distintos, seja porque aparecem as graves ineficiências funcionais. Esse reforço dos meios de comunicação social impacta populações já castigadas pela percepção comum e pela submissão aos efeitos perversos da má gestão pública, no cotidiano dos cidadãos mal atendidos pelo setor público, humilhados por atores desonestos ou desidiosos. A disseminação de sentimentos de desencanto e frustração é perceptível, reconhecidas as oscilações peculiares a esses fenômenos, dentro dos esquemas voltados ao mercado do noticiário. [...] A exposição intensa e mercadológica dos fenômenos ligados à corrupção pode projetar efeitos nas pesquisas de opinião de entidades como a Transparência Internacional, que se baseiam em percepções subjetivas de representantes de entidades oficiais e não governamentais, públicas e privadas, situação a ensejar cautelas quanto à dimensão científica desses levantamentos (OSÓRIO, 2018, p. 36-7).

Portanto, a espetacularização da improbidade pode causar a piora desse índice de percepção da corrupção, o que reverbera em outras áreas do país, pois tal índice é indicativo de nações que têm maior probabilidade de diminuir a participação popular e o espaço democrático (ÍNDICE..., 2022).

Sobre o espetáculo, não se pode deixar de citar Casara (2020), em sua obra *Estado Pós-Democrático, neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*, na qual ele sistematiza e demonstra a tese de que a democracia atual é mero simulacro. Ele menciona que,

Na pós-democracia, o significante “democracia” não desaparece, mas perde seu conteúdo. A democracia persiste como uma farsa, uma desculpa que justifica o arbítrio. Em nome da “democracia”, rompe-se com os princípios democráticos. A imposição da “democracia” em determinados países do Oriente Médio, mesmo contra a vontade do povo e ao arripio de tratados e convenções que asseguram direitos humanos, é um exemplo do uso da retórica democrática contra valores democráticos. Trata-se de uma “democracia” em que desaparece a premissa de um governo do povo por ele mesmo e que também desconsidera direitos democráticos, como a livre determinação dos povos (CASARA, 2020, p. 31, grifos do autor).

Casara (2020, p. 33) explica, assim, que a democracia se torna vazia de significado, vazia de pensamento e de participação em virtude da “demonização da política” e do “comum” e/ou da crença de que não há alternativa para o *status quo*.

Trazendo-se a perspectiva de democracia como um simulacro apresentada por Casara (2020) para o presente trabalho, questiona-se: considerando que a persecução à improbidade administrativa é basilar para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito na era da Pós-Democracia, qual seria o sentido dessa tutela?

Na realidade, o que se pode concluir é que, até pode haver a persecução da improbidade, se essa estiver em concernência com os interesses dominantes como ocorreu, conforme os aportes teóricos mencionados, na Operação Lava Jato. Porém, a luta intentada em face da improbidade se fez sem respeitar os direitos humanos fundamentais, sob o mote justamente de proteger direitos fundamentais, em concernência com o “[...] uso da retórica democrática contra valores democráticos” (CASARA, 2020, p. 3).

Ainda, Casara (2020, p. 77), trabalhando a ideia de “poder simbólico”, assevera:

Há uma função política do imaginário que guarda relação com o que se convencionou chamar de “poder simbólico”. Não há luta política, econômica, ideológica ou de legitimação de um estado de coisas sem que exista um trabalho voltado para o imaginário, capaz de fazer as pessoas aderirem, ainda que no plano meramente afetivo, às mudanças propostas. O conceito de imaginário, que foi desenvolvido na filosofia, na psicologia, nas ciências sociais e na psicanálise, surgiu com a hipótese de que o pertencimento a determinando meio podia ser pensado como a internalização desse meio em cada pessoa. Por imaginário, então, entende-se um conjunto de representações inconscientes que aparecem a partir de imagens e outros fenômenos percebidos no meio em que se encontra o indivíduo.

Nesse trecho, o autor demonstra como o imaginário contribui com valores que estão em um código subliminar de conduta entre as pessoas para pertencimento a um meio e como essas ideias advindas do “poder simbólico” são mais importantes do que as que constam em nosso código normativo.

Casara (2020, p. 79) ainda desenvolve a perspectiva do que denomina de “empobrecimento do imaginário”, realçando o seguinte: “Pequenas coisas, que passam a fazer (ou não fazer) sentido, demonstram um fenômeno típico do momento. Não entender uma piada ou o uso da ironia tem a mesma causa que o ódio capaz de impedir o diálogo: o empobrecimento do imaginário”.

Destarte, observa-se que quando expressões partidárias se tornam mais relevantes que a defesa dos direitos fundamentais, a democracia representa mero simulacro, estando, na realidade, em perigo, emergindo um Estado Pós-Democrático, em que a complexidade de diversidade de pensamento é desconsiderada, sendo que daí “o moralismo recupera um espaço que se imaginou perdido” (CASARA, 2020, p. 80).

Desse contexto, a indústria de entretenimento passou a eleger casos criminais, inclusive de corrupção, extremamente rentáveis. Sobre isso, Casara (2020, p. 159) pontua:

Sabe-se que espetáculo é uma construção social, uma relação intersubjetiva mediada por sensações, em especial produzidas por imagens e, por vezes, vinculadas a um enredo. O espetáculo tornou-se também um regulador das expectativas sociais, na medida em que as imagens produzidas e o enredo desenvolvido passam a condicionar as relações humanas: as pessoas, que são os consumidores do espetáculo, exercem a dupla função de atuar e assistir, influenciam no desenvolvimento e são influenciadas pelo espetáculo.

Ante tal discussão, problematiza-se: até que ponto os índices de percepção da corrupção representam, de forma íntegra, o fenômeno da corrupção no Brasil? Construiu-se no imaginário do povo brasileiro que todo político é corrupto<sup>59</sup>, bem como que toda sociedade empresária que presta serviço público, conseqüentemente, pode ser corrupta?

Augsten (2022, p. 50) preleciona a respeito do chamado “jornalismo justiceiro”, que enseja parcialidades que influenciam negativamente a população quanto aos investigados, assim:

Esse clamor do público pela condenação de investigados, mesmo sem o processo julgado, para os estudiosos, é reflexo do papel expressivo do jornalismo justiceiro, que estaria no centro de todas as reivindicações penais vingativas, criminológicas e político-criminal. [...] características do jornalismo justiceiro: institucionalização, ou seja, a defesa das instituições e preservação da ordem social ou institucional; a defesa da condição de cidadão, isto é, defesa dos valores mais ou menos gerais do agrupamento social; o engajamento valorativo, em que não existe informação neutra; dramatização da Justiça, que pode chegar ao sensacionalismo. Portanto, os clamores populares ganham força com a atuação de um jornalismo justiceiro. [...] o jornalismo justiceiro ganha contornos de uma justiça paralela, que compete com o sistema legal, investigando, acusando, julgando e condenando moralmente o desviado. A pena da humilhação pública é a punição informal mais frequente.

A autora, portanto, menciona, inclusive, haver uma justiça “paralela”, de acordo com o sensacionalismo feito pelas mídias.

Nessa linha, Souza (2019, p. 222), analisando o entrelace da mídia, mais especificamente, a Rede Globo, critica, de forma severa, o papel desta na espetacularização da

---

<sup>59</sup> Nesse sentido, Garcia e Alves (2017, p. 58), ao explorarem o entrelace entre corrupção e procedimento eletivo, concluem que a imoralidade detectada no financiamento da campanha permite concluir, com reduzidas perspectivas de erro, o comportamento a ser adotado pelo futuro agente político. E, em rodapé, acentuam que, “No Direito brasileiro, as exceções certamente existem, mas sua ocorrência é tão insignificante que dispensa comentário que desbordem do mero registro, motivo pelo qual nos limitamos a ele”.

Operação Lava Jato, transcrevendo parte da delação de Emílio Odebrecht: “O que me entristece, e aí eu digo (em relação a) da própria imprensa, que a imprensa toda sabia, que o que efetivamente acontecia era isso. Por que agora é que tão fazendo tudo isso? Por que não fizeram isso há dez, quinze, vinte anos atrás?”. Souza (2019, 224) ainda sustenta: “Emílio Odebrecht queria contar, afinal ele sabia que a Globo e as outras mídias estavam mantendo uma imagem imaculada em um esquema para lesar a sociedade, ficando apenas ele e sua empresa com a conta”.

Portanto, por meio do jornalismo justiceiro, houve, no ponto de vista de Souza (2019), a manipulação da população, utilizando-se a Odebrecht como álibi para esconder o envolvimento do próprio mecanismo de imprensa mencionado com as práticas investigadas na Lava Jato. E, sendo assim, conclui que tal conduta atendia aos interesses de uma “elite do dinheiro” em face da classe média, havendo violência simbólica, pois foi perpetrada “um tipo de violência não percebido enquanto tal, posto que se vende como se fosse convencimento real” (SOUZA, 2019, p. 225).

Souza (2019, p. 226) menciona, também, outros casos em que a mídia foi utilizada para manipulação em prol de interesses de elite:

Uma imprensa em conluio com uma repressão antidemocrática e abusiva, em nome da distorção sistemática da informação, não é privilégio da Globo. A revista Veja, por exemplo, se esmera em matérias cuja finalidade é produzir ódio e informação enviesada e distorcida para seu público da fração protofascista da classe média.

Este trabalho não pretende discorrer amiúde sobre o mencionando envolvimento da emissora com a Lava Jato, porém é importante de se ressaltar que a imprensa, especialmente a grande imprensa, agora conjugada às mais diversas redes sociais, é um vetor que impõe, como já dito, uma espécie de justiça paralela, em que o investigado da vez é exposto, ganhando notoriedade seus eventuais ilícitos, sendo que, quando se utiliza de seu direito de resposta, conforme artigo 2º da Lei n. 13.188/15 (BRASIL, 2022m3), a referida evidência não é difundida na mesma proporção.

Tal situação enseja clara violência simbólica contra essas sociedades, que, antes mesmo de serem julgadas, já foram condenadas massivamente pelos mecanismos de comunicação, influenciando a repulsa da população, bem como os índices de percepção de corrupção.

Geralmente, essa perspectiva é utilizada para se verificarem violências estruturais em face de pessoas naturais, devido à etnia, à crença, à cor, ao gênero. Porém, essa violência

velada também se aplica às pessoas jurídicas, na medida em que o julgamento da população acerca das sociedades envolvidas em corrupção tem efeito direto sobre sua credibilidade. E essa circunstância, por mais que se possa verificar por meio de pesquisa empíricas como as aqui apresentadas, não pode ser tangenciada a “olho nu”, o que representa repressão severa - e subliminar. Trocando em miúdos: essas sociedades empresárias estão sendo julgadas, de forma definitiva e perpétua, sem ampla defesa, sem espaço para sua superação, em nome do reflexo que suas atividades têm em toda população, inclusive, do ponto de vista global.

Ainda, para se discutir a violência simbólica, consideram-se os seguintes principais autores: Bourdieu (1989), Faria (1988) e Souza Santos (2022), os quais terão suas principais ideias aqui mencionadas.

Bourdieu (1989), sociólogo francês e pioneiro na temática, menciona a violência simbólica como algo que não se vê, porém que está em torno de tudo e de todos, estruturalmente, a todo momento. Aponta que é necessário de se descobrir o círculo da violência simbólica, principalmente onde este é ignorado, e, sendo então desconhecido, fazer com que seja reconhecido como poder simbólico, o qual se tem por invisível propositalmente, por meio de quem o exerce ou daqueles que lhe estão sujeitos: “[...] o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível, o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 1989, p. 7-8).

Ele também, afirma que há uma estruturação mental do referido poder simbólico, impondo-se à ordem estabelecida, posta como natural, de forma mascarada e ajustada às estruturas sociais. Ainda, expõe que “Os sistemas simbólicos devem a sua força ao facto de as relações de força que neles se exprimem só se manifestarem neles em forma irreconhecível de relações de sentido (deslocação)” (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Com relação a esse poder simbólico de subverter ou manter a ordem, Bourdieu (1989, p. 14) explica que não advém da competência das palavras, mas da crença da legitimidade de quem as pronuncia, refletindo em outras formas de poder por meio da eufemização, a fim de manter a violência e a dominação, sem necessidade de outras forças que impliquem “dispêndio aparente de energia”.

Portanto, ele demonstra que, por trás de toda realidade imposta, há propositalmente um projeto em execução para manutenção da ideia de tudo em seu “devido lugar”, como estrutura de dominação e imposição de interesses, os quais se mantêm através de poder simbólico.

Por semelhante modo, Bourdieu (1989, p. 14) menciona que tal poder é mantido por meio das instituições, como Estado, Burguesia, Patronato, Igreja, Família, Justiça, Escola,

às quais ele denomina de Aparelho, mencionando que “O Estado – burguês – decide..., a Escola – capitalista – elimina...”.

Ainda, sustenta que “A relação originária com o mundo social a que estamos acostumados, quer dizer, para o qual e pelo qual somos feitos, é uma relação de posse, que implica a posse do possuidor por aquilo que ele possui” (BOURDIEU, 1989, p. 83-4).

Esse pensamento foi também exposto por Faria (1988) em sua obra *Eficácia Jurídica e violência Simbólica: o direito como instrumento de transformação social*, ao discorrer que os conteúdos dos códigos e das leis variam no tempo e no espaço, implicando, sempre, determinados modos de dominação. Nesses termos, ele ainda afirma:

Flexíveis, assimétricos e heterogêneos, os abrangentes instrumentos jurídicos do Estado modernizador configuram assim um sistema legal voltado à domesticação de tudo o que possa escapar à malha de um certo modelo organizativo – o que entreabre a natureza burocrático-corporativista comum aos regimes modernizantes, ao mesmo tempo em que também saliente a racionalidade material normalmente utilizada como critério de justificação de seus projetos de mudança (FARIA, 1988, p. 124).

Dessarte, Faria (1988, p. 124) sublinha que a aceitação das regras de um sistema é condição para que haja participação nele: “[...] por mais que os indivíduos não tenham consciência da significação exata e completa de seu envolvimento numa certa ordem, os valores e as normas nela prevalentes têm de ser aceitos como obrigatórios”. Nesse sentido, ele conclui que a violência simbólica ocorre quando a repressão não se confessa como tal, sendo legitimada para exercer sem encontrar posição.

Assim, tanto Bourdieu (1989) quanto Faria (1988) partem do mesmo pressuposto, qual seja, de violência velada e, por isso, simbólica, legitimada para que aqueles que exerçam o poder e aqueles que se lhe submetem o façam de forma legítima e indiscutível, perpetrando-se no tempo, no espaço, por gerações a fio, no modo de ser impositivo de determinada dominação.

Por seu turno, Souza Santos (2022, p. 72), em sua obra *Para Além do Pensamento Abissal*, traz o que ele denomina “pensamento abissal”, o qual conceitua como um sistema de “distinções visíveis e invisíveis”, dividindo-se em dois universos distintos: “deste lado da linha” e de “outro lado da linha”, sendo que este último desaparece como realidade, tornando-se inexistente.

Ele define que o pensamento abissal moderno se destaca pela sua capacidade de produzir e radicalizar distinções, sendo que as visíveis estruturam a realidade social, baseando-

se na invisibilidade das distinções entre este lado e o outro lado da linha. Assim, para que a realidade considerável pelo pensamento moderno possa existir, a outra realidade deve ser sacrificada como invisível (SOUZA SANTOS, 2022).

Souza Santos (2022) afirma que a realidade é tão verdadeira hoje quanto era no período colonial, sendo que o pensamento moderno continua a operar mediante linhas abissais que separam o mundo humano do mundo subumano, considerando que os princípios de humanidade não são postos em causa por práticas desumanas.

Assim, conclui que a injustiça social global está ligada, de forma íntima, à injustiça cognitiva global, de modo que a luta pela justiça social global também deve ser uma luta pela justiça cognitiva global, razão pela qual o autor impõe, como forma de mudança, um novo pensamento, que ele denomina de “pós-abissal” (SOUZA SANTOS, 2022).

Nesses termos, tanto o pensamento de Bourdieu (1989) e de Faria (1988) quanto o de Sousa Santos (2022) trazem a mesma linha de raciocínio: é no que está oculto que a verdade se estabelece. Igualmente, firmam: até que ponto os cidadãos estão seguindo o fluxo imposto pelo “Aparelho” ou mesmo decidindo por si mesmos, em relação aos interesses genuínos de seus propósitos de vida?

A construção da simbologia nos casos de escândalos de corrupção trata-se do enredo traçado pela mídia, com estigmatização de personagens, no sentido de gerar recurso moral para atender aos interesses dominantes do momento. Canel e Sanders (*apud* ZAMORA; ALBALADEJO, 2022, p. 9) fazem a análise nesse mesmo sentido, assim se posicionando:

*[...] acertadamente, que el escándalo de corrupción política es “el resultado de la fabulación, de la asignación a determinados individuos renombrados de los papeles clásicos del drama, de su estigmatización o idealización”, reconociendo el papel que tienen los medios como transmisores de contenido simbólico y en la generación de discurso moral<sup>60</sup>.*

No entanto, a violência simbólica perpetrada com o apoio do jornalismo justiceiro traz reflexos às sociedades envolvidas em escândalos e corrupção em relação a toda cadeia de consumidores, fornecedores, que as cerca, afinal, a credibilidade representa, de forma real e direta, mais-valia de tais companhias.

---

<sup>60</sup> “[...] acertadamente, que o escândalo da corrupção política é ‘resultado da fabricação, da atribuição a certos personagens de renome dos papéis clássicos do drama, da sua estigmatização ou idealização’, reconhecendo o papel desempenhado pelos meios de comunicação como transmissores de conteúdos simbólicos e na geração do discurso moral” (tradução nossa).

Soré (2019, p. 22) aponta a grande ênfase na legislação de enfrentamento à corrupção, especialmente da LAC, a partir do momento em que, com a Operação Lava Jato, as pessoas jurídicas de direito privado foram evidenciadas como as grandes protagonistas, os algozes, do esquema de corrupção engendrado. Sobre isso, o autor registra:

Nesse contexto, a “Operação Lava Jato” e as diversas outras investigações que com ela nasceram – mas que ganharam vida própria, como as operações “Sangue Negro”, “Custo Brasil” e “Acarajé” – repetem a já conhecida impressão de que a corrupção representa entrave volumoso ao desenvolvimento nacional. Contudo, também inovam ao trazer para o epicentro dos escândalos personagens que antes desempenhavam apenas um papel de coadjuvantes esquecidos: o empresário e as empresas. Apesar de empresas sempre terem figurado em casos de corrupção no Brasil, a mídia e mesmo a justiça não lhes reservavam destaque na notícia ou na punição. A Operação Lava Jato inaugura, dessa feita, um novo capítulo, na medida em que importantes empresários e empresas receberam grande ênfase. O que se evidencia, contudo, é que tal mudança não ocorre apenas no mundo dos fatos, mas também no das normas, que logo antes da Operação Lava Jato passou a contar com a citada norma de combate à corrupção com foco total na figura da empresa corruptora.

E, conforme se pôde ver na análise prática de algumas sociedades que respondem por improbidade administrativa na Operação Lava Jato, em que pese à ação não ter sido julgada, tampouco ter tido trânsito em julgado de eventual condenação, seus resultados financeiros foram à bancarrota.

Soré (2019) traz a perspectiva da proporção global do dano reputacional causado a essas corporações em virtude da alta difusão da comunicação em meio à *internet*, havendo, inclusive, retaliação dos consumidores e investidores, o que reflete diretamente nos resultados de referidas companhias.

Sobre esse vértice da retaliação dos consumidores, importante é mencionar que a multinacional Accenture, de grande relevância no mercado de consultoria de gestão, tecnologia da informação realizou pesquisa por meio de entrevista com trinta mil consumidores ao redor do mundo, sendo 1.564 brasileiros, denominada *Global Consumer Pulse*, publicada na *Revista Exame* (ALVES; BARCELLOS, 2022), que demonstrou que 83% dos consumidores brasileiros decidem comprar de sociedades comprometidas com seus valores de vida.

Com relação à mesma pesquisa, o portal Consumidor Moderno aponta que 79% dos brasileiros entrevistados confiam no potencial de influência no comportamento das sociedades, por meio de ações individuais de protesto, exemplificando boicote de consumo ou mesmo reclamações a serem feitas por meio das redes sociais:

Ainda de acordo com a pesquisa, 79% dos consumidores brasileiros acreditam que ações individuais de protesto, como boicote a empresas ou desabafos nas redes sociais podem influenciar o comportamento das empresas. Já 34% dos entrevistados já se decepcionaram com a forma de agir de uma empresa e sentiram que a empresa traiu suas crenças (CASTILHO LEITE, 2022)<sup>61</sup>.

Há pesquisa, outrossim, que demonstrou que 81% de jovens deixam de se candidatar a vagas de trabalho, caso a sociedade tenha se envolvido em escândalos de corrupção. Ainda, tal pesquisa apontou que 89% desses jovens confiam que boas práticas de gestão são determinantes para o desenvolvimento de tais sociedades (ALVES; BARCELLOS, 2022).

Na mesma medida em que a credibilidade da atividade empresarial tem sido, cada vez mais, atrelada aos seus padrões éticos e ao seu desenvolvimento sustentável, os instrumentos da GC ganham força.

Tais mecanismos de GC visam, justamente, a zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, para redução de externalidades negativas de seus negócios, do ponto de vista da Responsabilidade Corporativa, demonstrando preocupações para além de sua capacidade de geração de lucros.

Desse modo, já foi possível de se tecer uma análise no seguinte sentido:

As empresas, para exercerem o seu lado de empresas-cidadãs, trabalham com vistas a obter uma responsividade social, operando tanto por meio do exercício de atividades empresariais voltadas para o terceiro setor, como é o caso das franquias sociais, como também, através da cooperação com fundações de institutos e agremiações sem fins lucrativos, gerando uma finalidade social específica que reflete também em retornos financeiros de forma indireta, ou seja, investindo em capacitação social na sociedade em que se inserem. E para atingir tais objetivos, podem ser utilizados os recursos da Governança Corporativa, instrumentalizados em códigos éticos de melhores práticas, como forma de se aperfeiçoar a relação entre os Acionistas/Quotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, através da aplicação dos princípios de transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas, basicamente, destacando-se como princípio norteador a responsabilidade Corporativa (MATTARAIA; SIMÃO FILHO; SCARPINO JUNIOR, 2022, p. 227).

E o resultado objetivo de sociedades empresárias que demonstrem boas práticas de governança, incluindo obviamente a ação de não praticar quaisquer ilícitos, especialmente

---

<sup>61</sup> A citação não apresenta número de página em razão de ter sido extraída de documento publicado diretamente na internet.

decorrentes de improbidade e de corrupção, é direto. Um bom exemplo é decorrente da sistemática dos mercados criados pela Bovespa, classificados em níveis de governança: Novo Mercado, Nível 1, Nível 2, Bovespa Mais, Bovespa Mais Nível 2, que garantem maior valia gradativa, conforme os respectivos coeficientes praticados<sup>62</sup>.

Portanto, o nível de boas práticas adotadas por uma pessoa jurídica garante maior valor às suas ações e maiores interesses dos investidores, o que quer dizer que, para ela, a penalização a ser cumprida e publicizada por meio dos diversos cadastros apontados, como Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas, representa seu fim.

Dessarte, observa-se, com base nas reflexões compartilhadas, que a grande espetacularização das Operações da Lava Jato trouxe reflexos negativos às sociedades empresárias envolvidas, as quais, por sua vez, tiveram e têm tido desempenho extremamente negativo, mesmo não tendo sido julgadas, em virtude do descrédito que a sociedade lhes atribui, de forma subliminar. Ou seja, a condenação dos que respondem por improbidade, especialmente das pessoas jurídicas que dependem desse crédito, já é diferida pela sociedade e sentida de forma financeira pelas sociedades, antes mesmo da ocorrência do julgamento efetivo respectivo na Ação.

Porém, o efeito reverso ou efeito-bumerangue, como anteriormente apontado, já se alocou, reverberando para a própria sociedade, em virtude do importante efeito negativo socioeconômico, com menos oportunidades de trabalho, sem falar do próprio Estado, que tem deixado, significativamente, de receber sua contribuição tributária.

---

<sup>62</sup> Lançado no ano 2000, o Novo Mercado estabeleceu, desde sua criação, um padrão de governança corporativa altamente diferenciado. A partir da primeira listagem, em 2002, ele se tornou o padrão de transparência e governança exigido pelos investidores para as novas aberturas de capital, sendo recomendado para empresas que pretendam realizar ofertas grandes e direcionadas a qualquer tipo de investidor (investidores institucionais, pessoas físicas, estrangeiros etc.).

Na última década, o Novo Mercado firmou-se como um segmento destinado à negociação de ações de empresas que adotam, voluntariamente, práticas de governança corporativa adicionais às que são exigidas pela legislação brasileira. A listagem nesse segmento especial implica a adoção de um conjunto de regras societárias que ampliam os direitos dos acionistas, além da divulgação de políticas e existência de estruturas de fiscalização e controle.

O Novo Mercado conduz as empresas ao mais elevado padrão de governança corporativa. As empresas listadas nesse segmento podem emitir apenas ações com direito de voto, as chamadas ações ordinárias (ON) (BRASIL, 2022b4).

#### 5.4.2 Normatização Simbólica de Enfrentamento de Práticas de Improbidade

Outro ponto de extrema relevância e sobre o que precisa haver reflexão é o que se apresenta aqui na seguinte indagação: será que punições severas diminuem a ocorrência de atos de improbidade e de corrupção?<sup>63</sup>.

Neves (2011, p. 36-7), em sua obra *A Constitucionalização Simbólica*, sustenta que há a “legislação simbólica” ou “legislação-álibi”, no seguinte sentido:

O legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. A essa atitude referiu-se Kindermann com a expressão “legislação-álibi”. Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos.

Nos períodos eleitorais, por exemplo, os políticos prestam conta do seu desempenho, muito comumente, com referências à iniciativa e à participação no processo de elaboração de leis que correspondem às expectativas do eleitorado. É secundário, então, se a lei surtiu os efeitos socialmente “desejados”, principalmente porque o período da legislatura é muito curto para que se comprove o sucesso das leis então aprovadas.

Neves (2011) também assevera que a análise a respeito da efetividade da legislação em relação ao problema que se busca solucionar não é feita de maneira imediata, entendendo, portanto, que a atitude legiferante atende mais como um álibi do legislador perante a população do que como uma conduta em prol do desembaraço do problema em si.

Ele usa como exemplo, ainda, um caso ocorrido na Alemanha, em 1987, em que se propagou a situação de peixes acometidos por nematódeos que estariam sendo comercializados, fazendo com que aqueles que os consumiram tivessem doenças intestinais. Diante da significativa redução do consumo que tal reportagem produziu, o governo da Alemanha expediu um Decreto muito abrangente que garantia que não haveria acesso de mercadoria contaminada de peixes no comércio, o que foi recepcionado pela população com grande satisfação, embora o problema fosse de condutas que estavam totalmente fora do controle do Estado (NEVES, 2011).

Tal apontamento é de extrema gravidade, pois, conforme Neves (2011, p. 39) preleciona, “a legislação-álibi decorre da tentativa de dar a aparência de uma solução dos

---

<sup>63</sup> Conforme se observa, tramita ainda na Câmara dos Deputados, em que pese a já aprovado pelo Plenário, o Projeto de Lei n. 204/2011, que pretende incluir, na Lei n. 8.072/90 (Lei dos crimes hediondos), a concussão, a corrupção passiva e a corrupção ativa, dentre outras providências (BRASIL, 2022c2).

respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador”.

Ao focar na “aparência” de uma solução e gerar uma sensação popular de que o problema estaria sendo resolvido, insere-se uma cortina de fumaça no enfrentamento de seus aspectos estruturais, como é o da improbidade administrativa.

Assim, ao se verificarem todas as modificações realizadas na LIA (BRASIL, 2022i1) e se perceber que, às pessoas jurídicas, continua a ausência de tratamento diferenciado em prol dos seus princípios constitucionais próprios, utiliza-se das sanções como álibis, pois não se garantem, de forma expressa, concatenada e objetiva, instrumentos para evitabilidade do problema em si.

Nessa senda, ao se estudar a teoria sobre o *Direito Administrativo do Medo* apresentada por Santos (2022) no decorrer do trabalho, observa-se que, diante da disfuncionalidade decorrente da falta de organização das diversas esferas do direito e de legislação própria incidente em face de atos de improbidade administrativa, os envolvidos nessa área ficam sem segurança jurídica real de seu direito de defesa.

Portanto, pergunta-se: será que, de fato, tantas alterações legislativas, ou mesmo a própria Constituição de 1988 (BRASIL, 2022c1), especialmente em relação ao parágrafo 4º do artigo 37, dirimiram as práticas imorais no âmbito administrativo? Ou foram somente legislações-álibi para conterem pressões sociais, inclusive largamente midiaticizadas? São questões postas para reflexão, não necessariamente para serem respondidas neste trabalho.

Diante disso, propõe-se, por meio desta tese, que, da mesma forma que se considera para a LAC (BRASIL, 2022c) a aplicação dos programas de integridade para a dosimetria, se considere, para a LIA (BRASIL, 2022i1), para a Lei de Licitações (BRASIL, 2022d3) e para quaisquer outras legislações reflexas, a prática de boa governança, o que será discutido no capítulo a seguir.

## **6 BREVE ESCORÇO DA INCLUSÃO DA POSSIBILIDADE DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ANÁLISE DE CASE COM IMPACTOS POSITIVOS**

Este capítulo visa a traçar um breve esboço da inclusão da possibilidade de acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa, bem como a realizar análise de *case* com impactos positivos em razão desse tipo de acordo firmado. Para tanto, inicia-se com a discussão acerca da inclusão de consensualidade e resolutividade na atuação do Ministério Público nas ações de improbidade administrativa, para, depois, chegar à análise do *case* e dos impactos positivos, focalizando a aplicação de programa de integridade, mesmo diante de incongruência na correção regulamentação.

### **6.1 INCLUSÃO DE CONSENSUALIDADE E RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Assim como é importante de se demonstrarem os reflexos negativos estruturais da aplicação de extrema repressão do sistema de improbidade em face de sociedades empresárias acusadas – no sentido de que seja verificado que, quando se está diante dessas sociedades, os interesses são de ordem global, e não somente particulares, sendo necessário de se tratar, com cautela, o binômio repressão-repercussão –, também é imprescindível trazer exemplo de caso concreto em que, mediante a adequada prestação de serviços dos órgãos responsáveis para tanto, é possível de se sanarem danos ao Erário, sem se interromperem as atividades da sociedade, preservando sua função social. Ou seja, há a possibilidade de isso ser feito, garantindo-se toda a gama de pessoas que da sociedade depende, pela implementação de sistema de integridade, para que não haja novos atos de improbidade e demais ilegalidades que possam colocar em risco o patrimônio público e a moralidade administrativa.

Nesse sentido, de forma aleatória, escolheu-se o caso concreto da Ação de Improbidade Administrativa distribuída em face da AEGEA Engenharia e Comércio LTDA., sociedade prestadora de serviços públicos de engenharia.

Ali, o Ministério Público do Estado de São Paulo, da Comarca de Ribeirão Preto, por meio do Promotor Sebastião Sérgio da Silveira, propôs a ação civil pública de n. 1024525-44.2015.8.26.0506 (BRASIL, 2023b)<sup>64</sup> em face do Departamento de Água e Esgotos de

---

<sup>64</sup> Destaca-se que os processos mencionados são públicos e podem ser acessados por meio do sistema digital do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Ribeirão Preto, que migrou do polo passivo ao ativo da ação, e em face da Engepav – Engenharia e Construções LTDA., cuja denominação social foi alterada para AEGEA Engenharia e Comércio LTDA., com o objetivo de declaração de nulidade da Concorrência Pública n. 01/2014. Tal Concorrência visava à seleção de proposta mais vantajosa para execução de projeto executivo e para implementação de melhorias do sistema de abastecimento de água em regime de empreitada integral por preço global, expondo várias irregularidades no processo licitatório, incluindo-se restrições de concorrência e superfaturamento de preços.

Na esfera criminal, tal situação foi investigada no âmbito da Operação Sevandija, realizada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco). Nessa operação, foi demonstrado esquema de corrupção que envolvia diversos políticos da cidade de Ribeirão Preto, os quais se utilizavam da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto (Coderp) para “contratarem” serviços de mão de obra terceirizada junto à Atmospha Empreendimentos e Construções, de pessoas de interesse (familiares, cabos eleitorais) da base de apoio político do Executivo.

Além dessa ação civil pública mencionada, foram distribuídas mais duas, de ns. 1009487-21.2017.8.26.0506 (BRASIL, 2023c) e 1007708-60.2019.8.26.0506 (BRASIL, 2023c), que trataram da imputação da prática de improbidade administrativa a agentes públicos, empresas e seus prepostos, com base em fatos extraídos da ação penal, com o pagamento de “propinas” durante a execução do contrato.

À época, importante é pontuar que, na LIA (BRASIL, 2022i1), conforme já explicitado neste trabalho, não se admitia celebração de acordo. Isso ocorria porque havia a ideia de que a moralidade pública não poderia ser objeto de disponibilidade em eventual acordo, em virtude do princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, a qual, conforme a Mello (2013, p. 76), significa

[...] que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – que é também um dever – na estrita conformidade do que predisuser a *intentio legis*.

Mello (2013, p. 77), diante de tal conceituação, categoricamente, afirma então que,

Em suma, o necessário – parece-nos – é encarecer que na administração os bens e os interesses não se acham entregues à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los nos

termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe sobre ela. Relembre-se que a Administração não titulariza interesses públicos. O titular deles é o Estado, que, em certa esfera, os protege e exercita através da função administrativa, mediante o conjunto de órgãos (chamados administração, em sentido subjetivo ou orgânico), veículos da vontade estatal consagrada em lei.

O texto original da LIA (BRASIL, 2022i1) assim dispunha em seu parágrafo primeiro do artigo 17: “§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput”. A modificação de referido dispositivo ocorreu, no entanto, após a promulgação da Lei Anticrime (BRASIL, 2022a3).

O respectivo Projeto de Lei de n. 882/2019 (BRASIL, 2023l), em sua exposição de motivos, justificou a alteração mencionada, no seguinte sentido:

A lei ora sob exame dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. O que ora se propõe é a substituição do § 1º do art. 17, que proíbe a transação, acordo ou conciliação nas ações de sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público, por outro que permita estas diversas formas de acordo. A vedação não faz mais sentido, face à previsão do acordo de colaboração no crime e do acordo de leniência na Lei no 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Ou seja, a Lei Anticrime trouxe uma harmonização mais relevante entre o que já havia sido disposto pela LAC, justamente porque esta tornou possível a realização de acordo de leniência diante de condutas que atentem contra a Administração Pública.

Destaca-se que a sugestão de inclusão da possibilidade de se firmar acordo de leniência foi fruto de diálogo da Comissão Especial do PL 6.826/10 (BRASIL, 2022m1) com o Instituto Brasileiro de Direito Empresarial (Ibrademp), conforme apontado no Substitutivo de 14 de março de 2012, tendo, como autor, Carlos Zarattini.

Diante de referida mudança, o entendimento vigente se firmou, doutrinariamente, no sentido de que o princípio da indisponibilidade não representava óbice à consensualidade, sendo mais um instrumento para se alcançar o interesse público (TOURINHO, 2022).

Tourinho (2022, p. 667) explica que, à época dessa modificação, os mecanismos de resolução consensual de conflitos ganhavam força, assim registrando:

No processo evolutivo dos meios consensuais na solução de conflitos vinculados ao Direito Punitivo Sancionador, pode-se citar a Lei nº. 9.099/1995 – Lei dos Juizados Especiais Criminais – que instituiu a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo. Até o advento

de referida noma, afirmava-se que a responsabilidade penal não poderia ser objeto de pacto ou negociação.

A partir da Lei n.º. 12.529/2011, que disciplina o acordo de leniência, um movimento se somou aos institutos consensuais no âmbito do Direito Público Sancionador.

A autora, ainda, expõe que, por meio da LAC, com a inclusão da possibilidade de acordo de leniência, a LIA restou incongruente no que concerne à correção dos atos decorrentes de corrupção por ambas as leis, que se acentuou ainda mais quando da promulgação do novo Código de Processo Civil, de 2015. Ademais, Tourinho (2022, p. 669) menciona que, a respeito das referidas mudanças, o próprio Conselho Nacional de Justiça, por meio de sua Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, assim se posicionou:

Tais alterações foram inicialmente sinalizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n.º. 125, de 29 de novembro de 2010, estabelecendo para o Poder Judiciário a responsabilidade de difundir os diversos mecanismos de resolução de conflitos. Assim, na Exposição de Motivos do novo Código de Processo Civil pontua-se que o seu objetivo maior é harmonizar as garantias constitucionais e o Estado democrático de Direito e proporcionar à sociedade o reconhecimento e a realização dos direitos ameaçados. O CPC absorve a perspectiva do dever conciliatório atribuído ao Estado e aos sujeitos do processo, revelando tal propósito em diversos dispositivos.

A Lei da Mediação n. 13.140, de 26 de julho de 2015 (BRASIL, 2023n), em seu artigo 36, § 4º, assim dispôs:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

[...]

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Conforme Grinover (2016, p. 1): “pode-se falar hoje de um minissistema brasileiro de métodos consensuais de solução judicial de conflitos, formado pela Resolução n. 125, pelo CPC de 2015 e pela lei de mediação, naquilo em que não conflitarem”.

Assim, em que pese à Lei de Mediação (BRASIL, 2023n) ter ignorado a vedação da LIA (BRASIL, 2022i1) quanto à possibilidade de composição, em 2015, admitia-se, desde já, a possibilidade de aplicação do minissistema brasileiro consensual.

Ainda, a Medida Provisória n. 703/2015 (BRASIL, 2022w3), hoje com vigência encerrada, chegou a estabelecer que a celebração de acordos de leniência implicaria a extinção de processos de improbidade administrativa em curso e a impossibilidade de futuras ações de improbidade, como já mencionado.

A respeito disso, Tourinho (2022, p. 669) preleciona que, “Apesar da perda da eficácia em razão da sua não conversão em lei, tal medida provisória relevou mais uma vez o reconhecimento da incoerência sistêmica da vedação de ajuste constante da Lei de Improbidade Administrativa”.

Jurisprudencialmente, houve o reconhecimento da consensualidade em ação de improbidade administrativa, conforme julgado isolado do Superior Tribunal de Justiça, que se segue:

1. Havendo prévio adimplemento das cláusulas pecuniárias de Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público e os Réus em Ação Civil Pública, ainda que o acordo não tenha sido posteriormente homologado pelo Magistrado, não há razão, nem lógica jurídica, para que se mantenha indisponível o patrimônio dos acionados por suposto ato de improbidade administrativa, sobretudo quando se tem como certo que vultosa soma já foi disponibilizada aos cofres públicos como forma de cumprimento de obrigações e de ressarcimento de dano ao Erário; nessas hipóteses – como é a do presente caso – a liberação constritiva deve ser pronunciada, sob pena de configurar onerosidade excessiva e infirmação do 7º., parágrafo único da Lei 8.429/92 (BRASIL, 2023o<sup>65</sup>).

---

<sup>65</sup> “DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELA SUPOSTA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO COM BASE NOS ARTS. 10, VII E X (DANO AO ERÁRIO, POR CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS SEM OBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES LEGAIS E ATUAÇÃO NEGLIGENTE EM ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS) E 11 (OFENSA A PRINCÍPIOS NUCLEARES ADMINISTRATIVOS) DA LEI 8.429/92. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS ACIONADOS. FATO SUPERVENIENTE. NOTÍCIA DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) ENTRE O MP/MT E OS RÉUS DEMANDADOS NA ACP, INCLUSIVE COM A PRESENÇA DA SECRETARIA DE FAZENDA/MT. DEPÓSITO DE QUASE R\$ 100.000.000,00 A TÍTULO DE ADIMPLENTO DAS OBRIGAÇÕES CONSTANTES DO TAC, QUE ESVAZIARIA A PRETENSÃO DA ACP. INSUBSISTÊNCIA DE RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DO DECRETO DE INDISPONIBILIDADE PATRIMONIAL, SOB PENA DE CONFIGURAR EXCESSIVO ÔNUS AOS IMPUTADOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DO MPF E DO MP/MT ACOLHIDOS PARA, SUPRINDO A OMISSÃO, INTEGRAR O ACÓRDÃO DE FLS. 987/1.004, A FIM DE ESCLARECER, PEREMPTÓRIA E DEFINITIVAMENTE, EM COMPLEMENTO AOS JULGADOS PRETÉRITOS, MAS SEM CONFERIR EFEITOS INFRINGENTES, QUE A DETERMINAÇÃO DE EXCLUSÃO DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS, ABRANGE OS RÉUS VALDIR APARECIDO BONI E JBS S.A., DEVENDO A MEDIDA SER CUMPRIDA PELO MAGISTRADO DE PRIMEIRO GRAU NA ACP DE ORIGEM. 1. Havendo prévio adimplemento das cláusulas pecuniárias de Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público e os Réus em Ação Civil Pública, ainda que o acordo não tenha sido posteriormente homologado pelo Magistrado, não há

Portanto, em que pese a pender, à época, o reconhecimento de referida possibilidade expresso na LIA (BRASIL, 2022i1), já havia ensaios hermenêuticos para aplicabilidade da composição em matéria de improbidade administrativa. Tanto isso era realidade que, também, o Conselho Nacional do Ministério Público, conforme artigo 1º, § 2º da Resolução n. 179/2017 (BRASIL, 2023a)<sup>66</sup>, estabelecia que o ajustamento de conduta é instrumento efetivo de garantia dos direitos coletivos e difusos, além dos individuais homogêneos, com natureza de negócio jurídico, desde que o Ministério Público não renuncie a direitos dos quais não é titular e garanta a integral reparação dos danos causados.

Destaca-se que a referida resolução foi firmada no sentido de o Ministério Público cumprir com seu compromisso de redução da litigiosidade de direitos de cuja defesa é incumbido, com fundamento no artigo 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL, 2022h3), que admite que os órgãos públicos legitimados possam tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta, mediante cominações, bem como do inciso terceiro do artigo 129 da Constituição Federal (BRASIL, 2022c1), que traz, como função institucional, a proteção do patrimônio público e outros interesses de cunho coletivo.

No mesmo ano, por meio da Resolução n. 54, de 28 de março (BRASIL, 2023p), o Conselho Nacional do Ministério Público dispôs sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Conforme § 1º do art. 1º da referida Resolução:

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem

---

razão, nem lógica jurídica, para que se mantenha indisponível o patrimônio dos acionados por suposto ato de improbidade administrativa, sobretudo quando se tem como certo que vultosa soma já foi disponibilizada aos cofres públicos como forma de cumprimento de obrigações e de ressarcimento de dano ao Erário; nessas hipóteses - como é a do presente caso - a liberação constritiva deve ser pronunciada, sob pena de configurar onerosidade excessiva e infirmação do 7º, parág. único da Lei 8.429/92. 2. Embargos de Declaração do MPF e do MP/MT acolhidos para, suprimindo a omissão, integrar o Acórdão de fls. 987/1.004, a fim de esclarecer, peremptória e definitivamente, em complemento aos julgados pretéritos, mas sem conferir efeitos infringentes, que a determinação de exclusão da indisponibilidade dos bens, abrange os Réus VALDIR APARECIDO BONI e JBS S.A., devendo a medida ser cumprida incontinenti pelo Magistrado de Primeiro Grau” (BRASIL, 2023o).

<sup>66</sup> “Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. § 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados” (BRASIL, 2023a).

como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Dessa forma, instituiu-se a diretriz de atuação do Ministério Público voltada a solucionar e prevenir, efetivamente, o conflito de matérias que envolvam sua competência, estabelecendo-se, inclusive, tabelas de produtividade de atuação estratégica ou resolutive de seus membros.

Ainda, por meio da Recomendação n. 57 (BRASIL, 2023k) do mesmo ano, foram instituídas orientações que estimulam o Ministério Público a desempenhar suas atribuições de forma mais eficiente e resolutive, bem como a priorizar a resolução consensual, consoante seu artigo 3<sup>o</sup><sup>67</sup>.

De acordo com Barreto (2023, p. 166), Promotora de Justiça do Estado de Pernambuco e Coordenadora da Central de Recursos Cíveis,

Nesse contexto, a Recomendação n° 57/2017 estimula a atuação jurisdicional na Instância mais alta do Parquet de acordo com as diretrizes da Carta de Brasília, priorizando as matérias socialmente relevantes; a atuação integrada dos membros com o fito de fortalecer as ações ministeriais, além do desenvolvimento da cultura resolutive e consensual das demandas, na esteira do perfil constitucional de agente de pacificação e transformação social, independentemente da ingerência do Poder Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020 (BRASIL, 2023j), dispôs a respeito da Estratégia Nacional do Poder Judiciário do período de 2021 a 2026 para incentivar, dentre outros pontos, a agilidade e a produtividade na prestação jurisdicional, com a finalidade de efetivar a duração razoável dos processos, com segurança jurídica e procedimental, priorizando-se, justamente, processos que tratem de improbidade administrativa, em busca de maior resolutive. Portanto, havia forte movimentação para que os órgãos envolvidos com a atividade jurisdicional se empenhassem para garantirem maior agilidade e resolutive, principalmente de processos mais antigos.

---

<sup>67</sup> “Art. 3º Em decorrência do dever imposto ao Estado, incluído aqui o Ministério Público, de priorizar a resolução consensual dos conflitos e controvérsias (art. 3º, § 2º; art. 174, do novo CPC/2015), recomenda-se a todas as unidades do Ministério Público a implantação de núcleos de negociação, de mediação e de conciliação no âmbito da estrutura institucional com atuação nos Tribunais (Resolução CNMP 118/2014). Parágrafo único. Deve ser priorizada a instituição de Núcleos para fomentar as práticas autocompositivas nos tribunais, preferencialmente nas áreas que envolvem políticas públicas” (BRASIL, 2023k).

Foi somente em 2019 que, finalmente, se reconheceu a possibilidade da composição nos casos de improbidade, conforme já mencionado nesta tese, por meio da Lei n. 13.964/19 (BRASIL, 2022a3), sendo prevista pelo, até então vigente, § 1º do artigo 17 da LIA (BRASIL, 2022i1), antes das modificações realizadas em 2021. Porém, ainda se encontravam desafios atinentes à efetividade do permissivo, pois não havia qualquer determinação a respeito da maneira pela qual essa composição poderia ser feita, ou seja, ainda faltavam os parâmetros materiais dos contornos do referido instrumento de acordo.

Nesse sentido, em que pese à ausência de previsão em legislação federal, o Ministério Público do Estado de São Paulo editou a Resolução n. 1.193/2020-CPJ (BRASIL, 2023e), que trouxe parâmetros de ordem procedimental e material para a celebração do acordo de não persecução civil, determinando-se, por meio de seu artigo 13, a aplicação subsidiária, no que couber, das disposições da Resolução n. 1.342/21 - CPJ (BRASIL, 2023f) ou de outra norma pertinente.

Diante de tantas normativas incidentes nos casos de improbidade administrativa, o Centro de Apoio Operacional de Patrimônio Público e Social emitiu Nota Técnica CAOPP/MPSP n. 02/2020 (BRASIL, 2023g) que dispõe a respeito de um microssistema de tutela coletiva a ser observado, sendo este composto pelas Leis ns. 7.347/1985 (BRASIL, 2022h3), 8.078/1990 (BRASIL, 2022a2) e 12.846/2013 (BRASIL, 2022m1). Observa-se a orientação transcrita, conforme se segue:

Diante da ausência de regulamentação do ANPC na LIA, o Ministério Público brasileiro deverá observar as normas gerais previstas na Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, § 2º, da CF), que poderão ser complementadas pelos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Subsistindo a lacuna e considerando a natureza difusa dos bens tutelados pela LIA (patrimônio público e moralidade administrativa), faz-se necessária a aplicação, em caráter complementar, de outras normas que integram o microssistema de tutela coletiva, com destaque para as seguintes Leis: 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) (BRASIL, 2023g, p. 5).

Sublinha-se que, ao tratar do conteúdo do instrumento de acordo de não persecução cível, a Resolução n. 1.193/2020 no CPJ (BRASIL, 2023e), no seu artigo 5º, estabeleceu, ainda, que deveria constar, obrigatoriamente, dentre outras disposições, a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, em conformidade com o que se registra a seguir:

XIII – Obrigação de adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. (AC pela Resolução nº 1.380/2021-CPJ, de 08/11/2021).

Posteriormente, com as alterações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), em que pese a mais bem tangenciada forma de um eventual acordo, por meio do atual artigo 17-B, há significativo descompasso com as normativas de ordem interna do Ministério Público, pois, conforme a redação do § 6º de referido dispositivo, a aplicação do programa de integridade não está contemplada como condição obrigatória, sendo uma mera possibilidade<sup>68</sup>.

Dessa forma, mesmo diante da importância do tema da composição no âmbito da improbidade administrativa, é recentíssima a alteração no quadro legislativo que permita a garantia da possibilidade de realização de acordo de não persecução cível, encontrando-se, de certa forma, incertos seus parâmetros.

Tal contexto representa verdadeira dificuldade para que os órgãos nacionais envolvidos, como o Ministério Público, firmem composição que envolva todos os aspectos indispensáveis para resguardar a moralidade pública e o patrimônio público envolvidos, exigindo-se grande esforço e comprometimento do Promotor de Justiça respectivo do caso.

Por outro viés, importante é consignar que, dada a realização de acordos de não persecução cível, sem que haja a procedência da ação de improbidade administrativa a proibir futuras contratações públicas, se possibilita um enorme ganho para toda a sociedade, uma vez que se preserva a manutenção das atividades da companhia envolvida, resguardando-se a função social da empresa.

## 6.2 ANÁLISE DO CASE E DOS IMPACTOS POSITIVOS – APLICAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE, MESMO DIANTE DE INCONGRUÊNCIA NA CORREGULAMENTAÇÃO

Analisando-se o termo de acordo de não persecução cível do caso concreto ora em discussão (Apêndice 2), observou-se que este foi firmado, em 27 de julho de 2020, entre

---

<sup>68</sup> § 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (BRASIL, 2022i1).

Ministério Público do Estado de São Paulo, Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto (Daerp) do Município de Ribeirão Preto, AEGEA Engenharia e Comércio LTDA., AEGEA Saneamento e Participações S.A., AEGEA Desenvolvimento S.A., com fundamentação justamente na Resolução n. 1.193/2020-CPJ (BRASIL, 2023e), tendo em conta que ainda não havia sido promulgada a redação atual do texto da LIA (BRASIL, 2022i1), com as modificações realizadas pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022k2), mas já preservada a possibilidade de realização de acordo, conforme artigo 17, § 1º.

O acordo, por meio de seu item 1.1, que trata do objeto, envolveu a compromissária AEGEA Engenharia e Comércio LTDA. e todas as suas controladas diretas e indiretas, controladoras diretas e indiretas, afiliadas, coligadas, incluindo-se, sem se limitarem, as intervenientes garantidoras AEGEA Saneamento e Participações S.A. e AEGEA Desenvolvimento S.A. Ainda, como condições do referido acordo, conforme item 2, a compromissária, dentre outros termos, obrigou-se a reconhecer seu compromisso de ressarcimento quanto aos atos e fatos descritos no Termo de Confissão que acompanha o acordo; a instar seus representantes, colaboradores, empregados, ex-representantes e ex-empregados a falarem a verdade, incondicionalmente, em todos os procedimentos investigatórios, além de cooperar, de forma espontânea ou sempre que solicitados, com qualquer órgão oficial nacional que esteja tratando do objeto do acordo; e a pagar o valor de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) ao Daerp, a título de multa e ressarcimento integral pelos prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais suportados em razão dos atos ilícitos cometidos.

Além disso, impôs-se a confissão detalhada dos atos ilícitos praticados pelo então diretor da AEGEA Jorge Carlos Amin, o qual, em cumprimento de referida obrigatoriedade a que se comprometeu por meio do acordo, delatou os agentes públicos envolvidos no recebimento de vantagens indevidas. A AEGEA, ainda, expressamente, abdicou-se de receber créditos que tinha com o Daerp, na forma do contrato firmado, e doou ao mesmo os equipamentos e materiais que estavam em seus canteiros de obras, de forma a facilitar a conclusão dos serviços.

Outrossim, e não menos importante, ao contrário, como uma das condições do acordo, constou, conforme alínea “h” do item 2.1, que a compromissária, obrigatoriamente, demonstraria, mediante documentação após a homologação judicial, que aprimorou e permanecerá aprimorando o seu sistema de controle interno, em especial a equipe de *compliance* e de governança corporativa, para evitar novas ilegalidades.

O referido acordo, destaca-se, somente foi possível de ser realizado pela prontidão na prestação de serviços do Ministério Público, por meio do Promotor Dr. Sebastião Sérgio da Silveira, o qual, em que pese à ausência de parâmetros legislativos para tanto, elaborou os termos de acordo, avaliando a situação de forma global, ou seja, levando em consideração o tripé: ressarcimento integral; preservação da empresa; e moralidade, a ser implementada e mantida justamente pelo programa de integridade que a acusada se comprometeu a efetivar.

Foi exposto, inclusive, às fls. 8412 (BRASIL, 2023b), no voto do Conselheiro Relator José Carlos Cosenzo, que

É importante destacar a atuação do eminente Promotor de Justiça autor da ação, Dr. Sebastião Sérgio da Silveira que diante da relevância do assunto e o notório interesse público, oficiou ao Excelentíssimo Senhor Procurador Geral de Justiça requerendo a participação dos demais Promotores de Justiça que atuam na área de interesses difusos em Ribeirão Preto, cujo deferimento importou na expedição da Portaria nº 9.629/2019, de 13 de julho de 2019, que designou os Drs. Luís Henrique Paccagnella (2º Promotor de Justiça de Ribeirão Preto), Ramon Lopes Neto (2º Promotor de Justiça Auxiliar de Ribeirão Preto) e Wanderley Baptista da Trindade Junior (3º Promotor de Justiça de Ribeirão Preto).

Além de ser de extrema importância a efetividade na resolução do problema, tendo em vista não somente o ressarcimento do dano, mas também o impedimento de novas ilegalidades por meio de controles externos, é importante de se pontuar que a atuação do agente público é o verdadeiro divisor de águas, diante de um processo judicial dessa estirpe. Isso porque, como já foi possível de se avaliar, a avidez na persecução de sociedades que cometam atos de improbidade administrativa nem sempre “acerta” no combate à corrupção, levando, na realidade, à bancarrota tais sociedades, bem como lesando o princípio constitucional da necessidade de preservação da empresa.

Em análise do aspecto econômico da AEGEA, no momento em que houve o ato de improbidade administrativa (2015), no decorrer do processo e após a realização do acordo de não persecução cível em 2020, verifica-se que essa sociedade se manteve em funcionamento, sem baixa da folha de pagamento ou das contribuições tributárias; pelo contrário, tendo crescido nos últimos anos.

Ressalta-se que a referida análise contou com o apoio de profissionais da área de contabilidade e de administração e se encontra no Apêndice 2 deste trabalho. Para tanto, a metodologia utilizada foi a análise das demonstrações contábeis anuais da empresa AEGEA Saneamento e Participações S.A., que podem ser encontradas em seu sítio eletrônico, na aba “central de resultados” (BRASIL, 2023i). Foram analisadas as demonstrações financeiras dos

exercícios de 2011 a 2022, destacando-se que não consta, à época desta pesquisa, a demonstração referente ao quarto trimestre de 2022, tendo o estudo atentado às seguintes informações: Receita de Vendas de Bens e/ou Serviços; Custo dos Bens e/ou Serviços Vendidos; Resultado Bruto; Lucro/Prejuízo do Exercício; Obrigações Sociais e Trabalhistas; e Obrigações Fiscais.

Os objetivos das análises foram de verificar, precipuamente, se: 1 – a sociedade deixou de vender e lucrar em razão do ato de improbidade; 2 – a sociedade demitiu funcionários e colaboradores em razão do ato de improbidade; 3 – a sociedade arrecadou menos tributos em razão do ato de improbidade, observando a companhia antes e depois da celebração do contrato com o Daerp (2015), após o processamento da primeira ação por improbidade administrativa (2015), e como as contas da sociedade se comportaram após acordo de não persecução civil (2019).

Por meio da pesquisa realizada, observou-se o gráfico de Receita *versus* Custo da AEGEA Saneamento e Participações S.A., a seguir, em que a barra em cor verde corresponde à Receita de Vendas e de Serviços da companhia e a barra em cor vermelha, ao Custo dos Bens e/ou Serviços Vendidos (Figura 32):

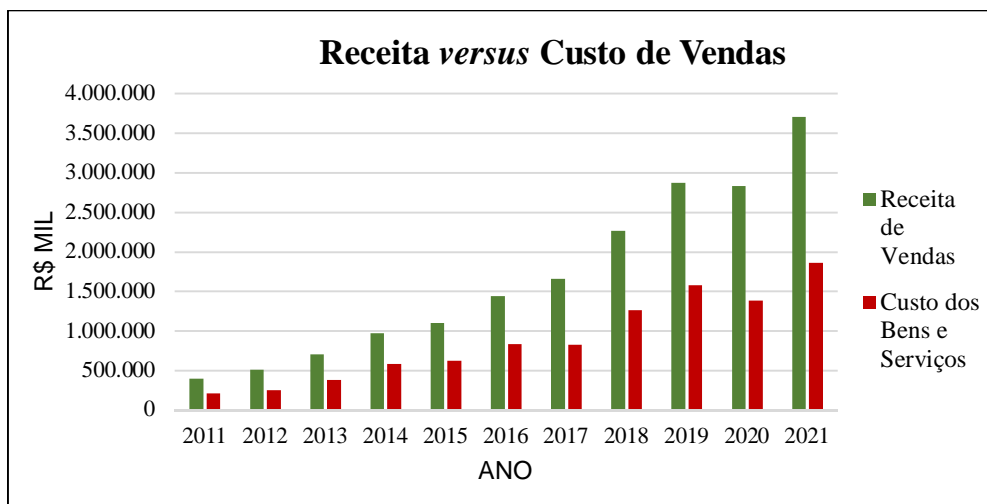


Figura 32: Receita líquida/custo da AEGEA Saneamento e Participações S.A.

Fonte: Elaboração Própria (2022).

O gráfico Receita *versus* Custo mostra que, ao longo do tempo, a companhia ampliou sua Receita de Vendas. O crescimento da receita só não foi esperado no ano de 2020, em que a empresa teve uma taxa de retração de -1,098% na receita em comparação com o ano anterior. Entretanto, mesmo no ano de 2020, quando comparado com o ano de 2019, o Resultado Bruto

do período foi acompanhado de crescimento, tendo em vista que o Custo dos Produtos e/ou Serviços Vendidos foi menor naquele ano. De 2011 a 2021, a Receita da sociedade cresceu cerca de 823,73%.

Em relação ao Lucro Líquido do Exercício, observa-se o gráfico a seguir (Figura 33):

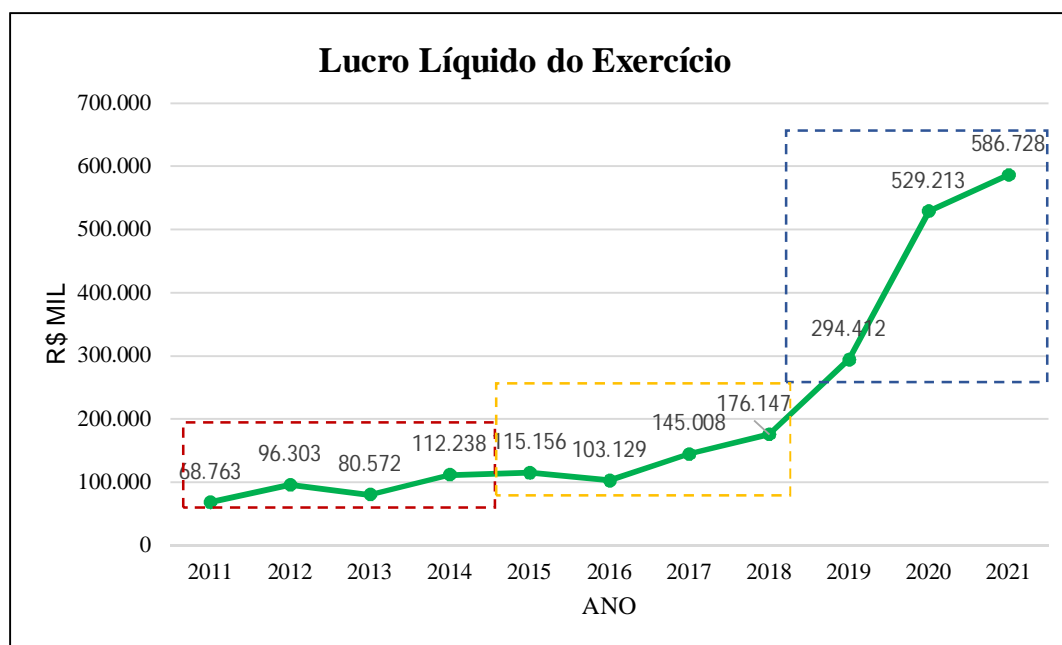


Figura 33: Lucro líquido do exercício da AEGEA Saneamento e Participações S.A.

Fonte: Elaboração Própria (2022).

Entre 2011 e 2014 (tracejado de cor vermelha), compreende-se o período anterior à primeira ação de improbidade administrativa, não havendo qualquer ação de improbidade relacionada ao nome da sociedade empresária. O período de 2015 e 2018 (tracejado de cor amarela) diz respeito ao momento entre a ação de improbidade e o acordo de não persecução civil. E entre 2019 e 2021 (tracejado de cor azul), verifica-se o período após o acordo de não persecução civil.

A taxa média de crescimento do lucro líquido (calculada pela média aritmética simples das taxas de crescimento anuais) indica que, em média, a companhia teve um crescimento de aproximadamente 27,50% ao ano.

Em 2012, o crescimento foi de 40,05% em seu lucro líquido em comparação com o ano anterior. Por outro lado, em 2013, houve uma retração de -16,33% em seu lucro líquido quando comparada com o ano anterior, e, em 2014, um crescimento de 39,30%.

Assim, entre 2011 e 2014 (anos anteriores à ação de improbidade administrativa), a AEGEA cresceu aproximadamente 21,01% ao ano.

Em 2015, a AEGEA teve um crescimento de 2,60% em seu lucro líquido, quando comparado com o ano anterior; em 2016, uma retração de -10,44%; em 2017, um crescimento de 40,61% e, em 2018, um crescimento de 21,47%.

Assim, entre o momento em que foi citada em ação de improbidade e o acordo de não persecução civil (de 2015 a 2018), houve um crescimento em seu lucro líquido de, em média, 13,56% ao ano nesse período.

Em 2019, houve um crescimento de 67,14% em seu lucro líquido quando comparado com o ano anterior; em 2020, esse crescimento foi de 79,75%, e, em 2021, de 10,87%.

Portanto, após assinar o acordo de não persecução cível, a AEGEA teve um crescimento em seu lucro líquido no período de, em média, 52,59% ao ano.

Como esperado, o menor crescimento está no período em que a companhia foi citada em ato de improbidade administrativa (de 2015 a 2018). Da mesma forma, o maior crescimento está no período posterior ao acordo de não persecução civil (de 2019 a 2021).

O crescimento experienciado logo após firmar o acordo de não persecução civil, sobretudo em 2019, é significativo, o que implica dizer que, embora não determinante, o acordo de não persecução civil pode ter sido importante para reafirmar a credibilidade e o compromisso ético da sociedade.

O gráfico seguinte mostra a conta Obrigações Sociais e Trabalhistas de cada período, localizada no Balanço Patrimonial Passivo da Companhia (Figura 34).

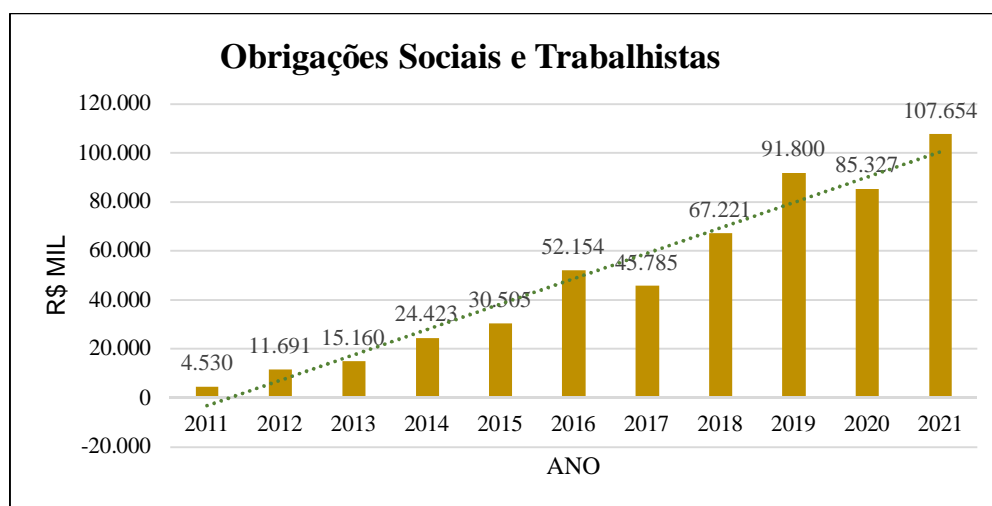


Figura 34: Obrigações sociais e trabalhistas da AEGEA Saneamento e Participações S.A.

Fonte: Elaboração Própria (2022).

O gráfico de Obrigações Sociais e Trabalhistas mostra que a sociedade só aumentou sua conta Obrigações Trabalhistas ao longo do tempo, com exceção dos anos de 2017 e 2020, quando houve diminuição desses valores.

No entanto, de 2011 a 2021, a mencionada conta aumentou consideravelmente, indicando que a sociedade investiu em novos cargos, realizando mais contratações de empregados.

Em relação às Obrigações Fiscais, verifica-se o que se segue na Figura 35:

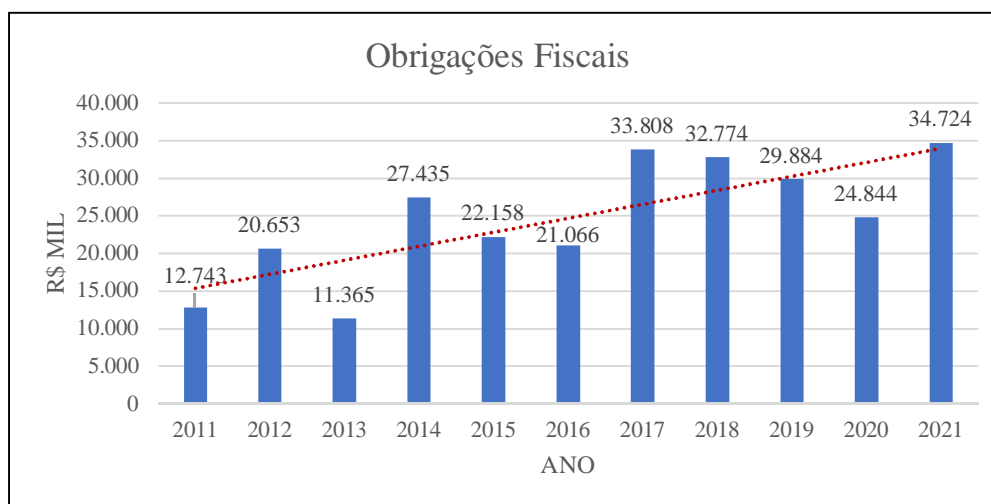


Figura 35: Obrigações fiscais da AEGEA Saneamento e Participações S.A.

Fonte: Elaboração Própria (2022).

É possível de se constatar que, de 2011 a 2021, a sociedade quase triplicou o recolhimento de tributos. As obrigações fiscais, em geral, acompanharam o aumento da receita da companhia.

Além disso, a análise demonstrou que o período de maior crescimento da AEGEA ocorreu após o acordo de não persecução civil: em 2019 e 2020, respectivamente, houve um crescimento de 67,14% e 79,75%.

Dessa forma, concluiu-se, pela pesquisa, que o período em que a companhia teve o menor crescimento em seu lucro líquido foi aquele em que estava tramitando a ação por improbidade administrativa, sem que tivesse sido realizado o acordo de não persecução cível e que o período de maior crescimento veio justamente após tal acordo ter sido firmado, sendo que, em 2019 e 2020, a sociedade teve, respectivamente, um crescimento de 67,14% e 79,75%.

Destaca-se, outrossim, que o caso não teve a mesma repercussão havida com as sociedades envolvidas na Operação Lava Jato, como a Odebrecht, Camargo Corrêa e Queiroz

Galvão, as quais tiveram muito mais prejuízos financeiros intensificados pelo foco midiático dado aos seus atos de improbidade. A divulgação foi feita por mídias, primordialmente nos veículos municipais e regionais, e não nacionais. Isso indica que a AEGEA não sofreu tamanha exposição a que as sociedades acusadas na Lava Jato sofreram, o que também beneficia a manutenção e o crescimento de sua estrutura em funcionamento.

No entanto, como já exposto, isso não seria possível se o promotor responsável pelo caso não tivesse o intuito de, além de repreender os atos ocorridos, manter a sociedade em funcionamento, em que pese a todo o sistema legislativo só ter formalizado esse tipo de preocupação com as últimas alterações da LIA (BRASIL, 2022i1).

Registra-se, ainda, que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público está em processo de implementação de programas de integridade e *compliance*, conforme instituído pela Portaria CNMP-PRESI n. 60, de 5 de maio de 2021, publicada no Diário Eletrônico, Caderno Administrativo, de 5 de maio de 2021 (BRASIL, 2023h). Na referida Portaria, constou a importância de se adotarem instrumentos de integridade, com desenvolvimento de diálogo e políticas efetivas para se evitarem danos futuros ao erário e à própria sociedade, com especial olhar para a atuação preventiva da Administração. Ou seja, para que possam ser levados em consideração os programas de integridade para combate da corrupção e preservação da função social da empresa, todos os órgãos envolvidos devem, também, implementar internamente os valores e mecanismos de atuação, tendo em vista não somente a repressão, mas também a prevenção de instauração de culturas de controle de atos de improbidade administrativa.

## 7 PROPOSTA DE SISTEMA DE PREVENÇÃO DE PRÁTICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Este último capítulo desta tese visa a materializar discussão sobre proposta de sistema de prevenção de práticas de improbidade administrativa à luz do programa de integridade. Para organização do raciocínio, o método de exposição das ideias, primeiro, aborda a origem das práticas de *compliance*, após isso, explana sobre a Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, por fim, sobre o programa de integridade da LAC e a tendência de inclusão expressa e obrigatória em demais legislações, como proposta final deste trabalho.

### 7.1 ORIGEM DAS PRÁTICAS DE *COMPLIANCE*

Esta seção cuida de buscar raciocínio sobre a origem das práticas de *compliance*, as quais foram desenvolvidas, de forma pioneira, nos Estados Unidos, após virem à tona casos emblemáticos que envolveram corrupção, como o caso *Watergate*, em 1972, em que se descobriu que o Presidente Richard Nixon possuía montante pecuniário não declarado para financiar operações de espionagem. Nesse contexto, serão enfocados aqui dois dispositivos: o *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* e *UK Bribery ACT (UKBA)* 2010.

#### 7.1.1 *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*

De acordo com Soré (2019), em 1975, o Subcomitê de Corporações Multinacionais evidenciou sociedades empresárias estadunidenses que haviam subornado autoridades de outros países para obterem benefícios, a exemplo da Lockheed, que pagou agentes políticos locais do Japão e da Arábia Saudita, no mesmo sentido. Em virtude disso, em 1977, foi proposto projeto de lei para coibir referidas condutas, que culminou na aprovação do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*.

O *FCPA* é um dispositivo que emerge para punir agentes corruptos tanto com vínculos nos Estados Unidos quanto estrangeiros que realizem atos executórios de corrupção enquanto estiverem no país, bem como para responsabilizar companhias americanas que realizam suborno de autoridades estrangeiras, ainda que nenhuma etapa corruptiva ocorra no território americano. Nesse sentido,

*Since 1977, the anti-bribery provisions of the FCPA have applied to all U.S. persons and certain foreign issuers of securities. With the enactment of certain amendments in 1998, the anti-bribery provisions of the FCPA now also apply to foreign firms and persons who cause, directly or through agents, an act in furtherance of such a corrupt payment to take place within the territory of the United States (USA, 2022a, s.p.)<sup>69</sup>.*

No entanto, é necessária a demonstração da consciência de que o ato praticado é ilegal, ainda que não haja o efetivo pagamento de propina, havendo investigação de responsabilidade subjetiva corporativa (SORÉ, 2019).

Além de estabelecer as sanções de multas de valores significativos, publicidade negativa, dissolução da pessoa jurídica e prisão das pessoas físicas, a *FCPA* determinou a adoção de medidas de controle interno corporativo, ou *compliance*, como atualmente é bastante difundido.

O *compliance* trata de um conjunto de mecanismos internos de uma sociedade, coibindo práticas corruptivas, bem como para controle de seu funcionamento de maneira proba. Guilherme Corona Rodrigues Lima (2022, p. 72) assim define *compliance*:

O termo em inglês, largamente empregado na atualidade em nosso idioma, significa “conformidade”, “observância”, ou, ainda, “integridade”. Então, o significado do termo dentro das organizações é estar de acordo com as normas e regulamentos vigentes no país em que opera, no âmbito internacional e no mercado em que atua. A empresa precisa se adaptar a todas as políticas internas e externas para tornar o *compliance* efetivo. Não só as empresas, é bom que se diga. Os funcionários que nela trabalham, bem como seus fornecedores e prestadores de serviços, também devem ser atingidos pela cultura do *compliance*. A empresa deve funcionar como uma orquestra, afinada em sintonia para que, no exercício legítimo da atividade empresarial, não deixe de cumprir as leis vigentes.

O programa é levado em consideração no momento de se estabelecerem punições respectivas, conforme informado por notícias de casos concretos do Departamento de Justiça dos Estados Unidos (USA, 2022a).

Convém, no entanto, destacar que, consoante entrevista publicada no Departamento de Justiça dos Estados Unidos (USA, 2022a), de 25 de março de 2022, *Assistant Attorney General Kenneth A. Polite Jr. Delivers Remarks at NYU Law’s Program on Corporate*

---

<sup>69</sup> “Desde 1977, as disposições antissuborno da FCPA se aplicam a todos os norte-americanos e a certos emissores estrangeiros de valores mobiliários. Com a promulgação de certas emendas em 1998, as disposições antissuborno da FCPA agora também se aplicam a empresas e pessoas estrangeiras que causam, diretamente ou por meio de agentes, um ato em prol de tal pagamento corrupto a ocorrer no território do Estados Unidos” (tradução nossa).

*Compliance and Enforcement (PCCE)*<sup>70</sup>, o intuito do Departamento de Justiça, com relação à *compliance*, é averiguar se os funcionários daquela sociedade, quando estiverem diante de questões éticas, saberão escolher entre o que é certo e o que é errado, bem como se a escolha for a última, quais mecanismos a sociedade detém para detectar a referida falha. Sobre isso, segue o registro:

*We want to know about your investment in compliance, not simply because we want you to hire more consultants or buy more sophisticated training software. No, as a former Chief Compliance Officer who now serves as the head of the Criminal Division, I want to know whether you are doing everything you can to ensure that when that individual employee is facing a singular ethical challenge, he has been informed, trained, and empowered to choose right over wrong. Or if he makes the wrong choice, you have a system that immediately detects, remediates, disciplines, and then adapts to ensure that others do not follow suit. That is how powerful a role you have in improving our world. Embracing that calling, today and every day (USA, 2022a)*<sup>71</sup>.

Portanto, a busca pelo implemento das práticas de *compliance* é de instaurar verdadeira cultura preventiva, com a conscientização de todos os envolvidos com os serviços públicos, bem como detecção e solução das eventuais falhas.

O Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América preleciona que a avaliação do programa preventivo considera o contexto específico de cada caso, não se utilizando de fórmulas rígidas, a depender do risco de cada companhia, assim:

*Because a corporate compliance program must be evaluated in the specific context of a criminal investigation, the Criminal Division does not use any rigid formula to assess the effectiveness of corporate compliance programs. We recognize that each company's risk profile and solutions to reduce its risks warrant particularized evaluation. Accordingly, we make a reasonable, individualized determination in each case that considers various factors including, but not limited to, the company's size, industry, geographic footprint, regulatory landscape, and other factors, both internal and external*

---

<sup>70</sup> “O procurador-geral adjunto Kenneth A. Polite Jr. faz comentários no Programa de Direito Corporativo da NYU (PCCE)” (tradução nossa).

<sup>71</sup> “Queremos saber sobre seu investimento em conformidade, não apenas porque queremos que você contrate mais consultores ou compre um software de treinamento mais sofisticado. Não, como ex-Diretor de Conformidade que agora atua como chefe da Divisão Criminal, quero saber se você está fazendo todo o possível para garantir que, quando esse funcionário estiver enfrentando um desafio ético singular, ele seja informado, treinado, e com poderes para escolher o certo ao invés do errado. Ou, se ele fizer a escolha errada, você terá um sistema que detecta, corrige, disciplina e se adapta imediatamente para garantir que outros não façam o mesmo. Esse é o quão poderoso é o seu papel na melhoria do nosso mundo. Abraçando esse chamado, hoje e todos os dias” (tradução nossa).

*to the company's operations, that might impact its compliance program (USA, 2022b, p. 1)*<sup>72</sup>.

Quando da avaliação do cumprimento dos programas, conforme orientações do Departamento de Justiça, Divisão Criminal (2022b, p. 2), há três perguntas que o promotor deve fazer, quais sejam: 1. “O programa de *compliance* da corporação está bem desenhado?”; 2. “O programa está sendo aplicado com seriedade e boa fé?” 3. “O programa de *compliance* da corporação funciona na prática?”.

Por fim, importante é pontuar que o mecanismo preventivo precisará levar em conta os seguintes procedimentos para seu implemento eficaz: “*Design*”, ou seja, projeto de implementação de novas políticas; “Abrangência”, no sentido de que haja esforços para instalação de tais políticas que possam lidar com os riscos enfrentados decorrentes das atividades sociais, incluindo-se as incidências normativas; “Acessibilidade”, ou seja, mecanismos para comunicar e treinar toda a estrutura empresarial; “Responsabilidade pela Integração Operacional”, elegendo-se quem possa acompanhar se a comunicação de tais políticas foi efetiva e compreendida pelos funcionários; “*Gatekeepers*”, mecanismo por meio do qual se poderá acompanhar se os funcionários saberão identificar as más condutas (USA, 2022b, p. 4).

### 7.1.2 UK Bribery ACT (UKBA) 2010

Em 2010, o Reino Unido publicou sua Lei Anticorrupção, com o objetivo de reduzir práticas corruptas nos negócios empresariais. Conforme Lima (2022), essa lei trouxe os seguintes tipos de corrupção a serem punidos: 1) corrupção ativa de sujeitos públicos ou privados; 2) corrupção passiva de sujeitos públicos ou privados; 3) corrupção de funcionários públicos estrangeiros; e 4) falha em coibir a corrupção.

Lima (2022, p. 61-2), distinguindo a UKBA da FCPA, assevera o seguinte:

Uma diferença fundamental entre o UKBA e o FCPA é que para a legislação britânica não há a necessidade de se comprovar a intenção. Por outras palavras, para a UKBA não importa a intenção de corromper. Assim, tendo essa diretriz como base, a lei

---

<sup>72</sup> “Como um programa de conformidade corporativa deve ser avaliado no contexto específico de uma investigação criminal, a Divisão Criminal não usa nenhuma fórmula rígida para avaliar a eficácia dos programas de conformidade corporativa. Reconhecemos que o perfil de risco de cada empresa e as soluções para reduzir seus riscos merecem uma avaliação particularizada. Assim, fazemos uma determinação razoável e individualizada em cada caso que considera vários fatores, incluindo, entre outros, tamanho da empresa, setor, presença geográfica, cenário regulatório e outros fatores, internos e externos às operações da empresa, que podem impactar seu programa de conformidade” (tradução nossa).

britânica também pune empresas que não previnam atos de corrupção. O FCPA estatui, por sua vez, que um investigado por pagamentos indevidos a agentes públicos somente será condenado se restar comprovado que tais pagamentos foram feitos com a intenção de corromper o agente. A lei britânica só exige essa comprovação na corrupção praticada em ambientes privados.

Dessa forma, chama a atenção a responsabilização objetiva levada em conta pelo *UKBA* em contraposição à responsabilização subjetiva do *FCPA*.

Conforme Seção 7 da *UKBA*, uma das condutas de maior importância que será punida é a falha das corporações em prevenirem práticas de suborno (*bribery*), sendo que, conforme estabelece *The Bribery Act Guidance* (2010, p. 6):

*The Bribery Act 2010 received Royal Assent on 8 April 2010. A full copy of the Act and its Explanatory Notes can be accessed at: [www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga\\_20100023\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100023_en_1). The Act creates a new offence under section 7 which can be committed by commercial organisations<sup>1</sup> which fail to prevent persons associated with them from committing bribery on their behalf. It is a full defence for an organisation to prove that despite a particular case of bribery it nevertheless had adequate procedures in place to prevent persons associated with it from bribing. Section 9 of the Act requires the Secretary of State to publish guidance about procedures which commercial organisations can put in place to prevent persons associated with them from bribing. This document sets out that guidance (TRANSPARENCY ..., 2022)<sup>73</sup>.*

Assim, consoante o que foi retrotranscrito, em que pese à prática investigada, a corporação deverá demonstrar que possuía mecanismos internos de impedimento da referida conduta corruptiva. Na seção 9 da *UKBA*, determinou-se que fosse publicado um guia sobre tais procedimentos internos de prevenção, dando origem ao *The Bribery Act Guidance*.

O referido guia menciona que os mecanismos sugeridos variam de acordo com a estrutura da sociedade em questão, como o *FCPA*, além de estabelecer seis princípios fundamentais, conforme a seguir detalhados.

O primeiro princípio diz respeito ao *Proportionate procedures*, no sentido de se estabelecerem procedimentos internos proporcionais aos riscos de suborno que a sociedade enfrenta e a sua natureza, escala e complexidade das atividades. O segundo princípio é o *Top-level commitment*, que diz respeito ao alto nível de não aceitação de prática de corrupção pelos

---

<sup>73</sup> “A Lei de Suborno de 2010 recebeu Consentimento Real em 8 de abril de 2010. Uma cópia completa da Lei e suas Notas Explicativas podem ser acessadas em: <[www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga\\_20100023\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/ukpga_20100023_en_1)>. A Lei cria uma nova ofensa sob a seção 7 que podem ser cometidos por organizações comerciais<sup>1</sup> que falham em impedir que pessoas associadas a elas cometam suborno em seu nome. É uma defesa completa para uma organização provar que, apesar de um caso específico de suborno, ela tinha procedimentos adequados para impedir que pessoas associadas a ela praticassem suborno. A Seção 9 da Lei exige que o Secretário de Estado publique orientações sobre os procedimentos que as organizações comerciais podem implementar para evitar que pessoas associadas a elas subornem. Este documento estabelece essa orientação” (tradução nossa).

conselhos internos. O terceiro princípio diz respeito ao *Risk Assessment*, concernente à avaliação do nível de exposição da sociedade a potenciais riscos externos e internos de corrupção, sendo ela periódica. O quarto princípio é o da *Due diligence*, ou seja, de práticas de mitigação dos riscos apontados, por meio de procedimentos internos. Outro princípio é o *Communication*, que diz respeito ao treinamento e à conscientização de políticas de prevenção de corrupção, tanto no âmbito interno quanto externo. O último princípio é pertinente ao *Monitoring and review*, ou seja, monitoramento e revisão de procedimentos de prevenção, sempre buscando melhorar as respectivas técnicas (REINO UNIDO, 2022).

Lima (2022, p. 62-3) chama a atenção para o fato de que as corporações brasileiras envolvidas em atos de corrupção poderão ser responsabilizadas tanto pelo *FCPA* quanto pelo *UKBA*, nas seguintes hipóteses:

[...] de possuírem filiais nos Estados Unidos ou no Reino Unido; contarem com funcionários trabalhando em um desses dois países; atuarem como representantes de uma empresa britânica ou estadunidense e tiverem ações nas bolsas de valores dessas jurisdições.

De fato, houve efeitos decorrentes de tais legislações internacionais sobre as sociedades que respondem nas Operações Lava Jato, como sustenta Almeida (2022, p. 3-4):

No Brasil, por exemplo, ganhou repercussão internacional um dos maiores escândalos de corrupção e fraude empresarial, a denominada “Operação Lava Jato”, uma grande investigação policial e persecução penal para o combate à corrupção e lavagem de dinheiro, que teve início nos primeiros meses do ano de 2014, com prisão de políticos e empresários acusados de participação em desvios de valores, malversação de dinheiro público e fraudes as mais variadas em contratos com a estatal brasileira Petrobrás e suas subsidiárias. Esse caso merece destaque, pois, além do desdobramento que teve e continua tendo em nível nacional, a Petrobrás e outra grande empresa do grupo possuem negócios mundialmente, ações e títulos ofertados notadamente na Bolsa de Valores dos EUA, logo, as empresas foram alvo de investigação também pelo Departamento de Justiça americano (DOJ) e pela Comissão de Valores Mobiliários americana (SEC), por ilícitos decorrentes também da Operação Lava Jato em território estadunidense.

Portanto, há consequências de ordem global em relação às condutas de improbidade praticadas pelas sociedades, com afluências não somente pela confusão sistemática no ordenamento jurídico brasileiro, mas também pelas ferrenhas normativas internacionais. No entanto, essas últimas consideram, para a medida da punição ou realização de acordos, as práticas de mecanismos internos preventivos de tais condutas, o que não foi considerado de forma expressa no âmbito da LIA e de mais legislações incidentes por consequência.

## 7.2 CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

A Convenção da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, internalizada no Brasil, por meio do Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2022y2), estabeleceu que os países signatários teriam de instituir leis para punirem a prática de subornos de autoridades públicas estrangeiras, prevendo, inclusive, pena de extradição.

Além disso, a Convenção, para efetivação de tais mudanças nos sistemas normativos dos signatários, estabeleceu o acompanhamento em dois estágios, sendo o primeiro o acompanhamento das novas leis e o segundo, a efetivação de referidas alterações.

Assim, a LAC (BRASIL, 2022c) decorreu não somente da necessidade da sociedade brasileira de melhorar os mecanismos internos de enfrentamento do tema, mas também das tendências internacionais apontadas, já que os atos de corrupção reverberam para além das fronteiras geográficas.

Ainda, importante é pontuar que a LAC (BRASIL, 2022c) teve a finalidade de implementação das regras da OCDE (BRASIL, 2022y2) e, também, de honrar com outros compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção, sendo esses a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU)<sup>74</sup>, internalizada pelo Decreto n. 5.687/06 (BRASIL, 2022m2), e a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA), internalizada pelo Decreto n. 4.410/02 (BRASIL, 2022z2).

## 7.3 PROGRAMA DE INTEGRIDADE DA LEI ANTICORRUPÇÃO E TENDÊNCIA DE INCLUSÃO EXPRESSA E OBRIGATÓRIA EM DEMAIS LEGISLAÇÕES – PROPOSTA FINAL DESTES TRABALHOS

A LAC (BRASIL, 2022c) demonstrou cautela e propósito de implementação da cultura da prevenção. Por intermédio de seus dispositivos, trouxe o interesse das pessoas jurídicas em desenvolverem práticas de *compliance*, seguindo a tendência internacional.

---

<sup>74</sup> “A Convenção da ONU contra a Corrupção foi assinada em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida (México) e, por isso, é também conhecida como a Convenção de Mérida” (BRASIL, 2022v1).

Carvalhosa (2019), ao fazer menção aos artigos 7º, VII, e 16<sup>75</sup> da LAC, assevera que as pessoas jurídicas poderão criar programas e medidas concretos em conformidade com as exigências legais e com a moralidade da conduta profissional de todos os seus integrantes, por meio de Código de Conduta.

Carvalhosa (2019, p. 5509) ainda preleciona que esse Código poderá versar sobre o “comportamento ético dos quadros funcionais da pessoa jurídica, como dela própria, no que respeita ao cumprimento de seu objetivo social – econômico ou social (3º setor) – dentro da lei e dos interesses sociais”, sustentando:

E, com efeito, o regime de conformidade tem por objeto precipuamente a própria pessoa jurídica no que respeita não apenas aos seus deveres de estrito e legítimo cumprimento da lei, como aqueles junto à comunidade em que atuam, nela compreendidos os seus beneficiários (fim social), e os seus usuários (stakeholders); todos voltados para o atendimento precípuo do interesse público, como expressão do bem comum. As medidas institucionais de conformidade (compliance) devem compreender (i) o referido Código de Ética e (ii) a criação de uma auditoria interna independente e de um comitê permanente e atuante de acompanhamento, formado por integrantes dos órgãos dirigentes da pessoa jurídica (diretoria e conselhos). Tais regras (Código de Ética) e os organismos internos (auditoria e comitê) constituem um fator fundamental do regime de governança, que deve presidir a atuação tanto das empresas estatais como das pessoas jurídicas de natureza privada, com ou sem fins lucrativos, empresarialmente organizadas ou não, do segundo ou do terceiro setor.

Assim, ele denomina como “regime de conformidade” o *compliance*, determinando que referido regime reflita justamente as relações éticas internas, considerando a corrupção interna que poderá ocorrer decorrente da utilização dos meios e dos recursos da Companhia no relacionamento com outras pessoas jurídicas para obter vantagem pessoal ilícita. Ademais, poderá definir também a eventual corrupção privada com outra pessoa jurídica para obtenção de vantagem ilícita em benefício dela própria, com práticas anticoncorrenciais. Também, em referido regime, serão estabelecidas regras para se evitar a corrupção pública, levando-se em consideração os relacionamentos e as atividades com o Estado, de qualquer ramo jurídico (CARVALHOSA, 2019).

Lima (2022, p. 72), a respeito da adoção do *compliance* pela LAC, assim menciona:

---

<sup>75</sup> “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

[...]

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: [...]” (BRASIL, 2022c).

É o que preconiza o inciso VIII do artigo 7º da Lei Anticorrupção: a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Esse artigo enumera itens que serão levados em consideração na hora de aplicação de sanções. O inciso VIII, portanto traz em seu bojo a ideia de *compliance*, fazendo com que as empresas que fazem negócios com a Administração Pública passassem a considerar a necessidade de criar esse departamento em seu organograma de modo a mitigar os riscos inerentes a atividade.

A LAC é regulamentada pelo Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022 (BRASIL, 2022u1), tendo sido o anterior (8.420/15 – BRASIL, 2022o1) revogado. Nesse novo Decreto, está pormenorizado o denominado programa de integridade (artigos 56 e 57). O objetivo desse programa é justamente prevenir, detectar e sanar desvios de conduta praticados em face da administração pública, sendo esta nacional ou estrangeira.

Seguindo o mesmo proposto pelo *FCPA* e pelo *UKBA*, a avaliação de sua efetividade levará em conta, conforme artigo 57 do Decreto n. 11.129/2022 (BRASIL, 2022u1), o seguinte:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados; II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida; III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados; IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade; V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos; VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica; VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões; IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento; X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé; XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade; XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados; XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco.

Ainda, o § 1º do artigo 57 do mencionado Decreto (BRASIL, 2022u1) estabelece, para fins de avaliação dos parâmetros de que trata o *caput*, que serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, a quantidade de funcionários, o faturamento, a estruturação de governança corporativa, os agentes intermediários, o setor de mercado de países de atuação e o grau de interação com o setor público.

Observa-se que a LIA (BRASIL, 2022i1), com alterações atuais pela Lei n. 14.230/21 (BRASIL, 2022k2), por meio do § 6º do artigo 17-B, institui que o acordo de não persecução civil somente poderá ser realizado se ocorrerem o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados, conforme se pode verificar:

§ 6º O acordo a que se refere o **caput** deste artigo **poderá** contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e **de boas práticas administrativas**. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (grifos nossos).

Ou seja, observando-se os termos do dispositivo, verifica-se que não é obrigatório levar em consideração a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e denúncia de irregularidades, além da aplicação de códigos de ética, de conduta, não se exigindo, de forma contundente, as boas práticas administrativas.

No entanto, é possível de se verificar certa evolução nesse sentido, com as alterações de dezembro de 2021 pela Lei n. 14.230/21 (BRASIL, 2022k2), já que, conforme se estabeleceu por meio de seu artigo 17-C, a sentença proferida nos autos da Ação de Improbidade Administrativa levará em conta, segundo inciso IV, para aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa, dentre outros critérios, a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva.

Dessa forma, constata-se a influência das práticas de “boa administração”, de integridade e de mecanismos preventivos e de minoração dos prejuízos e consequências advindas de condutas omissivas ou comissivas do agente particular, considerando-se as sociedades empresárias.

Porém, a referida modificação ainda é bastante tímida, se comparada com a LAC (BRASIL, 2022c) e seu Decreto n. 11.129/2022 (BRASIL, 2022u1), que impõem essa orientação como exigência, praticamente, para a dosimetria e os benefícios que podem advir, quando firmado acordo de leniência, conforme depreendido da redação do inciso IV do artigo

45 do respectivo Decreto. Inclusive, há determinação de monitoramento de referida aplicação do programa de integridade a ser realizado direta ou indiretamente pela Controladoria-Geral da União (CGU), podendo ser dispensadas, a depender das características do ato lesivo, medidas de remediação adotadas pela pessoa jurídica, conforme definido pelo artigo 51 do mesmo Decreto (BRASIL, 2022u1), sendo que as informações relativas a esse acompanhamento da CGU serão publicadas em transparência no sítio eletrônico respectivo.

Tudo isso leva a crer que, ao se constatar que o protagonismo da Lei de Improbidade é do agente público e não do particular, talvez não tenha sido o foco da LIA (BRASIL, 2022i1) uma maior lapidação com relação às pessoas jurídicas privadas envolvidas.

Contudo, como foi possível analisar em termos de resultados neste trabalho, é notória a severidade do sistema persecutório da improbidade, considerando-se não só o que está disposto na legislação pertinente, mas também tudo que está no seu entorno, como sensacionalismo do jornalismo justiceiro, cadastros de suspensão temporária para proibição de contratação com o Poder Público, decretação de inidoneidade, que podem ocorrer inclusive na esfera administrativa, por intermédio da indisponibilidade liminar de bens, estigmatização que afasta consumidores, fornecedores, investidores, talentos. Ou seja, constatou-se que há efeitos fulminantes às sociedades empresárias que respondem como rés nas Ações de Improbidade Administrativa.

Portanto, caso houvesse maior integração entre as normas, supõe-se que existiria, também, maior segurança jurídica, tanto para as sociedades eventualmente investigadas e processadas por improbidade administrativa quanto para todos que com ela se relacionam. Ademais, o problema seria muito mais eficientemente tratado do que somente mediante repressão.

Nessa esteira, a Lei de Licitações atual de n. 14.133/2022 (BRASIL, 2022t1), por meio de seu artigo 25, § 4º, estabeleceu que, para obras de grande vulto, o edital deverá exigir, como obrigação, a implementação de programas de integridade, assim dispondo:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

Ademais, a Lei n. 13.303/2016 (BRASIL, 2023q) contempla a expressão *compliance* em seu artigo 9º, quando versa sobre a obrigatoriedade de os estatutos sociais das empresas públicas e sociedades de economia mista adotarem regras de gestão de riscos e de controle interno, consoante se registra:

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

I - ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno;

II - área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;

III - auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;

II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;

III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;

IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;

V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;

VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

§ 2º A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente.

§ 3º A auditoria interna deverá:

I - ser vinculada ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário;

II - ser responsável por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

§ 4º O estatuto social deverá prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações em que se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

Observa-se, a partir da leitura do referido dispositivo, a determinação de criação de códigos de conduta e de integridade, como, inclusive, medida de governança corporativa, para se resguardarem e prevenirem padrões de comportamento eficientes e probos.

A respeito do tema, Bugarin (2022, p. 131) afirma o seguinte:

É importante assinalar, no contexto do papel essencial do Código de Conduta e Integridade, que merece destaque o mecanismo de proteção ao denunciante, devendo resguardá-lo de retaliações de quaisquer espécies. O espírito da norma é estimular as denúncias de descumprimento das determinações éticas institucionais, porém é importante ressaltar o alerta de que a proteção de ser direcionada ao denunciante de boa-fé, sob pena de frustrar a efetividade da proteção insculpida na Lei.

Além das pessoas jurídicas de direito privado, portanto, as de direito público e as demais entidades públicas têm iniciado processos de implementação de programas de integridade. A exemplo, do Decreto CGD n. 39.736/2019 (BRASIL, 2023r), que dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, nos termos seguintes:

Art. 1º Fica instituída a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - Governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltadas para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados nas políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

II - *Compliance* público - alinhamento e adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao interesse privado no setor público;

[...]

Art. 3º São princípios da governança pública:

I - capacidade de resposta;

II - integridade;

III - confiabilidade;

IV - melhoria regulatória;

V - transparência; e

VI - prestação de contas e responsabilidade.

Por semelhante modo, conforme Decreto do Município de São Paulo n. 59.496/2020 (BRASIL, 2023s), estipulou-se que os órgãos e as entidades da Administração Direta e Indireta do Município deverão implementar o Programa de Integridade e Boas Práticas (PIBP), estruturados nos eixos a seguir elencados:

- I - comprometimento e apoio da alta administração;
- II - existência de unidade responsável no órgão ou na entidade;
- III - análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade;
- IV - monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

O referido Município considera o PIBP como

O Programa de Integridade e Boas Práticas consistente no conjunto de mecanismos e procedimentos internos destinados a detectar e prevenir fraudes, atos de corrupção, irregularidades e desvios de conduta, bem como a avaliar processos objetivando melhoria da gestão de recursos, para garantir a transparência, a lisura e a eficiência (BRASIL, 2023s).

Portanto, eis a tendência e a exigência global para que as sociedades e quaisquer entidades possam continuar exercendo suas atividades, que, como se verifica pelo tema deste trabalho, envolvem enormes riscos, incluindo-se o de prática de improbidade administrativa.

A sugestão central, portanto, é justamente uma inserção mais detida da LIA (BRASIL, 2022i1) quanto aos programas de integridade, colocando-os como obrigatórios dos acordos de não persecução cível, sendo ali inserido maior detalhamento para prevenção das práticas mencionadas pelos artigos 9º, 10 e 11 e maior estímulo para tanto, com previsão expressa e objetiva para dosimetria de sanções decorrentes.

Além disso, seria interessante que, no portal de cadastros, constassem as sociedades que implementam tais práticas, a fim de que a população possa avaliar a conduta que o empresário tem tomado para impedir ou diminuir práticas de improbidade administrativa. Inclusive, merece ser sublinhado que a referida modificação estaria em maior congruência com as obrigações assumidas no âmbito internacional pelo Brasil, além de poder haver uma funcionalidade do sistema persecutório de ilícitos da administração pública, com maior sintonia e acuidade entre as legislações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pôde ser observado, a evolução do sistema de enfrentamento à improbidade administrativa, em seu sentido amplo, englobando atos de corrupção, constituiu-se de maneira relevante em solos pátrios, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe, como um dos pilares do funcionamento da democracia, o exercício honesto das funções do agente público.

Igualmente, verificou-se que, em que pese a atualmente haver uma série de normativas acerca da repressão de atos imorais e desonestos dos agentes públicos e privados envolvidos nos serviços públicos, há certa disfuncionalidade entre elas, em razão de não restarem claras sua natureza jurídica, o método de responsabilização dos agentes, principalmente entre a LIA e a LAC, bem como seus critérios para dosimetria das sanções decorrentes.

A LIA sofreu - e tem sofrido - importantes modificações em seus termos e, desde 2021, teve reconhecida a necessidade de manutenção das atividades das sociedades envolvidas, bem como alguns contornos para realização de acordo de não persecução cível. No entanto, tais alterações soaram como tímidas e, por vezes, não eficientes para que as prestadoras de serviços públicos não tivessem envoltas no que se apresentou como *Direito Administrativo do Medo*, considerando-se diversas incidências legislativas, que não somente da LIA, em verdadeira teia que se entrelaça e ainda expõe os empresários a enormes riscos, os quais, ainda que desenvolvam sistemas internos de prevenção e repressão, podem não ser considerados nas respectivas ações judiciais.

Outrossim, constatou-se que, não raro, casos que envolvem a temática da corrupção são espetacularizados pela mídia, havendo muita parcialidade do jornalismo, que impõe verdadeira justiça paralela aos “atores” que protagonizam escândalos, os quais, diante do alto nível de difusão da internet, dificilmente serão esquecidos, perdoados ou absolvidos das condutas praticadas.

A referida situação pode decorrer de violência simbólica, que substituiu a violência física, conforme pontuado, contextualizada em um momento histórico em que a Democracia pode ser considerada Pós-Democracia, quando o uso da retórica democrática é feito justamente contra os valores democráticos, no sentido de prevalecerem interesses dominantes.

Ainda sob esse viés, as legislações e suas recentes modificações que pretendem garantir a probidade na Administração Pública e as práticas anticorruptivas das sociedades empresárias privadas que com esta se relacionem, muitas vezes, são utilizadas como

“legislações-álibi”, sem que haja a efetiva mudança no cenário brasileiro. Ou seja, o que é necessário não é somente uma bela normativa, mas sim uma engajada normativa, comprometida com a prevenção do problema, e não somente com a repressão das sociedades empresárias.

A própria sociedade, em geral e de forma global, sofre com os efeitos prejudiciais perpetrados às sociedades empresárias envolvidas em ato de improbidade, pois, conforme foi possível de se auferir especificamente com relação a algumas corporações que respondem perante Ações de Improbidade Administrativa na Operação Lava Jato, emblemática do tema, houve uma verdadeira bancarrota, com imenso número de demissão e significativa redução de contribuição tributária ao Estado.

Foi verificado, além disso, acerca dos efeitos no PIB do país, decorrentes da implementação do *Direito Administrativo do Medo* e da espetacularização midiática das empresas pretensamente envolvidas em casos de corrupção, podendo ser exemplificados, principalmente, por: milhares de pessoas desempregadas e uma forte desnacionalização de atividades que compõem o principal setor produtivo brasileiro, conquista alcançada a após muitas décadas de prevalência de companhias estrangeiras.

Portanto, esse julgamento imposto pela justiça paralela é deveras prejudicial não apenas ao empresariado, como também à sociedade em geral, fazendo-se, pois, urgente uma mudança no tratamento da temática, não para promover qualquer sorte de impunidade, mas tão somente para considerar e aplicar os princípios constitucionais da ordem econômica que envolvem a função social e a preservação da empresa.

Ademais, é forçoso destacar que os referidos princípios influenciam valores de ordem difusa, pois é do interesse de toda população o desenvolvimento sustentável das corporações, sublinha-se, com responsabilidade corporativa, preocupação para além de seus interesses de lucro, operando e imperando para a dita ‘nova empresarialidade’.

Dessa forma, se, de um lado, tem-se a probidade administrativa como interesse difuso, de outro, tem-se a função social da empresa, que também o é, sendo de suma importância que haja maior cautela e segurança na repressão, e, por via consequente, possibilite a manutenção da atividade empresarial a resguardar milhares de empregos e o próprio equilíbrio econômico tributário do Estado – tudo nos termos do ordenamento jurídico vigente e dos documentos internacionais a que estamos vinculados.

No caso concreto analisado no Capítulo 6, referente à AEGEA, foi possível de se demonstrar que o Ministério Público – ao atuar com cautela nos processos relacionados à improbidade administrativa, firmando acordo de não persecução cível e colocando como obrigatoriedade diversos termos, dentre eles, o ressarcimento integral do dano ao erário e a

implementação de programas de prevenção de novos ilícitos dessa natureza – colaborou para a manutenção e o crescimento da sociedade acusada, sendo este um exemplo de acerto efetivo do trato do órgão responsável em repreender práticas dessa estirpe sem “pesar a mão”, de forma a responsabilizar toda a sociedade, em ato reflexo como já exposto, pelo ato perpetrado.

No entanto, para que haja referida atuação do Ministério Público, há de se inserirem, expressamente na LIA, os parâmetros a serem contemplados na composição, em concernência com outras disposições normativas incidentes, pois, da forma como ainda está estabelecido, os Promotores de Justiça acabam por se socorrerem das suas próprias resoluções, havendo necessidade de maior garantia na atuação para real resolatividade.

Ainda, verificou-se forte tendência de todos os tipos de entidades públicas implementarem instrumentos de *compliance* e integridade para uma boa gestão pública, além de importante movimentação para mais relevante solução dos casos de improbidade administrativa, visando-se a estabelecer uma cultura de prevenção de todos os envolvidos.

O próprio Ministério Público está em processo de implementação de programas de integridade e *compliance*, conforme instituído pela Portaria CNMP-PRESI n. 60, de 5 de maio de 2021, publicada no Diário Eletrônico, Caderno Administrativo, de 5 de maio de 2021 (BRASIL, 2023h), além de órgãos do Poder Executivo, conforme trazido no bojo do presente trabalho.

Portanto, a implementação de programa de integridade é de ordem cogente não somente para as pessoas jurídicas de direito privado, como também para todos os órgãos e todas as entidades, seja para controle da probidade administrativa pública, seja da privada.

Diante disso, propõe-se, por meio do presente trabalho, que se considere para a LIA, para a Lei de Licitações e para quaisquer outras legislações reflexas, a prática de programas de integridade, à luz da LAC e de seu respectivo Decreto, como forma de: 1) atenuar a repulsa social; 2) dirimir concretamente condutas ilícitas; 3) levá-los em consideração para dosimetria de sanções; 4) manter as atividades empresariais e todos os reflexos que essas geram para a sociedade, inclusive em termos globais, como já defendido.

Além disso, considerando-se os diversos cadastros disponíveis pela *internet*, como já observado ao longo deste trabalho, para que qualquer pessoa e/ou instituição possa(m) consultar em livre acesso, quais sejam, Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAD); Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP); Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), seria também interessante constarem, por outro lado e com o mesmo acesso livre, as sociedades que implementam tais práticas de integridade, para que a população possa avaliar a

conduta que o empresário tem tomado com o objetivo de impedir ou diminuir práticas de improbidade administrativa.

A presente proposta está em consonância com os valores democráticos da Constituição da República, no sentido de dar atenção e de empreender os valores fundamentais e não de os utilizar como subterfúgio para uma mera retórica.

Indubitavelmente, tem-se por nítido que o caminho não é a repressão somente, como se mostrou por meio da *FCPA* e *UKBA*, mas também, e principalmente, o investimento em implementação de programa de integridade com práticas de *compliance*, comprometendo-se o agente particular a estruturar mecanismos que busquem evitar e/ou dirimir condutas de improbidade administrativa, pautado pela conscientização de todos os seus funcionários e colaboradores acerca de hipóteses concretas que possam ser tipificadas pelos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, além das práticas de corrupção trazidas pela LAC, com transparência de suas informações, auditorias internas, códigos de ética, de conduta e procedimentos de investigação de atos ímprobos ocorridos por meio de seus representantes.

Da maneira como hoje a LIA se encontra, em que pese a recentes e positivas atualizações, não está havendo sintonia com o restante das legislações incidentes sobre o tema de riscos da Administração Pública, sendo necessário, pois, modificar e condensar, para a mesma sistemática cultural, o sistema, estimulando-se a implementação do programa de integridade, verdadeiramente.

Ainda, a reflexão que se pode desenvolver, com base em todo o contexto ora apresentado, é que o que tem faltado para este país é, sobretudo, uma verdadeira consciência coletiva tanto dos agentes públicos quanto de particulares, legisladores, consumidores, investidores, enfim, de toda a gama de sujeitos envolvida e seus consequentes atos, a qual influencie, de forma significativa, a atual sociedade global, na qual barreiras geográficas nada mais representam do que seu desenho no globo.

Nessa senda, defende-se que a integração que deve ser realizada não é somente dos mecanismos internos das sociedades, mas de toda a população, para que, congregando-se todos os atores, possa haver um genuíno comprometimento com as práticas de honestidade. Afinal, tutelar a probidade é procurar garantir a retidão, e isso somente pode ser realizado por meio de condutas coerentes e íntegras de todos os agentes envolvidos, sob pena de ser mais um discurso jurídico vazio, sem sentido, um verdadeiro simulacro.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, João Pedro. **Improbidade Administrativa e Proibição de Contratar com o Poder Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ALMEIDA, Arnaldo Querino. **Compliance Anticorrupção: FCPA e UKBA**, um breve comparativo. São Paulo, Brasil, 2021. Disponível em: <[http://www.cjlp.org/materias/Compliance\\_Anticorruptcao-FCPA\\_e\\_UKBA\\_um\\_breve\\_comparativo.pdf](http://www.cjlp.org/materias/Compliance_Anticorruptcao-FCPA_e_UKBA_um_breve_comparativo.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2022.

ALVES, Jéssica; BARCELLOS, Taís (Colab.). Escândalos de Corrupção Afastam Talentos de Empresas. **Revista Exame**, 19/07/2016. Disponível: <<https://exame.com/carreira/escandalos-de-corrupcao-afastam-talentos-de-empresas/>>. Acesso em: 27 out. 2022.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber. **Interesses Difusos e Coletivos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. Volume 1.

AUGSTEN, PATRÍCIA. **A Significação Jornalística da Justiça: uma Análise da cobertura da Lava Jato na Folha de S. Paulo. Porto Alegre 2019 – Dissertação de Mestrado, PUCRS**. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10923/14982>>. Acesso em: 27 out. 2022.

BARRETO, Selma Magda Pereira Barbosa. **Ministério Público Resolutivo: Novos Paradigmas Na Atuação Cível – Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 E Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional. Vol. VII. 2019. p. 161-171 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/publicacoes/revista-da-corregedoria-nacional>> Acesso em: 03 fev. 2023

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BEZERRA, Marcos Otavio; SILVA, Giuliana Monteiro da. Denúncias de ‘Corrupção Governamental’ e Conflitos Políticos no Segundo Governo Vargas (1951–1954). **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.** Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 1-26, jan./abr., 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n1.32530>>. Acesso em: 30 set. 2022.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Memória e Sociedade. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989

BRASIL. **Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm)>. Acesso em: 07 set. 2022a.

BRASIL. Dep. Carlos Zarattini: **Lei de improbidade deve diferenciar atos de corrupção e erros de gestão - 16/06/2021**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/773256-dep-carlos-zarattini-lei-de-improbidade-deve-diferenciar-atos-de-corrupcao-e-erros-de-gestao/?pagina=177>>. Acesso em: 10 ago. 2022b.

BRASIL. **Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)**. Disponível em: <[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)>. Acesso em: 10 ago. 2022c.

BRASIL. **Agência Senado**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/29/senado-aprova-projeto-de-nova-lei-de-improbidade-que-volta-a-camara>>. Acesso em: 22 set. 2022d.

BRASIL. **AIA n. 30/AM**. Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28AIA.clas.+e+%40num%3D%2230%22%29+ou+%28AIA+adj+%2230%22%29.suce.>>. Acesso em: 22 set. 2022e.

BRASIL. **Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI)**. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php?validar=form](https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php?validar=form)>. Acesso em: 22 set. 2022f.

BRASIL. CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resultado dos Questionários de Lavagem de Dinheiro, Corrupção e Improbidade Administrativa**. 2010-2012. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php?validar=form](https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php?validar=form)>. Acesso em: 22 set. 2022g.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade**. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](https://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php)>. Acesso em: 22 set. 2022h.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/combate-a-corrupcao-enccla/>. Acesso em: 22 set. 2022i.

BRASIL. **Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP**. Disponível em: <<https://www.ceiscadastro.cgu.gov.br/index.aspx?ReturnUrl=%2f>>. Acesso em: 22 set. 2022j.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 10.887/2018**. Alteração da Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <[www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2028078](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078)>. Acesso em: 25 set. 2022k.

BRASIL. **Lei de Crimes Ambientais. Lei n. 9.605/1998**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm)>. Acesso em: 30 set. 2022l.

BRASIL. **Lei do Pregão, n. 10.520/2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 30 set. 2022m.

BRASIL. **Lei n. 3.164, de 1º de junho de 1957**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13164.htm#:~:text=Art.,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAle%20incurrido](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm#:~:text=Art.,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAle%20incurrido)>. Acesso em: 30 set. 2022n.

BRASIL. **Lei n. 3.164, de 1º de junho de 1957**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13164.htm#:~:text=Art.,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAle%20incorrido](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm#:~:text=Art.,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAle%20incorrido)>. Acesso em: 30 set.2022o.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação do Projeto de Lei n. 505/1955**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=177979>>. Acesso em: 30 set. 2022p.

BRASIL. **Ficha de Tramitação**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180591>>. Acesso em: 30 set. 2022q.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 670/1951**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=180591>>. Acesso em: 30 set. 2022r.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 30 set. 2022s.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 30 set. 2022t.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 505/1955**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/177979>>. Acesso em: 02 out. 2022u.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm)>. Acesso em: 02 out. 2022v.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 505/1955**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/177979>>. Acesso em: 02 out. 2022w.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, 25 de março de 1824**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 02 out. 2022x.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2726/1965**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=206178>>. Acesso em: 03 out. 2022a1.

BRASIL. **Código Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 04 out. 2022b1.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em:04 out. 2022c1.

BRASIL. **Comissão Especial**. Disponível em: <<https://youtu.be/ugwacinLfYQ>>. Acesso em: 04 out. 2022d1.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1.446/1991**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>>. Acesso em: 05 out. 2022e1.

BRASIL. **Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte**. 1988. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>>. Acesso em: 05 out. 2022f1.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Jurisprudências e Teses. 38. ed. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <[www.stj.jus.br/.../jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses](http://www.stj.jus.br/.../jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses)>. Acesso em: 05 out. 2022g1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 1.618/1991**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/194263>>. Acesso em: 06 out. 2022h1.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 11 out. 2022i1.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 708.170/MG, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, julgado em 06/12/2005, DJ 19/12/2005, p. 355. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200401711872](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200401711872)> Acesso em: 11 out. 2022j1.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp n. 765.212/AC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/3/2010, DJe de 23/6/2010. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27765212%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27765212%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27765212%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27765212%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em: 11 out. 2022k1.

BRASIL. **Acordo de Leniência da Odebrecht**. 2018. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2019/04/Acordo-de-Leniencia-Odebrecht.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2022l1.

BRASIL. **Projeto de Lei Anticorrupção**. 2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>> e <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=970659&filenome=SBT+1+PL682610+%3D>+PL+6826/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=970659&filenome=SBT+1+PL682610+%3D>+PL+6826/2010)>. Acesso em: 14 out. 2022m1.

BRASIL. Reforma da Lei de Improbidade. **Projeto e Lei n. 10887/2018**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>>. Acesso em: 14 out. 2022n1.

BRASIL. **Decreto n. 8.420/2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm)>. Acesso em: 14 out. 2022o1.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**, 05/08/2015, (TESES, V. 38, Tese nº 8), Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/>>. Acesso em: 20 out. 2022p1.

BRASIL. **Enunciado 29 do CJF**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/54>>. Acesso em: 23 de out. 2022q1.

BRASIL, Senado Federal. **Glossário Legislativo das Constituições Brasileiras**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 25 out. 2022r1.

BRASIL. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. 2021. Disponível em: <[https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPaineisCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_1%2FPaineisCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT)>. Acesso em: 25 out. 2022s1.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 26 out. 2022t1.

BRASIL. **Decreto n. 11.129 de 11 de julho de 2022**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.129%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.129%2C%20DE%2011%20DE%20JULHO%20DE%202022&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.846,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%2C%20nacional%20ou%20estrangeira)>. Acesso em: 27 out. 2022u1.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Convenção da ONU. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-onu>>. Acesso em: 28 out. 2022v1.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078/90**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)>. Acesso em: 17 de nov. 2022a2.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Justiça Federal condena empreiteira e executivos ao ressarcimento de mais de R\$ 380 milhões**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/justica-federal-condena-empreiteira-e-executivos-ao-ressarcimento-de-mais-de-r-380-milhoes>>. Acesso em: 17 de nov. 2022b2.

BRASIL. Senado. **Projeto de Lei n. 204/2011**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100037>>. Acesso em: 17 de nov. 2022c2.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Repetitivo. **REsp n. 1.366.721/BA**, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 26/2/2014, DJe de 19/9/2014. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271366721%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271366721%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271366721%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271366721%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 17 nov. 2022d2.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201902033990&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos>>. Acesso em: 17 de nov. 2022e2.

BRASIL. TJPR - 2ª C. Cível. **AI - 136811-8 – Curitiba**. Rel.: Desembargador Antônio Lopes de Noronha - Unânime - J. 17.03.2004. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/1418143/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-136811-8>>. Acesso em: 17 nov. 2022f2.

BRASIL. Tribunal de Justiça – MG. **AI: 1.0704.09.139339-4/003**. Comarca de Unaí. Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 08/07/2010, Câmaras Cíveis Isoladas / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 20/07/2010. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid>>

=E49DBFD2E60A0E767BFA2A9E69B46BCB.juri\_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0704.09.139339-4%2F003&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 17 de nov. 2022g2.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1108**. Disponível em [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&num\\_processo\\_classe=1926832](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&num_processo_classe=1926832). Acesso em: 18 nov. 2022h2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 3923 QO**, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-182 DIVULG 25-09-2008 PUBLIC 26-09-2008 EMENT VOL-02334-01 PP-00146 RTJ VOL-00211-01 PP-00225. Disponível em [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=peti%C3%A7%C3%A3o%203.923%2FSP%20&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=peti%C3%A7%C3%A3o%203.923%2FSP%20&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em 18 nov. 2022i2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1199**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>>. Acesso em: 18 nov. 2022j2.

BRASIL. **Lei n. 14.230/2021**. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2022k2.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2022l2.

BRASIL. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022m2.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022n2.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022o2.

BRASIL. **Lei da Ação Popular, n. 4.717/1965**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022p2.

BRASIL. **Lei n. 10.467/2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10467.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022q2.

BRASIL. **Lei Complementar n. 135/2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022r2.

**BRASIL. Lei Complementar n. 64/1990.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022s2.

**BRASIL. Lei n. 12.527/2011.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022t2.

**BRASIL. Lei n. 12.259/11.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022u2.

**BRASIL. Lei n. 13.869/2019.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022v2.

**BRASIL. Decreto n. 5.015/04.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022w2.

**BRASIL. Decreto n. 5.687/06.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022x2.

**BRASIL. Decreto n. 3.678/00.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022y2.

**BRASIL. Decreto n. 4.410/02.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022z2.

**BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022a3.

**BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022b3.

**BRASIL. Lei n. 1.079/50.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022c3.

**BRASIL. Lei n. 8.666/93.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022d3.

**BRASIL. Lei n. 14.133/2021.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022e3.

BRASIL. **Lei do Processo Administrativo Federal, n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.**

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm) >. Acesso em: 22 nov. 2022f3.

BRASIL. **Código de Processo Civil de 2015.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm) >. Acesso em: 22 nov. 2022g3.

BRASIL. **Lei n. 7.347/85.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022h3.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 6826/2010.** Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400> e [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=735505&filename=MSC+52/2010+%3D%3E+PL+6826/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=735505&filename=MSC+52/2010+%3D%3E+PL+6826/2010)>. Acesso em: 22 nov. 2022i3.

BRASIL. **Lei n. 8.884/94.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8884.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022j3.

BRASIL. **Lei n. 12.529, de 2011.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022k3.

BRASIL. **Lei n. 8.443 de 1992.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022l3.

BRASIL. **Lei n. 13.188/15.** Disponível em: <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13188.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022m3.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF-1 - **AG: 45901 BA**

**2007.01.00.045901-4**, Relatora: Desembargadora Federal Assusete Magalhães, data de Julgamento: 23/11/2009, Terceira Turma, Data de Publicação: 04/12/2009 e-DJF1.

Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 23 nov. 2022n3.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no **Resp 1021851/SP**, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 23/06/2009, DJE 06/08/2009. Disponível em:

<[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200800093895](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200800093895)>. Acesso em: 23 nov. 2022o3.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 827.445/SP**, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 02/02/2010, Dje 08/03/2010 – voto-vencido do Min. Luiz Fux. Disponível em:

<[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200600589223](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200600589223)>. Acesso em: 23 nov. 2022p3.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Ceará-TJ-CE. **Apelação Cível - 0001476-92.2011.8.06.0148**, Rel. Desembargador(a) PAULO FRANCISCO BANHOS PONTE, 1ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 03/06/2019, data da publicação: 04/06/2019. Disponível em:

<<https://consultaprocesso.tjce.jus.br/scpu-web/pages/administracao/movimentacoesProcessual.jsf?faces-redirect=true>>. Acesso em: 23 nov. 2022q3.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2022r3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 666**, decidido em Repercussão Geral no RE 669.069. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4189164&numeroProcesso=669069&classeProcesso=RE&numeroTema=666>>. Acesso em: 23 nov. 2022s3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 897**, decidido na Repercussão Geral no RE 852.475. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>>. Acesso em: 23 nov. 2022t3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 899**, decidido na Repercussão Geral no RE 636.886. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4046531>>. Acesso em: 23 nov. 2022u3.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1199**. Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>>. Acesso em: 23 nov. 2022v3.

BRASIL. **Medida Provisória n. 703, de 18 de dezembro de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2022w3.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4, **Apelação Cível nº 5030789-98.2017.4.04.7000**, 3ª Turma, Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida, por unanimidade, juntado aos autos em 10.03.2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-4/1171957334/inteiro-teor-1171958958>>. Acesso em: 23 nov. 2022x3.

BRASIL. **Lei n. 6.404/76**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2022y3.

BRASIL. **Ação n. 5014974-04.2019.4.03.6100**, em trâmite perante a 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Disponível em: <<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 23 nov. 2022z3.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Grandes Casos Lava-Jato**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-5/denuncia/arquivo>> Acesso em: 23 nov. 2022a4.

BRASIL. **B3**. 2018. Disponível em: <[https://www.b3.com.br/pt\\_br/produtos-e-servicos/solucoes-para-emissores/segmentos-de-listagem/novo-mercado/](https://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/solucoes-para-emissores/segmentos-de-listagem/novo-mercado/)>. Acesso em: 23 nov. 2022b4.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 179/2017** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf> />. Acesso em: 30 jan. 2023a.

BRASIL. **Ações n. 1024525-44.2015.8.26.0506**, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=E20006ZQ90000&processo.foro=506&processo.numero=1024525-44.2015.8.26.0506>>. Acesso em: 23 nov. 2023b.

BRASIL. **Ações n. 1009487-21.2017.8.26.0506 E 1007708-60.2019.8.26.0506**, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=E2000AJYJ0000&processo.foro=506&processo.numero=1009487-21.2017.8.26.0506>>. Acesso em: 23 nov. 2023c.

BRASIL. **Ações n. 1007708-60.2019.8.26.0506**, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=E2000FKPW0000&processo.foro=506&processo.numero=1007708-60.2019.8.26.0506>>. Acesso em: 23 nov. 2023d.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Resolução n. 1.193/2020-CPJ**. Disponível em: <[https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/RESOLUCOES/1193compilado.pdf](https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1193compilado.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2023e.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Resolução n. 1.342/21- CPJ**. Disponível em: <[https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/resolucoes/1342compilado.pdf](https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1342compilado.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2023f.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Nota Técnica CAOPP/MPSP n. 02/2020** Disponível em: <[https://mpsp.mp.br/documents/portlet\\_file\\_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632#:~:text=Seguindo%20a%20mesma%20diretriz%20de,90%20\(noventa\)%20dias%20E2%80%9D](https://mpsp.mp.br/documents/portlet_file_entry/20122/2676665.pdf/f038a222-803d-83b2-e8f8-a81730853632#:~:text=Seguindo%20a%20mesma%20diretriz%20de,90%20(noventa)%20dias%20E2%80%9D)>. Acesso em: 30 de jan. 2023g.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Portaria CNMP-PRESI n. 60, de 5 de maio de 2021**. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2021/2021.Portaria-CNMP-PRESI.060.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2021/2021.Portaria-CNMP-PRESI.060.pdf)>. Acesso em: 30 de jan. 2023h

BRASIL. **Demonstrações Contábeis da AEGEA**. Disponível em <<https://ri.aegea.com.br/informacoes-aos-investidores/central-de-resultados/>> Acesso em: 30 jan. 2023i.

BRASIL, **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em:< <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2023j.

BRASIL, **Recomendação n. 57, de 5 de julho de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em:<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendação-057.pdf> > Acesso em: 03 fev. 2023k

BRASIL, **Projeto de Lei n. 882/2019**, Câmara dos Deputados. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712088&filena me=PL%20882/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712088&filena me=PL%20882/2019) > Acesso em: 03 fev. 2023l.

BRASIL, **ADI 7236**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>> Acesso em: 05 fev. 2023m.

BRASIL, **Lei da Mediação, n. 13.140 de 26 de julho de 2015**. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.140%2C%20DE%2026%20D E%20JUNHO%20DE%202015.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20media%C3%A7%C3%A3o%20entre,o%20C%2%A7%20C%2%BA%20do%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.140%2C%20DE%2026%20D E%20JUNHO%20DE%202015.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20media%C3%A7%C3%A3o%20entre,o%20C%2%A7%20C%2%BA%20do%20art.)> Acesso em: 05 fev. 2023n.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no AgRg no AREsp n. 780.833/MT**, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 18/8/2016, DJe de 26/8/2016. Disponível em:<[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201502266767](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201502266767)> Acesso em: 05 fev. 2023o.

BRASIL. **Resolução n. 54, de 28 de março, do Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em:<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendação-054.pdf>> Acesso em: 05 fev. 2023p.

BRASIL. **Lei n. 13.303/2016**. Disponível em:<[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)> Acesso em: 05 fev. 2023q.

BRASIL, **Decreto CGD n. 39.736/2019**. Disponível em:<[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto\\_39736\\_28\\_03\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html)> Acesso em: 05 fev.2023r.

BRASIL, **Programa de Integridade e Boas Práticas**. Disponível em:<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/programa\\_de\\_integridade/index.php?p=280182](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/programa_de_integridade/index.php?p=280182). Acesso em: 05 fev. 2023s.

BRASILINO, Fábio. **Bem Jurídico Empresarial**: função social, preservação da empresa e proteção ao patrimônio mínimo empresarial. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. *Compliance e Busca de Integridade na Gestão Pública*: Breves notas sobre a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). In: CONTI, José Maurício et al. **Responsabilidade do Gestor na Administração Pública**: Aspectos fiscais, financeiros, políticos e penais. Belo Horizonte: Fórum, 2022. V.2

- CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- CAMPOS, Pedro Henrique. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. *Mediações - Revista De Ciências Sociais*, v. 24, n. 1, p. 127–153, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p127>>. Acesso em: 21 nov. 2022.
- CAPEZ, Fernando. **Improbidade Administrativa: limites constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- CARVALHOSA, Modesto. **Comentários à Lei de Sociedades Anônimas**. Artigos 138 a 205. São Paulo: Saraiva. 2011. V. 3.
- CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei n. 12.846 de 2013**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 6Mb; ePUB. (Livro eletrônico).
- CASARA, Rubens R. R. **Estado Pós-Democrático, Neo-obscurantismo e Gestão dos Indesejáveis**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- CASTILHO LEITE, Jade Gonçalves. **Consumidor Moderno**. 18 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2019/03/18/consumidores-brasileiros-preferem-comprar-de-empresas-que-defendem-propositos-alinhados-aos-seus-valores/>>. Acesso em: 27 out. 2022.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- COELHO, Fábio Ulhoa. **Princípios do direito comercial: com anotações ao projeto de Código Comercial**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- COELHO, N.; FORTINI, C. A Pena de Suspensão dos Direitos Políticos por Improbidade Administrativa e a Constituição. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 24, n. 3, p. 96-118, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31682>>. Acesso em: 08 out. 2022.
- CONTI, José Maurício et al. **Responsabilidade do Gestor na Administração Pública – Improbidade e Temas Especiais**. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico. 2022. V. 3.
- CONVENÇÃO das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em: 21 de out. 2022.
- CORDEIRO, Tiago. “Meu projeto foi desvirtuado”, diz autor do texto que muda a Lei de Improbidade, especial para a Gazeta do Povo. Publicado em 09/07/2021 e atualizado em 31/07/2021. Disponível em: <<https://www.gazeta dopovo.com.br/republica/lei-de->

improbidade-projeto-foi-desvirtuado-diz-roberto-de-lucena-autor-do-texto-original/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

COSTA, Pedro Jorge. **Dolo Penal e sua Prova**. São Paulo: Atlas, 2015.

DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coords.). **Lei de improbidade administrativa reformada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

DE PAULA, Luiz Fernando; MOURA, Rafael. **Valor Econômico**. Consequências econômicas da Operação Lava-Jato. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/consequencias-economicas-da-operacao-lava-jato.ghtml>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

SOARES DE SÁ, Acácia Regina. **Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção: a vedação do bis in idem**. 2020. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/improbidade-administrativa-e-a-lei-anticorruptao-a-vedacao-do-bis-in-idem-1#:~:text=Pela%20decis%C3%A3o%20acima%20observa%2Dse,praticada%20seria%20sancionada%20duas%20vezes>>. Acesso em: 16 out. 2022.

DEARO, Guilherme. **83% dos brasileiros compram de marcas alinhadas com seus valores pessoais. Pesquisa mostra que consumidores gostam de marcas que se posicionam e são transparentes com seus valores**. Publicado em 21/03/2019. Disponível em: <<https://exame.com/marketing/brasil-brasileiros-marcas-valores-pessoais/>>. Acesso em: 27 out. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of Law of the Constitution*, 1885. Reprint. Originally published: 8th ed. London: Macmillan, 1915.

**DICIONÁRIO da Língua Portuguesa Aulete**. Disponível em: <<https://aulete.com.br/probidade>>. Acesso em: 08 out. 2022a.

**DICIONÁRIO de Latim**. Glosbe. Disponível em: <<https://pt.glosbe.com/la/pt/probitas>>. Acesso em: 08 out. 2022b.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

DINIZ, Maria Helena. Importância da Função Social da Empresa. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 51, p. 387-412, abr. 2018. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.uni.curitiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2815>>. Acesso em: 23 out. 2022.

DWORKIN, Ronald. **Sovereign Virtue, the Theory and Practice of Equality**. 4ª tiragem. London: Harvard University Press, 2002.

FAGUNDES, M. S. (1946). Da Ação Popular. **Revista de Direito Administrativo**, n. 6, p. 1-19. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v6.1946.9569>>. Acesso em: 03 out. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José Eduardo. **Eficácia Jurídica e Violência Simbólica**: o direito como instrumento de transformação social. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Mecanismos de Prevenção e Combate à Corrupção: As Leis Anticorrupção e os Códigos de Ética no Âmbito dos Municípios Brasileiros. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César Augusto Guimarães (Orgs.). **O Direito Administrativo na Atualidade**: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017). São Paulo: Malheiros, 2017.

FERREIRA, Daniel. Dosimetria da Sanção por ato de Improbidade Administrativa à Luz da Lei nº. 8.429/1992 (com redação dada pela Lei n. 14.230/2021). In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coords). **Lei de improbidade administrativa reformada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

FREIRE, André Luiz. Direito Público Sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. Estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2019.

GARCIA, Emerson. A Moralidade Administrativa e sua Densificação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 155 jul/set. 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/801>>. Acesso em: 07 out. 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GIOVANAZ, Daniel. Brasil de Fato. **Belluzzo: “Lava Jato e Carne Fraca produziram 5 a 7 milhões de desempregados”**. Economista analisa prejuízos causados pela conduta de setores do Poder Judiciário no Brasil. Curitiba. 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/07/19/belluzzo-lava-jato-e-carne-fraca-produziram-5-a-7-milhoes-de-desempregados/>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

GRECO, Luis. **Algumas observações introdutórias à distinção entre dolo e culpa, de Ingeborg Puppe**. Baureri: Manole, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O minissistema brasileiro de justiça consensual: compatibilidade e incompatibilidades. **Publicações da Escola AGU**, v. 8, p. 15-36, Jan./mar. 2016.

HAURIOU, Maurice. **Précis de Droit Administratif et Droit Public**. 8. ed. Paris: Recueil Sirey, 1914.

HAURIOU, Maurice. **Précis de Droit Administratif**. 10. ed. Paris: Dixième Edition, 1921.

HIRATA, Taís. Odebrecht muda de nome e passa a se chamar Novonor. **Valor**, São Paulo. 18/12/2020 12h58. Disponível em: <<https://valor.globo.com/sociedades-empresarias/noticia>>

/2020/12/18/odebrecht-muda-de-nome-e-passa-a-se-chamar-novonor.ghtml>. Acesso em: 27 out. 2022.

**ÍNDICE de Percepção da Corrupção.** 2021. Disponível em: <<https://transparencia-internacional.org.br/ipc>>. Acesso em: 09 out. 2022.

ITÁLIA. **The Holy See.** Bula de proclamação do Jubileu Extraordinário da Misericórdia. Disponível em: <[https://www.vatican.va/content/francesco/la/apost\\_letters/documents/papa-francesco\\_bolla\\_20150411\\_misericordiae-vultus.pdf](https://www.vatican.va/content/francesco/la/apost_letters/documents/papa-francesco_bolla_20150411_misericordiae-vultus.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada:** Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

KEMP LIMA, J. P. A improbidade administrativa frente os princípios constitucionais da administração pública e sua efetividade perante a esfera eleitoral. **Revista Paradigma**, n. 23, 2015. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/308>>. Acesso em: 21 nov. 2022.

LEAL, Rogério Gesta. Os âmbitos de Responsabilidade das Empresas por Atos de Improbidade Administrativa Na Lei n. 14.230/2021. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coords). **Lei de improbidade administrativa reformada.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LEITE, Jade Gonçalves Castilho. **Consumidores brasileiros preferem empresas com propósitos alinhados aos seus valores.** Pesquisa da Accenture apontou que ética e autenticidade ganham peso e contribuem para criação de conexões com o público final e influenciam no ato da compra. Publicado em 18 de março de 2019 Disponível em: <<https://www.consumidormoderno.com.br/2019/03/18/consumidores-brasileiros-preferem-comprar-de-empresas-que-defendem-propositos-alinhados-aos-seus-valores>>. Acesso em: 27 out. 2022.

LIMA, Guilherme Corona Rodrigues. **Direito administrativo sancionador e a função da empresa.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MARQUES, Laís Azevedo Barreto. O Advento da Lei nº. 14.230/21 e o Consequencialismo inserido no art. 17-C, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa Reformada: uma necessidade. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coords). **Lei de improbidade administrativa reformada.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MARRARA, Thiago. O Conteúdo do Princípio da Moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 1, p. 104-120, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i1p104-120>>. Acesso em: 07 out. 2022.

MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SIMÃO FILHO, Adalberto; SCARPINO JUNIOR, Luiz Eugenio. A Adoção da Governança Corporativa sob a Visão da Nova empresarialidade na preservação empresarial em face de práticas corruptivas ou de Improbidade Administrativa. **Revista Meritum**, v. 16, n. 3, p. 223-241, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.46560/meritum.v16i3.8258>>. Acesso em: 29 out 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 44. ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

**MENDES JÚNIOR Será Deslistada pela B3. Não Haverá OPA para Saída dos Papéis.** Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/mendes-junior-sera-deslistada-pela-b3-nao-havera-opa-para-saida-dos-papeis/>>. Acesso em: 21 out. 2022.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Editora WNF Martins Fontes, 2011.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. Quinta Edición puesta al día el 31 de diciembre de 2011. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A), 2018.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. Estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Sistema de Responsabilização pela Prática de Atos de Improbidade Administrativa: críticas à Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura-RDAI**, São Paulo, v. 6, n. 20, jan./mar. 2022. Disponível em: < <https://doi.org/10.48143/rdai.20.jrpo>. Acesso em: 14 out. 2022.

ONU. **United Nations Convention against Corruption**. 2004. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>>. Acesso em: 10 de ago. de 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública – corrupção - ineficiência**. 4. ed. ver. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PACHECO, Mariana Pimentel Fischer. **Lei Anticorrupção Estimula Redes de Governança**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-ago-15/mariana-pacheco-lei-anticorruptcao-estimula-formacao-redes-governanca>>. Acesso em: 23 out. 2022.

PINTO, Paulo Silva; RODRIGUES, Douglas; ROCHA, Ludmyla. **Empresas investigadas na Lava Jato deixaram de faturar R\$ 563 bilhões**. Publicado em 06.jul.2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/empresas-investigadas-na-lava-jato-deixaram-de-faturar-r-563-bilhoes/>>. Acesso em: 30 set. 2022.

PORTO ALEGRE, Artur. O Papel da Empresa na Lei de Improbidade Administrativa (LEI 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/21). In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coords). **Lei de improbidade administrativa reformada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PUPPE, Ingeborg. **Algumas Observações Introdutórias à Distinção entre Dolo e Culpa**. Baureri: Manole, 2004.

REINO UNIDO. **UKBA**. 2010. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7>>. Acesso em: 28 out. 2022.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Função social do contrato: primeiras anotações. **Revista Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro – RDM**, São Paulo: Malheiros (Nova Série), v. 132, out./dez., 2003.

- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- SCHANOSKI, Daiana El Omairi; BURGATH, Odilon Rogério; CHAICOSKI, Simone Alexandra Damas. **O consequencialismo jurídico e os reflexos de sua utilização na sociedade brasileira**. Temas em Direito e Economia do Trabalho. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <[https://dej.fgv.br/sites/de\\_fault/files/arquivos/temas\\_direito\\_economia\\_trabalho\\_cap5.pdf](https://dej.fgv.br/sites/de_fault/files/arquivos/temas_direito_economia_trabalho_cap5.pdf)>. Fls. 112-114>. Acesso em: 23 out. 2022.
- SILVEIRA, Sebastião Sérgio da.; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Direito penal e proporcionalidade: anotações sobre o caráter invasor da constituição no controle das normas penais. **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, Porto Alegre, ano 11, n. 68, out./nov. 2015.
- SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. **Alguns aspectos processuais controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa**. 2010. Disponível em: <[https://www.academia.edu/20309058/Alguns\\_aspectos\\_processuais\\_controvertidos\\_da\\_lei\\_de\\_improbidade\\_administrativa](https://www.academia.edu/20309058/Alguns_aspectos_processuais_controvertidos_da_lei_de_improbidade_administrativa)>. Acesso em: 10 out. 2022.
- SIMÃO FILHO, Adalberto; PEREIRA, Sérgio Luiz. A Contribuição da Nova Empresarialidade para um Mundo Ecoeconômico e Exponencial. In: PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; POMPEU, Gina Vidal Marcilio (Coords.). **Desenvolvimento econômico sustentável, globalização e transformações na ordem social e econômica**. Florianópolis: CONPEDI, 2020, Valência: Tirant lo blanch, 2020.
- SOARES, Ricardo Maurício Freire; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na dosimetria das sanções da lei de improbidade administrativa. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 52, p. 659-678, set. 2018. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3259>>. Acesso em: 18 nov. 2022.
- SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010.
- SORÉ, Raphael Rodrigues. **A Lei Anticorrupção em contexto: estratégias para a prevenção e o combate à corrupção corporativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- SOUZA SANTOS. Boaventura de. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. nov. 2007. **Novos estud. CEBRAP**, n. 79. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.
- STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- TRANSPARÊNCIA Brasil**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc>>. Acesso em: 09 out. 2022.

**TRANSPARENCY Internacional.** Disponível em:

<<https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>>. Acesso em: 09 out. 2022.

TREVISAN, Karina. 4 anos Após se Ver Envolvida na Lava Jato, Odebrecht Perdeu Cerca de 80% do Quadro de Funcionários - Nesta Segunda, a Empresa Formalizou na Justiça de São Paulo um Pedido de Recuperação Judicial, sob Peso de Dívidas de R\$ 65,5 bilhões. **G1**, 17/06/2019, 18h19. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/17/4-anos-apos-se-ver-envolvida-nas-denuncias-da-lava-jato-odebrecht-perdeu-cerca-de-80percent-do-quadro-de-funcionarios.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2022.

TOURINHO, Rita. Os Acordos de Não Persecução Cível na Seara da Improbidade Administrativa e os Impactos Trazidos pela lei n. 14.230/2021. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coords). **Lei de improbidade administrativa reformada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

USA. **Foreign Corrupt Practices Act**. 1977. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>>. Acesso em: 27 out. 2022a.

USA. **The United States Department of Justice**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/page/file/937501/download>>. Acesso em: 27 out. 2022b.

USA. **The United States Department of Justice**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/former-morgan-stanley-managing-director-pleads-guilty-role-evading-internal-controls-required>>. Acesso em: 27 out. 2022c.

VATICANO. **The Holy See**. Bula de proclamação do Jubileu Extraordinário da Misericórdia. Disponível em: <[https://www.vatican.va/content/francesco/la/apost\\_letters/documents/papa-francesco\\_bolla\\_20150411\\_misericordiae-vultus.pdf](https://www.vatican.va/content/francesco/la/apost_letters/documents/papa-francesco_bolla_20150411_misericordiae-vultus.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2022.

WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César Augusto Guimarães (Orgs.). **O Direito Administrativo na Atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)**. São Paulo: Malheiros, 2017.

ZAMORA, Rocío; MARÍN ALBALADEJO, Juan Antonio. La Representación Simbólica del Escándalo Político. Hacia una tipología de los marcos periodísticos (frames) utilizados en la narración del escándalo de corrupción política. **Razón y Palabra**. 2010. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199514908046>>. Acesso em: 27 out. 2022.

ZAVASKI, Teori Albino. **Processo coletivo, tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

## APÊNDICE 1<sup>76</sup>

### **RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS EFEITOS ECONÔMICOS DE SOCIEDADES EMPRESÁRIAS SELECIONADAS NO PERÍODO DE INVESTIGAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ATUALIDADE (2014-2021), NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO LAVA JATO**

#### **1 METÓDOS**

A pesquisa intenta verificar se, à luz da Operação Lava Jato, as companhias processadas por improbidade administrativa tiveram impactos relevantes em seus resultados e se perderam seu valor de mercado. Para tanto, foram analisadas as demonstrações financeiras de cinco sociedades empresárias processadas, mais o relatório anual da sociedade Odebrecht, com o intuito de avaliar, respectivamente, suas receitas líquidas de serviços prestados (Receita Operacional Líquida), custos de serviços prestados, lucro bruto, lucro/prejuízo do período, a conta salário, e as obrigações fiscais das companhias, sendo esta última um importante indicador da desmobilização de mão de obra nestas companhias.

Para proceder com a análise, no intuito de ter uma visão ampla acerca dos negócios das companhias desde o início da Operação Lava Jato, foram coletados os dados desde o ano de 2014, até o mais recente disponibilizado pelas sociedades empresárias – o que variou entre 2019 e 2021. Vale ressaltar que, em razão de as sociedades empresárias processadas por ação de improbidade à luz da Operação Lava Jato serem todas de capital fechado, houve grande dificuldade em encontrar suas demonstrações financeiras, tendo em vista que nem todas tornaram-nas públicas nos anos de 2020 e 2021.

Ao todo, 19 sociedades empresárias foram processadas por improbidade administrativa. Dessas, duas foram processadas no ano de 2015 – a Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. e a Mendes Júnior Participações S.A. (ambas do mesmo grupo) – uma no ano de 2017 – a Odebrecht S.A. – e o restante no ano de 2019. É importante notar que a Mendes Júnior Trading e Engenharia fora processada duas vezes, uma no ano de 2015, e uma no ano de 2019, nesta última somada a 16 (dezesesseis) outras sociedades empresárias do ramo de construção.

---

<sup>76</sup> Registro do documento: DocuSign Envelope ID: B211DC90-82A0-4C5E-81F3-0419BB9AD61A

Dessas 19 sociedades empresárias, a pesquisa procedeu com a análise de cinco, escolhidas em razão da melhor disponibilidade de suas demonstrações financeiras, de forma aleatória.

São elas: i) Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., ii) Galvão Engenharia S.A., iii) Construtora Queiroz Galvão S.A., iv) Serveng Civilsan S.A. – Sociedades empresárias Associadas de Engenharia; e v) Odebrecht S.A. (atualmente chamada Novonor S.A.).

As demonstrações foram coletadas de duas fontes centrais: a) primeiro, do site das companhias – as sociedades empresárias Serveng Civilsan S.A., Galvão Engenharia S.A., Queiroz Galvão S.A. e Odebrecht S.A. disponibilizaram em seu site as respectivas informações financeiras do período (por meio de demonstrações financeiras e relatórios anuais)<sup>77</sup>, e b) para o acesso às demonstrações financeiras da Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., bem como às da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., foi realizada uma busca criteriosa por meio do buscador google, que retornou as publicações financeiras do Diário Oficial Empresarial (DIÁRIO ..., 2022), um veículo especializado na publicação de sociedades empresárias em geral não listadas em bolsa.

Para comparar os dados das sociedades empresárias processadas na Operação Lava Jato com o setor de construção em geral, procedeu-se com a análise de duas outras sociedades empresárias do mesmo ramo, mas que não foram mencionadas na Operação Lava Jato. Escolhemos analisar duas outras Sociedades Anônimas de Capital Fechado do setor de Construção e Engenharia que possuíssem atuação relevante no mercado. Foram escolhidas companhias S.A de capital fechado para parametrizar a análise, uma vez que a maior parte das sociedades empresárias processadas por improbidade administrativa são também desta mesma natureza jurídica (sociedades anônimas de capital fechado).

As sociedades empresárias escolhidas foram a Sociedade Construtora Brasil S.A. e a Construtora Barbosa Mello S.A. O critério de escolha considerou a análise do Ranking Valor 1000 do setor de Construção e Engenharia, um guia anual que elencou as principais

---

<sup>77</sup> Cabe destacar que as referidas demonstrações financeiras, além de estarem disponíveis em seus respectivos sites, conforme a seguir, também se encontram arquivadas em pastas próprias, à disposição dos interessados, por representarem material de grande vulto (SERVENG CIVILSAN, 2022).

sociedades empresárias do setor no ano de 2020 com base em parâmetros como a receita líquida, resultado líquido e Ebitda (MAIORES EMPRESAS, 2022).

Na avaliação das sociedades empresárias, utilizou-se as demonstrações financeiras individuais (controladora). Esta escolha deu-se devido ao fato de que nem todas as sociedades empresárias disponibilizaram os resultados consolidados do grupo econômico ao qual pertencem. Por isso, no intuito de usar o mesmo critério para todas as sociedades empresárias, foram analisados os resultados individuais (balanço da controladora). Procedeu-se com a análise da receita líquida da sociedade, e uma comparação com o custo dos serviços prestados no mesmo período; do resultado líquido do exercício; e das obrigações trabalhistas, com a finalidade de observar se houve redução da folha salarial e do quadro de funcionários ao longo dos anos. Foi analisada a conta de obrigações tributárias, considerando que tal grupo de contas reflete, de forma direta, o nível de arrecadação de tributos da companhia ao longo dos anos.

Vale ressaltar que a análise da Odebrecht ocorreu de forma diferente, pois a companhia não disponibilizou as demonstrações financeiras do exercício da controladora. Para suprir esta ausência de dado no mesmo padrão das demais sociedades empresárias analisadas, recorreremos ao relatório anual de gestão, pois trata-se de documento oficial e que, embora em outro formato, traz em seu bojo os principais indicadores contábeis da instituição. Por meio dele, foi possível obter os dados de receita bruta da companhia, o Ebitda (Lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização) e para o número de integrantes (funcionários da sociedade) ao longo dos anos, suprindo neste último caso a ausência da informação de obrigações trabalhistas e sociais utilizadas como parâmetro de verificação nos demais casos.

A análise das demonstrações financeiras foi marcada pela utilização do Excel, que serviu de base para a organização dos dados em períodos e para a elaboração de gráficos e tabelas, usadas para a visualização dos resultados da pesquisa. Os gráficos serão explorados na seção seguinte, destinada à análise dos resultados. A seção de resultados, por sua vez, se dividirá em subseções, cada uma destinada à avaliação de uma das sociedades empresárias escolhidas.

## **2 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Em princípio, a hipótese levantada pelo trabalho era a de que havia um prejuízo econômico-financeiro atrelado à sociedade, em razão de esta figurar como ré na Operação Lava Jato. A ideia, com os resultados, é observar se a hipótese se confirma, e se a ação de

improbidade administrativa tem alguma relação com o prejuízo material sofrido pela sociedade ré. Nesse sentido, parte-se para a análise das sociedades empresárias.

## 2.1 CONSTRUTORA QUEIROZ GALVÃO S.A.

Foi distribuída em 15/08/2019 ação de improbidade administrativa em face da sociedade Construtora Queiroz Galvão S.A. – mesma ação que a companhia Galvão Engenharia S.A responde<sup>78</sup>.

Antes, entretanto, a sociedade já fora mencionada em alguns outros processos, em que executivos e pessoas ligadas à companhia figuraram como réus em processo penal. Quando inserido o nome da companhia no campo de busca do site do Ministério Público Federal destinado à Lava Jato, a busca retorna um total de 9 itens (Figura 1).

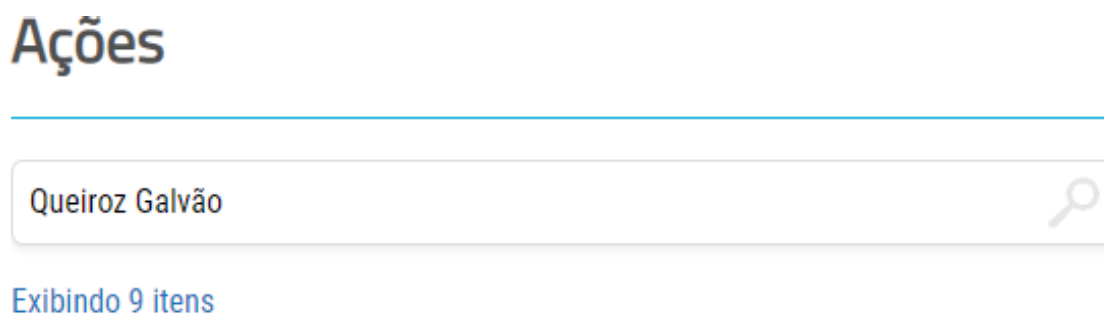


Figura 1: Pesquisa de Ações com Menção à Palavra “Queiroz Galvão

Fonte: Ministério Público Federal.

A primeira menção à construtora Queiroz Galvão ocorreu em 11 de dezembro de 2014, na mesma ação ajuizada em face da sociedade Galvão Engenharia S.A. Assim, intentase verificar se a sociedade vem sofrendo com os danos gerados pela Lava Jato desde o ano de 2014, bem como se a denúncia por improbidade administrativa afetou a sociedade.

<sup>78</sup> Ação nº. 5014974-04.2019.4.03.6100, em trâmite perante a 12ª Vara Cível Federal de São Paulo, que, conforme síntese informada pelo site do Ministério Público Federal, refere-se ao Cartel do Rodoanel, sendo a segunda ação de improbidade da Lava Jato. São réus quatro ex-diretores da Dersa e 18 empreiteiras, tendo como um dos propósitos o ressarcimento de R\$ 593 milhões. Os envolvidos nesta ação foram: Dario Rais Lopes, Mario Rodrigues Júnior, Paulo Vieira de Souza, Marcelo Cardinale Branco, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., Construtora OAS S.A, Constran S.A. – Construções e Comércio, Construbase Engenharia Ltda., Andrade Gutierrez S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A., Galvão Engenharia S/A, EIT Engenharia S.A., S.A. Paulista Construções e Comércio, C R Almeida S/A – Engenharia de Obras, Serveng Civilsan S.A. Empresas Associadas de Engenharia, Delta Construções S.A., Encalso Construções Ltda., Paulitec Construções Ltda., Cetenco Engenharia S.A., Sobrenco Engenharia Ltda. e Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. Observa-se que, conforme pesquisa em 23/10/2022, o processo ainda está em trâmite, não tendo sido sentenciado (BRASIL, 2022d; 2022a; 2022b).

A avaliação da Construtora Queiroz Galvão S.A. contou com os dados individuais (controladora) relativos ao período de 2014 a 2021. As demonstrações financeiras foram retiradas do site da companhia, que as publicou regularmente. Em primeiro lugar, parte-se para uma análise da Receita Operacional Líquida e do Custo dos serviços prestados pela companhia (Figura 2).

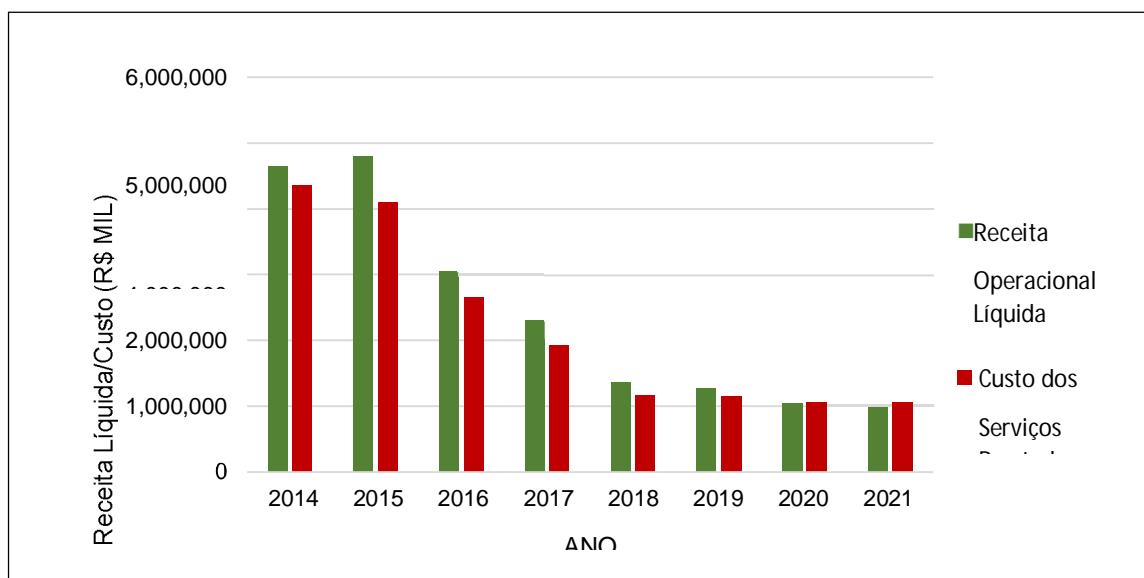


Figura 2: Receita Líquida/Custo da Construtora Queiroz Galvão S.A por Ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

As demonstrações do resultado da Construtora Queiroz Galvão S.A. também apresentam uma movimentação linear de retração ao longo dos anos. De fato, a Receita Operacional Líquida da sociedade, bem como o custo dos serviços prestados, diminuiu entre os anos de 2014 e 2021, e não apresentou um cenário de melhora ao longo dos anos. Em 2019, ocorreu a denúncia da sociedade por improbidade administrativa. Entretanto, o prejuízo das menções à companhia à luz da Lava Jato foi sentido bem antes, em seus resultados financeiros (Figura 3).

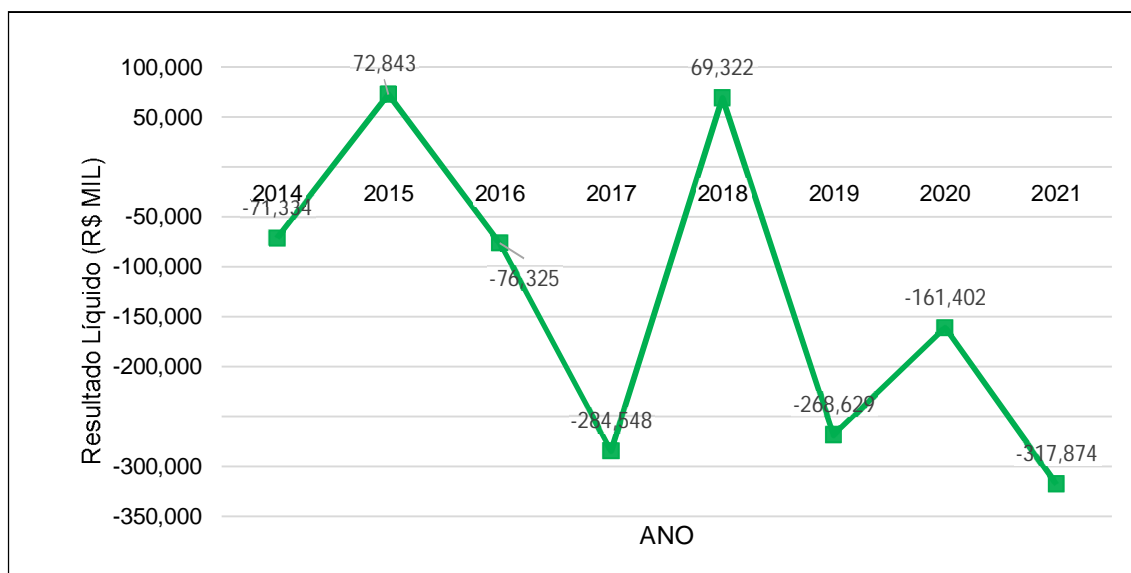


Figura 3: Resultado líquido da Construtora Queiroz Galvão S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

Entre os períodos analisados, a sociedade só teve lucro nos exercícios de 2015 e 2018. Nos outros anos, a sociedade operou com prejuízo. Importante notar que o ano de 2017 foi o ano de maior prejuízo para a sociedade (R\$ -284.548.000), seguido de 2019, em que a sociedade findou seu exercício social com um prejuízo de R\$ -268.629.000. Este foi justamente o ano em que ocorreu a denúncia da sociedade por improbidade administrativa.

Em seu balanço patrimonial, a sociedade apresenta a conta “Obrigações Fiscais, Salários e Encargos Sociais” no passivo circulante. Infelizmente, a sociedade não separa em seu balanço patrimonial os tributos e as contas de origem salarial; portanto, a única análise possível foi verificá-las em conjunto. Como o trabalho intenta verificar se houve redução na folha salarial da sociedade, bem como se a sociedade deixou de arrecadar tributos, esta conta foi analisada (Figura 4).

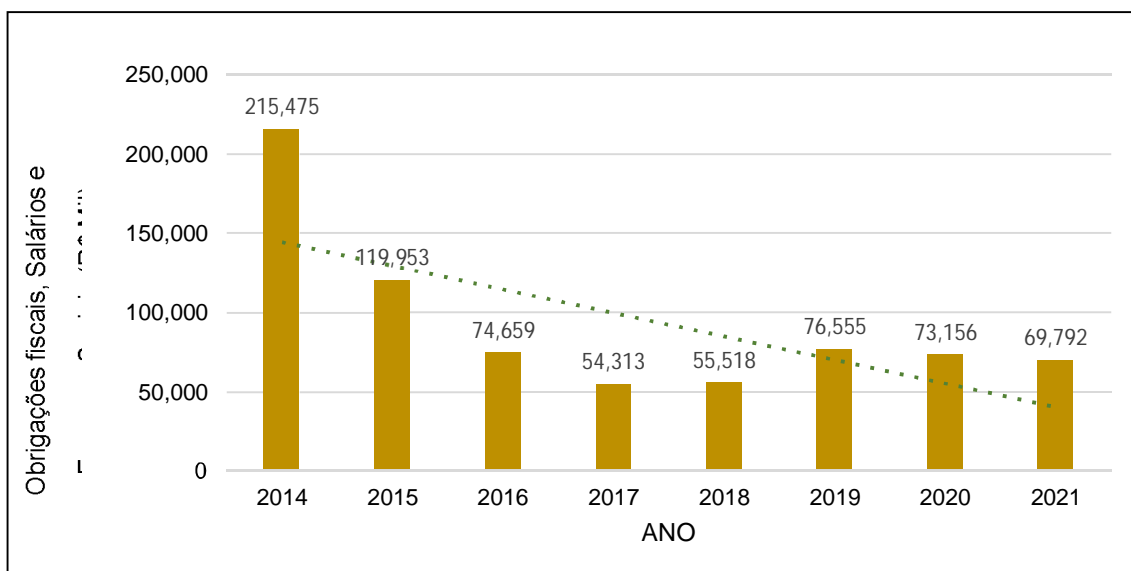


Figura 4: Obrigações fiscais, salários e encargos sociais da Construtora Queiroz Galvão S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A conta Obrigações Fiscais, Salários e Encargos Sociais da Camargo seguiu uma clara tendência de retração ao longo dos anos. Nota-se, entretanto, que o maior valor é referente ao exercício de 2014 (R\$ 215.475.000), e que o menor valor é relativo ao exercício de 2017 (R\$ 54.313.000). A sociedade apresentou uma variação pouco significativa de suas Obrigações Fiscais, Salários e Encargos Sociais entre os anos de 2019 e 2021.

## 2.2 SERVENG CIVILSAN S.A

Em 15 de agosto de 2019, houve o ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa em face da sociedade Serveng Civilsan S.A. Uma pesquisa do nome da companhia no site do Ministério Público Federal retornou apenas um resultado, que datava justamente desta ação de improbidade administrativa. Isso significa dizer que não parece ter havido outro envolvimento anterior da companhia em qualquer ação da Lava Jato (Figura 5).

## Ações



Exibindo 1 itens

Figura 5: Pesquisa de Ações com Menção à Palavra “Serveng Civilsan”

Fonte: Site do Ministério Público Federal.

Entretanto, uma pesquisa no buscador google das palavras-chave “Serveng Civilsan” e “Lava Jato” retornaram algumas notícias que já indicavam relação entre a companhia e a lava jato já nos anos de 2017 e 2018 (KADANUS, 2022). Isso pode indicar que a sociedade já começara a sofrer os impactos da Lava Jato anos antes.

Para a sociedade Serveng Civilsan S.A, foram encontradas as demonstrações financeiras relativas ao período de 2014 a 2021, todas disponíveis no site da companhia. Os dados utilizados para a análise foram os dados da controladora apresentados pela companhia, no intuito de visualizar não somente o comportamento da companhia, mas de todas as suas controladas pelo envolvimento à operação Lava Jato. A demonstração dos resultados da sociedade indicou primeiro que, desde 2014, sua receita, bem como seus custos, vem se retraindo de maneira agressiva (Figura 6).

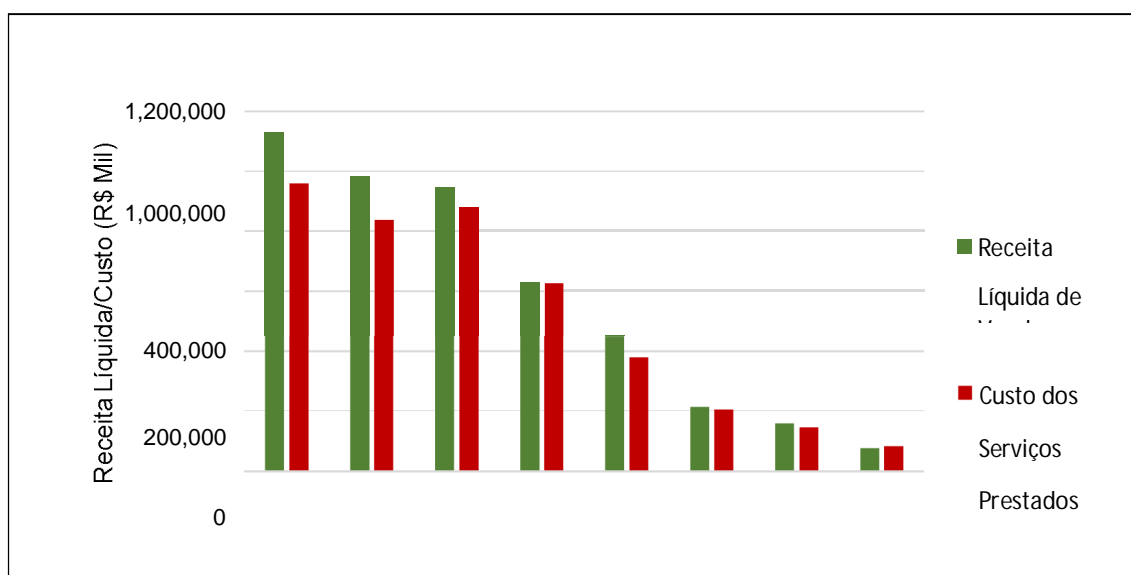


Figura 6: Receita Líquida e custo dos serviços da Serveng Civilsan S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Apesar de a sociedade ter sua receita retraída ao longo do tempo, ela manteve seu lucro bruto positivo até o ano de 2021, quando terminou o exercício com um custo de serviços prestados maior que a receita (prejuízo bruto de R\$ -11.427.000, calculado por meio da dedução da receita operacional líquida do custo dos serviços prestados). Com estes dados, não é aparentemente clara a relação entre a denúncia por improbidade e os prejuízos materiais da companhia.

O gráfico do Resultado Líquido do exercício apresenta os valores do lucro líquido da companhia ao longo dos anos. Nota-se que a sociedade, de 2014 a 2017, finda seu exercício social em prejuízo. Em 2018, a sociedade finda seu exercício com resultado líquido positivo pela primeira vez, o que se mantém em 2019; mas em 2020, a sociedade tem seu lucro líquido reduzido em comparação ao exercício anterior, e, em 2021, volta a ficar no prejuízo. Ao contrário das outras companhias, que oscilam seu resultado líquido entre lucro e prejuízo, a Serveng Civilsan segue uma tendência clara de crescimento em seu resultado líquido até o ano de 2019, e nos anos seguintes apresenta uma tendência de retração (Figura 7).

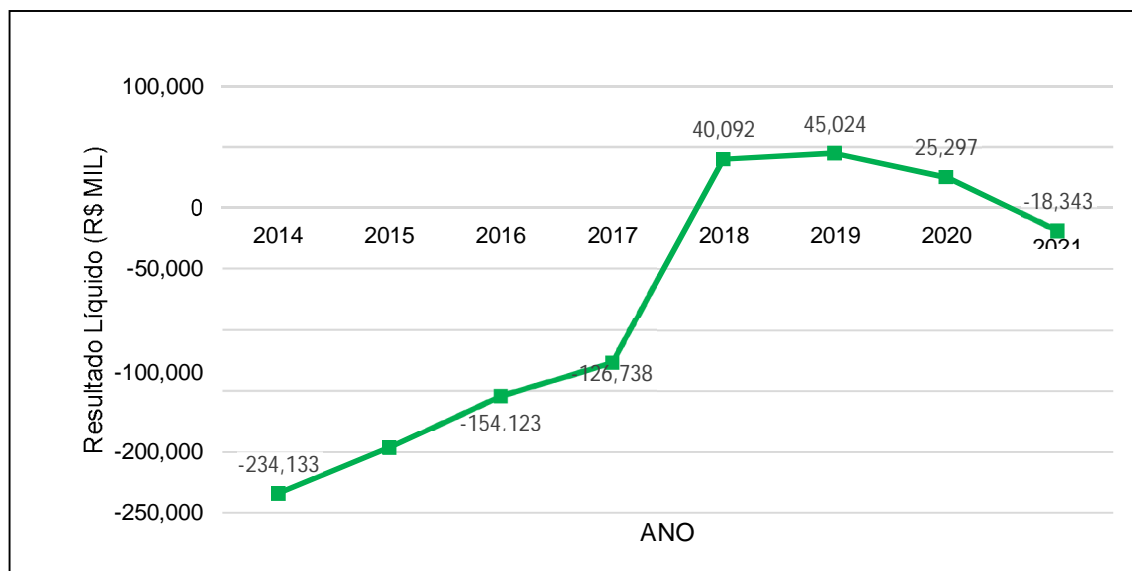


Figura 7: Resultado líquido da Serveng Civilsan S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Como o ajuizamento da ação de improbidade da Serveng Civilsan S.A. procedeu-se apenas ao final do ano de 2019 (15/08/2019), é certo que um possível prejuízo da companhia seria mais sentido no ano seguinte. De fato, isso ocorreu. Mas não é possível determinar ao certo se a razão da retração se deve unicamente à ação de improbidade administrativa. De modo geral, o setor de construção civil sentiu igualmente o impacto da pandemia de Covid-19 em

suas atividades, devido à necessidade de manutenção de contratos e a falta de insumos da construção – o que levou a um crescente natural nos preços desses materiais (ARRUDA, 2022). Assim, não é possível reconhecer o peso da ação de improbidade na contabilidade da sociedade somente pela análise de seu resultado líquido.

No balanço patrimonial passivo da sociedade, foi analisada a conta “Salários e Férias”. Ela indica uma forte tendência de queda no quadro de pessoal da companhia: em 2014, a companhia contava com um passivo de salários e férias no valor de R\$ 18.684.000; em 2021, este passivo somava apenas R\$ 2.616.000 (Figura 8).

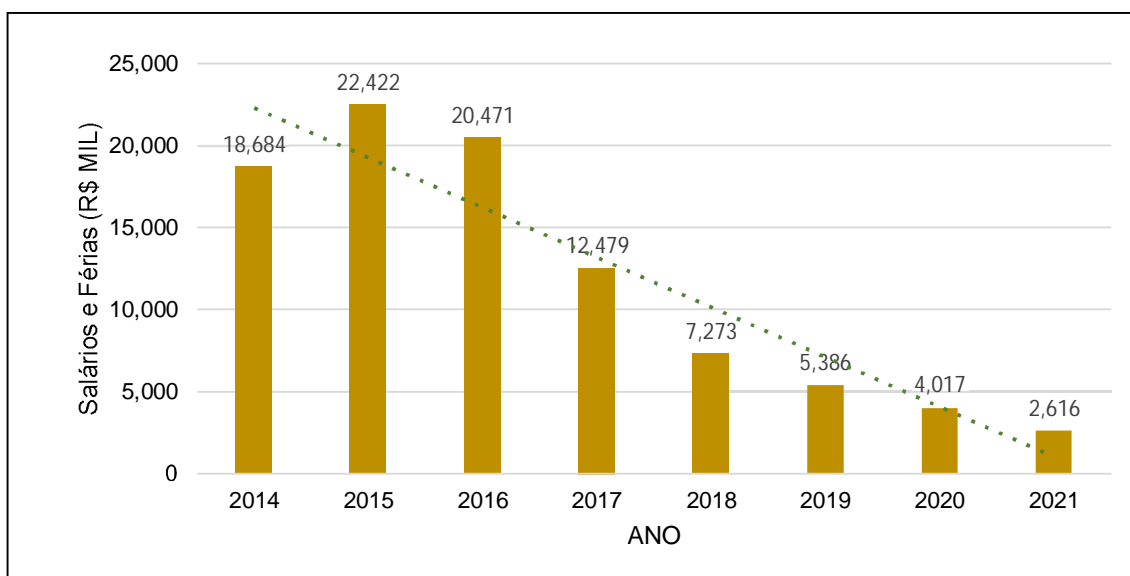


Figura 8: Salários e férias da Serveng Civilsan S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A maior queda em termos nominais ocorreu entre os anos de 2016, que somava um passivo de salários e férias de R\$ 22.422.000, e 2017, que somou um passivo de salários e férias de R\$ 12.479.000. O fim de 2017, em especial, foi o período em que a Serveng Civilsan S.A. começou a ser associada com a Lava Jato pela mídia, apesar de ainda não haver denúncias formais contra a companhia que datam deste período (KADANUS, 2022; EL PAIS, 2022b). Do ano de 2019 ao ano de 2020, a sociedade contou com uma queda de aproximadamente R\$3.677.000 em sua folha salarial e férias.

A seguir, o gráfico mostra a conta “Obrigações Tributárias”, localizada no passivo circulante do balanço patrimonial da companhia (Figura 9).

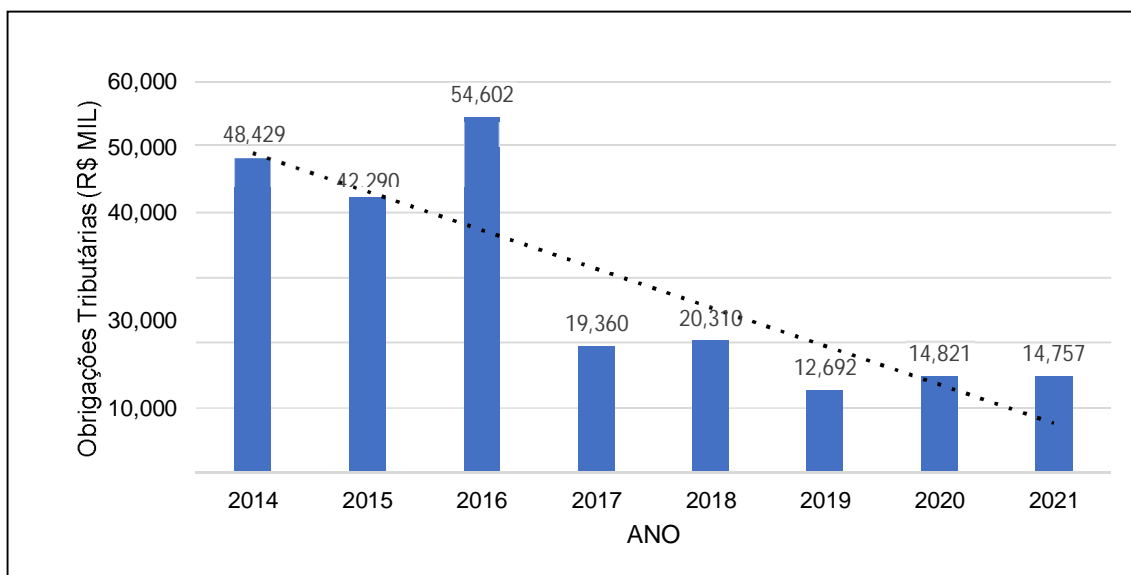


Figura 9: Obrigações Tributárias da Serveng Civilsan S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

A queda do recolhimento de tributos aparece mais claramente entre os anos de 2016 e 2017. A sociedade, que no ano de 2016, recolhia um valor de R\$ 54.602.000, recolheu apenas R\$ 19.360.000 em 2017, aproximadamente 2,3 vezes a menos. A retração no recolhimento de tributos se manteve, e, em 2019, atingiu seu patamar mínimo, R\$ 12.692.000 – justamente o ano em que fora denunciada por improbidade administrativa. Nos anos seguintes, a sociedade tem pouca variação em seu passivo de obrigações tributárias.

### 2.3 GALVÃO ENGENHARIA S.A.

A sociedade Galvão Engenharia S.A. foi denunciada por improbidade administrativa no dia 15 de agosto de 2019. Antes disso, entretanto, alguns dos executivos vinculados à companhia já haviam sido processados por meio da Operação Lava Jato. E, apesar de ser ré em apenas um processo, a pesquisa do nome da sociedade “Galvão Engenharia” no site do Ministério Público Federal destinado à Lava Jato retorna 6 ações (Figura 10):

## Ações

Galvão Engenharia

Exibindo 6 itens

Figura 10: Menções à Galvão Engenharia na Lava Jato

Fonte: Site do Ministério Público Federal.

A primeira ação em que a sociedade foi mencionada na Operação Lava Jato data de 11 de dezembro de 2014. Nela, são réus pessoas vinculadas à sociedade Galvão Engenharia, por corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa (BRASIL2022c). Isso indica que a sociedade, desde o momento, já vinha sofrendo com as pressões dos meios de comunicação.

Por meio das demonstrações financeiras da companhia, fez-se uma comparação entre a Receita Operacional Líquida e o Custo das Vendas da sociedade do ano de 2014 a 2019. Nota-se que, ao longo do tempo, a sociedade reduziu significativamente sua Receita Operacional Líquida e seus Custos das Vendas, o que indica que a sociedade perdeu significativamente o volume de suas vendas (Figura 11).

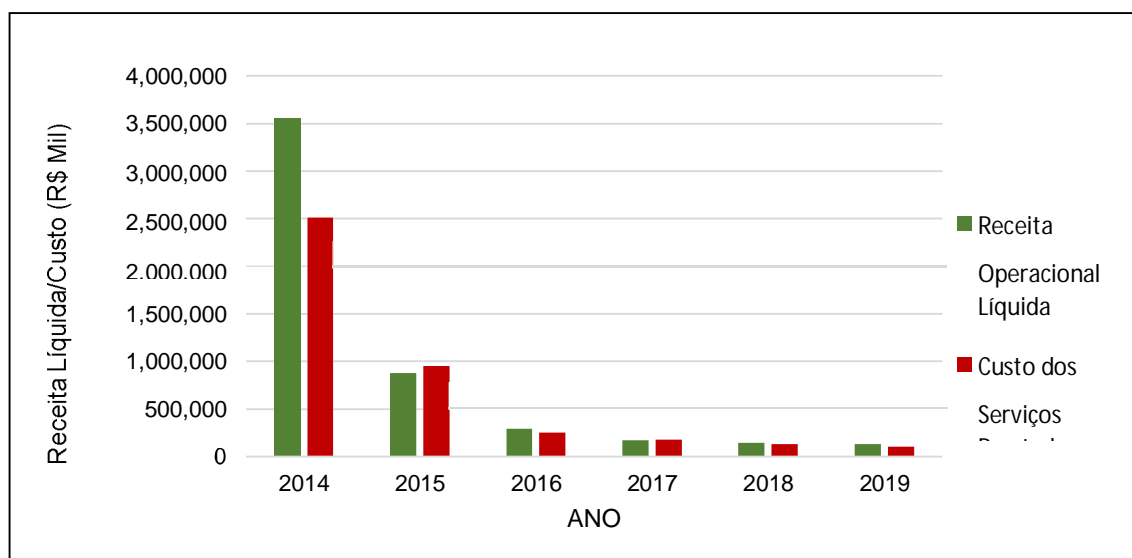


Figura 11: Receita líquida/custo da Galvão Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

No ano de 2019, a companhia atingiu o menor patamar em termos de receita. A sociedade teve uma receita de apenas R\$132.445.000, em comparação à uma receita de R\$3.548.227.000 no início da Operação Lava Jato (2014). A receita operacional líquida da sociedade no ano de 2019 é aproximadamente 26,8 vezes menor que a receita operacional líquida do ano de 2014. Os custos de vendas acompanharam a variação da receita e diminuíram ao longo dos anos. Vale notar, entretanto, que, nos anos de 2015 e 2017, os custos de vendas superaram o valor da receita, o que fez com que a sociedade mantivesse um lucro bruto negativo nesse período. O lucro bruto da Galvão Engenharia S.A., em 2014, é o maior registrado no período. O motivo mais provável disso é justamente os prejuízos materiais deixados pela Lava Jato, que possivelmente reduziu os contratos de serviços da companhia.

A seguir, um gráfico do resultado líquido do exercício. Por meio dele, é possível notar que os exercícios posteriores a 2014 foram de retração e não acompanharam o lucro alcançado pela companhia no ano (Figura 12).

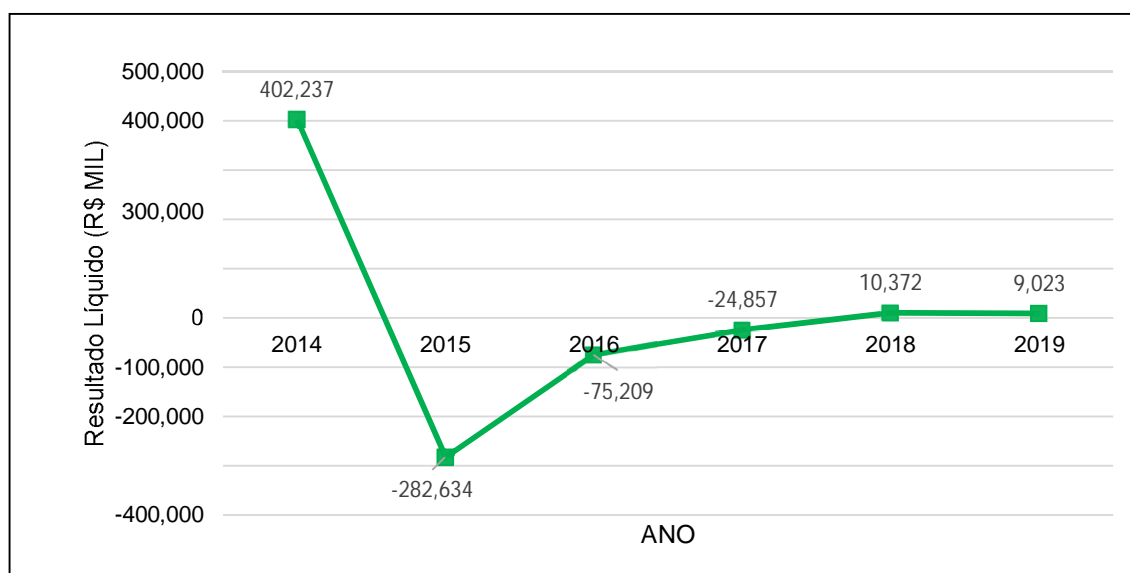


Figura 12: Resultado líquido da Galvão Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em 2014, a sociedade teve um lucro líquido de R\$ 402.237.000. Nos três anos seguintes (em 2015, 2016 e 2017), a Galvão Engenharia S.A. teve um prejuízo, respectivamente, de R\$ -282.634.000; R\$ -75.209.000; e R\$ -24.857.000. Em 2018 e 2019, a empresa teve um lucro de R\$ 10.372.000 e R\$ 9.023.000. A sociedade estava em tendência de recuperação, quando, em 2019, foi denunciada pelo Ministério Público Federal por

improbidade administrativa.

Por não disponibilizar os dados dos anos de 2021 e 2020, não é possível estimar o tamanho das perdas da companhia em razão da denúncia de Improbidade Administrativa. Entretanto, o cenário deve ter piorado para a companhia, não somente em razão da denúncia, mas também em razão da crise de Covid-19, que dificultou a realidade financeira do setor de construção civil (ARRUDA, 2022).

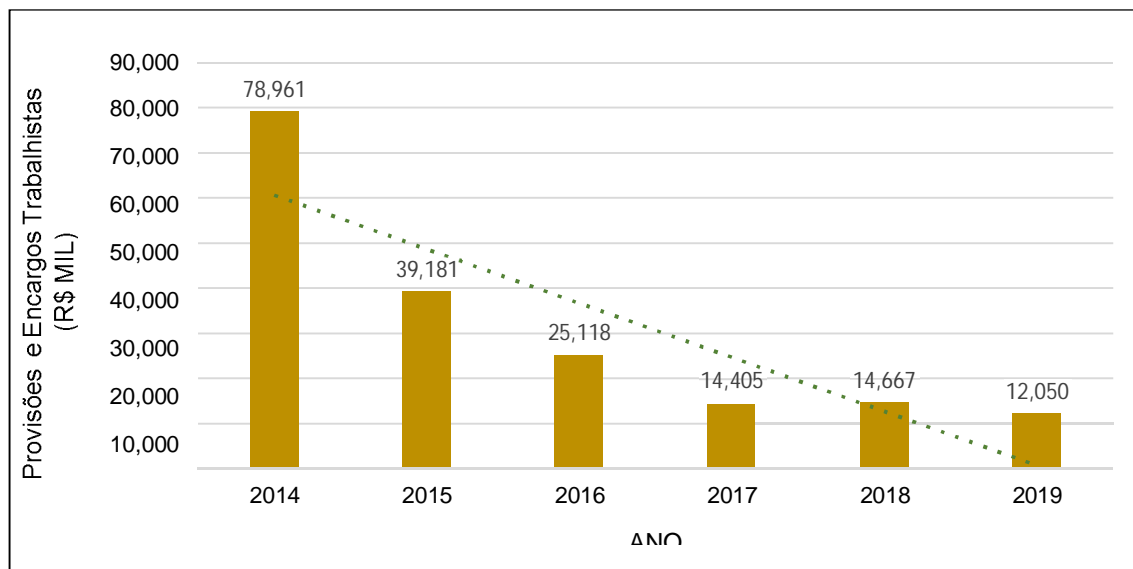


Figura 13: Provisões e encargos trabalhistas Galvão Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A conta “Provisões e Encargos Trabalhistas” (Passivo Circulante) da companhia foi avaliada para analisar se a sociedade reduziu seu quórum de pessoas/trabalhadores ao longo dos anos. Percebe-se que, de 2014 a 2019, a sociedade reduziu drasticamente seu passivo de encargos trabalhistas. De um passivo de R\$ 78.961.000, a sociedade terminou o ano de 2020 com apenas R\$ 12.050.000. Isso provavelmente indica que a sociedade teve que reduzir seu pessoal, com o intuito de conter os gastos e equilibrar o balanço patrimonial.

Por fim, avaliou-se a conta “Obrigações Fiscais” do passivo circulante da companhia. O intuito disso era verificar se a sociedade pagou menos tributos no contexto da Operação Lava Jato (Figura 14).

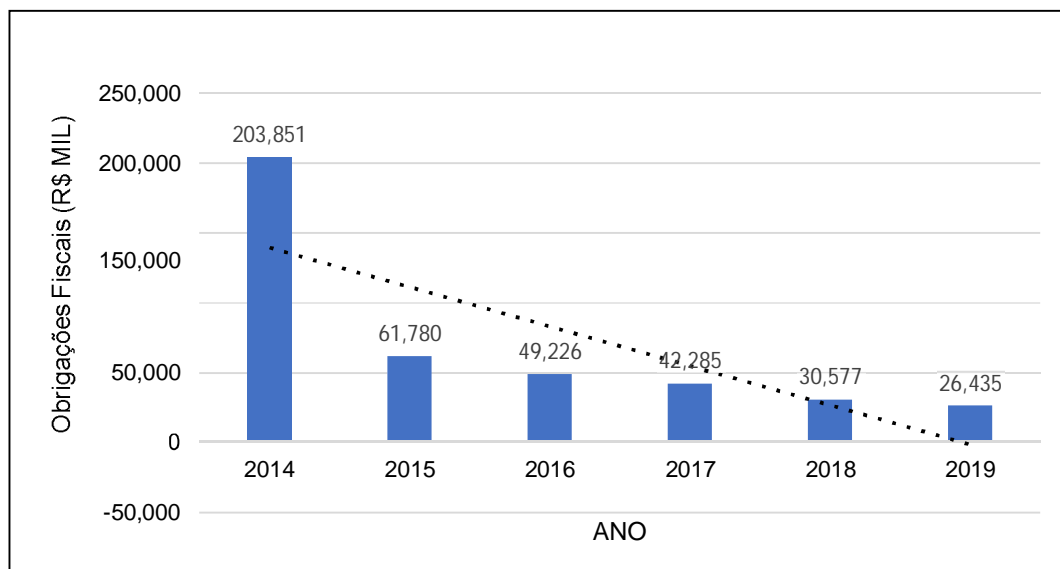


Figura 14: Obrigações fiscais da Galvão Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A conta “Obrigações Fiscais” também mostrou uma queda significativa ao longo dos anos. Em 2014, a sociedade recolhia aproximadamente 7,7 vezes mais tributos que em 2019. Isso significa não somente que houve uma retração do passivo da companhia ao longo dos anos, mas também que o próprio Estado deixou de arrecadar em razão da crise que assola a sociedade.

A Galvão Engenharia S.A. entrou em recuperação judicial no dia 08/06/2015. À época, a sociedade ainda não sofria com ação de improbidade administrativa. Mas certamente já sofria os impactos da Lava Jato, visto que, aproximadamente seis meses antes (11 de dezembro de 2014), algumas pessoas envolvidas à companhia já eram investigadas pelo Ministério Público Federal.

#### 2.4 CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORRÊA S.A.

A sociedade Construções e Comércio Camargo Correa S.A. foi processada por improbidade administrativa, com ajuizamento da respectiva ação no dia 15 de agosto de 2019. Antes disso, entretanto, executivos da companhia e de outras sociedades empresárias do grupo já haviam sido réus na operação Lava Jato, e a sociedade, de certa forma, acabara tendo seu nome associado à operação Lava Jato bem antes de figurar como ré.

A pesquisa confirmou que, antes de denunciada por improbidade administrativa, a sociedade fora mencionada em 10 outras oportunidades no site do Ministério Público Federal destinado à Lava Jato. A primeira menção oficial à sociedade ocorreu em 23 de abril de 2014, em denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal contra os acusados de lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa. Dentre eles, o Consórcio Camargo Correa CNEC, que leva o nome da companhia Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., teria pago propina ao ex-diretor de abastecimento da Petrobrás (BRASIL, 2022c).

As demonstrações financeiras da sociedade foram analisadas entre os anos de 2014 e 2019, pois não foram encontrados dados referentes aos anos de 2020 e 2021. Foram avaliadas as demonstrações financeiras da controladora.

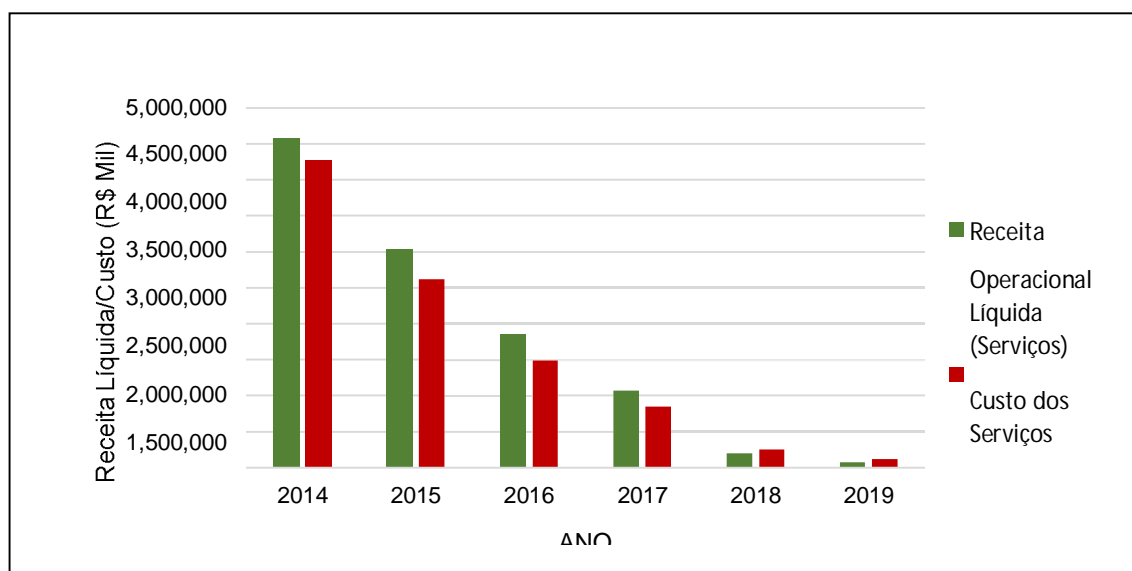


Figura 15: Receita líquida da Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A sociedade, desde 2014, vêm apresentando uma tendência de retração em sua receita operacional líquida e no custo dos serviços prestados, momento em que o nome do grupo foi pela primeira vez associado à operação Lava Jato. Até o ano de 2017, entretanto, a sociedade apresentava um lucro bruto positivo; mas em 2018 e 2019, esse cenário não foi mantido: ao contrário de 2017, em que a sociedade teve um lucro bruto de R\$ 220.905.000, a sociedade em 2018 teve um prejuízo bruto de R\$ -50.003.000, e em 2019, um prejuízo bruto de R\$ -46.795.000.

Na análise do resultado líquido do exercício, verifica-se que a sociedade acompanha uma tendência de queda nos valores do resultado entre 2014 e 2016, passando os anos de 2015 e 2016 no prejuízo. A sociedade, em 2017, recupera o crescimento, e alcança o maior lucro do exercício dentre os períodos registrados. Ainda assim, os anos seguintes são novamente de retração, e em 2018 e 2019, a sociedade acaba com prejuízo.

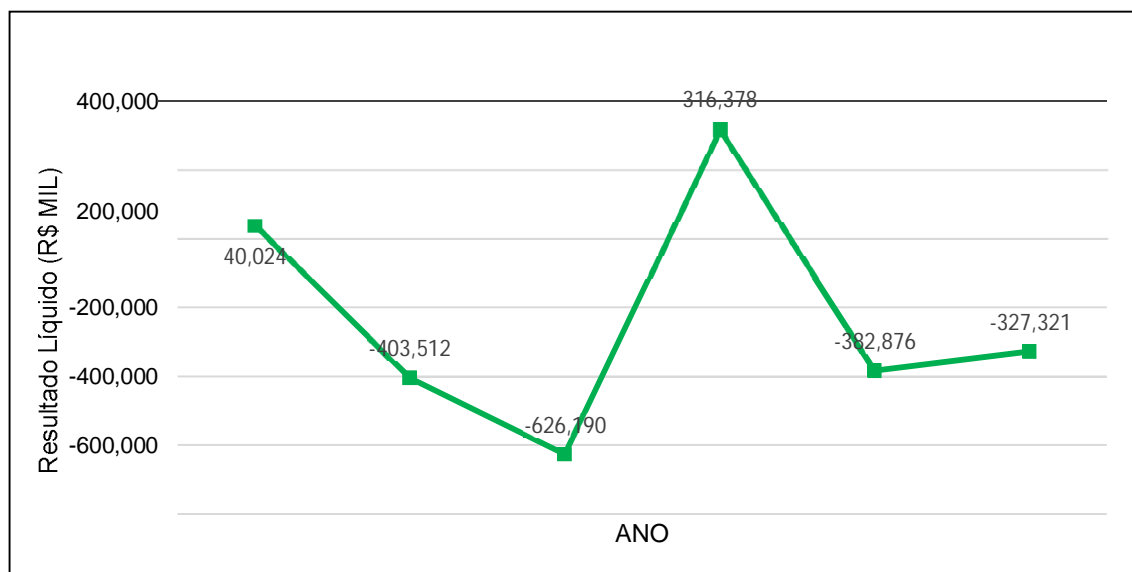


Figura 16: Resultado Líquido da Construções e Comércio Camargo Correa S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Por não estarem disponíveis os dados de 2020 e 2021, não é possível fazer uma análise mais precisa da relação entre a denúncia de improbidade administrativa e os resultados da companhia.

No balanço patrimonial passivo, foi possível observar a conta “Salário, Provisões e Contribuições Sociais” no passivo circulante da companhia. A linha de tendência indica que houve um claro decréscimo da folha salarial da companhia ao longo dos anos, atingindo seu menor valor em 2019 (Figura 17).

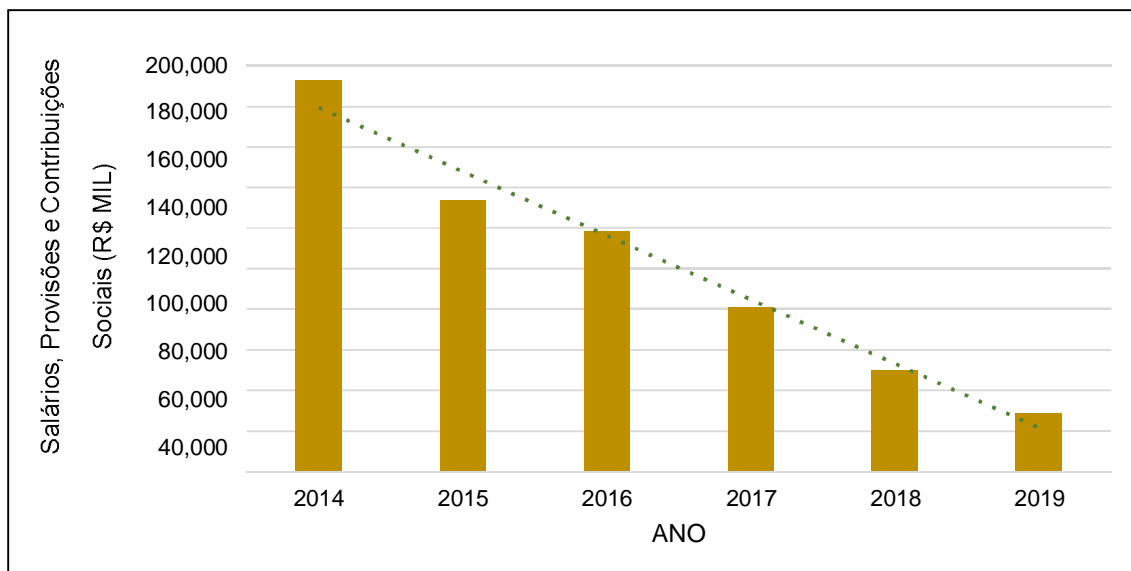


Figura 17: Salários, provisões e contribuições sociais das Construções e Comércio Camargo Corrêa por ano  
 Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em 2014, a sociedade acabara o exercício social com um passivo de “Salários, Provisões e Contribuições Sociais” de R\$ 192.094.000. Em 2019, o valor da conta era cerca de 6,6 vezes menor, findando o exercício com a conta salários em R\$ 28.888.000. É importante lembrar que o ano de 2019 coincide com o ano de denúncia da sociedade por improbidade administrativa. Infelizmente, a inexistência de dados posteriores não permite dizer qual a reação da sociedade diante da denúncia.

Foi igualmente possível proceder com a análise da conta “Impostos a Recolher”, presente no passivo circulante da companhia (Figura 18).

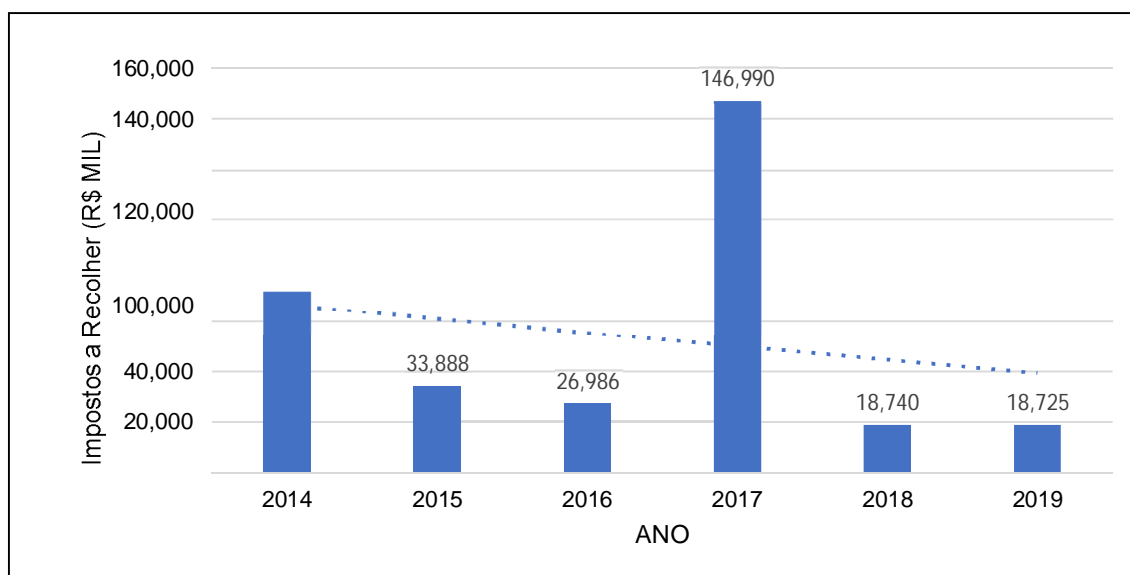


Figura 18: Impostos a recolher das Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

As obrigações fiscais tiveram sua maior expressão no balanço patrimonial da sociedade no ano de 2017. É possível observar que o aumento do valor das obrigações fiscais acompanhou o resultado líquido do exercício, em que o ano de 2017 foi o ano de maior lucro líquido dentro dos exercícios avaliados. Infelizmente, os anos seguintes (2018 e 2019) não apresentaram o mesmo cenário de 2017, e registraram os menores fluxos de arrecadações fiscais da companhia no período avaliado.

## 2.5 MENDES JÚNIOR TRADING E ENGENHARIA S.A.

A sociedade Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. figurou como ré em duas ações de improbidade administrativa. A primeira teve denúncia do Ministério Público Federal no dia 20 de fevereiro de 2015. A segunda denúncia foi feita em 15 de agosto de 2019. Das listadas no site do Ministério Público Federal destinado à Lava Jato, a sociedade Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A é a única a ser denunciada por ato de improbidade administrativa duas vezes.

Não obstante, quando pesquisados os termos “Mendes Júnior” e “Mendes Junior” (com e sem acento), o site do Ministério Público Federal retornou, somados, 9 itens, o que significa que a sociedade teria sido mencionada em pelo menos mais 7 ações além das que

figurou como ré. A primeira vez em que se tem menção do grupo à luz da Operação Lava Jato data de 11 de dezembro de 2014.

As demonstrações financeiras mais recentes da sociedade não foram disponibilizadas no site da companhia. Para ter acesso, foi preciso fazer uma pesquisa por meio do buscador google, que retornou as demonstrações financeiras da companhia publicadas no Diário Oficial Empresarial. Somente dados entre os anos de 2014 e 2019 foram encontrados. Vale dizer que a sociedade disponibilizou apenas os dados da controladora, e não os consolidados.

Em primeiro lugar, foi possível analisar, por meio da receita operacional líquida, que a sociedade perdeu vendas ao longo dos anos. Em 2014, a companhia tinha uma receita operacional líquida de R\$ 1.287.737.000. Em 2019, a receita operacional líquida da companhia era de apenas 40.399.000, aproximadamente 31,8 vezes menor que no ano de 2014.

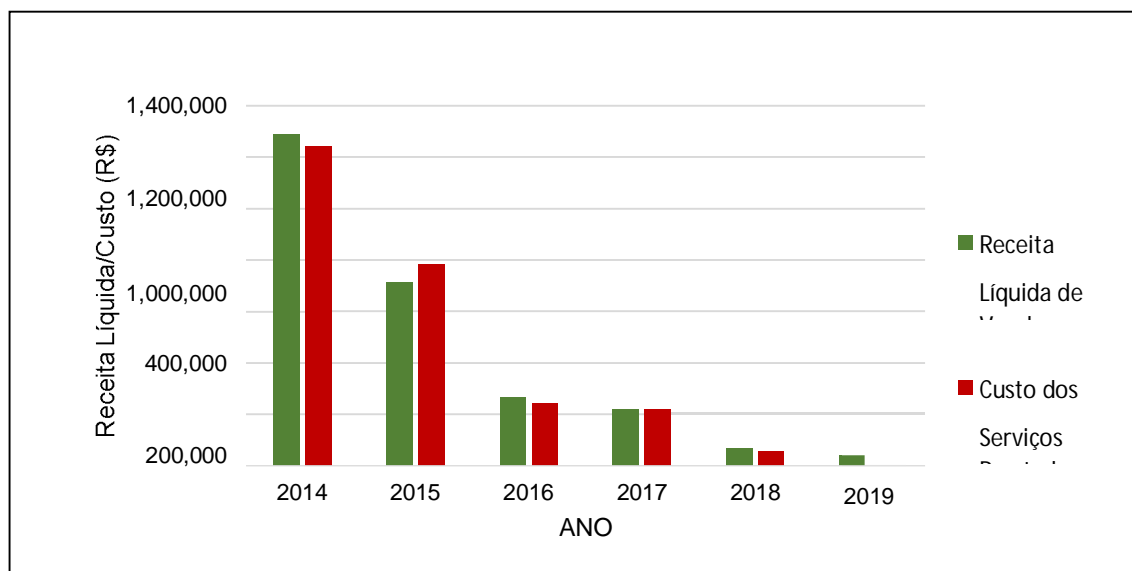


Figura 19: Receita líquida / custo da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria.

Em 2015, procedeu-se a primeira denúncia da sociedade por ato de improbidade administrativa. Neste ano, a sociedade teve um lucro bruto negativo de R\$ -72.297.000, pois como se vê o custo dos Serviços Prestados ultrapassou a Receita líquida de vendas neste período. Repetindo a tendência de queda do ano anterior, os anos seguintes foram marcados por forte redução nas receitas da companhia.

O resultado líquido do exercício é mostrado a seguir (Figura 20).

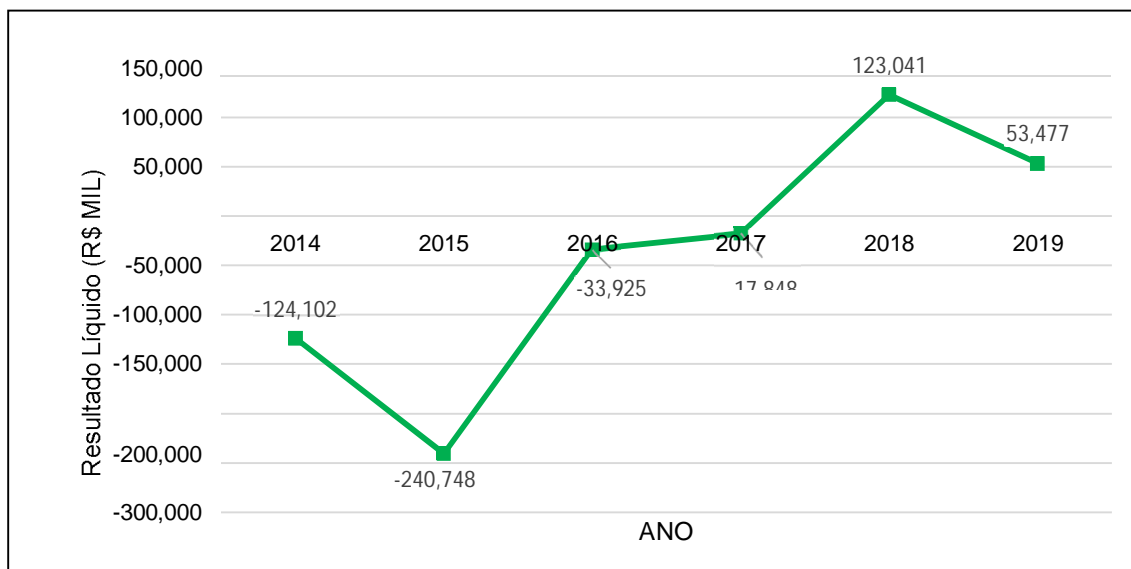


Figura 20: Resultado líquido da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

O resultado líquido do exercício foi marcado por prejuízo nos anos de 2014 a 2017. Entretanto, desde 2016, a sociedade mostrou claros sinais de recuperação, e seu resultado tornou-se crescente. Apesar disso, em 2019, mesmo terminando o exercício com resultado líquido positivo, a sociedade teve um desempenho 2,3 vezes inferior ao exercício anterior.

A conta do balanço patrimonial passivo, denominada “Salários e Encargos Sociais” foi avaliada, com o intuito de entender se a sociedade, ao longo do tempo, perdeu parte expressiva de seu quórum de trabalhadores.

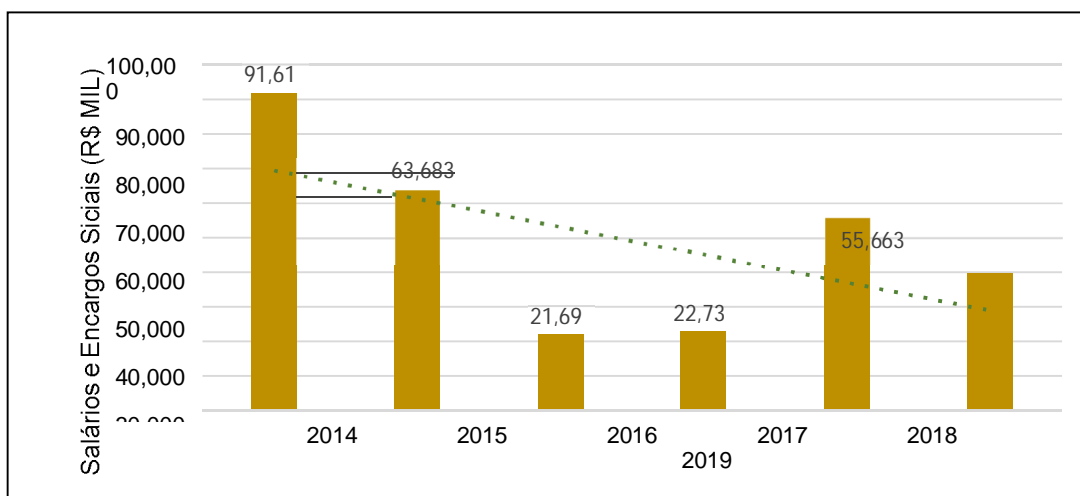


Figura 21: Salários e encargos sociais da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A linha de tendência é decrescente, o que indica que, ao longo do tempo, a conta “salários e encargos sociais” foi reduzida, possivelmente como consequência da crise proporcionada pelos escândalos da Operação Lava Jato. Essa redução, entretanto, não é totalmente linear: em 2016, a sociedade mostra seu menor valor de “salários e encargos sociais” (R\$ 21.697.000), e em 2018, verifica-se um sinal de recuperação dos valores da folha salarial, o que influi que a sociedade empregou mais neste exercício. Infelizmente, não há uma tendência de manutenção, e, em 2019, a conta se retrai, o que indica um corte de pessoal neste ano.

Como especificado, a Mendes Junior Trading e Engenharia foi ré de ação de improbidade administrativa nos anos de 2015 e 2019. Os dois anos foram marcados por queda na folha salarial quando comparados aos exercícios anteriores. No ano de 2016, ano seguinte à ação de improbidade administrativa, a sociedade atinge o menor patamar possível da folha salarial. Infelizmente, não é possível observar a tendência de 2020, ano posterior à segunda ação de improbidade administrativa, pois estes dados não foram encontrados (possivelmente, não foram disponibilizados pela companhia).

Por fim, a conta “Impostos e Contribuições” do passivo circulante da companhia foi analisada, com o intuito de avaliar a arrecadação de tributos pela sociedade ao longo do período (Figura 22).

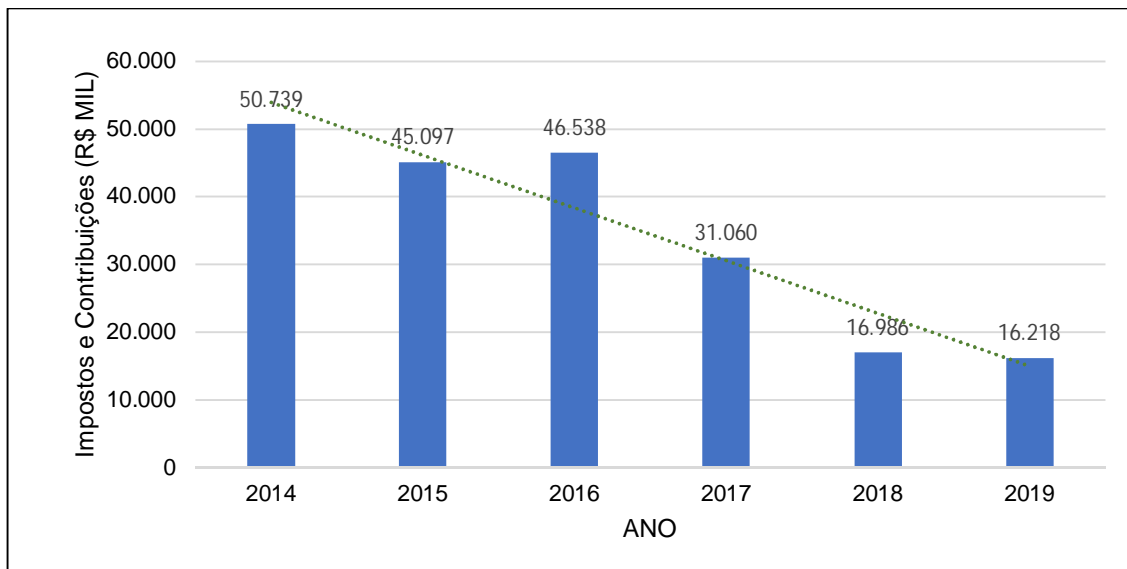


Figura 22: Impostos e contribuições da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

A conta impostos e contribuições diminuiu com o passar dos anos, atingindo seu menor valor em 2019, último ano em que se procedeu a análise. A primeira menção da companhia na operação Lava Jato ocorre no ano de 2014, e a sociedade é processada por

improbidade administrativa pela primeira vez em 2015. Desde então, a companhia passa por um momento de forte crise, atestada pela diminuição de sua receita, pela queda em sua conta “Salários e Encargos Sociais” e pela redução na arrecadação de tributos em geral.

## 2.6 ODEBRECHT S.A.

O Ministério Público Federal ingressou com ação civil de improbidade administrativa contra a Odebrecht S.A. no dia 18/12/2017 (segundo consta o site do Ministério Público Federal, n. de processo 5001160-45.2017.4.03.6115) (BRASIL. MPF, 2018). Para além disso, há menção do termo “Odebrecht” em pelo menos outros 90 processos dentro da operação Lava Jato, como consta no site do MPF. A sociedade, entretanto, já era mencionada em processos desde o ano de 2014 (Figura 23).

## Ações

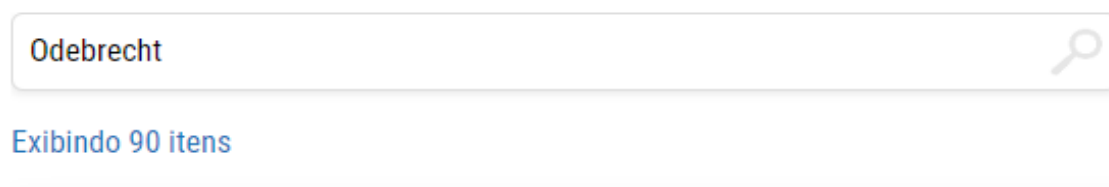


Figura 23: Menções à Odebrecht no site do Ministério Público Federal

Fonte: Site do Ministério Público Federal para a Lava Jato.

A análise da sociedade Odebrecht S.A. procedeu de forma diferente. Isso porque esta não disponibilizou ao público as demonstrações financeiras do grupo. Entretanto, a sociedade disponibiliza o Relatório Anual, e nele constam dados como a receita bruta, o Ebitda (Lucro antes de Juros, impostos, depreciação e amortização), e o número de integrantes da companhia.

Os dados disponibilizados, utilizados para a pesquisa, são dos anos de 2014 a 2020. Com esses dados, já foi possível observar se a sociedade teve uma receita menor ao longo do tempo, se reduziu seu Ebitda e se perdeu empregados.

Em primeiro lugar, é importante observar a receita bruta da sociedade. Nota-se que a sociedade utilizou-se de valores aproximados, do ano de 2017 em diante; por isso, a razão de os números estarem seguidos por asterisco. Os valores, devido à sua grandeza, estão determinados no gráfico em escala de R\$ Milhões.

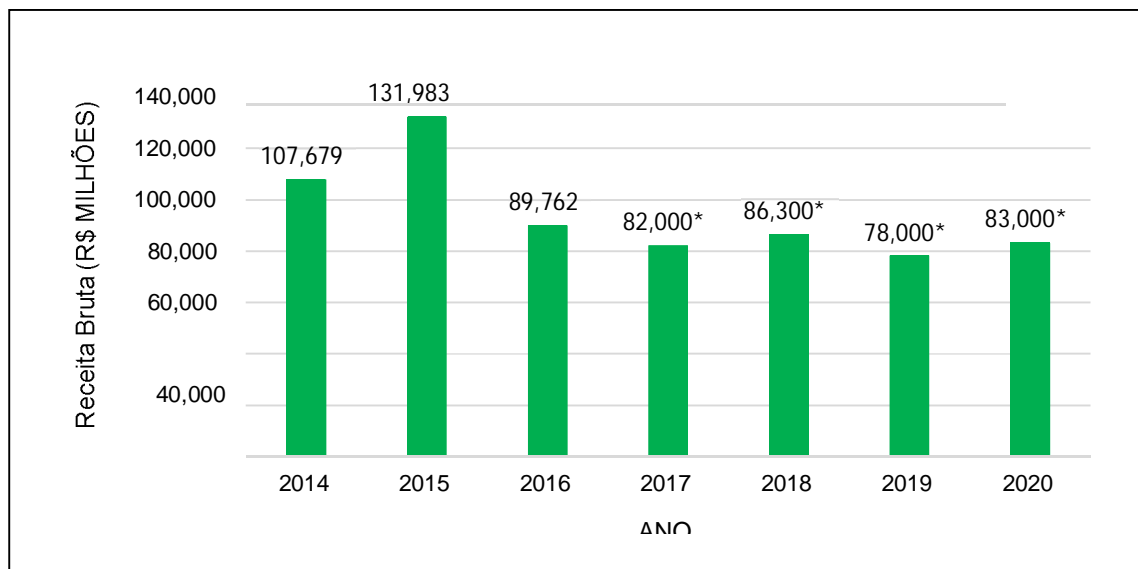


Figura 24: Receita bruta da Odebrecht S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

Observando-se a série de dados do período, verifica-se que não houve queda significativa da receita bruta da companhia ao longo dos anos. A maior receita foi alcançada no exercício de 2015 e, logo após este exercício, a receita da companhia variou pouco entre os anos de 2017 e 2020.

A segunda análise da sociedade faz uma comparação entre os valores de Ebitda ao longo dos anos, em R\$ Milhões (Figura 25).

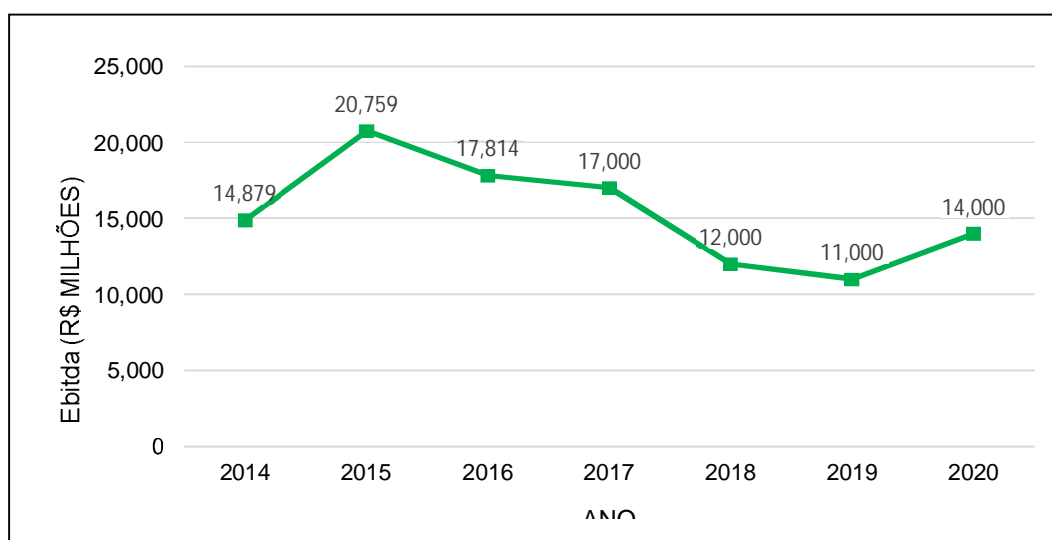


Figura 25: Ebitda da Odebrecht S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

O maior Ebitda da companhia esteve no ano de 2015, mas o crescimento logo foi substituído por uma queda, que perdurou até o ano de 2019, quando a sociedade chegou em seu mínimo valor de Ebitda no período. Em 2020, a sociedade mostrou sinais de alguma recuperação.

Vale notar que, deste período, procedeu uma mudança de nome da companhia, que, antes chamada Odebrecht S.A., passou a se chamar Novonor S.A. A mudança de nome foi uma tentativa do grupo em se desvencilhar das perdas e da má reputação deixada pela Operação Lava Jato (HIRATA, 2022).

Por fim, foi analisado o número de integrantes da companhia por ano – o número de integrantes considera apenas os funcionários com contrato, desconsiderando terceirizados. Diferente das outras companhias, que disponibilizavam as demonstrações financeiras, e por meio delas era possível analisar a folha salarial da companhia, a Odebrecht S.A. não as disponibilizou. Entretanto, no relatório anual da companhia, eles contabilizam o número de integrantes do grupo no período. Assim, é possível analisar certamente se houve ou não uma redução no quórum de contratados da companhia no período (Figura 26).

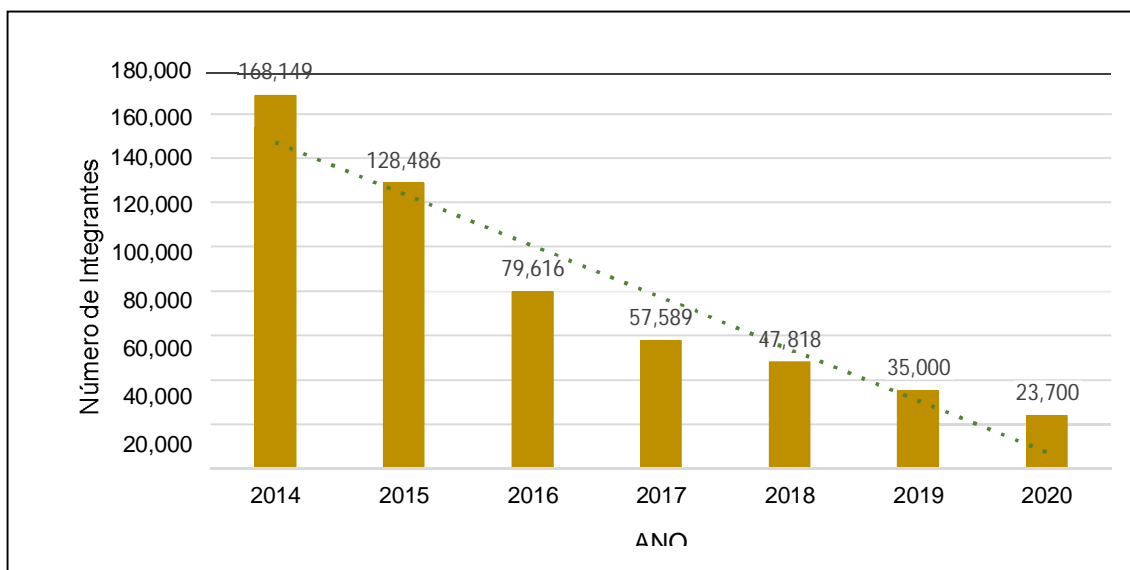


Figura 26: Número de integrantes da Odebrecht S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

O número de integrantes reduz drasticamente entre os anos de 2014 e 2020. Enquanto em 2014 a sociedade contava com 168.149 integrantes, em 2020 ela terminou o ano com apenas 23.700 integrantes, uma quantidade aproximadamente 7 vezes menor. Essa mudança certamente não é normal, e a diminuição do quadro de funcionários pode ter sido a

maneira encontrada pela sociedade para conter gastos.

A referida redução está em concernência com a notícia veiculada no G1 em 2019, a respeito da Odebrecht ter perdido 80% de seus funcionários, quatro anos após ser envolvida na Operação Lava Jato, tendo inclusive, entrado em recuperação judicial em 17/06/2019, dois anos após ser denunciada pelo MPF em ação civil pública de improbidade administrativa (TREVISAN, 2022).

## 2.7 DESEMPENHO DAS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS DO SETOR DE CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA NO MESMO PERÍODO

Com o intuito de ter um parâmetro acerca do desempenho do setor de construção e engenharia no período de 2014 a 2021, foram analisadas duas sociedades empresárias do setor que não estiveram envolvidas ou sequer foram mencionadas em qualquer ação da Operação Lava Jato. Para escolher as sociedades empresárias que seriam analisadas, foi realizada uma busca das sociedades empresárias de capital fechado do setor de construção e engenharia, através do ranking Valor 1000, da revista Valor Econômico, que mostra as 1000 maiores sociedades empresárias do Brasil, classificadas de acordo com dados como a receita líquida, lucro líquido e Ebitda (MAIORES EMPRESAS..., 2022).

Deu-se prioridade às sociedades empresárias que se encontravam no topo do ranking. Muitas delas, entretanto, ou foram mencionadas na Operação Lava Jato, ou não disponibilizaram em seus sites oficiais as demonstrações financeiras do exercício. Assim, foram escolhidas as sociedades empresárias, primeiro, conforme sua classificação no ranking, dando prioridade às mais bem colocadas, e depois, em razão da disponibilidade de seus resultados anuais. Por isso, as sociedades empresárias escolhidas foram a Construtora Barbosa Mello S.A., e a Sociedade Construtora Brasil S.A.

### 2.7.1 Sociedade Construtora Brasil S.A.

A começar pela análise da receita operacional líquida e dos custos dos serviços prestados, observa-se uma clara diferença entre a Sociedade Construtora Brasil S.A e as sociedades empresárias mencionadas na Lava Jato: enquanto todas as sociedades empresárias mencionadas na Lava Jato tiveram uma redução significativa de suas receitas líquidas ao longo dos anos, a Sociedade Construtora Brasil S.A teve receita crescente entre os anos de 2014 e 2019 e uma retração em 2020 e 2021, possivelmente em razão da pandemia de Covid-19 (Figura

27).

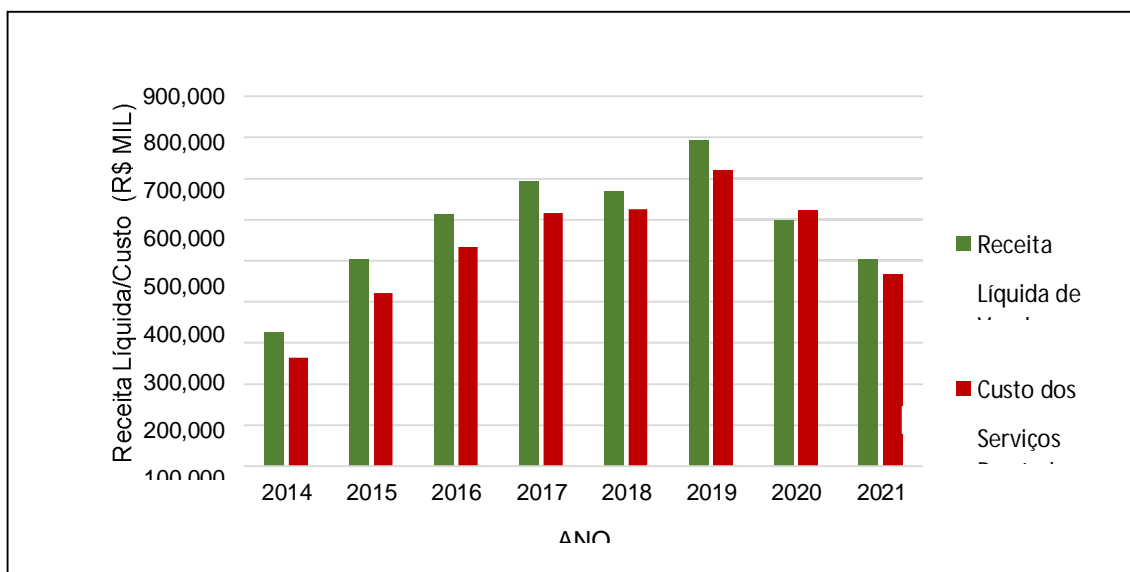


Figura 27: Receita líquida/custo da Sociedade Construtora Brasil S.A por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

Além de ter um crescimento em sua receita líquida ao longo do tempo, a sociedade só teve resultado bruto negativo em 2020, em que o custo dos serviços prestados ultrapassou a receita líquida de vendas. Em todos os outros anos, a sociedade teve lucro bruto positivo.

O resultado líquido da companhia, entre os anos, indica que a sociedade teve um resultado líquido constante entre os exercícios de 2014 e 2019. Em 2020, a sociedade teve um prejuízo líquido de R\$ -61.942.000, mas teve uma pronta recuperação no ano seguinte, o que indica que, passada a época da pandemia da Covid-19, a tendência é que a sociedade volte a crescer nos anos seguintes (Figura 28).

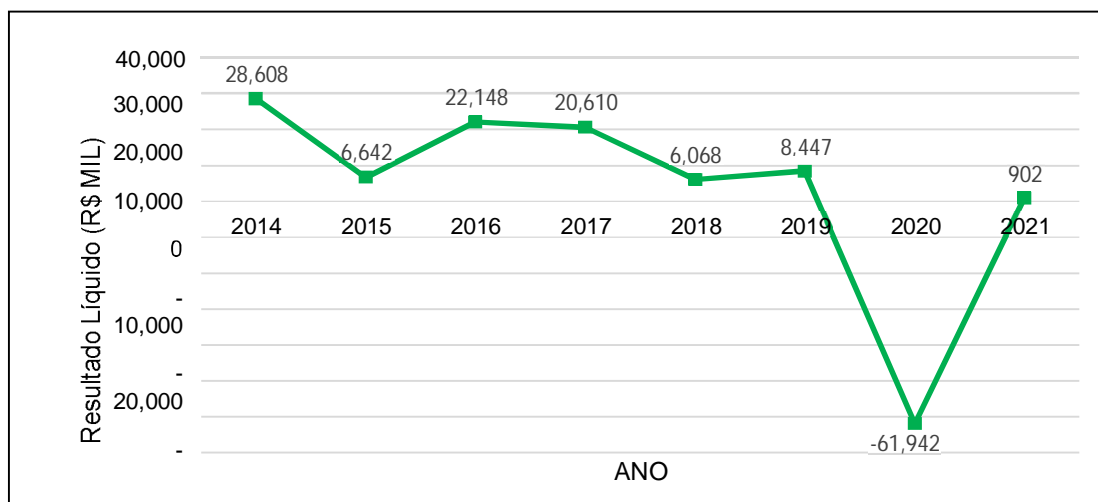


Figura 28: Resultado líquido da Sociedade Construtora Brasil S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

O balanço patrimonial passivo da companhia tem uma conta chamada “Salários e Encargos Sociais” em seu passivo circulante. Ela indica a folha salarial da companhia no exercício social. A partir dela, é possível perceber que os salários e encargos sociais apresentaram pouca variação entre os períodos. Mesmo assim, a linha de tendência tem inclinação positiva, o que indica que, no balanço geral, a sociedade aparenta ter um crescimento em sua folha salarial ao longo do período (Figura 29).

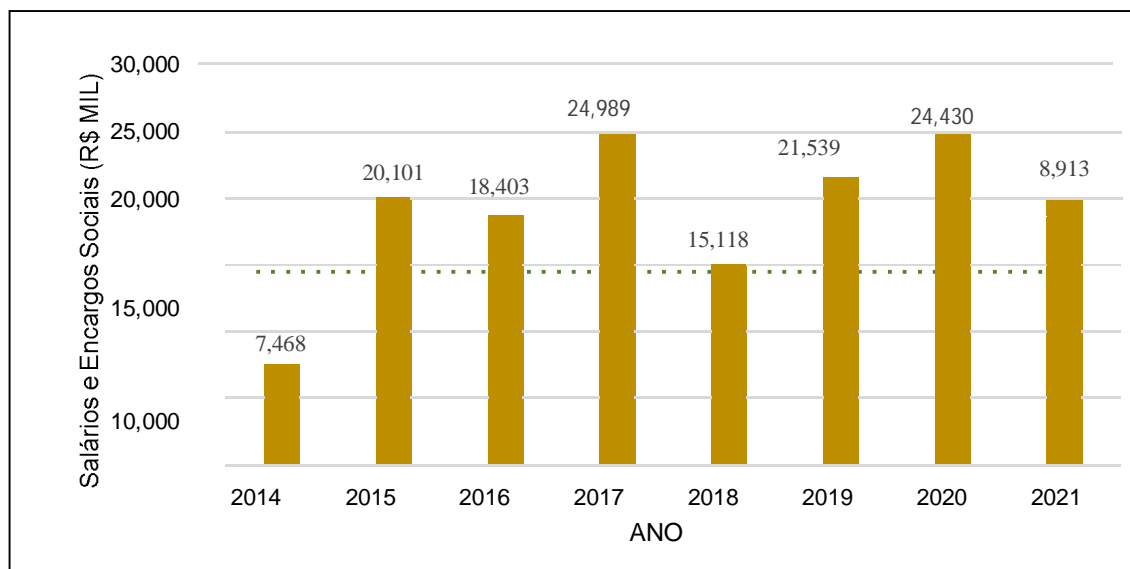


Figura 29: Salários e encargos sociais da Sociedade Construtora Brasil S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Constata-se que a curva é totalmente contrária à tendência das sociedades empresárias processadas por improbidade durante a Operação Lava Jato, pois todas as avaliadas tiveram uma linha de tendência com inclinação negativa, o que indica que houve redução da sua folha salarial ao longo do tempo.

Os impostos e contribuições da companhia também foram analisados, e sua linha de tendência, com indicação positiva, mostra que a sociedade teve uma variação positiva na arrecadação e arrecadou mais tributos, sobretudo nos anos de 2019, 2020 e 2021 (Figura 30).

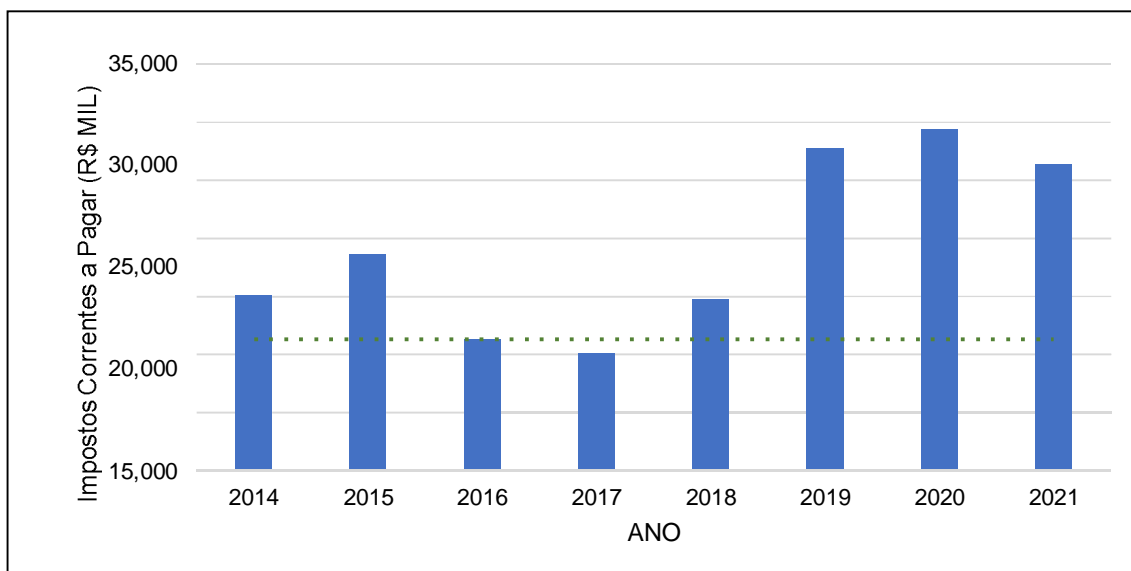


Figura 30: Impostos correntes a pagar Sociedade Construtora Brasil S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Da mesma forma que a conta salários e encargos sociais, esta conta diverge da realidade das sociedades empresárias processadas por improbidade administrativa, que contaram com uma linha de tendência negativa. A Sociedade Construtora Brasil AS arrecadou mais tributos ao longo dos anos, e, apesar de ter sua mínima arrecadação no ano de 2017, a sociedade de pronto se recuperou, e o ano de 2019 foi o que a sociedade mais contribuiu.

### 2.7.2 Barbosa Mello S.A.

A sociedade Barbosa Mello S.A. foi a segunda sociedade escolhida para a comparação com as sociedades empresárias rés da Lava Jato. De praxe, primeiro procedeu-se a análise de sua receita operacional líquida e do custo dos serviços prestados.

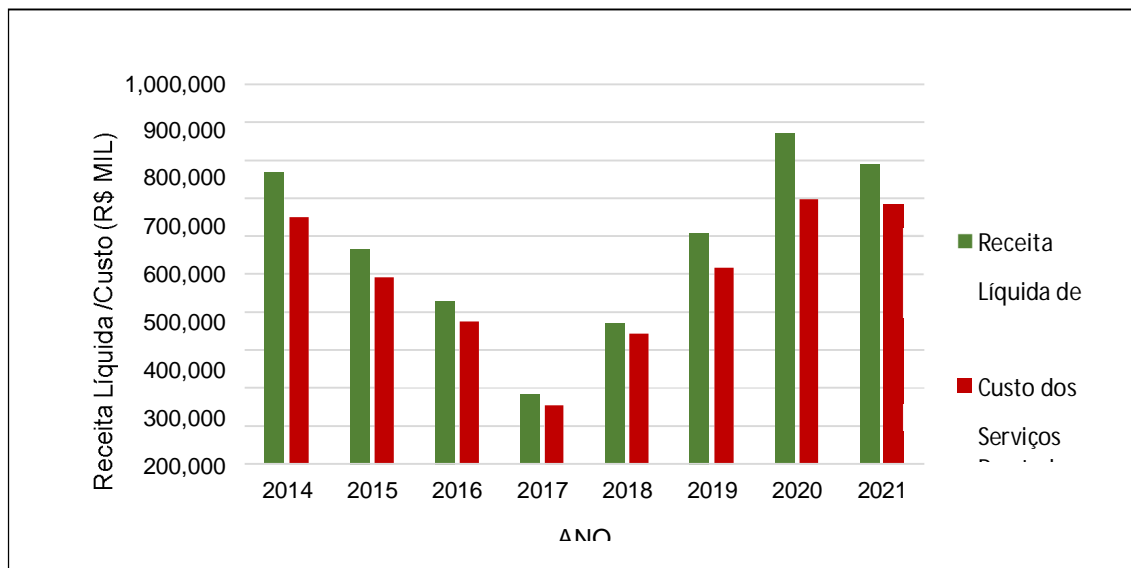


Figura 31: Receita Líquida/Custo da Barbosa Mello S.A. por ano

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

Sua receita operacional líquida, bem como seus custos de serviços estiveram em queda desde o ano de 2014 até o ano de 2017, em que a sociedade atingiu sua menor receita no período (R\$ 182.900.000). Entre os anos de 2018 e 2020, a sociedade teve um aumento significativo em sua receita líquida, e no ano de 2021, houve uma leve retração nas vendas.

A movimentação de suas receitas ao longo do tempo é totalmente diferente da ocorrida nas sociedades empresárias processadas por improbidade, que apresentaram forte retração entre os anos de 2014 e 2019. Aqui, percebe-se que, apesar da tendência de diminuição das receitas entre 2014 e 2017, a sociedade prontamente se recupera nos anos seguintes, aumentando consideravelmente suas vendas.

Em seguida, foi analisado o resultado líquido do exercício (Figura 32).

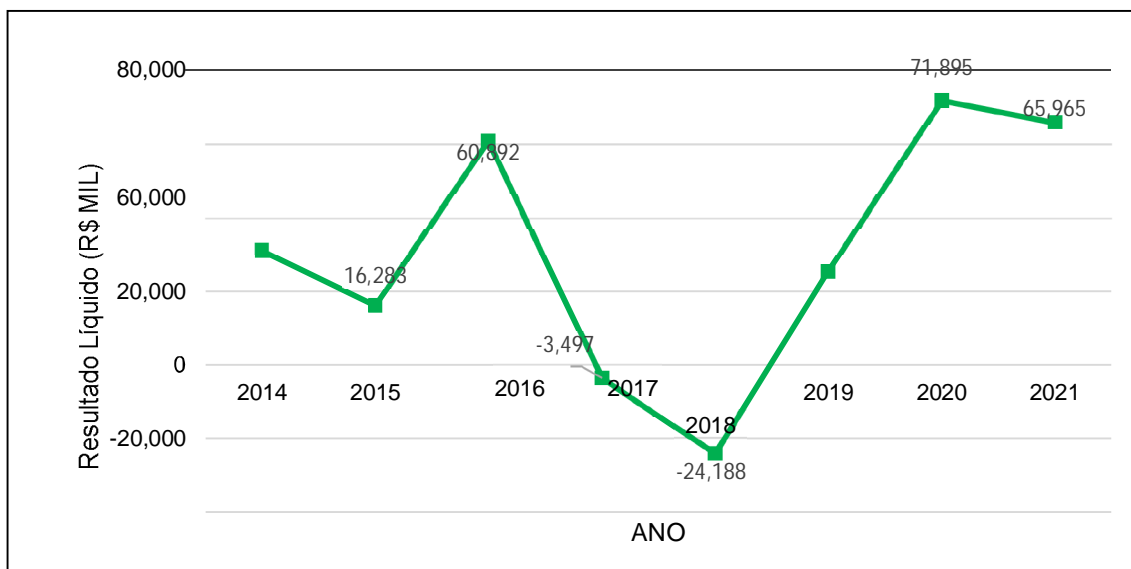


Figura 32: Resultado Líquido da Barbosa Mello S.A por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Quando analisado o resultado líquido do exercício, percebe-se que a sociedade só teve prejuízo nos exercícios de 2017 (R\$ -3.497.000) e 2018 (R\$ - 24.138.000). Em todos os outros períodos, seu resultado líquido foi positivo. O resultado líquido do exercício não mostra uma tendência de crescimento ou retração ao longo dos anos, mas mostra que a sociedade conseguiu manter-se no positivo, e foi rentável aos sócios. Além disso, a sociedade experienciou uma queda em seu resultado entre os anos de 2017 e 2018, que logo depois foi sucedida por um crescimento entre os anos de 2019 e 2020.

No balanço patrimonial da companhia, em seu passivo circulante, há previsão da conta “Obrigações Trabalhistas e Tributárias”. Nela, a sociedade soma os passivos trabalhistas e tributários do exercício (Figura 33).

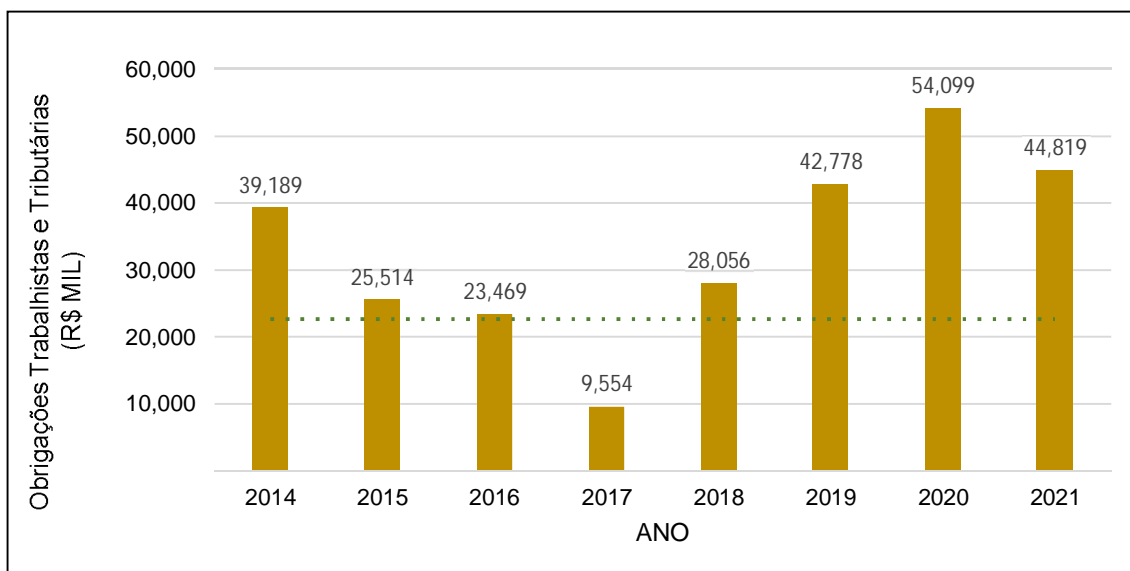


Figura 33: Obrigações trabalhistas e tributárias da Barbosa Mello S.A. por ano

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A linha de tendência mostra que a sociedade aumentou sua conta de obrigações trabalhistas e tributárias ao longo do tempo, refletindo diretamente o aquecimento de suas operações. O menor valor do passivo foi experienciado em 2017, em que a conta somou apenas R\$ 9.554.000. Logo em seguida, houve um grande aumento das obrigações trabalhistas e tributárias da sociedade, até que, no ano de 2020, ela atingisse seu grau máximo, de R\$ 54.099.000.

De modo geral, a sociedade performa superior às sociedades empresárias processadas por improbidade administrativa na Lava Jato. Isso fica claro pelo crescimento de sua receita líquida entre os anos de 2018 e 2020, bem como pelo resultado líquido positivo no mesmo período. Além disso, as obrigações trabalhistas e tributárias da companhia ao longo do tempo mostram que ela não teve uma forte retração de sua folha salarial, e nem que ela deixou de arrecadar tributos.

Esta também deve ter sido a realidade do setor de Construção e Engenharia do Brasil, apesar das grandes perdas vivenciadas por muitas sociedades empresárias envolvidas em ações da Lava Jato.

## 2.8 RECUPERAÇÃO JUDICIAL DE SOCIEDADES EMPRESÁRIAS PROCESSADAS POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LAVA JATO

Das 19 sociedades empresárias processadas por improbidade administrativa, sete entraram em recuperação judicial.

Entretanto, a maior parte delas entrou com pedido de ação judicial antes mesmo de serem réus por improbidade administrativa.

Abaixo, a Tabela 1 mostra a relação entre a data da recuperação judicial das sociedades empresárias e a data do ajuizamento da ação respectiva.

Tabela 1: Sociedades empresárias denunciadas por improbidade administrativa que entraram em recuperação judicial

Sociedade	Data da RJ	Data do ajuizamento
Delta Construções S.A.	18/06/2012	15/08/2019
Construtora OAS S.A.	31/03/2015	15/08/2019
Galvão Engenharia S/A	08/06/2015	15/08/2019
Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A	10/03/2016	20/02/2015
EIT Engenharia S.A.	02/08/2017	15/08/2019
Constran S.A. - Construções e Comércio	17/08/2017	15/08/2019
Odebrecht S.A.	17/06/2019	02/10/2018
Mendes Júnior Participações S.A. (Mendespar)	-	20/02/2015
Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.	-	15/08/2019
Construbase Engenharia Ltda.	-	15/08/2019
Andrade Gutierrez S.A.	-	15/08/2019
Construtora Queiroz Galvão S.A.	-	15/08/2019
S.A. Paulista Construções e Comércio	-	15/08/2019
C R Almeida S/A - Engenharia de Obras	-	15/08/2019
Serveng Civilsan S.A. - Sociedades empresárias Associadas de Engenharia	-	15/08/2019
Encalso Construções Ltda.	-	15/08/2019
Paulitec Construções Ltda.	-	15/08/2019
Cetenco Engenharia S.A.	-	15/08/2019
Sobrengo Engenharia Ltda.	-	15/08/2019

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

A sociedade Delta Construções S.A. entrou em Recuperação Judicial bem antes do nascimento da Lava Jato, o que descarta a relação entre sua recuperação judicial e a operação.

Além disso, a sociedade saiu da Recuperação Judicial em janeiro de 2016, quando ainda não figurava como ré em ação de improbidade administrativa (BONIN, 2022).

A Construtora OAS S.A entrou em Recuperação Judicial em 31/03/2015. À época (já em 2014), executivos e pessoas ligadas à companhia já tinham sido réus em processo penal (Processo Penal n. 5083376-05.2014.404.7000). A sociedade sai da recuperação judicial em março de 2020 (OAS..., 2022).

Mas, depois de decretado o fim de sua recuperação judicial, a sociedade vem enfrentando pedidos de falência por parte dos credores. Vale ressaltar que, quando do ajuizamento da ação de improbidade em face da companhia (em 15/08/2019), esta ainda enfrentava recuperação judicial (OLIVON; BACELO, 2022).

A sociedade Galvão Engenharia S.A entrou em recuperação judicial no dia 08/06/2015. Em 11/12/2014, já pairava denúncia sobre pessoas vinculadas à sociedade, o que pode ter sido fator determinante no pedido de recuperação judicial. Mesmo assim, a sociedade só foi denunciada por improbidade administrativa em 18 de agosto de 2019. Até hoje, ainda não foi encerrada a recuperação judicial da companhia.

A sociedade Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A entrou em recuperação judicial no dia 10/03/2016. Nesse período, a sociedade já sofria com denúncia por ato de improbidade administrativa, que ocorreu em 20/02/2015. A recuperação judicial da companhia ainda não foi encerrada.

A EIT Engenharia S.A. entrou em recuperação judicial no dia 02/08/2017. Entretanto, a denúncia por improbidade administrativa só ocorreu no dia 15/08/2019. Antes disso, não houve menções à EIT ou aos seus executivos na Lava Jato (não aparecem menções no site do MPF destinado à Lava Jato). Assim sendo, não há motivos para crer que a companhia tenha entrado em recuperação judicial devido aos impactos da Lava Jato.

A Constran S.A. entrou em recuperação judicial no dia 17/08/2017, antes de constar denúncia por improbidade administrativa na Operação Lava Jato (que ocorreu em 15/08/2019). Entretanto, executivos e pessoas vinculadas à sua holding, a UTC engenharia, já haviam sido denunciados em processo penal em 11/12/2014. Indiretamente, os eventos que afetaram sua holding podem também ter impactado a sociedade e influenciado no pedido de recuperação judicial.

Por fim, a Odebrecht S.A. (hoje Novonor S.A.) entrou em recuperação judicial no dia 17/06/2019, um ano depois de o Ministério Público Federal oferecer denúncia contra ela

por improbidade administrativa (02/10/2018). Antes disso, já havia inúmeros processos penais contra pessoas vinculadas à companhia, que datam desde 2015. Assim, é certo que o pedido de recuperação da Odebrecht S.A. está intimamente relacionado à atuação da Lava Jato. A sociedade também contou com pedidos precoces de falência, mas que resultaram improcedentes, como apontam notícias do El País e do G1 Globo (JUSTIÇA..., 2022).

## 2.9 O IMPACTO DO PREÇO DAS AÇÕES DE SOCIEDADES EMPRESÁRIAS SÓCIAS

Como todas as sociedades empresárias denunciadas por improbidade administrativa eram de Capital Fechado e, por conseguinte, não estavam listadas na B3, não foi possível proceder uma análise das reações imediatas do mercado de capitais sobre a denúncia por improbidade administrativa. Entretanto, o Grupo CCR (CCRO3) apresenta, em sua composição acionária, a sociedade do Grupo Mover (com 14,86%).

O Grupo Mover era a antiga Camargo Corrêa S.A, holding do grupo Camargo Corrêa com participações em diversas sociedades empresárias. Assim sendo, a pesquisa tentou verificar se o Grupo CCR, por subsidiariedade, acabava sofrendo as consequências de uma denúncia de uma sociedade controlada por sua sócia.

Como a denúncia da Construtora Camargo Correa S.A ocorreu em 15/08/2019, foram verificados os preços de fechamento de mercado das Ações CCRO3, 7 dias antes e 7 dias depois da denúncia. O preço das ações na data da denúncia está marcado na coloração vermelha, e o restante, na cor verde (Figura 34).

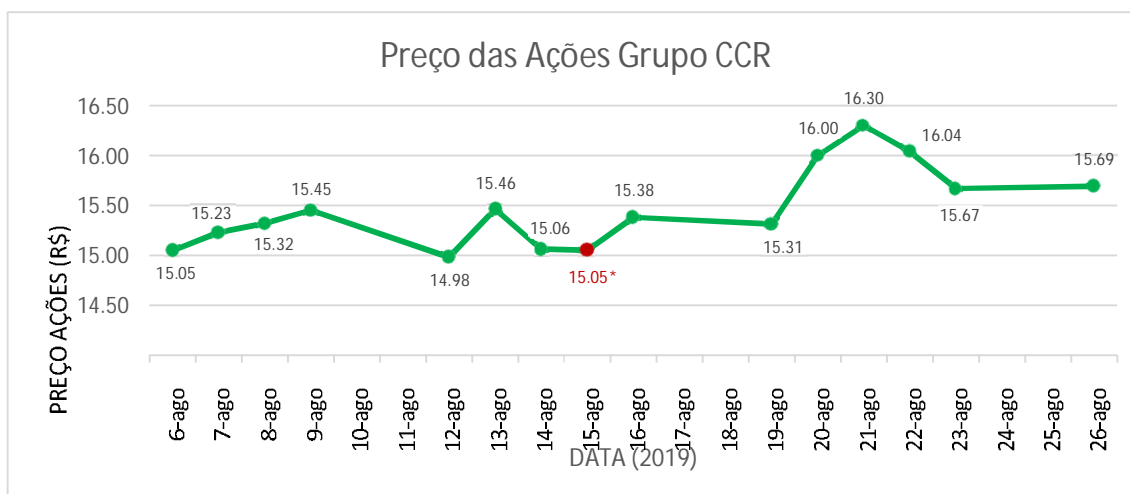


Figura 34: Preço das ações do grupo CCR antes e depois da menção à uma de suas sócias em ato de improbidade administrativa

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

De fato, avaliando o preço das ações do grupo CCR no curtíssimo prazo (semanas entre as datas dos fatos), não é possível traçar relação entre a denúncia e uma queda no preço das ações da companhia, que tem como uma das sócias o Grupo Mover (Camargo Corrêa S.A.). De modo geral, a sociedade não sofreu com os impactos da denúncia da Lava Jato procedida no dia 15 de agosto e seu preço de ação, dias depois da denúncia, continuou a subir. Isso implicaria dizer que a sociedade não foi impactada subsidiariamente e imediatamente pelo evento, no entanto, no mercado de capitais, as reações podem não ser tão imediatas. O fato é que, analisando um período maior de tempo, constata-se que o valor das ações da CCR foi reduzido a até R\$ 9,69 entre 2019 e 2020 e não retornou mais ao patamar de agosto de 2019 (período da denúncia), estando atualmente posicionada na faixa de R\$ 12,00. Não é possível afirmar que a perda de valor de suas ações decorra exclusivamente dos episódios relativos à Lava Jato, sobretudo porque, mais recentemente (2020-2021), a pandemia da Covid-19 também afetou os mercados, mas é notória a perda de valor das ações da Cia. no mercado.

Outra sociedade, a Mendes Júnior Engenharia S.A (do grupo da Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A) também estava, à época da denúncia, listada na bolsa de valores, o que permitiria uma análise do preço das ações da companhia. Entretanto, suas ações eram negociadas de forma não contínua na B3, o que impossibilitou uma análise diária do preço das ações à época da denúncia. Vale ressaltar que a Mendes Júnior Engenharia foi deslistada em 11 de janeiro de 2020, três meses após a segunda denúncia da sociedade por ato de improbidade administrativa. Segundo notícia da *Revista Isto É Dinheiro*, a deslistagem foi decidida pela B3 após o não pagamento, por parte da companhia, da taxa de anuidade referente a 2018. É possível que a taxa de anuidade não tenha sido paga justamente pelos prejuízos deixados pela Lava Jato, que afetaram financeiramente o grupo. (MENDES JUNIOR ..., 2022).

## CONCLUSÃO

De forma geral, é difícil determinar uma única razão pela qual às sociedades empresárias rés em ação de improbidade administrativa sucederam quedas significativas em sua receita, bem como reduziram drasticamente seu quadro de funcionários, mas os indicadores utilizados nas análises realizadas mostraram uma relação de acentuação da queda de faturamento, lucro, geração de arrecadação e nível de emprego das sociedades empresárias envolvidas na operação Lava Jato.

É certo destacar que muitas sociedades empresárias, bem antes de serem denunciadas por improbidade administrativa, já sofriam com os impactos deixados por seus executivos e pessoas vinculadas à companhia. Isso fortalece o critério de que, mais correto do que proceder uma análise única do período de denúncia das sociedades empresárias, mostrou-se mais assertivo avaliar o comportamento das companhias desde o ano de 2014, início da Operação Lava Jato.

Quanto à recuperação judicial, a maior parte das sociedades empresárias não registraram pedido de RJ entre os anos da Lava Jato. Das 19 sociedades empresárias processadas, apenas 7 ingressaram em Recuperação Judicial, sendo que 6 entraram após o início da Operação Lava Jato. Entretanto, só duas delas entraram em recuperação judicial após denúncia por improbidade administrativa. São elas a Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A, e a Odebrecht S.A (Novonor S.A.). Ambas, entretanto, já vinham sofrendo os impactos da Lava Jato bem antes da improbidade administrativa, em razão da denúncia de pessoas vinculadas à companhia.

Por fim, não foi possível proceder com uma análise do preço das ações das companhias, pois todas as processadas eram de capital fechado. Mesmo assim, a pesquisa buscou analisar se sociedades empresárias relacionadas com as rés sofreram com a denúncia de improbidade, por meio da análise da ação CCRO3, do Grupo CCR S.A. O resultado de curtíssimo prazo demonstrou que a sociedade não sentiu o impacto vinculado ao nome de sua sócia, no entanto, nos meses seguintes, suas ações sofreram forte desvalorização e seu valor atual não retornou ao patamar de preço experimentado em 2019. Foi analisado também que a Mendes Júnior Engenharia S.A, que leva o nome da companhia Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., fora deslistada da bolsa em janeiro de 2020, por descumprimento de requisitos previstos no regulamento da bolsa, inclusive por deixar de pagar a taxa de anuidade de 2018 para a B3 (MENDES JUNIOR..., 2022).

Visualizou-se ainda, com a comparação entre o desempenho financeiro entre denunciadas na Operação Lava Jato e duas outras sociedades empresárias do setor de engenharia e construção, que a realidade vivenciada pelas companhias que figuraram como rés não foram as mesmas das sociedades empresárias que não tiveram qualquer menção na Operação Lava Jato: enquanto aquelas tiveram uma bruta redução em suas receitas e no quadro de funcionários, as sociedades empresárias do mesmo setor que não foram mencionadas na Lava Jato tiveram um bom desempenho financeiro no período, aumentando seu quadro de funcionários e, de modo geral, aumentando sua receita líquida. Mesmo assim, essas sociedades empresárias também

foram impactadas pela pandemia de Covid-19, e isso deve ser levado em consideração quando forem observados os dados das companhias nos anos de 2020 e 2021.

Era o que cumpria para o momento, SMJ.

DocuSigned by:  
GILSON S. S. JÚNIOR  
28EF7380AD81477...

**Gilson Oliveira da Silva Júnior**

Graduando em Administração pela Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP).

Graduando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

Rg 54.050.442-7

CPF 424.983.148-57

DocuSigned by:  
JULIO CESAR PAIM  
036CD9BC3BE3459...

**Julio Cesar Paim**

**Contador CRC 1SP220.166/O-4**

DocuSigned by:  
FABIANA MATTARAIA  
DB78F44E088F47A...

Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia

OAB/SP 257.631

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Marcela Schuch *et al.* **Panorama da Operação de Sociedades Empresárias de Engenharia e Construção após o Início da Pandemia da COVID-19 no Brasil.** 2021.

Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/228578>> . Acesso em: 27 out. 2022.

BONIN, Rodson. **Delta Engenharia Quita Dívida e Sai de Recuperação Judicial.**

RADAR, 2020. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/delta-engenharia-quita-divida-e-sai-de-recuperacao-judicial/#:~:text=Depois%20de%20quase%20quatro%20anos,de%20desvios%2C%20ningu%C3%A9m%20foi%20condenado>>. Acesso em: 27 out. 2022.

BRASIL. **Ministério Público Federal.** Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/justica-federal-condena-empiteira-e-executivos-ao-ressarcimento-de-mais-de-r-380-milhoes>>. Acesso em: 27 out. 2022a.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Decisão Judicial.** Número: 5001160-45.2017.4.03.6115. 2018. <<https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/decisao-lava-jato-sao-carlos>>. Acesso em: 27 out. 2022b.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Grandes Casos Lava-Jato.** Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-5/denuncia/arquivo>> Acesso em: 27 out. 2022c.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201902033990&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos>>. Acesso em: 27 out. 2022c.

BRASIL. **Ação nº. 5014974-04.2019.4.03.6100**, em trâmite perante a 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Disponível em: <<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 23 nov. 2022d.

DIÁRIO Oficial Empresarial. Disponível em: <[www.impresaoficial.com.br](http://www.impresaoficial.com.br)>. Acesso em: 01 nov. 2022.

EL PAIS. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/politica/1513699812\\_895391.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/politica/1513699812_895391.html)>. Acesso em: 27 out. 2022a.

EL PAIS. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/07/politica/1570480512\\_088368.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/07/politica/1570480512_088368.html)>. Acesso em: 27 out. 2022b.

GALVÃO Engenharia S.A. Disponível em: <<https://www.galvao.com/>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

HIRATA, Taís. Odebrecht Muda de Nome e Passa a se Chamar Novonor. **Valor.** São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/sociedades-empresarias/noticia/2020/12/18/odebrecht-muda-de-nome-e-passa-a-se-chamar-novonor.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2022.

JUSTIÇA Nega Pedido de Falência da Odebrecht Feito Pela Caixa. **G1**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/05/justica-nega-pedido-de-falencia-da-odebrecht-feito-pela-caixa.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2022.

KADANUS, Kelli. Belo Monte Movimentou Pelo Menos R\$ 140 Milhões em Propina, Diz Lava Jato. **Gazeta do Povo**, 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/belo-monte-movimentou-pelo-menos-r-140-milhoes-em-propina-diz-lava-jato-5yyri1ntd gamk6uv7umajqt/>>. Acesso em: 27 out. 2022.

MAIORES EMPRESAS. As campeãs em 26 setores e os destaques em 5 regiões. Disponível em: <[https://especial.valor.com.br/valor1000/2021/ranking-1000maiores/Constru%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_Engenharia](https://especial.valor.com.br/valor1000/2021/ranking-1000maiores/Constru%C3%A7%C3%A3o_e_Engenharia)>. Acesso em: 27 out. 2022.

MENDES JÚNIOR. Será Deslistada Pela B3; não haverá OPA para saída dos papéis. **Estadão Conteúdo**, 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/mendes-junior-sera-deslistada-pela-b3-nao-havera-opa-para-saida-dos-papeis/>>. Acesso em: 27 out. 2022.

OAS Sai da Recuperação Judicial Após Quase 5 Anos. **G1**, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/04/oas-sai-da-recuperacao-judicial-apos-quase-5-anos.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2022.

ODEBRECHT S.A. Disponível em: <<https://novonor.com/>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

OLIVON, Beatriz; BACELO, Joice. **Credores Pedem Falência da OAS**. 2021. Disponível em: <<https://valor.globo.com/legislacao/valor-juridico/post/2021/10/credores-pedem-falencia-da-oas.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2022.

QUEIROZ GALVÃO S.A. Disponível em: <<https://grupoqueirozgalvao.com.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

SERVENG CIVILSAN S.A. Disponível em: <<http://www.gruposerveng.com.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

TREVISAN, Karina. **4 Anos Após se Ver Envolvida na Lava Jato, Odebrecht Perdeu Cerca de 80% do Quadro de Funcionários**. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/17/4-anos-apos-se-ver-envolvida-nas-denuncias-da-lava-jato-odebrecht-perdeu-cerca-de-80percent-do-quadro-de-funcionarios.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2022.

## APÊNDICE 2<sup>79</sup>

### ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A. EM FUNÇÃO DOS DESDOBRAMENTOS DE SEU ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

#### 1 INTRODUÇÃO

A companhia AEGEA Saneamento e Participações S.A. celebrou, no ano de 2015, contrato para obras de infraestrutura (G1 GLOBO, 2023)<sup>80</sup> com o Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (Daerp). Sobre o contrato (Contrato n. 50/2015), de interesse de R\$ 68.497.128,10, constataram-se irregularidades, que implicaram em três ações de responsabilização por ato de improbidade administrativa contra a companhia (Processo n. 1024525-44.2015.8.26.0506, Processo n. 1009487- 21.2017.8.26.0506, e Processo n. 1007708-60.2019.8.26.0506).

Em 2019, frente às ações de responsabilização pelo ato de improbidade administrativa, a companhia firmou um instrumento de não persecução cível junto ao Daerp, ressarcindo a este o valor de R\$ 40.000.000,00, a título de multa e indenização pelos prejuízos enfrentados pelo Departamento.

Destes fatos, originam-se as perguntas: a ação por improbidade administrativa imputada à companhia levou a prejuízos financeiros? O acordo de não persecução civil foi importante para que a companhia retomasse sua credibilidade nacional?

Este apêndice visa a identificar e solucionar tais dúvidas, no intuito de avaliar os impactos do ato de improbidade administrativa para a companhia AEGEA Saneamento e Participações S.A.

---

<sup>79</sup> Registrado sob o n. DocuSign Envelope ID: 3C31FCD9-09AB-4578-817D-673E8386303B

<sup>80</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2020/10/29/acusada-de-fraude-em-contrato-aegea-firma-acordo-milionario-para-ressarcir-daerp-e-prefeitura-de-ribeirao-preto.ghtml>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

## 2 METODOLOGIA

Os resultados apresentados neste apêndice são frutos das demonstrações contábeis anuais da empresa AEGEA Saneamento e Participações S.A., e podem ser encontradas no site de relação com os investidores da companhia, na aba *central de resultados* (AEGEA, 2023)<sup>81</sup>. Nele, são encontradas as demonstrações financeiras dos exercícios de 2011 a 2022 – embora ainda não haja a demonstração financeira referente ao quarto trimestre de 2022.

Foram estudadas as demonstrações referentes aos exercícios de 2011 a 2021 (material disponível no site), atentando-se às seguintes informações: Receita de Vendas de Bens e/ou Serviços; Custo dos Bens e/ou Serviços Vendidos; Resultado Bruto; Lucro/Prejuízo do Exercício; Obrigações Sociais e Trabalhistas; e Obrigações Fiscais. O motivo era verificar se: 1 – a empresa deixou de vender e lucrar em razão do ato de improbidade; 2 – a companhia demitiu funcionários e colaboradores em razão do ato de improbidade; 3 – a companhia arrecadou menos tributos em razão do ato de improbidade.

As contas Receita de Vendas de Bens e/ou Serviços; Custo dos Bens e/ou Serviços Vendidos; Resultado Bruto, e Lucro/Prejuízo do Exercício foram extraídas da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), enquanto as contas Obrigações Sociais e Trabalhistas e Obrigações Fiscais foram extraídas do Balanço Patrimonial. Para a análise, foram usadas as Demonstrações Financeiras Consolidadas.

O Excel foi a ferramenta utilizada para elaborar os gráficos das informações descritas. O *software* proporcionou a comparação entre as informações financeiras dos diferentes exercícios, possibilitando avaliar o impacto de cada evento para a sociedade. Em termos gerais, foi possível observar como a companhia estava antes e depois da celebração do contrato com o Daerp (2015), o que ocorreu após a primeira ação por improbidade administrativa (2015), e como as contas da sociedade se comportaram após acordo de não persecução civil (2019).

---

<sup>81</sup> Disponível em: <<https://ri.aegea.com.br/informacoes-aos-investidores/central-de-resultados/>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

### 3 RESULTADOS

Em princípio, cabe visualizar o gráfico de Receita X Custo da AEGEA Saneamento e Participações S.A., em que a barra verde corresponde à Receita de Vendas e Serviços da companhia, e a barra vermelha, ao Custo dos Bens e/ou Serviços Vendidos:

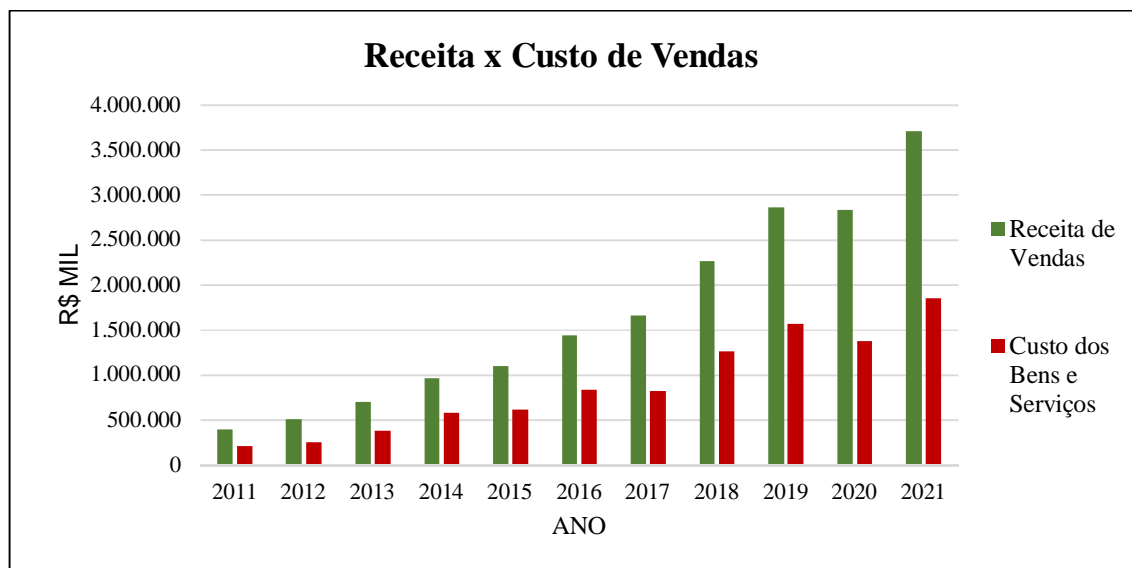


Figura 1: Receita líquida/custo da AEGEA Saneamento e Participações S.A  
Fonte: Elaboração Própria, 2022.

O gráfico Receita X Custo mostra que, ao longo do tempo, a companhia ampliou sua Receita de Vendas. O crescimento da receita só não foi esperado no ano de 2020, em que a empresa teve uma taxa de retração de -1,098% na receita, em comparação ao ano anterior. Entretanto, mesmo no ano de 2020, quando comparado ao ano de 2019, o resultado bruto do período foi acompanhado de crescimento, tendo em vista que o custo dos produtos e/ou serviços vendidos foi menor naquele ano. De 2011 a 2021, a receita cresceu cerca de 823,73%.

Olhando para o gráfico anterior, não é possível tirar qualquer conclusão sobre a relação entre a situação financeira da AEGEA e sua denúncia por improbidade administrativa. Portanto, deve-se olhar diretamente para o Lucro Líquido do Exercício:

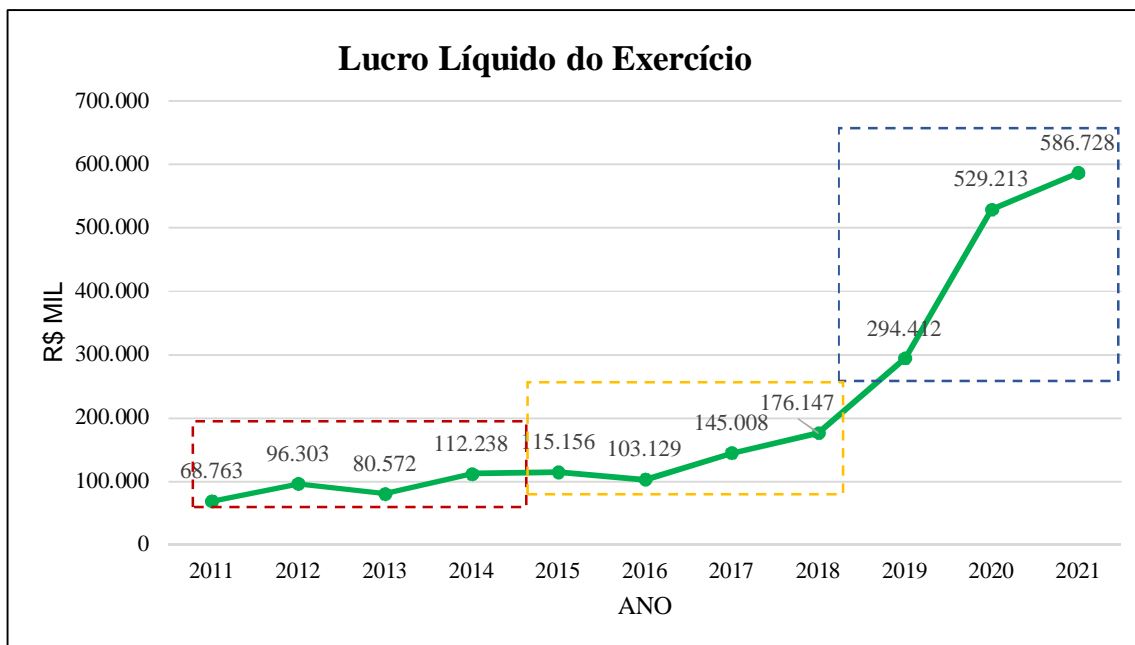


Figura 2: Lucro líquido do exercício AEGEA Saneamento e Participações S.A.

Fonte: Elaboração Própria, 2022

Para facilitar na visualização, o gráfico do Lucro Líquido do Exercício foi tracejado em três períodos distintos. Primeiro, entre 2011 e 2014 (tracejado vermelho), compreende o período anterior à primeira ação de improbidade administrativa; isso significa que, até este momento, a companhia não possuía qualquer ação de improbidade relacionada ao seu nome. Segundo, entre 2015 e 2018 (tracejado amarelo), o período entre a ação de improbidade e o acordo de não persecução civil. Por fim, entre 2019 e 2021 (tracejado azul), o período após o acordo de não persecução civil.

É importante reconhecer, em primeiro lugar, que a companhia lucrou em todos os períodos analisados. Entretanto, como há de se ver, em alguns períodos, a taxa de crescimento foi negativa (o que significa que houve retração). Em outros períodos, como em 2019 e 2020, a taxa de crescimento esteve bem acima da média.

A taxa média de crescimento do lucro líquido (calculada pela média aritmética simples das taxas de crescimento anuais) indica que, em média, a empresa teve um crescimento de aproximadamente 27,50% ao ano.

Em 2012, a empresa teve um crescimento de 40,05% em seu lucro líquido, em comparação ao ano anterior. Por outro lado, em 2013, a companhia teve uma retração de -16,33% em seu lucro líquido, quando comparada ao ano anterior, e, em 2014, um crescimento

de 39,30%. Isso implica que, entre 2011 e 2014 (anos anteriores à ação de improbidade administrativa), a sociedade cresceu aproximadamente 21,01% ao ano.

Em 2015, a AEGEA teve um crescimento de 2,60% em seu lucro líquido, quando comparada ao ano anterior; em 2016, uma retração de -10,44%; em 2017, um crescimento de 40,61%; e, em 2018, um crescimento de 21,47%. Isso significa que, entre o momento em que foi citada em ação de improbidade até o acordo de não persecução civil (de 2015 a 2018), a empresa teve um crescimento em seu lucro líquido de, em média, 13,56% ao ano, nesse período.

Em 2019, a empresa teve um crescimento de 67,14% em seu lucro líquido, quando comparada ao ano anterior. Em 2020, esse crescimento foi de 79,75%, e, em 2021, de 10,87%. Isso mostra que, após assinar o acordo de não persecução cível, houve um crescimento em seu lucro líquido, no período, de, em média, 52,59% ao ano.

Como esperado, o menor crescimento está no período em que é citada em ato de improbidade administrativa (de 2015 a 2018). Da mesma forma, o maior crescimento está no período posterior ao acordo de não persecução civil (de 2019 a 2021). Entretanto, as diferenças são sutis; e não é possível afirmar que a citação em ato de improbidade ou a descoberta de irregularidades em contrato tenha sido o motivo pelo qual a companhia vivenciou o menor crescimento de seu lucro líquido entre 2015 e 2018. De qualquer forma, o crescimento experienciado logo após firmar o acordo de não persecução civil (sobretudo em 2019), é significativo, o que implica dizer que, embora não determinante, o acordo de não persecução civil pode ter sido importante para reafirmar a credibilidade e o compromisso ético da companhia.

O gráfico seguinte mostra a conta Obrigações Sociais e Trabalhistas de cada período, localizada no Balanço Patrimonial Passivo da companhia.

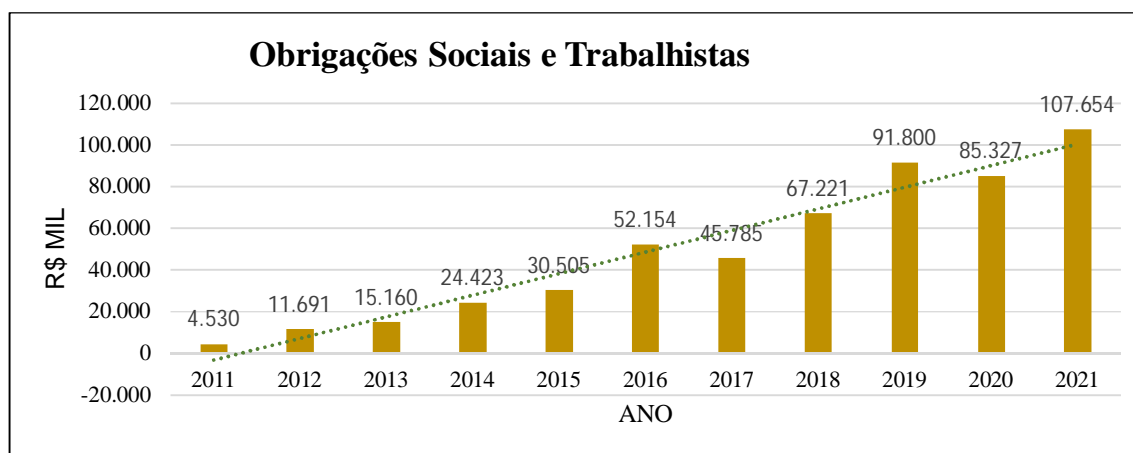


Figura 3: Obrigações sociais e trabalhistas AEGEA Saneamento e Participações S.A.

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

O gráfico de Obrigações Sociais e Trabalhistas mostra que a sociedade só aumentou sua conta Obrigações Trabalhistas ao longo do tempo, com exceção dos anos de 2017 e 2020, em que houve diminuição desses valores. De qualquer forma, não parece haver qualquer relação entre a diminuição das obrigações trabalhistas e o processo por improbidade administrativa. O fato é que, de 2011 a 2021, a conta Obrigações trabalhistas e Sociais aumentou consideravelmente, indicando que a empresa fez crescer seu quadro de funcionários.

O último gráfico mostra a conta Obrigações Fiscais, localizada no Balanço Patrimonial Passivo da companhia.

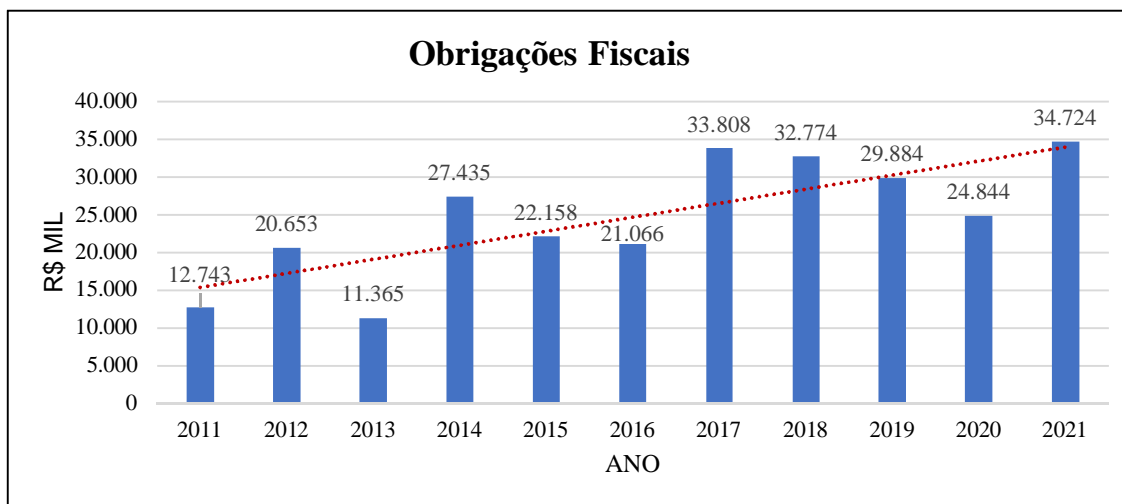


Figura 4: Obrigações fiscais AEGEA Saneamento e Participações S.A.

Fonte: Elaboração Própria, 2022.

O gráfico de Obrigações Fiscais mostra que, de 2011 a 2021, a companhia quase triplicou o recolhimento de tributos. As obrigações fiscais, em geral, acompanharam o aumento da receita da companhia. Entretanto, no ano de 2013, reduziu seu recolhimento de tributos, em comparação ao ano anterior. O mesmo aconteceu nos anos de 2015, 2016, 2019 e 2020.

Não é possível associar o aumento ou diminuição das Obrigações Fiscais ao ato de improbidade administrativa. Isso porque não houve um período especial em que o recolhimento de tributos sofrera reduções. Antes do ato de improbidade administrativa, entre 2011 e 2014, a empresa teve uma queda nas obrigações fiscais no ano de 2013. O mesmo ocorreu depois do ato de improbidade, em 2015 e 2016, e depois do acordo de não persecução civil, em 2019 e 2020. Portanto, tendo em vista que a redução das obrigações ocorreu tanto antes quanto depois da improbidade, não é possível relacioná-la ao ato.

## 4 CONCLUSÃO

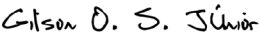
De todas as contas analisadas, a que foi mais evidente em relacionar o ato de improbidade às demonstrações financeiras foi a do Lucro do Exercício. A análise demonstrou que o período em que a empresa teve o menor crescimento em seu lucro líquido foi o período em que estava sendo processada por improbidade administrativa. Mostrou também que o período de maior crescimento veio justamente após o acordo de não persecução civil, em 2019 e 2020, em que a sociedade teve, respectivamente, um crescimento de 67,14% e 79,75%.

O ato de improbidade administrativa praticado pela AEGEA Saneamento e Participações S.A. não teve grande repercussão nacional, como ocorrera com companhias enquadradas na Operação Lava Jato. A AEGEA Saneamento e Participações S.A., acusada de fraudar contratos firmados com o Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto (Daerp), por meio da Operação Sevandija, teve seu nome prejudicado sobretudo na região de Ribeirão Preto. Entretanto, o ato de improbidade ocorrido na região não pareceu ter tanta influência com as contas da companhia.

Isso pode indicar que a repercussão midiática importa bem mais do que o próprio crime de improbidade administrativa para a situação financeira das sociedades acusadas. Enquanto as companhias citadas na Operação Lava Jato, como a Odebrecht, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, tiveram muito mais prejuízos financeiros pelo alcance midiático dado aos seus atos de improbidade, a AEGEA Saneamento e Participações S.A., por ter cometido o ato à luz da Operação Sevandija, de menor repercussão por ser de alcance regional, não contou com os mesmos problemas.

De qualquer forma, a sociedade parece ter sentido, embora em menor grau, que a credibilidade e o compromisso ético são de grande relevância para afirmar sua relação com os sócios e credores. Tanto é que, depois de efetivar o acordo de não persecução civil, a sociedade teve maior taxa de crescimento do lucro líquido.

Era o que cumpria para o momento, SMJ.

DocuSigned by:  
  
28EF7380AD81477...

**Gilson Oliveira da Silva Júnior**

Graduando em Administração pela Universidade de São Paulo (FEA-RP/USP). Graduando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

Rg 54.050.442-7

CPF 424.983.148-57

DocuSigned by:  
*JULIO CESAR PAIM*  
036CD9BC3BE3459...

**Julio Cesar Paim**  
**Contador CRC 1SP220.166/O-4**

DocuSigned by:  
*FABIANA MATTARAIA*  
DB78F44E088F47A...

**Fabiana de Paula Lima Isaac Mattaraia**  
**OAB/SP 257.631**

## REFERÊNCIAS

G1 GLOBO. Acusada de fraude em contrato, Aegea firma acordo milionário para ressarcir Daerp e Prefeitura de Ribeirão Preto, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2020/10/29/acusada-de-fraude-em-contrato-aegea-firma-acordo-milionario-para-ressarcir-daerp-e-prefeitura-de-ribeirao-preto.ghtml>>. Acesso em: 28 jan. de 2023.

AEGEA. Informação aos Investidores – Central de Resultados. Disponível em: <<https://ri.aegea.com.br/informacoes-aos-investidores/central-de-resultados/>>. Acesso em: 28 jan. 2023.

## ANEXO 1



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO** fls. 8364  
 Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
 CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

**TERMO DE ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** ("MPSP"), com sede na Rua Riachuelo nº 115, São Paulo/SP, representado pelos Promotores de Justiça infra-assinados, lotados na Promotoria Cível de Ribeirão Preto, situada na Rua Otto Benz n. 1070, Ribeirão Preto/SP, CEP nº 14.096-580, o **DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO** ("DAERP"), pessoa jurídica de direito público, autarquia criada pela Lei Municipal 2.236/69 e inscrita no CNPJ/ME sob o nº 56.022.858/0001-01, com endereço na rua Amador Bueno nº 22, Ribeirão Preto/SP, CEP nº 14.010-070, representado neste ato por Afonso Reis Duarte, CPF nº 834.218.078-68, seu Diretor Superintendente, e por Lourenço Porfírio Belutti Junior, assessor jurídico, inscrito na OAB/SP sob o nº 114.820, e o **MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO**, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/ME sob o nº 56.024.581/0001-56, representado neste ato por quem e na forma de direito, de um lado, e **AEGEA ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA.**, sociedade empresária inscrita no CNPJ/ME sob o nº 12.991.632/0001-43, com sede na Rua General Osório nº 711, na cidade de Santa Barbara D'Oeste/SP, CEP nº 13.450-02, por meio de seu advogado que este subscreve (procuração anexa), na qualidade de responsável pelos pagamentos pactuados neste Termo de Acordo, doravante denominada "COMPROMISSÁRIA", **AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A.**, sociedade empresária inscrita no CNPJ/ME sob o nº 08.827.501/0001-58, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, 1.663, 1º andar, Bairro Jardim Paulistano, na cidade de São Paulo/SP, CEP nº 01452-001, por meio de seu advogado que este subscreve (procuração anexa), na qualidade de garantidora de todos os pagamentos fixados em sede deste Termo de Acordo, doravante "PRIMEIRA INTERVENIENTE GARANTIDORA", **AEGEA DESENVOLVIMENTO S.A.**, sociedade empresária inscrita no CNPJ/ME sob o nº 08.827.501/0001-58, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima nº 1.663, 1º andar, sala 11, Bairro Jardim Paulistano, São Paulo/SP, CEP nº 01452-001, por meio de seu advogado que este subscreve (procuração anexa), também na qualidade de garantidora



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8365

de todos os pagamentos fixados em sede deste Termo de Acordo (“SEGUNDA INTERVENIENTE GARANTIDORA”, e, quando em conjunto com a PRIMEIRA INTERVENIENTE GARANTIDORA, “INTERVENIENTES GARANTIDORAS”), e os “INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES”, elencados e qualificados no **Anexo 1** deste Termo de Acordo, os quais aderem e assinam este acordo para efeitos de direitos e obrigações,

**considerando** os arts. 37, §4º, e 129, I, da Constituição Federal de 1988, o art. 1º, V, da Lei 7.347/1985, os arts. 3º, 9º, 10, 11, 12 e 17, §1º, da Lei Federal 8.429/1992, alterada pela Lei 13.964/2019, o art. 37 da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção - Convenção de Mérida (Decreto Federal 5.687/2006), o art. 3º, §§2º e 3º e o art. 725, VIII, do Código de Processo Civil de 2015, a Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e, notadamente, os princípios de composição consensual previstos no art. 2º e o art. 36 §4º da Lei 13.140/2015, segundo o qual “nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator” (g.n.);

**considerando** as decisões de homologação de outros termos de autocomposição proferidas nos autos dos processos das ações civis de improbidade administrativa nº 1061854.23.2017.8.26.0053 (3ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo), nº 1061823-03.2017.8.26.0053 (9ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo), nº1062184-20.2017.8.26.0053 (13ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo) e nº 1062179-95.2017.8.26.0053 (15ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo), bem como nos autos do pedido de homologação nº 1010007-11.2019.8.26.0053 (14ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo) e do Agravo de instrumento nº 2216000-33.2018.8.26.0000, da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo);

**considerando** o disposto na Resolução nº 1.193/2020-CPJ, do MPSP;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8366

**considerando** a ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa nº 1009487-21.2017.8.26.0506 e a ação civil pública nº 1024525-44.2015.8.26.0506, ambas propostas pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO;

**considerando** a ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa nº 1007708-60.2019.8.26.0506, proposta pelo DAERP, e dos processos administrativos nºs 04.2016.028480-8 e 2019.023736-4, na Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto;

**considerando** a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível expressamente prevista expressamente no artigo 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92;

**considerando** a orientação do Conselho Superior do Ministério Público fixada a partir do julgamento da promoção de arquivamento do Inquérito Civil nº 14.0555.0000113/2014-4, que reafirmou a possibilidade de composição em tema de improbidade administrativa;

**considerando** que a COMPROMISSÁRIA assume o compromisso pelo ressarcimento financeiro em relação aos fatos objeto deste acordo e que as INTERVENIENTES GARANTIDORAS comparecem neste Termo de Acordo única e exclusivamente para garantir financeiramente as obrigações da COMPROMISSÁRIA nos termos aqui descritos;

celebram este Termo de Acordo de Não Persecução Cível (“Termo de Acordo”), mediante as seguintes condições:

## **1 - OBJETO**

**1.1.** O presente Termo de Acordo destina-se à resolução consensual do tema atinente ao compromisso financeiro da COMPROMISSÁRIA, todas as suas controladas diretas e indiretas, controladoras diretas e indiretas, afiliadas, coligadas, incluindo, sem se limitar as INTERVENIENTES GARANTIDORAS e suas controladas diretas e indiretas, controladoras diretas e indiretas, afiliadas, coligadas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8367

("GRUPO") e à responsabilização personalíssima dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, pela prática das irregularidades relacionadas ao contrato firmado com a autarquia municipal DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO - DAERP (Contrato nº 50/2015, decorrente da Concorrência nº 01/2014, promovida pelo DAERP), sobretudo as que possam caracterizar atos de improbidade administrativa, irregularidades em licitações ou contratos administrativos, fraude à licitação e outros atos considerados lesivos à Administração Pública (Lei 8.429/1992, Lei 8.666/1993, Lei 12.846/2013, Lei 7.347/1985 etc.).

**1.2.** O presente Termo de Acordo abrange tão somente a COMPROMISSÁRIA, e a potencial conduta dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, na qualidade de presentantes da COMPROMISSÁRIA, com exclusão expressa de todas as demais pessoas naturais e jurídicas mencionadas nas ações propostas pelo MPSP ou pessoas jurídicas prejudicadas, sendo que esta assume a responsabilidade financeira por todas as demais sociedades empresárias do GRUPO, seus respectivos acionistas, administradores, ex-administradores, empregados, ex-empregados e INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, estando expressamente excluídas quaisquer outras pessoas jurídicas e pessoas físicas, inclusive agentes políticos ou ex-agentes políticos.

**1.3.** Caso sejam identificados pelo MPSP, após a entrega de documentos e oitivas:

**A)** prejuízos ao Erário ou atos ilícitos praticados por presentantes, acionistas, colaboradores, empregados ou ex-empregados da COMPROMISSÁRIA, em razão de comprovada omissão, sonegação ou inveracidade dolosas quanto a informações relevantes com relação aos fatos declarados no item 1.1 *supra*, o presente acordo considerar-se-á rescindido de pleno direito pelo MPSP em relação à COMPROMISSÁRIA, independentemente de intervenção judicial, mantendo-se plenamente válido em relação aos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES;

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8368

**B)** prejuízos ao Erário ou atos ilícitos praticados pelos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, em razão de comprovada omissão, sonegação ou inveracidade dolosas quanto a informações relevantes com relação aos fatos declarados no item 1.1 *supra*, o presente acordo considerar-se-á rescindido de pleno direito pelo MPSP em relação ao indivíduo que der causa, condicionada à homologação judicial da rescisão, mantendo-se este Termo de Acordo plenamente válido em relação às demais partes signatárias;

**C)** prejuízos ao Erário ou atos ilícitos praticados por presentantes, colaboradores, empregados ou ex-empregados, fornecedores ou ex-fornecedores da COMPROMISSÁRIA, em razão de documentos desconhecidos pela COMPROMISSÁRIA ou demais empresas do GRUPO, quanto aos fatos declarados no item 1.1 *supra*, o MPSP convocará a COMPROMISSÁRIA para discussão de eventual aditamento ou elaboração de novo acordo de não persecução cível.

**1.4.** Caso sejam apurados, nas investigações internas, atos ilícitos praticados por presentantes, colaboradores, empregados ou ex-empregados, fornecedores ou ex-fornecedores da COMPROMISSÁRIA que ainda não tenham sido relatados, relativos às irregularidades que constituem o objeto do presente acordo, a COMPROMISSÁRIA compromete-se a, prontamente, informar o seu teor ao MPSP, para fins de, em sendo o caso, aditamento.

**1.5.** O objeto do presente acordo de não persecução cível será detalhado em termos de declarações dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES e dos presentantes, administradores, ex-administradores, colaboradores, empregados ou ex-empregados da COMPROMISSÁRIA, bem como mediante documentos que serão entregues pelos referidos depoentes, até o encerramento das investigações ou dos processos judiciais decorrentes.

**1.6.** Observados os itens 1.3 "A" e 1.3 "B" deste Termo de Acordo, eventual rescisão ou anulação do presente Termo de Acordo, por culpa da COMPROMISSÁRIA ou dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, que será sempre precedida de apuração específica pelo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8369

MPSP, assegurado o direito de defesa, não implica nulidade ou irregularidade da prova produzida e nem obrigação de sua retirada ou exclusão dos autos dos procedimentos investigatórios ou dos processos judiciais civis e criminais.

**2 - CONDIÇÕES DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL**

**2.1.** Mediante este Termo de Acordo, a COMPROMISSÁRIA se obriga a:

**A)** Reconhecer seu compromisso pelo ressarcimento financeiro quanto aos atos e fatos descritos no **Anexo 2 - Termo de Confissão** deste Termo de Acordo (e corroborados pelos documentos apresentados no **Anexo 3**) praticados pelos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, e esclarecer, por meio dos seus presentantes, colaboradores e empregados e, quando a eles tiver acesso, ex-presentantes e ex-empregados, espontaneamente ou quando notificados, todos os atos ilícitos abarcados pelo item 1.1, fornecendo informações e evidências que estejam ao seu alcance, bem como indicando provas potencialmente passíveis de obtenção pelo MPSP, notadamente para: I) identificação dos autores, coautores, partícipes e testemunhas dos fatos; II) revelação de eventual estrutura hierárquica ou divisão de tarefas dos envolvidos; III) recuperação dos valores pagos ilegalmente a qualquer título aos investigados.

**B)** Instar seus presentantes, colaboradores, empregados e, quando a eles tiver acesso, ex-presentantes e ex-empregados a falarem a verdade incondicionalmente em todos os procedimentos investigatórios e processos judiciais, nacionais ou estrangeiros, relativos ao objeto supramencionado, especialmente em depoimentos formais, que serão reduzidos a termo e gravados em vídeo ou áudio.

**C)** Cooperar, espontaneamente ou sempre que solicitado, mediante o comparecimento pessoal de seus presentantes, colaboradores, empregados ou, quando a eles tiver acesso, e desde que com a sua

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP fls. 8370  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

concordância, ex-presentantes e ex-empregados, sob suas expensas, às sedes do MPSP, do Poder Judiciário, da Polícia, dos Tribunais de Contas ou de qualquer órgão oficial nacional que esteja tratando do objeto supramencionado, desde que respeitadas integralmente as proteções estabelecidas no presente Termo de Acordo.

**D)** Arcar exclusivamente com todas as despesas sempre que a COMPROMISSÁRIA ou seus administradores ou acionistas forem solicitados a comparecer pelas autoridades mencionadas, mediante prévia e escrita intimação, a qualquer ato, procedimento ou processo judicial ou extrajudicial, nos termos da cláusula anterior, devendo se abster de aplicar sanções trabalhistas ou disciplinares, em razão da sua colaboração, àqueles que colaboraram ou aos que vierem a colaborar, renunciando ao direito de propor ação de responsabilização civil ou de regresso por eventuais danos causados em virtude dos fatos relatados ou de outros atos lesivos, exceto se houver comprovada má-fé, verificada através da narrativa de fatos inverídicos desprovidos de comprovação, ou sonegação de informações, adulteração ou destruição de provas.

**E)** Entregar cópias fiéis de todos os documentos físicos ou digitais, inclusive eventuais vídeos, gravações de áudio, comunicações telemáticas, fotografias, extratos e outros papéis bancários ou fiscais, senhas de acesso e quaisquer elementos de prova relacionados ao objeto dos procedimentos investigatórios e processos judiciais decorrentes do presente Termo de Acordo que estejam a seu alcance.

**F)** Não impugnar, por qualquer meio, o presente Termo de Acordo em quaisquer procedimentos ou processos judiciais, salvo por fato superveniente à homologação judicial.

**G)** Indicar, sempre que for solicitado, o endereço completo, inclusive eletrônico, dos seus presentantes, colaboradores, empregados e, quando a eles tiver acesso, ex-presentantes e ex-



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8371

empregados, bem como de seus advogados, nos autos dos procedimentos ou processos judiciais decorrentes deste Termo de Acordo.

**H)** Demonstrar mediante documentos hábeis, após a homologação judicial, que aprimorou e permanece aprimorando o seu sistema de controle interno, em especial equipe de *compliance* e de governança corporativa, para evitar novas ilegalidades.

**I)** Pagar o valor de **R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais)** ao DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO – DAERP a título de multa e ressarcimento integral pelos prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais suportados em razão dos atos ilícitos integrantes deste acordo, estabelecido conforme memória de cálculo anexada ao presente Termo de Acordo – **Anexo 4**, observadas as disposições das leis nº 12.846/13 e nº 8.429/92, bem como da Resolução nº 1.193/2020-CPJ, do MPSP.

**J)** Dar quitação integral ao DAERP de notas fiscais empenhadas e liquidadas, decorrentes de medições na Concorrência nº 01/2014, contrato no Contrato nº 50/2015, contabilizadas na autarquia;

**K)** Entregar ao DAERP, que retirará no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da homologação judicial deste acordo, o estoque de materiais (tubos e outros) que se encontra em depósito a “céu aberto” à Avenida Brasil nº 885, na cidade de Ribeirão Preto/SP, que faria parte da execução dos serviços e obras do Contrato nº 50/2015;

**L)** Indicar sempre que for solicitado, o endereço completo, inclusive eletrônico, dos seus presentantes ou advogados, nos autos dos procedimentos ou processos judiciais decorrentes deste termo.

**M)** Arcar com todas as custas, despesas processuais e honorários advocatícios ainda não pagos, devidos em razão da sua representação judicial, ou de outras empresas do GRUPO, em



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8372

demandas que versem sobre os fatos objeto do presente Termo de Acordo, de modo a isentar o MPSP, o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO e o DAERP de todo e qualquer pagamento pendente decorrente da judicialização da matéria, não se aplicando verbas sucumbenciais em razão do presente acordo.

**N)** Declarar ciência que o valor fixado no presente instrumento se refere exclusivamente à quitação de responsabilidades discutidas nos processos judiciais e administrativos aqui mencionados, vedada a possibilidade de sua utilização para compensação, abatimento ou integração de indenizações discutidas com outras entidades públicas ou com o próprio Ministério Público do Estado de São Paulo, em sede de eventuais tratativas referentes a outras instâncias de responsabilização, ainda que em razão dos mesmos fatos.

**2.2.** Mediante este Termo de Acordo, as INTERVENIENTES GARANTIDORAS se obrigam a assumir a condição de fiadoras em relação a todas as obrigações financeiras assumidas pela COMPROMISSÁRIA, nos termos do artigo 818 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, inclusive de modo a garantir o pagamento dos valores previstos no Item 2.1 "I".

**2.3.** Mediante este Termo de Acordo, os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES se obrigam a:

**A)** Reconhecer sua responsabilidade, inclusive em juízo, e esclarecer, espontaneamente ou quando notificados, todos os atos ilícitos abarcados pelo item 1.1, fornecendo informações e evidências que estejam ao seu alcance, bem como indicando provas potencialmente passíveis de obtenção pelo MPSP, notadamente para: I) identificação dos autores, coautores, partícipes e testemunhas dos fatos; II) revelação de eventual estrutura hierárquica ou divisão de tarefas dos envolvidos; III) recuperação dos valores pagos ilegalmente a qualquer título aos investigados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8373

**B)** Cooperar, espontaneamente ou sempre que solicitado, mediante o comparecimento pessoal, sob as expensas da **COMPROMISSÁRIA**, às sedes do MPSP, do Poder Judiciário, da Polícia, dos Tribunais de Contas ou de qualquer órgão oficial nacional que esteja tratando do objeto supramencionado, desde que respeitadas integralmente as proteções estabelecidas no presente Termo de Acordo.

**C)** Entregar cópias fiéis de todos os documentos físicos ou digitais, inclusive eventuais vídeos, gravações de áudio, comunicações telemáticas, fotografias, e quaisquer elementos de prova relacionados ao objeto dos procedimentos investigatórios e processos judiciais decorrentes do presente Termo que estejam a seu alcance, mediante solicitação.

**D)** Não impugnar, por qualquer meio, o presente Termo de Acordo em quaisquer procedimentos ou processos judiciais, salvo por fato superveniente à homologação judicial.

**E)** Indicar sempre que for solicitado, o endereço completo, inclusive eletrônico, dos seus representantes ou advogados, nos autos dos procedimentos ou processos judiciais decorrentes deste acordo.

**F)** Arcar com todas as custas, despesas processuais e honorários advocatícios devidos em razão da sua representação individual em demandas que versem sobre os fatos objeto do presente Termo de Acordo, de modo a isentar o MPSP, O DAERP e a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto de todo e qualquer pagamento decorrente da judicialização da matéria.

**2.4.** Mediante este Termo de Acordo, o MPSP se obriga a:

**A)** Nos processos das ações civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ações civis públicas (Lei 7.347/1985 e Lei 12.846/2013) ou de outras ações civis, em curso ou que vierem a ser propostas em razão do objeto deste Termo de Acordo, requerer

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8374

a exclusão da COMPROMISSÁRIA, das INTERVENIENTES GARANTIDORAS, DOS INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, assim como de administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados das empresas do GRUPO do polo passivo da relação processual, imediatamente após o trânsito em julgado da decisão ou sentença de homologação do presente acordo de não persecução cível, dando, com relação a estas partes, por encerradas as lides, bem como concordar com a reversão de bloqueios e indisponibilidade de bens em relação às referidas pessoas físicas e jurídicas, de forma a liberar seus patrimônios desses gravames, e, caso prestadas garantias securitárias, liberá-las, permitindo o encerramento dos respectivos contratos de seguro, especialmente, mas não apenas, nos casos abaixo elencados:

i) O bloqueio de R\$ 25.000.000,00 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1024525-44.2015.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP, o qual foi substituído por seguro garantia em razão do decidido nos autos do Agravo de Instrumento nº 2172561-69.2018.8.26.0000;

ii) O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

iii) O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE RADAMÉS ANDRADE CASSEB nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

iv) O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE LEANDRO MARIN RAMOS nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8375

perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

v) O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE JORGE CARLOS AMIN nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

vi) O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE JORGE CARLOS AMIN nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

vii) O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP; e

viii) O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação à PRIMEIRA INTERVENIENTE GARANTIDORA nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP, cuja substituição por seguro-garantia foi deferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 2284555-68.2019.8.26.0000.

**B)** Sem prejuízo da previsão do subitem "A" supra, não propor outras ações de natureza cível que tenham por fundamento o objeto deste Termo de Acordo contra os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA, as INTERVENIENTES GARANTIDORAS, empresas do GRUPO, administradores, ex-administradores, representantes, ex-representantes, empregados e ex-empregados envolvidos ou não nos fatos, dando por concluída a apuração frente a estas partes, enquanto cumpridas integralmente as cláusulas estabelecidas neste Termo.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8376

**C)** Não demandar, no que concerne ao objeto deste Termo de Acordo, os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA, as INVERVENIENTES GARANTIDORAS, empresas do GRUPO, administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados envolvidos ou não ou apoiar ações civis de terceiros, quanto ao pagamento de outros valores ou a aplicação de outras cominações previstas em diplomas que tratem da tutela da Administração Pública (Lei 8.429/1992, Lei 8.666/1993, Lei 12.846/2013, Lei 7.347/1985 etc.), incluindo a declaração de inidoneidade ou outras sanções que impeçam a regular contratação futura da COMPROMISSÁRIA ou das empresas do GRUPO com órgãos e entidades do Poder Público, exceto quando interveniente na qualidade de “custos legis”, ressalvada a necessidade de defesa do presente acordo de não persecução cível à luz dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima.

**D)** Prestar informações a terceiros e autoridades e emitir declarações, atestados e certidões, mediante solicitação dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, da COMPROMISSÁRIA ou das empresas do GRUPO, atestando o conteúdo ou cumprimento dos compromissos assumidos por estes, quando necessários para permitir a celebração ou manutenção de contratos com a Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive entidades financeiras ou seguradoras controladas pelo Estado.

**E)** Não pleitear, com fundamento no objeto específico deste Termo de Acordo, a declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou já encerrados firmados entre a COMPROMISSÁRIA ou empresas do GRUPO com órgãos e entidades do Poder Público, desde que cumpridas as condições ora estabelecidas.

**F)** Defender perante terceiros e autoridades, na forma da Lei, a validade e eficácia dos termos e condições deste Termo de Acordo, para todos os fins, inclusive junto ao Tribunal de Contas do Estado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8377

**G)** Requerer a exclusão dos senhores LEANDRO MARIN RAMOS, inscrito no CPF/ME sob o nº 261.147.408-74, RADAMÉS ANDRADE CASSEB, inscrito no CPF/ME sob o nº 469.079.982-20, e FLAVIO MARTINS TARCHI CRIVELLARI, inscrito no CPF/ME nº 885.468.616-68, nos processos das ações civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ações civis públicas (Lei 7.347/1985 e Lei 12.846/2013) ou de outras ações civis, em curso ou que vierem a ser propostas em razão do objeto deste Termo de Acordo, em razão da sua ilegitimidade passiva, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, tendo em vista a inexistência de evidências (informações e/ou documentos) nos anexos deste Termo de Acordo que indiquem o cometimento de atos ilícitos pelas referidas pessoas, ficando assegurada a impossibilidade de responsabilização dos membros MPSP pelas ações propostas contra tais pessoas físicas em data anterior à assinatura do presente acordo de não persecução cível.

**2.5. Mediante este Termo de Acordo, o DAERP se obriga a:**

**A)** Nos processos das ações civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ações civis públicas (Lei 7.347/1985 e Lei 12.846/2013) ou de outras ações civis, em curso ou que vierem a ser propostas em razão do objeto deste Termo de Acordo, solicitar a exclusão da COMPROMISSÁRIA, das INTERVENIENTES GARANTIDORAS, DOS INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, empresas do GRUPO, assim como de administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados das empresas do GRUPO, do polo passivo da relação processual, imediatamente após o trânsito em julgado da decisão ou sentença de homologação do presente Termo de Acordo, dando, com relação a estas partes, por encerradas as lides, bem como concordar com a reversão de bloqueios e indisponibilidade de bens em relação às referidas pessoas físicas e jurídicas, de forma a liberar seus patrimônios desses gravames, e, caso prestadas garantias securitárias, liberá-las, permitindo o encerramento dos respectivos contratos de seguro, especialmente, mas não apenas, nos casos abaixo elencados:

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8378

**i)** O bloqueio de R\$ 25.000.000,00 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1024525-44.2015.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP, o qual foi substituído por seguro garantia em razão do decidido nos autos do Agravo de Instrumento nº 2172561-69.2018.8.26.0000;

**ii)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**iii)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE RADAMÉS ANDRADE CASSEB nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**iv)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE LEANDRO MARIN RAMOS nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**v)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE JORGE CARLOS AMIN nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**vi)** O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE JORGE CARLOS AMIN nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8379

**vii)** O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP; e

**viii)** O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação à PRIMEIRA INTERVENIENTE GARANTIDORA nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP, cuja substituição por seguro-garantia foi deferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 2284555-68.2019.8.26.0000.

**B)** Sem prejuízo da previsão do subitem “A” supra, encerrar processos administrativos, sancionadores ou não, em curso, incluindo os Processos nº 04.2016.028480-8, 2019.023736-4, 04.2014.017379-2, 04.2017.005075-3 e correlatos, e não iniciar novos, bem como não propor outras ações de natureza cível, administrativa ou sancionatória, que tenham por fundamento o objeto deste Termo de Acordo contra os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA, as INVERVENIENTES GARANTIDORAS, empresas do GRUPO, e seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados envolvidos nos fatos, dando por concluída a apuração frente a estas partes, enquanto cumpridas integralmente as cláusulas estabelecidas neste Termo.

**C)** Não demandar, no que concerne ao objeto deste Termo de Acordo, os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA, as INVERVENIENTES GARANTIDORAS, empresas do GRUPO, e seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados envolvidos ou apoiar ações civis de terceiros, quanto ao pagamento de outros valores ou a aplicação de outras cominações previstas em diplomas que tratem da tutela da Administração Pública (Lei 8.429/1992, Lei 8.666/1993, Lei 12.846/2013, Lei 7.347/1985 etc.), incluindo a declaração de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8380

inidoneidade ou outras sanções que impeçam a regular contratação futura da COMPROMISSÁRIA ou das empresas do GRUPO com órgãos e entidades do Poder Público.

**D)** Prestar informações a terceiros e autoridades e emitir declarações, atestados e certidões, mediante solicitação dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, da COMPROMISSÁRIA ou das empresas do GRUPO, atestando o conteúdo ou cumprimento dos compromissos assumidos por estes, quando necessários para permitir a celebração ou manutenção de contratos com a Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive entidades financeiras ou seguradoras controladas pelo Estado.

**E)** Não pleitear, com fundamento no objeto específico deste Termo de Acordo, a declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou já encerrados firmados entre a COMPROMISSÁRIA ou empresas do GRUPO com órgãos e entidades do Poder Público, desde que cumpridas as condições ora estabelecidas.

**F)** Defender perante terceiros e autoridades, na forma da Lei, a validade e eficácia dos termos e condições deste Termo de Acordo, para todos os fins, inclusive junto ao Tribunal de Contas do Estado.

**G)** Requerer a exclusão dos senhores LEANDRO MARIN RAMOS, inscrito no CPF/ME sob o nº 261.147.408-74, RADAMÉS ANDRADE CASSEB, inscrito no CPF/ME sob o nº 469.079.982-20, e FLAVIO MARTINS TARCHI CRIVELLARI, inscrito no CPF/ME nº 885.468.616-68, nos processos das ações civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ações civis públicas (Lei 7.347/1985 e Lei 12.846/2013) ou de outras ações civis, em curso ou que vierem a ser propostas em razão do objeto deste Termo de Acordo, em razão da sua ilegitimidade passiva, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, tendo em vista a inexistência de evidências (informações e/ou documentos) nos anexos deste Termo de Acordo que indiquem o cometimento de atos ilícitos pelas referidas pessoas, ficando assegurada a

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8381

impossibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelas ações propostas contra tais pessoas físicas em data anterior à assinatura do presente acordo de não persecução cível.

**2.6. Mediante este Termo de Acordo, o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO se obriga a:**

**A)** Nos processos das ações civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ações civis públicas (Lei 7.347/1985 e Lei 12.846/2013) ou de outras ações civis, em curso ou que vierem a ser propostas em razão do objeto deste Termo de Acordo, solicitar a exclusão da COMPROMISSÁRIA, das INTERVENIENTES GARANTIDORAS, DOS INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, empresas do GRUPO, assim como de seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados das empresas do GRUPO, do polo passivo da relação processual, imediatamente após o trânsito em julgado da decisão ou sentença de homologação do presente Termo de Acordo, dando, com relação a estas partes, por encerradas as lides, bem como concordar com a reversão de bloqueios e indisponibilidade de bens em relação às referidas pessoas físicas e jurídicas, de forma a liberar seus patrimônios desses gravames, e, caso prestadas garantias securitárias, liberá-las, permitindo o encerramento dos respectivos contratos de seguro, especialmente, mas não apenas, nos casos abaixo elencados:

**i)** O bloqueio de R\$ 25.000.000,00 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1024525-44.2015.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP, o qual foi substituído por seguro garantia em razão do decidido nos autos do Agravo de Instrumento nº 2172561-69.2018.8.26.0000;

**ii)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1009487-

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8382

21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**iii)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE RADAMÉS ANDRADE CASSEB nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**iv)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE LEANDRO MARIN RAMOS nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**v)** O bloqueio de R\$ 52.697.755,02 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE JORGE CARLOS AMIN nos autos do processo nº 1009487-21.2017.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**vi)** O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação ao INTERVENIENTE ANUENTE JORGE CARLOS AMIN nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP;

**vii)** O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação à COMPROMISSÁRIA nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP; e

**viii)** O bloqueio de R\$ 224.926.448,08 determinado em relação à PRIMEIRA INTERVENIENTE GARANTIDORA nos autos do processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506, em trâmite perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ribeirão Preto/SP, cuja substituição por seguro-garantia foi deferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 2284555-68.2019.8.26.0000.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8383

**B)** Sem prejuízo da previsão do subitem “A” supra, encerrar processos administrativos, sancionadores ou não, em curso, incluindo os processos nº 04.2016.028480-8, nº 2019.023736-4, nº 04.2014.017379-2, nº 04.2017.005075-3 e correlatos, e não iniciar novos, bem como não propor outras ações de natureza cível, administrativa ou sancionatória, que tenham por fundamento o objeto deste Termo de Acordo contra os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA, as INVERVENIENTES GARANTIDORAS, empresas do GRUPO, seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados envolvidos nos fatos, dando por concluída a apuração frente a estas partes, enquanto cumpridas integralmente as cláusulas estabelecidas neste Termo.

**C)** Não demandar, no que concerne ao objeto deste Termo de Acordo, os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA, as INVERVENIENTES GARANTIDORAS, empresas do GRUPO, seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados envolvidos ou apoiar ações civis de terceiros, quanto ao pagamento de outros valores ou a aplicação de outras cominações previstas em diplomas que tratem da tutela da Administração Pública (Lei 8.429/1992, Lei 8.666/1993, Lei 12.846/2013, Lei 7.347/1985 etc.), incluindo a declaração de inidoneidade ou outras sanções que impeçam a regular contratação futura da COMPROMISSÁRIA ou das empresas do GRUPO com órgãos e entidades do Poder Público.

**D)** Prestar informações a terceiros e autoridades e emitir declarações, atestados e certidões, mediante solicitação dos dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, da COMPROMISSÁRIA ou das empresas do GRUPO, atestando o conteúdo ou cumprimento dos compromissos assumidos por estes, quando necessários para permitir a celebração ou manutenção de contratos com a Administração Pública Direta ou Indireta,

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8384

inclusive entidades financeiras ou seguradoras controladas pelo Estado.

**E)** Não pleitear, com fundamento no objeto específico deste Termo de Acordo, a declaração de nulidade de contratos celebrados, vigentes ou já encerrados firmados entre a COMPROMISSÁRIA ou empresas do GRUPO com órgãos e entidades do Poder Público, desde que cumpridas as condições ora estabelecidas.

**F)** Defender perante terceiros e autoridades, na forma da Lei, a validade e eficácia dos termos e condições deste Termo de Acordo, para todos os fins, inclusive junto ao Tribunal de Contas do Estado.

**G)** Requerer a exclusão dos senhores LEANDRO MARIN RAMOS, inscrito no CPF/ME sob o nº 261.147.408-74, RADAMÉS ANDRADE CASSEB, inscrito no CPF/ME sob o nº 469.079.982-20, e FLAVIO MARTINS TARCHI CRIVELLARI, inscrito no CPF/ME nº 885.468.616-68, nos processos das ações civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), ações civis públicas (Lei 7.347/1985 e Lei 12.846/2013) ou de outras ações civis, em curso ou que vierem a ser propostas em razão do objeto deste Termo de Acordo, em razão da sua ilegitimidade passiva, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, tendo em vista a inexistência de evidências (informações e/ou documentos) nos anexos deste Termo de Acordo que indiquem o cometimento de atos ilícitos pelas referidas pessoas, ficando assegurada a impossibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelas ações propostas contra tais pessoas físicas em data anterior à assinatura do presente acordo de não persecução cível.

**2.7.** Os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES e os administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados da COMPROMISSÁRIA ou demais empresas do GRUPO não possuem responsabilidade pelo pagamento de valores por eventual descumprimento deste Termo de Acordo por culpa ou dolo da COMPROMISSÁRIA.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8385

**Parágrafo único** - No caso de descumprimento com dolo por um ou mais INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, estes responderão na medida de sua culpabilidade.

**2.8.** Não importarão em confissão ou concordância da COMPROMISSÁRIA as qualificações jurídicas dadas pelos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, ou por seus administradores ou ex-administradores ou presentantes que celebrem acordos de colaboração individuais, às condutas ilícitas descritas no âmbito dos relatos por eles apresentados, ficando reservado o direito da COMPROMISSÁRIA de arguir em juízo e perante terceiros a correta qualificação jurídica das condutas relatadas, quando assim entender cabível.

**3 - HOMOLOGAÇÃO DO TERMO DE ACORDO**

**3.1.** Como ocorreram tratativas administrativas fora da ação judicial, nos autos do Procedimento Preparatório de Inquérito Civil nº 42.0156.0001957/2015-7, sem a supervisão judicial, a eficácia jurídica do presente compromisso ficará condicionada à homologação do presente ajuste pelo E. Conselho Superior do Ministério Público, na forma do disposto no artigo 83, § 4º, do Ato nº 484-CPJ, de 05 de outubro de 2.006, com data retroativa à assinatura do instrumento, observado o disposto nos itens 1.1 e 3.2 deste Termo de Acordo.

**3.2.** Para que esteja apto a produzir seus efeitos, após a homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, o presente Termo será levado pelo MPSP a homologação pelo magistrado competente, na forma do art. 36, §4º, da Lei 13.140/2015, art. 725, VIII, do Código de Processo Civil de 2015 e da Resolução CNMP 179/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público.

**3.3.** Caso não seja homologado por circunstâncias alheias à vontade das partes, pelo Conselho Superior do Ministério Público ou Poder Judiciário, o MPSP, o DAERP e o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO apresentarão os recursos cabíveis, bem como pugnarão, na fase



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8386

processual oportuna, pela aplicação das obrigações constantes neste Termo de Acordo, considerando, em qualquer caso, a cooperação prestada pelos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES e pela COMPROMISSÁRIA na obtenção de provas, que serão consideradas válidas, observado o disposto no Item 3.6.

**3.4.** As partes poderão, em caso de não homologação do presente Termo de Acordo por qualquer motivo, aditar o instrumento inicial, observada a decisão judicial ou do Conselho Superior do Ministério Público respectiva, de forma a se permitir uma nova apreciação pelo juízo competente para a homologação.

**3.5.** A não homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público ou Poder Judiciário, nos termos do item 3.2 *caput* acarretará o retorno das partes à situação anterior à assinatura deste Termo de Acordo.

**3.6.** Caso não haja possibilidade de corrigir os motivos de sua não homologação, nenhum depoimento, documento ou prova de qualquer espécie poderá ser utilizado para responsabilizar civil ou criminalmente os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA e as empresas do GRUPO.

**4 - COMPARTILHAMENTO DE PROVAS**

**4.1.** Os anexos, depoimentos e provas produzidos em razão do presente acordo, após a devida homologação, poderão ser utilizados validamente para a instrução de inquéritos policiais, procedimentos administrativos criminais, ações penais, ações cíveis e de improbidade administrativa e inquéritos civis, podendo ser emprestados também aos Ministérios Públicos dos Estados, ao Ministério Público Federal, ao Banco Central do Brasil, à Controladoria-geral da União, ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE e a outros órgãos, inclusive de países e entidades estrangeiras, desde que tais instituições se comprometam a aderir integralmente à presente avença, para a instrução de procedimentos e ações cíveis, administrativos, inclusive disciplinares, de responsabilidade bem como qualquer outro



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8387

procedimento público de apuração dos fatos, mesmo que rescindido este acordo, salvo se essa rescisão se der por descumprimento desta avença por exclusiva responsabilidade do MPSP.

**Parágrafo único** - Os anexos, depoimentos e provas produzidas em razão do presente acordo não poderão ser compartilhados e utilizados contra a COMPROMISSÁRIA, as INTERVENIENTES GARANTIDORAS, outras empresas do GRUPO e contra os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, nem contra as pessoas jurídicas às quais estes estiverem diretamente vinculados na qualidade de sócios e/ou administradores, inclusive perante a Receita Federal, salvo a adesão da autoridade competente aos termos do presente acordo, inclusive no tocante à concessão de benefícios à COMPROMISSÁRIA, às INTERVENIENTES GARANTIDORAS, às empresas do GRUPO e aos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES e à restrição de cobrança de outros valores além da multa penal, cível e daqueles estipulados nos demais itens deste acordo.

**4.2.** Se houver necessidade de cooperação jurídica internacional, os elementos de prova serão disponibilizados às autoridades estrangeiras, após a homologação do presente Termo de Acordo, mediante a celebração de termo de compromisso de sua não utilização contra os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, a COMPROMISSÁRIA e as empresas do GRUPO, e seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados e respeito ao princípio do *ne bis in idem*, impondo-se o dever de sigilo dos fatos e documentos.

**5 - SIGILO DOS FATOS E DOCUMENTOS**

**5.1.** As partes manterão sob sigilo os documentos bancários e fiscais entregues para fins de comprovação de atos ilícitos, bem como os contratos e documentos que possuïrem tal previsão de forma expressa.

**5.2.** Considerando o princípio da publicidade (art. 37 *caput* da Constituição Federal), o sigilo sobre este Termo de Acordo e sobre os



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8388

documentos ou informações não referidos no item anterior continuará preservado até o trânsito em julgado da decisão homologatória do presente acordo e, mesmo após, será mantido enquanto necessário à obtenção de outras provas e para a efetividade das medidas administrativas ou judiciais tomadas, a critério do MPSP, bem como garantidos os direitos previstos no artigo 5º da Lei 12.850/2013, inclusive no que diz respeito à preservação do nome, qualificação, imagem e demais informações pessoais dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES.

**5.3.** Enquanto não apresentado à homologação judicial, apenas terão acesso ao presente instrumento e aos respectivos documentos os representantes do MPSP, do DAERP e do MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, bem como os advogados dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, das INTERVENIENTES GARANTIDORAS e da COMPROMISSÁRIA, devidamente indicados em procurações específicas.

**Parágrafo único** - Todos os representantes do MPSP, do DAERP e do MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, bem como os advogados dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, das INTERVENIENTES GARANTIDORAS e da COMPROMISSÁRIA, manterão o sigilo do Termo de Acordo e dos documentos dele decorrentes, na forma referida no *caput* deste item.

**5.4.** O conteúdo deste Termo de Acordo, inclusive dos respectivos anexos, de todos os depoimentos e documentos produzidos será de acesso restrito até o momento da apresentação de denúncias e/ou ações cíveis em relação a pessoas físicas ou jurídicas que venham a ser reveladas como responsáveis por infrações e ilícitos cíveis ou criminais em virtude da colaboração prestada nos termos deste Termo de Acordo, devendo ser observado o disposto no artigo 5º da Lei 12.850/2013.

**5.5.** A PRIMEIRA INTERVENIENTE GARANTIDORA é companhia aberta, sujeita a obrigações de divulgação de informações nos termos da Lei 6.385/1976 e instruções da Comissão de Valores Mobiliários, e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP fls. 8389  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

poderá divulgar os documentos e informações referidos nesse item 5 sempre que as regras promulgadas pela Comissão de Valores Mobiliários assim exigirem, sem que essa divulgação importe descumprimento deste Termo de Acordo.

**6 - EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES**

**6.1.** O presente Termo de Acordo será denunciado pelo MPSP, após a homologação judicial, nas seguintes hipóteses:

**A) Em relação aos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES:**

**i)** Se descumprirem, sem justificativa apresentada, em até 30 (trinta) dias após sua notificação, qualquer cláusula do presente Termo de Acordo;

**ii)** Se, dolosamente, mentirem ou sonegarem fatos relevantes, não apresentarem retificação ou não firmarem aditamento em até 10 (dez) dias contados da notificação efetuada pelo MPSP;

**iii)** Caso se recusem a entregar documentos físicos ou digitais ou senhas necessárias de que disponham para a abertura de eventuais arquivos magnéticos, nos casos de solicitação pelo MPSP;

**iv)** Se ficar provado que houve, após celebração do presente Termo de Acordo ou de sua homologação judicial, dolosamente, sonegação de informações, adulteração ou destruição de provas relacionadas ao objeto supramencionado;

**v)** Se o sigilo for por eles quebrado fora das hipóteses supramencionadas.

**B) Em relação à COMPROMISSÁRIA:**

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8390

- i)** Se descumprir, sem justificativa apresentada, em até 30 (trinta) dias após sua notificação, qualquer cláusula do presente Termo de Acordo;
- ii)** Se, dolosamente, mentir ou sonegar fatos relevantes, não apresentar retificação ou não firmar aditamento em até 10 (dez) dias contados da notificação efetuada pelo MPSP;
- iii)** Caso se recuse a entregar documentos físicos ou digitais ou senhas necessárias de que disponha para a abertura de eventuais arquivos magnéticos, nos casos de solicitação pelo MPSP;
- iv)** Se ficar provado que houve, após celebração do presente Termo de Acordo ou de sua homologação judicial, dolosamente, sonegação de informações, adulteração ou destruição de provas relacionadas ao objeto supramencionado;
- v)** Se o sigilo for por eles quebrado fora das hipóteses supramencionadas;
- vi)** Se houver o inadimplemento no pagamento dos valores pactuados no Item 2.1 "I" deste Termo de Acordo, desde que tal obrigação não seja adimplida no prazo de até 30 (trinta) dias após sua notificação.

**6.2.** A eventual denúncia, rescisão ou anulação do presente Termo de Acordo em decorrência de ações ou omissões dolosas imputáveis aos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, às INTERVENIENTES GARANTIDORAS ou à COMPROMISSÁRIA somente operará efeitos em relação ao indivíduo que dolosamente a ela der causa, ou em relação à COMPROMISSÁRIA e às INTERVENIENTES GARANTIDORAS, caso alguma delas tenham dado causa, mantendo-se a plena validade do acordo relativamente às demais partes signatárias, inclusive quanto a validade de provas e manutenção de eventuais indenizações e outros valores pagos

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8391

**6.3.** Em caso de denúncia, rescisão ou anulação do presente Termo, em decorrência de ações ou omissões dolosas imputáveis aos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, às INTERVENIENTES GARANTIDORAS ou à COMPROMISSÁRIA, as provas produzidas serão consideradas válidas e poderão ser utilizadas em procedimentos investigatórios e processos civis ou criminais.

**6.4.** Em caso de inadimplemento do pagamento dos valores mencionados no Item 2.1 "I" deste Termo de Acordo, será considerada vencida a dívida em sua integralidade e a COMPROMISSÁRIA e as INTERVENIENTES GARANTIDORAS ficarão obrigadas (Clausula 2.2) ao pagamento de multa equivalente a 2% (dois por cento) do montante avançado, podendo o presente Termo de Acordo ser executado em juízo, nos termos do artigo 784, incisos II e IV, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15).

**Parágrafo único** - Os valores devidos serão atualizados conforme taxa referencial do SISTEMA ESPECIAL DE LIQUIDAÇÃO E DE CUSTÓDIA (SELIC), *pro rata die*, a partir da assinatura do presente instrumento.

**7 - EFEITOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL**

**7.1.** O presente Termo de Acordo vincula as partes a partir de sua assinatura, independentemente de homologação judicial, mas somente produzirá efeitos, como título executivo, depois de homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo magistrado competente.

**Parágrafo único** - Os depoimentos dos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES e dos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados da COMPROMISSÁRIA e a entrega de documentos serão efetivados a partir da data da assinatura do presente Termo de Acordo.

**7.2.** Os benefícios atribuídos aos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES e à COMPROMISSÁRIA se estendem às empresas do

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8392

GRUPO elencadas no **Anexo 5**, assim como seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados, salvo se estes se recusarem a cooperar efetivamente com as investigações e processos judiciais decorrentes do objeto supramencionado.

**7.3.** A homologação deste Termo de Acordo exige a COMPROMISSÁRIA, outras empresas do GRUPO, seus respectivos administradores, ex-administradores, presentantes, ex-presentantes, empregados e ex-empregados, fornecedores e ex-fornecedores, de imposição de sanção, dever de reparação adicional ou declaração de nulidade ou rescisão de eventuais contratos e outros instrumentos em razão do objeto abrangido por este Termo, observada a exceção estabelecida no item 2.4 "E".

**Parágrafo primeiro** - Com o pagamento dos valores estabelecidos no presente Termo de Acordo, considerar-se-ão quitadas, perante o DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO - DAERP e o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, todas as obrigações pecuniárias da COMPROMISSÁRIA e das empresas do GRUPO decorrentes do Contrato DAERP nº 50/2015 e seus aditivos, bem como igualmente quitadas todas as obrigações pecuniárias do DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO - DAERP para com a COMPROMISSÁRIA na forma da letra J da cláusula 2 acima.

**Parágrafo segundo** - Eventual partilha do produto do presente acordo deverá ser decidida pelo MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO e pelo DAERP, observadas as normas jurídicas aplicáveis na espécie.

**7.4.** O MPSP, o DAERP e o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO reconhecem que, em decorrência da celebração do presente Termo de Acordo, observado o disposto no item 7.3, as condutas referidas nos seus anexos não mais constituem motivo para manutenção de bloqueios, indisponibilidade de bens, restrições ou impedimentos para os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, administradores e ex-administradores, e para a COMPROMISSÁRIA e as empresas do GRUPO se relacionarem, de qualquer forma, com a Administração Pública

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8393

Direta e Indireta, incluindo o recebimento de valores devidos, a obtenção de créditos, a participação em procedimentos licitatórios, concorrenciais, contratuais ou de qualquer outra espécie, em face do objeto abrangido pelo presente Termo de Acordo, para todos os fins, inclusive quanto ao disposto na Lei 8.429/1992, na Lei 8.666/1993, na Lei 12.846/2013 e demais normas regentes de licitações, contratos e financiamento com a Administração Pública, se comprometendo, portanto, a tomar todas as medidas a fim de afastar quaisquer das imposições e restrições acima indicadas.

7.5. Em caso de alienação de ativos da COMPROMISSÁRIA e por empresas do GRUPO, incluindo bens, participações societárias ou cessões de posições contratuais, em que o negócio seja ajustado entre partes não relacionadas ao grupo econômico da COMPROMISSÁRIA, em condições compatíveis com o valor de mercado ou, quando indisponível, com o valor econômico do ativo, o MPSP, o DAERP e o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO fornecerão, mediante solicitação da COMPROMISSÁRIA, declarações, informações ou certidões a terceiros formalizando o seu compromisso de não propor medidas sancionatórias e reparatórias contra os adquirentes dos ativos, pelos fatos ilícitos de qualquer natureza porventura abrangidos pelo presente Termo de Acordo.

**Parágrafo único** - Para os fins desta cláusula, o MPSP, o DAERP e o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO poderão solicitar à COMPROMISSÁRIA que forneça laudo de avaliação independente confirmando que o negócio atende às condições acima previstas.

7.6. A COMPROMISSÁRIA reconhece a impossibilidade de inclusão dos créditos decorrentes do presente Termo de Acordo em plano de recuperação judicial, nos termos da lei.

## 8 - QUITAÇÃO DO VALOR E EXTINÇÃO DAS OBRIGAÇÕES

8.1. A extinção das obrigações da COMPROMISSÁRIA e das INTERVENIENTES GARANTIDORAS se dará após o pagamento integral

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8394

dos valores devidos ao DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO.

**Parágrafo primeiro** - O pagamento no valor de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), previsto no Item 2.1. "I" deste Termo de Acordo, está condicionado às homologações previstas nos itens 3.1 e 3.2 e será efetuado à vista, na sua totalidade, mediante transferência bancária realizada em até dois dias úteis contados da data em que as partes sejam intimadas da sua homologação pelo juízo competente, servindo o respectivo comprovante de transação como recibo.

**Parágrafo segundo** - Enquanto não efetuado o pagamento mencionado no Item 2.1. "I" deste Termo de Acordo será mantido o seguro-garantia apresentado em sede do Processo nº 1007708-60.2019.8.26.0506 (apólice situada na fl. 14.906 dos autos).

**Parágrafo terceiro** - Caso a homologação judicial deste Termo de Acordo ocorra em data posterior a 60 (sessenta) dias contados da assinatura do presente instrumento pelas partes, o pagamento no valor de R\$ 40.000.000,00 deverá ser corrigido, *pro rata die*, mediante a utilização da taxa SELIC.

**Parágrafo quarto** - A quitação dos pagamentos efetuados ocorrerá automaticamente com a compensação do valor na conta corrente creditada, presumindo-se o adimplemento pontual e correto da parcela paga em não sendo denunciado o contrário pelo respectivo credor no prazo de até 30 (trinta) dias contados da data de vencimento.

**8.2.** O MPSP, o DAERP e o MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO declararão o cumprimento das obrigações, pela COMPROMISSÁRIA, após a realização do pagamento mencionado no item anterior.

**Parágrafo único** - A COMPROMISSÁRIA e as INTERVENIENTES GARANTIDORAS, se for o caso, poderão requerer ao juízo competente a declaração da extinção de suas obrigações nos autos do processo da ação ou das ações civis propostas.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11 sob o número WRRP20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8395

**9 - POSSIBILIDADE DE ADESÃO**

**9.1.** Poderão aderir ao presente Termo de Acordo as pessoas físicas e jurídicas que, mediante advogado, manifestem sua intenção junto ao MPSP, no prazo de 200 (duzentos) dias, prorrogáveis por igual período, contados da data da homologação judicial deste Termo de Acordo.

**Parágrafo primeiro** - A adesão ao Termo de Acordo fica condicionada à concordância do MPSP, sem a qual não poderá ser levado à homologação pelo juízo competente.

**Parágrafo segundo** - Aqueles que aderirem ao presente Termo de Acordo farão jus aos benefícios previstos aos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES, à COMPROMISSÁRIA e às INTERVENIENTES GARANTIDORAS em sede deste Termo de Acordo.

**Parágrafo terceiro** - A celebração do presente Termo de Acordo pela COMPROMISSÁRIA, pelos INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES e por qualquer indivíduo ou pessoa jurídica que vier a aderir aos seus termos na forma prevista no item 9.1 são independentes entre si, inclusive quanto à defesa técnica e a eventuais conflitos de interesses.

**10 - ACEITAÇÃO**

**10.1.** A COMPROMISSÁRIA, as INTERVENIENTES GARANTIDORAS e os INDIVÍDUOS INTERVENIENTES ANUENTES declaram sua aceitação ao presente Termo de Acordo, de livre e espontânea vontade.

**10.2.** As partes declaram conhecimento do Termo de Confissão (**Anexo 2**) subscrito por Jorge Carlos Amin, que acompanha e integra o presente instrumento, admitindo e anuindo que ele possa ser utilizado como prova pelo Ministério Público, na forma do disposto nos artigos 389 do Código de Processo Civil e artigo 212, inciso I do Código Civil.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15:11, sob o número WRPR20704165201



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8396

**11 - FORO**

Fica eleito o foro da Comarca de Ribeirão Preto para dirimir qualquer controvérsia relativa ao presente instrumento, com renúncia expressa a qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

Por estarem concordes, firmam as partes o presente instrumento, em quatro vias de igual teor, para que produza todos os efeitos legais.

Ribeirão Preto/SP, 27 de julho de 2020.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

SEBASTIAO SÉRGIO DA SILVEIRA  
8º Promotor de Justiça

LUÍS HENRIQUE PACCAGNELLA  
20º Promotor de Justiça

RAMON LOPES NETO  
2º Promotor de Justiça Auxiliar

WANDERLEY BAPTISTA DA TRINDADE JR.  
3º Promotor de Justiça

**DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO**

AFONSO REIS DUARTE  
Diretor Superintendente

LOURENÇO PORFÍRIO BELUTTI JUNIOR  
OAB/SP 114.820



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROMOTORIA CÍVEL DE RIBEIRÃO PRETO**

Rua Otto Benz, 1070 – Ribeirão Preto – SP  
CEP. 14.096-580 – Fone: 16-3629-3848

fls. 8397

*[Handwritten signature]*  
**MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO**

Nome: **Duarte Nogueira**  
Prefeito Municipal de Ribeirão Preto  
Documento:

Nome:  
Documento:

*p.p. mu - h. de s. de p.*  
**AEGEA ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA.**

SEBASTIÃO BOTTO DE BARROS TOJAL  
OAB/SP 66.905

*p.p. mu - h. de s. de p.*  
**AEGEA SANEAMENTO E PARTICIPAÇÕES S.A.**

SEBASTIÃO BOTTO DE BARROS TOJAL  
OAB/SP 66.905

*p.p. mu - h. de s. de p.*  
**AEGEA DESENVOLVIMENTO S.A.**

SEBASTIÃO BOTTO DE BARROS TOJAL  
OAB/SP 66.905

*[Handwritten signature]*  
**JORGE CARLOS AMIN**

*[Handwritten signature]*  
**ROBERTO TADEU TELHADA**  
OAB/SP 146.232

ROBERTO TADEU TELHADA

OAB/SP 146.232

FELIPE BUENO MARCONDES FERRAZ

RACHEL LERNER AMATO

OAB/SP 346.045

FERNANDA BASSANESI

LEANDRO PACHANI

OAB/SP 274.109

OSWALDO CRUZ

LEANDRO PACHANI

OAB/SP 274.109

MARCELO DALL'OVO FILHO

LEANDRO PACHANI

OAB/SP 274.109

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por SEBASTIAO SERGIO DA SILVEIRA e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, protocolado em 16/10/2020 às 15h11, sob o número WRPR20704165201. Para conferir o original, acesse o site <<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do>>, informe o processo 1024525-44.2015.8.26.0506 e o código 6A5960D.