



Os impactos da equivocada utilização da prova emprestada e a banalização do uso da Lei Anticorrupção Brasileira como fundamento legal em processos administrativos de responsabilização

The impacts of the improper use of borrowed evidence and the trivialization of the Brazilian Anticorruption Law as a legal basis in administrative proceedings

Gustavo Justino de Oliveira *

André Castro Carvalho **

REFERÊNCIA

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; CARVALHO, André Castro. Os impactos da equivocada utilização da prova emprestada e a banalização do uso da Lei Anticorrupção Brasileira como fundamento legal em processos administrativos de responsabilização. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 59, p. 79-102, dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.143084>.

RESUMO

O artigo se destina a analisar a hipótese para a qual o uso inadequado do instituto da prova emprestada em processos administrativos de responsabilização tem contribuído para que a legislação anticorrupção brasileira seja utilizada de forma banal e indevida para fundamentar investigações, denúncias e condenações contra pessoas jurídicas pela prática de atos que, ainda que eventualmente ilícitos, jamais poderiam ser enquadrados entre as hipóteses previstas na Lei 12.846/2013. A estrutura do artigo contempla, primeiramente, uma robusta revisão bibliográfica em torno de conceitos e princípios do Direito Administrativo Sancionador, incluindo as particularidades do instituto da prova emprestada, seguido de uma análise técnico-jurídica a respeito da (não) incidência da responsabilização objetiva prevista na Lei 12.846/2013. Ao final, serão tecidos comentários a respeito do potencial abuso de poder decorrente de imputações vagas e do paradigma consequencialista extraído da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as alterações promovidas por intermédio da Lei 13.655/2018, a fim de apontar os efeitos negativos advindos de uma utilização inadequada e banalizada da Lei Anticorrupção.

PALAVRAS-CHAVE

Lei Anticorrupção; Prova emprestada; Responsabilidade objetiva.

ABSTRACT

The article aims to analyze the hypothesis that the improper use of the institute of borrowed evidence in administrative liability proceedings has contributed to the trivial and improper use of Brazilian anti-corruption legislation. This misuse has allegedly been employed to justify investigations, accusations, and convictions of legal entities for acts which, while possibly unlawful, could never fall under the categories provided in Law 12,846/2013. The structure of the article first presents a thorough literature review of the concepts and principles of Administrative Sanctioning Law, including the peculiarities of the borrowed evidence institute. It is followed by a technical legal analysis concerning the (non-)application of the strict liability provided in Law 12,846/2013.

* Professor Doutor em Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Pós-Doutor pelo *Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht* (Alemanha) e pela Universidade de Coimbra (Portugal). Advogado.

** Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), com estudos em nível de pós-doutorado no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) e pela Universidade de São Paulo. Vencedor do Prêmio CAPES de Tese (2014). Possui décadas de experiência em Governança, Gestão de Riscos, Controles Internos e Compliance. Atua como consultor de organismos internacionais. É coordenador de obras de referência na área, como o Manual de Compliance, e coautor de Cultura Organizacional em Compliance. Foi Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito e Ética Empresarial (IBDEE) e é professor de pós-graduação em escolas de negócios, como Insper e Ibmecc.





Finally, comments will be made regarding the potential abuse of power arising from vague accusations and the consequentialist paradigm derived from the Law of Introduction to the Laws in Brazil (LINDB), with the amendments introduced by Law 13,655/2018. This is done to highlight the negative effects that result from the improper and trivialized use of the Anti-Corruption Law.

KEYWORDS

Anti-Corruption Law; Borrowed Evidence; Strict Liability

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Direito Administrativo Sancionador: parâmetros interpretativos das condutas típicas previstas na LAC. 2.1. Direito Sancionador enquanto freio à arbitrariedade. 2.2. Principiologia e hermenêutica relacionadas à Lei Anticorrupção. 2.3. A imperatividade da interpretação restrita e os propósitos da Lei Anticorrupção. 2.4. Particularidades do instituto da prova emprestada. 3. Responsabilidade na legislação anticorrupção: parâmetros e limites. 3.1. Elementos da responsabilidade objetiva. 4. Efeitos negativos da banalização da Lei 12.846/2013. 4.1. O paradigma consequencialista da Nova LINDB. 4.2. Imputações vagas e abuso de poder. 5. Considerações Finais. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo direcionar uma perspectiva crítica a respeito do uso desproporcional da Lei 12.846/2013, por parte de órgãos fiscalizadores e persecutórios, como fundamento legal para denunciar supostos atos ilícitos que, tipificados de uma maneira tecnicamente correta, jamais poderiam se enquadrar ao regime da Lei Anticorrupção.

A pertinência deste artigo é evidenciada pelas diversas críticas que se sucederam desde a publicação da Lei 12.846/2013, que completou dez anos em 2023, notadamente por uma banalização de seus conceitos, requisitos e sanções.

2 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PARÂMETROS INTERPRETATIVOS DAS CONDUTAS TÍPICAS PREVISTAS NA LAC

2.1. Direito Sancionador enquanto freio à arbitrariedade

A Lei Anticorrupção, assim como a (nova) Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021), em razão dos atos sancionadores que prevê, é identificada como parte integrante da disciplina do Direito Administrativo Sancionador brasileiro, estando submetida à incidência de princípios e regras interpretativas conformadores do *jus puniendi* estatal.

Importa asseverar que a pretensão punitiva do Estado pode se materializar por meio da sanção penal, administrativa ou cível, porém é una. Assim, o regime sancionatório é permeado por uma base principiológica comum, em que pese as diferenças pontuais entre a natureza da





sanção, já que inexiste diferença ontológica entre ilícitos de naturezas diversas, conforme entendimento doutrinário.

O certo é que vigora, fortemente, a ideia de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo, que estaria submerso em normas de direito público. Essa caracterização teórica do poder punitivo estatal tem múltiplas consequências, e, paradoxalmente, parcela das situações que lhes servem de premissa são extremamente problemáticas. A mais importante e fundamental consequência da suposta unidade de *ius puniendi* do Estado é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e aos Direito Administrativo Sancionador, reforçando-se nesse passo, as garantias individuais¹.

Está superada, em nosso entendimento, a tese segundo a qual, ao mencionar de maneira expressa “lei penal”, o inciso XL do art. 5º da Constituição² se reservaria tão somente a essa respectiva categoria jurídica. Isso porque o Direito deve ser compreendido como um sistema interligado, que irradia harmonicamente para as diversas subdivisões (Direito Penal, Direito Administrativo, Direito Civil etc.).

Pela interpretação/aplicação da noção dos direitos fundamentais constitucionais, na concreção do devido processo legal substancial — sob enfoque do postulado da razoabilidade — entende-se que os direitos de garantia assentados para o Direito Penal, ante a não-existência de distinção ontológica entre os ilícitos administrativo e penal, são aplicáveis ao direito administrativo sancionador.³

O direito sancionador é, em verdade, regime jurídico hábil a atribuir devida proteção legal à pessoa — física ou jurídica — que enfrenta o *jus puniendi*. Isso porque, ao ser estruturado por uma série de regras específicas e por uma base interpretativa comum, configura-se como verdadeiro expoente do Estado de Direito, à medida em que, muito além de instrumento de punição, é efetivo instrumento de combate à arbitrariedade e ao abuso de poder estatal⁴.

A essa hermenêutica relaciona-se o postulado de maior efetivação das normas constitucionais, isto é, a necessidade de se conferir às normas constitucionais uma devida

¹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 119-120.

² “XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.”

³ DEZAN, Sandro Lucio. *Ilícito administrativo disciplinar: da atipicidade ao devido processo legal substantivo*. Curitiba: Juruá Editora, 2009, p. 26.

⁴ MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2007.





interpretação, hábil a maximizar seus efeitos. Ora, estando os direitos fundamentais positivados na Constituição, ante sua restrição em virtude da aplicação de sanção, é coerente esperar uma devida tutela que justamente impedirá ou minimizará as chances de arbítrio.

Assim sendo, o *jus puniendi* jamais pode exceder suas limitações, limitações essas que se relacionam ao próprio paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito, sendo impossível igualar pretensão punitiva com arbitrariedade e poder sancionatório com abuso de poder. Aliás, uma das maiores garantias nesse sentido é a devida observância à interpretação estrita do tipo, vale dizer, a inviabilidade de se interpretar uma norma sancionatória extensivamente, com o intuito de conferir ao agente uma sanção desproporcional ou até mesmo irrazoável em relação à sua conduta.

O fato de o poder sancionatório do Estado ser uno, a despeito de diferenças conceituais entre a natureza dos ilícitos, faz com que os procedimentos perpetrados à luz do direito administrativo sancionador observem a aplicação de institutos do direito penal somente quando em benefício do acusado. Sendo esse o entendimento doutrinário, portanto, a partir do qual a LAC apenas “se distingue da Lei Penal quanto ao processo e não quanto à sua substância. Em consequência, devem rigorosamente ser observadas as garantias penais, como tem sido reconhecido pelo STF ao tratar dos processos administrativos sancionatórios”⁵.

2.2. Principiologia e hermenêutica relacionadas à Lei Anticorrupção

De início, e relembrando a unicidade do *jus puniendi*, imperioso destacar a relação dos princípios da legalidade formal e da tipicidade, bem como a regra hermenêutica de interpretação estrita (não ampliativa).

Impõe-se, pois, não apenas a legalidade como sinônimo de autorização legal, mas a tipicidade legal, no sentido exato de que a competência pública encontre na lei a categorização dos fatos e das sanções passíveis de serem infligidas aos infratores da norma jurídica⁶.

⁵ CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas*: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 33.

⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 204.





Como se sabe, a Lei 12.846/2013 prevê um rol de condutas cuja racionalidade relaciona-se ao ato de corrupção, mas que não se limita aos tipos penais de corrupção ativa (art. 333 do Código Penal) e corrupção passiva (art. 317 do Código Penal). Em verdade, várias outras modalidades de atos lesivos à Administração são descritas e especificadas ao longo do art. 5º da LAC.

Isso porque, em virtude das limitações intrínsecas ao Direito Penal em relação à punição de pessoas jurídicas, a responsabilização na seara administrativa mostra-se mais efetiva e funcional⁷. Isto é: sendo inaplicável a pena de privação da liberdade às pessoas jurídicas, a sanção administrativa mostra-se mais adequada, acompanhada de consequências igualmente impactantes⁸. É por tal razão que as condutas tipificadas na LAC assumem contornos mais específicos, buscando-se consagrar maior *enforcement* às suas normas.

E é também por esses motivos que as normas contidas na Lei Anticorrupção devem ser interpretadas de maneira restrita. Explica-se. A um, por respeito ao princípio constitucional da legalidade, de acordo com a combinação entre os incisos II e XXXIX do art. 5º da CRFB/1988: se “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” e se “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, é defeso ao Estado direcionar o *jus puniendi* a agentes que não tenham dado azo à literalidade da conduta tipificada como ato ilícito pela norma competente.

Assim, é possível considerar que a tipificação mais específica da LAC em relação a atos de corrupção jamais pode ser interpretada extensivamente, mas tão somente nos moldes da exata previsão legal, sob pena de uma ilegal extrapolação do poder punitivo estatal e banalização do conceito de corrupção – o que viola frontalmente a própria iniciativa da LAC.

A dois, porque todo processo administrativo subordina-se a uma série de princípios, tanto de matriz constitucional quanto de procedência infraconstitucional, mas específica ao tema – é o caso do rol principiológico contido no art. 2º da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal).

⁷ OSÓRIO, op. cit., 2005.

⁸ GUEDES, Demian. O Estado Democrático de Direito e os seus castigos: uma reavaliação do ato sancionador. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coords.) *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 285-308.





Destacamos, nesse rol, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica, bem como o critério de adequação entre meios e fins, os quais relacionam-se todos à interpretação estrita das normas da LAC, porquanto uma interpretação equivocadamente extensiva demonstrar-se-á inadequada diante da imposição de sanções muito mais graves do que a conduta que se pretende coibir.

Aliás, lembre-se que a promulgação da lei federal de processo administrativo teria ocorrido em um cenário de transformação do próprio Direito Administrativo, “que no século XIX e primórdios do século XX, apresentava-se flutuante, fortemente desigual em desfavor do cidadão, mais autoritário que democrático”⁹, passando a ser “mais preciso, mais igualitário, mais democrático que autoritário”¹⁰. Nesse sentido, a Lei 9.784/1999 “contribui para dissipar ou atenuar incertezas, permite ampliar o grau de conhecimento dos preceitos que informam a atuação administrativa para além de um círculo de iniciados e possibilita estender o campo da legalidade”¹¹.

Importantíssima, portanto, a observância e cumprimento aos princípios referentes à atuação processualizada da Administração Pública no âmbito de um Estado Democrático de Direito, inclusive porque “o processo administrativo sancionador tem suas particularidades, sobretudo no que se refere à defesa do administrado, justificando um regime jurídico mais rigoroso no que se refere à observância das garantias dos direitos individuais”¹².

2.3. A imperatividade da interpretação restrita e os propósitos da Lei Anticorrupção

Ao considerarmos que a aplicação do Direito se vincula à interpretação da norma, de modo que toda atividade hermenêutica possa ser configurada como criação do Direito em si, é absolutamente improdutivo defender uma interpretação extensiva em normas de matéria sancionatória, o que levaria à criação de temerosos precedentes e, portanto, de um direito com

⁹ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 191.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² PORTELA, Felipe Mêmolo. O processo administrativo de responsabilização e sua adequação aos princípios do Direito Administrativo Sancionador. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da *et al* (coords.). *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 617.





alto teor de retrocesso em virtude da leitura desintegrada do ordenamento com a base principiológica, inclusive constitucional, que o rege.

Não é possível conceber o rol do artigo 5º como exemplificativo de violações genéricas a princípios, mas sim como rol taxativo trazido em seus incisos, conforme expõem José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaine Musetti Grotti:

A tipificação dos ilícitos encontra-se no artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, o qual, como norma estruturante para deflagrar provimentos estatais sancionatórios, deve merecer interpretação adequada, na medida em que a norma sancionadora não pode estabelecer um 'rol exemplificativo', mas sempre um 'rol taxativo'. Não se deve confundir existência do tipo sancionador, com indeterminação do conteúdo do tipo, que implica a possibilidade de enquadramento de diversidade de condutas nos limites de sua significação semântica¹³.

Além da doutrina especializada, a jurisprudência dos Tribunais Superiores corrobora tal entendimento, senão veja-se os seguintes julgados:

Assim, não é possível, diante da necessidade de interpretação estrita e restritiva da Lei por parte da Administração Pública, que advém do princípio da legalidade contemplado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, alargar o entendimento de que a Lei nº 8.112/1990 contempla no conceito de filho o enteado¹⁴.

PROCESSUAL CIVIL. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE OMISSÃO. SÚMULA 284/STF. AMBIENTAL. INFRAÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITA DA NORMA PUNITIVA. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. "ESPÉCIME ANIMAL". DEFINIÇÃO DADA PELO DECRETO N. 3.607/2000. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO PONTUAL. SÚMULA 211/STJ. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. DECISÃO [...] As normas punitivas comportam, por sua natureza, interpretação estrita. Partindo-se da finalidade normativa - proteção da fauna -, não se pode extrair qualquer definição para 'espécimes' diversa da que preveja tratar-se de animais vivos.' 3. Apelação improvida¹⁵.

[...] Ação de impugnação de mandato eletivo. Abuso do poder político. Art. 14, § 10, da Constituição Federal. Não-cabimento. 1. Às normas limitadoras de direito deve se dar interpretação estrita. 2. O desvirtuamento do poder político, embora pertencente

¹³ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaine Musetti. Programas de integridade anticorrupção: investigação dos ilícitos de Direito Administrativo Sancionador da improbidade que devem receber tratamento. In: NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (coords.). *Estudos sobre a legislação anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 148.

¹⁴ STJ, REsp 1.495.400/SC (2014/0303413-7), Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 06/02/2019.

¹⁵ STJ, REsp 1.384.740/RS (2013/0142354-8), Rel. Min. Humberto Martins, DJe 19/08/2013.





ao gênero abuso, não se equipara ao abuso do poder econômico, que tem definição e regramento próprios. [...] NE: [...] embora ambos integrem o gênero abuso e busquem beneficiar candidato, partido ou coligação, há nítida distinção entre o abuso do poder econômico e o abuso do poder político. Com efeito, enquanto aquele se refere à indevida utilização de recursos materiais ou humanos, que representem valor econômico, este diz com atos de autoridade praticados com desrespeito aos princípios constitucionais que norteiam a administração¹⁶.

A legislação anticorrupção, criada à luz da pressão internacional e das reivindicações populares, é revestida de nobres propósitos. A funcionalização do regime sancionatório, com o fim de coibir a corrupção, “alarga o campo para uma atuação punitiva cada vez mais sistematizada do Estado, tendo em vista a possibilidade de imputação e punição pela via que se entende mais ‘adequada’, ou, leia-se: pelo modo mais fácil de punir e obter vantagens”¹⁷.

Entretanto, a legislação não pode ser utilizada de forma ilegítima como instrumento para obtenção de vantagens ou enriquecimento sem causa pela Administração, nem como salvo conduto para punir atos que não guardam consonância com o conteúdo e o verdadeiro propósito da LAC, que “vem cumprindo satisfatoriamente o seu papel de indutora de uma nova forma de se fazer negócios no país, promovendo uma cultura de ética empresarial e de respeito ao Direito”¹⁸.

[M]uito em razão da edição da Lei Anticorrupção Brasileira – LAB, o Direito Brasileiro está renovando o sistema de controle interno da Administração pública, com o reforço da eficácia, transparência, gestão e avaliação do risco iminente às tarefas públicas, responsabilização do gestor, entre diversos outros aspectos. Com efeito, a finalidade maior da implantação de uma política de governança no setor público é imprimir a atualização dos controles internos frente ao que existe de melhor em termos de inovação no setor público, a cargo da própria gestão pública, sempre em prol da busca por maior qualidade dos resultados a serem atingidos pela Administração como um todo¹⁹.

Assim, é possível concluir que a LAC também promove transformações no próprio seio da Administração, tanto pela perspectiva mais evidente, qual seja, da devida apuração de

¹⁶ TSE, AgRgREspe 25.926, Rel. Min. Caputo Bastos, DJe 31/10/2006.

¹⁷ ONZI, Eduarda; OLIVEIRA, Felipe Cardoso Moreira de. A controversa natureza jurídica do regime sancionatório da Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção. In: FELDENS, Luciano *et al* (orgs.). *Direito Penal Econômico e Empresarial: estudos dos grupos de pesquisa em direito penal econômico e empresarial da PUCRS e da FGV Direito SP*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, pp. 227-245.

¹⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Lei Anticorrupção Brasileira completa 5 anos: a corrupção diminuiu? In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Pragmático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 126.

¹⁹ *Ibid*, p. 127.





condutas lesivas à Administração e responsabilização dos agentes envolvidos, quanto por um ponto de vista que passa mais despercebido: a atualização e inovação dos controles internos e a subsunção da processualidade administrativa ao paradigma contemporâneo da Administração democrática e suas confluências.

Esta última proposição, inclusive, consubstancia-se em um dever do Poder Público, expressamente positivado na Nova LINDB, em seu artigo 30: “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”.

Portanto, qualquer interpretação extensiva da legislação anticorrupção configura-se como medida absolutamente temerária e incondizente com os propósitos de segurança jurídica hoje imensamente reforçados pela LINDB, devendo a Administração adequar e fundamentar seus atos à base principiológica regente, considerando, inclusive, a evolução do paradigma jurídico-normativo referente ao Direito Administrativo brasileiro.

A necessidade de uma interpretação restrita dos tipos sancionadores da LAC não se limita apenas à análise do mérito da conduta. Ela se estende a todos os aspectos do processo administrativo, incluindo a forma como as provas são produzidas e valoradas. Nesse contexto, a utilização de provas produzidas em outras esferas — o que caracteriza o instituto da prova emprestada — emerge como questão crítica. É precisamente na importação acrítica de elementos probatórios de outras instâncias (penal, cível ou de controle) que reside um dos maiores riscos à correta aplicação da lei.

A conexão entre a tipicidade fechada da LAC e a prova emprestada é direta: se a Administração Pública utiliza, sem o devido contraditório e sem uma análise aprofundada de sua pertinência, uma prova originada em um processo com objetos e finalidades distintas, ela corre o risco de enquadrar uma conduta de forma equivocada. Por exemplo, uma prova que em uma esfera criminal sugere um ilícito genérico pode ser insuficiente para demonstrar a ocorrência de um dos tipos estritos do art. 5º da LAC, que exigem elementos específicos.

Assim, o uso inadequado da prova emprestada funciona como um catalisador para a banalização da Lei Anticorrupção, permitindo que a exigência de tipicidade seja contornada por meio de um atalho processual que ignora as garantias do acusado e a especificidade do regime sancionador.





Essa exigência de tipicidade estrita não se limita à fase de enquadramento jurídico da conduta: ela se projeta também sobre a fase instrutória, na qual se colhe e avalia a prova. É nesse ponto que o instituto da prova emprestada se torna crítico, uma vez que, se a Administração se valer de elementos probatórios colhidos em outros processos sem adequá-los ao regime jurídico e à finalidade tipificadora da LAC, corre-se o risco de criar um atalho que ignora o cerne da interpretação restritiva e distorce o alcance do art. 5º da Lei 12.846/2013. O exame dessa questão, portanto, é indissociável da discussão precedente e será desenvolvido a seguir.

2.4. Particularidades do instituto da prova emprestada

O tema da prova emprestada deve ser tido com demasiada cautela para não comprometer a defesa do acusado e, por conseguinte, eivar de nulidade o processo. Afinal, conforme as lições de Ada Pellegrini Grinover, o emprego da prova emprestada acarreta sério risco de agressão à garantia do contraditório e da ampla defesa, porque a prova, transplantada de outro procedimento, pode não ter (necessariamente) a sua produção sujeita ao exercício do devido processo legal²⁰.

Ada Pellegrini elenca três requisitos para a admissibilidade do emprego de prova emprestada: (i) ter sido produzido na presença de juiz natural e das mesmas provas em controvérsia; (ii) ter sido observado, no processo original, o conjunto de requisitos para a produção do tipo de prova em questão (documental, testemunhal etc.); (iii) por ser a prova emprestada necessariamente documental (ainda que seja consubstanciada em ata de testemunha), ter sido observado o conjunto de requisitos para a produção da prova documental²¹. A inobservância desses requisitos macula o exercício do contraditório no processo administrativo.

Dessarte, Maria Sylvia Zanella Di Pietro condiciona a regularidade do contraditório no processo administrativo à “1. notificação dos atos processuais à parte interessada; 2.

²⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. Prova Emprestada. *Doutrinas Essenciais Processo Penal*. [s. l.]. v. 3. jun. 2012, p. 25-40.

²¹ Idem.





possibilidade de exame das provas constantes do processo; 3. **direito de assistir à inquirição de testemunhas**; 4. direito de apresentar defesa escrita”²².

Relembrando as reflexões de Gustavo Justino de Oliveira e Wilson Accioli de Barros Filho, é certo que o devido processo legal substancial preenche de materialidade os requisitos formais para que nenhuma decisão administrativa seja considerada válida se desrespeitar direitos fundamentais das partes e desconsiderar os argumentos apresentados, devendo sempre ser de maneira motivada²³.

A jurisprudência pátria, consolidada na Súmula 591 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), embora tratando do processo administrativo disciplinar (PAD), oferece um norte aplicável aos PARs: "É permitida a prova emprestada no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente submetida ao contraditório". A aparente simplicidade do enunciado esconde uma exigência fundamental: não basta apenas "dar vista" da prova à pessoa jurídica. É imperativo que se garanta um contraditório real e efetivo, o que inclui a possibilidade de refutar a prova, de requerer a produção de contraprovas e de ter seus argumentos devidamente considerados pela autoridade processante.

Na prática dos PARs, é comum a tentativa de se utilizar como prova emprestada elementos oriundos de acordos de colaboração premiada, de inquéritos policiais ou de relatórios de auditoria de Tribunais de Contas. Ocorre que, em alguns desses procedimentos, a pessoa jurídica não figurou como parte, não teve acesso aos autos em tempo hábil ou não pôde exercer seu direito de defesa sobre a produção daquela prova específica. Utilizar tais elementos de forma acrítica no PAR significa violar o devido processo legal e, mais grave, fundamentar uma condenação de responsabilidade objetiva — com sanções severíssimas — em uma base probatória frágil e contestável.

Portanto, o uso inadequado da prova emprestada no PAR representa um dos principais mecanismos pelos quais ocorre a "banalização" da Lei Anticorrupção, tema central deste artigo. Ao se valer de um atalho probatório, a Administração Pública muitas vezes deixa de realizar o esforço necessário para demonstrar, com provas produzidas sob o crivo do contraditório no

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 686-687.

²³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. Inquérito Civil Público e acordo administrativo: apontamentos sobre devido processo legal adequado, contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos Termos de Ajustamento de Conduta (TACS). In: OLIVEIRA, Gustavo Justino (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). *Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020, p. 101.





próprio PAR, que a conduta da empresa se amolda perfeitamente a um dos tipos taxativos do artigo 5º da LAC. A prova emprestada, nesse contexto, deixa de ser um meio de busca da verdade para se tornar um instrumento de flexibilização indevida das garantias processuais e da própria tipicidade, abrindo perigoso precedente para imputações genéricas e condenações injustas.

Do ponto de vista do instituto da prova emprestada, a conclusão que se impõe é que sua utilização no âmbito de PARs da LAC deve ser excepcional e condicionada ao atendimento rigoroso dos requisitos processuais e materiais indicados pela doutrina e pela jurisprudência. A ausência de contraditório efetivo ou a transposição acrítica de peças de outros processos para fundamentar imputações na LAC fragilizam a tipicidade estrita exigida e abrem caminho para distorções punitivas. Assim, garantir que a prova seja não apenas licitamente obtida, mas também pertinente e produzida sob a fiscalização adequada, é condição indispensável para preservar a legitimidade e a efetividade da lei.

3. RESPONSABILIDADE NA LEGISLAÇÃO ANTICORRUPÇÃO: PARÂMETROS E LIMITES

O texto normativo da LAC estabelece a *responsabilidade administrativa* e a *responsabilidade civil* (ou judicial) de pessoas jurídicas, que serão aplicadas *objetivamente* (art. 1º)²⁴, de modo que uma não afasta a aplicação da outra (art. 18)²⁵.

A respeito disso, importa dizer que a responsabilidade objetiva será aplicada independentemente da comprovação do elemento subjetivo do tipo (culpa/dolo) ou da responsabilização das pessoas físicas envolvidas no ilícito. Contudo, mediante a comprovação da ocorrência de conduta típica prevista pelo rol do art. 5º da LAC, praticada em interesse e benefício da pessoa jurídica²⁶.

Outrossim, ainda necessária a demonstração dos requisitos necessários para a aplicabilidade do instituto da responsabilidade extracontratual objetiva, quais sejam: (a) conduta (omissiva ou

²⁴ LAC, Art. 1º: Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

²⁵ LAC, Art. 18: Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

²⁶ CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei n. 12,846/2013. In: NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). *Lei anticorrupção empresarial*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 13-28.





omissiva) típica; (b) dano e (c) nexo causal, desde que inexistam excludentes de responsabilidade, conforme se passa a expor.

3.1. Elementos da responsabilidade objetiva

Aplicando-se a construção doutrinária civilista da responsabilidade civil extracontratual ao caso da LAC, os elementos da responsabilização podem ser delimitados como: (a) conduta típica comissiva e/ou omissiva enquadrada no rol taxativo previsto pelo art. 5º da LAC e praticada em interesse ou em benefício da pessoa jurídica; (b) nexo de causalidade; e (c) dano material ou moral sofrido pela Administração Pública.

Inicialmente, a conduta típica funciona como o fato gerador da responsabilidade²⁷, podendo ser causada por uma ação ou omissão (hipótese em que terá de ser comprovado que existia um dever jurídico de evitar o dano)²⁸, através da prática de ato voluntário do agente, ocasionando efeito ilícito e o correspondente dever de indenizar²⁹, excluindo-se os atos inconscientes ou praticados mediante coação.

Entretanto, não basta o mero descumprimento da disposição normativa, tendo em vista ser “necessária a tipificação da sanção correspondente à conduta proibida e, além disso, uma correta e adequada especificação do conteúdo da norma proibitiva”³⁰. Sendo assim, a conduta contrária a lei deve estar prevista e ser enquadrada no rol do art. 5º da LAC, caso contrário, não haverá conduta típica para o reconhecimento de eventual responsabilização.

Ainda no âmbito da conduta típica, o final da disposição do art. 2º determina a necessidade de que a conduta seja praticada em interesse ou em benefício da pessoa jurídica.

Em que pese a LAC tenha dispensado a comprovação de elemento subjetivo do tipo (dolo/culpa) na ação do particular, de acordo com Juliano Heinen, “a legislação não eximiu o autor da comprovação de um *elemento subjetivo específico*, ou seja, a intenção propositalmente

²⁷ HEINEN, Juliano. *Comentários à lei anticorrupção – Lei nº 12.846/2013*. Editora Fórum, 2015, p. 69-70.

²⁸ TARTUCE, Flávio. *Manual de responsabilidade civil*: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 171.

²⁹ TARTUCE, *op. cit.*, p. 174.

³⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 208-209.





dirigida ao benefício ou ao interesse da empresa”³¹, o que será analisado segundo a conduta típica produzida pela empresa³².

A partir desse panorama, Juliano Heinen defende que a fórmula para a punição estabelecida pela LAC pode ser representada da seguinte forma, por meio de estrita comprovação de todos os elementos³³: (a) responsabilidade objetiva – arts. 1º e 2º - engloba conduta; nexo causal e resultado/dano; (b) condições materiais adicionais – art. 2º - ocorrência de lesão e demonstração de interesse ou benefício, exclusivo ou não, da pessoa jurídica; e (c) resultados (que substitui a ideia de dano/prejuízo) – art. 5º - ao patrimônio público nacional ou estrangeiro; aos princípios da administração pública; ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Nesse sentido, importante delimitar que o *interesse* requer prova “nas exteriorizações anteriores à execução do tipo administrativo”; já o *benefício*, “nas exteriorizações do que poderia ocorrer depois à execução do tipo administrativo”³⁴. A partir disso, deverá ser produzida a prova de um (interesse) ou de outro (benefício), alternativamente, não sendo necessária a efetivação do benefício, mas a existência de real intenção da pessoa jurídica em obter benefício a si própria³⁵.

Com relação ao *dano*, o mesmo consiste no prejuízo sofrido pelo agente lesado, podendo ser de cunho patrimonial ou moral, sendo o responsável por materializar a indenização, isto é, “sem dano ou sem interesse violado, patrimonial ou moral, não se corporifica a indenização. A materialização do dano ocorre com a definição do efetivo prejuízo suportado pela vítima”³⁶.

Por sua vez, o *nexo de causalidade* consiste na relação de causa (*conduta*) e efeito (*dano*), de modo que a vítima deverá demonstrar a ocorrência do nexo causal que motivou o evento danoso. Do contrário, inexistirá o direito ao ressarcimento³⁷.

Nesse sentido, Silvio de Salvo Venosa explicita a necessidade de verificação de duas questões quando da identificação do nexo causal: a dificuldade da prova e a identificação da

³¹ HEINEN, *op. cit.*, p. 73-73.

³² HEINEN, *op. cit.*, p. 79.

³³ HEINEN, *op. cit.*, p. 78.

³⁴ HEINEN, *op. cit.*, p. 74.

³⁵ *Ibidem*, p. 74-75.

³⁶ VENOSA, Silvio de Salvo. Direito civil: *obrigações e responsabilidade civil*. São Paulo: Editora Atlas, 2017. vol. 2. 17ª ed. p. 463.

³⁷ *Ibidem*, p. 474.





verdadeira causa do dano³⁸. Visando sanar esses óbices, algumas teorias foram elaboradas para determinar as condições do nexo de causalidade, apontando quais seriam os requisitos a serem preenchidos, de modo que importa destacar três delas: (a) teoria da equivalência das condições; (c) teoria da causalidade adequada; e (c) teoria do dano direto e imediato.

A teoria da equivalência das condições é aquela adotada pelo atual Código Penal brasileiro, em seu art. 13³⁹, que considera imprescindível a ocorrência da conduta para a responsabilização do agente, de modo que, sem ela, o resultado não teria ocorrido. Assim, se verificado que o resultado teria acontecido mesmo considerando a hipótese de supressão da conduta, então não será causa. A crítica imputada a essa teoria é que se permite uma regressão quase infinita de possíveis causas que auxiliaram no resultado⁴⁰.

Funcionando quase que como solução a esse impasse, tem-se a teoria da causalidade adequada, que somente considera o antecedente predominante e necessário, gerador do dano, sem o qual não haveria prejuízo. Desse modo, caberá ao julgador a análise do caso concreto, o que nem sempre garante um desfecho satisfatório à celeuma⁴¹.

Por fim, a teoria do dano direto e imediato considera que “somente devem ser reparados os danos que decorrem de efeitos necessários da conduta do agente, admitindo-se que atos alheios, de terceiros ou da própria vítima, obstem o nexo de causalidade”⁴².

De acordo com Juliano Heinen, a teoria do dano direto e imediato é aquela que mais se adequa à interpretação do nexo de causalidade na LAC, o que pode ser compreendido do art. 3º: “[...] responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito”. A partir desse viés, afirma que será responsabilizado todo aquele que contribuiu para a ocorrência do evento, desde que diretamente ligado ao seu resultado⁴³.

A Lei 12.846/2013 menciona expressamente que constituem atos lesivos aqueles que, dentre outros, indicam a prática de “comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei” (inc. II do art. 5º) e

³⁸ Ibidem.

³⁹ CP, Art. 13: O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.

⁴⁰ VENOSA, *op. cit.*, p. 474.

⁴¹ Ibidem, p. 475.

⁴² TARTUCE, *op. cit.*, p. 224.

⁴³ HEINEN, *op. cit.*, p. 71.





“comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados” (art. III do art. 5º).

O conceito de corrupção envolve, no seu núcleo, a ideia de *quid pro quo*, ou seja, o “isso por aquilo”, onde a troca se queda evidente na relação entre as partes. Segundo Diane Robertson e Philip Nichols⁴⁴, um conceito simples de propina é “[o] abuso ou o mau uso de poder ou confiança em uma troca *quid pro quo*”. Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka⁴⁵ (professoras da Universidade de Yale e do Instituto Tecnológico de Monterrey, respectivamente) explicam que nas relações em que há *quid pro quo* e existe pagamento ao principal, isso é denominado *preço*; se o pagamento é direcionado ao agente, isso é chamado de *propina*.

Outro ponto que merece destaque é o conceito de vantagem indevida para a pessoa jurídica. Embora a expressão não esteja presente nos tipos da LAC, a vantagem indevida seria naturalmente implícita em razão de *quid pro quo* buscado de forma irregular por uma pessoa jurídica vir a beneficiar ambas as partes, o corruptor e o corrompido.

Segundo Otávio Venturini, Allen Moreland e André Castro Carvalho⁴⁶:

[o] elemento-chave para a compreensão desse requisito gira em torno do termo *business* (negócios), que possui interpretação ampla: contratos governamentais, vantagem comercial, tratamento tributário favorável, redução ou eliminação de impostos alfandegários, obtenção de licenças, dentre outros que satisfazem o teste do *business purpose*.

Para ilustrar essa necessidade de conexão com uma vantagem para a empresa, pode-se tomar como exemplo a legislação estadunidense de combate à corrupção, o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (Lei de Práticas de Corrupção no Exterior). Para que um ato seja considerado corrupção sob essa lei, é necessário que a conduta passe pelo chamado *business purpose test* (teste do propósito comercial). Em termos simples, este teste serve para verificar se o pagamento indevido foi feito com a finalidade específica de obter ou manter um negócio, ou

⁴⁴ ROBERTSON, Diane; NICHOLS, Philip. Introduction and overview: bribery and the study of decision making. In: ROBERTSON, Diana; NICHOLS, Philip (coords). *Thinking about bribery: neuroscience, moral cognition and the psychology of bribery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 4, (tradução livre).

⁴⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016, p. 237.

⁴⁶ VENTURINI, Otávio; MORELAND, Allen; CARVALHO, André Castro. *U. S. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*. In: CARVALHO, André Castro et al. (coords.). *Manual de Compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2021, p. 335.





de assegurar alguma outra vantagem comercial imprópria. Não basta haver um pagamento a um agente público; é preciso demonstrar que o objetivo do corruptor era, por exemplo, garantir a celebração de um contrato, receber um tratamento tributário favorável, acelerar a liberação de licenças ou evitar a aplicação de uma regulação desfavorável.

Caso um pagamento seja feito sem essa finalidade negocial — por exemplo, um presente dado em razão de um vínculo estritamente pessoal, sem a expectativa de uma contrapartida comercial —, a conduta, ainda que possa ser questionada sob outra ótica, não configuraria um ato de corrupção nos moldes do FCPA. Isso reforça a tese de que a caracterização de um ato de corrupção demanda o preenchimento de requisitos específicos, afastando interpretações vagas que banalizam o conceito e geram insegurança jurídica

4. EFEITOS NEGATIVOS DA BANALIZAÇÃO DA LEI 12.846/2013

4.1. O paradigma consequencialista da nova LINDB

A Administração Pública brasileira jaz imersa em um novo momento jurídico-normativo, de maior abertura, pluralidade e pragmatismo. Esse novo paradigma impõe a necessidade de uma atuação voltada para as consequências práticas dos atos administrativos, à luz dos fatos, das evidências e do melhor e mais efetivo interesse social e coletivo.

O novo cenário onde está imerso o Direito Administrativo demanda a releitura de antigos dogmas e princípios, que passaram a adequar-se à contemporaneidade. É o caso, por exemplo, do princípio da supremacia do interesse público, cujo conceito “não necessariamente se opõe ao de interesse privado. A aproximação entre Estado e sociedade demonstra bem isso, notadamente quando se verifica que a atuação do poder público deve ser pautada pela defesa e promoção dos direitos fundamentais”⁴⁷, sendo que, “em uma sociedade pluralista, existem diversos interesses públicos e privados em constante conexão, de modo que, naturalmente, poderão emergir eventuais conflitos entre interesses considerados públicos [...], entre interesses denominados privados [...] e entre interesses públicos e privados”⁴⁸.

⁴⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do Direito Administrativo à luz do pragmatismo jurídico. *In: Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 256, pp. 129-163, jan. 2011. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8496/7245>>. pp. 18-19.

⁴⁸ *Ibid*, p. 19.





De fato, o novo paradigma jurídico-administrativo impôs novas formas de se interpretar e validar os atos da Administração Pública. Esse é o raciocínio extraído a partir das modificações promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Os artigos 20 a 30 introduzidos à assim chamada “Nova LINDB” promoveram alterações significativas com o objetivo de proporcionar maior segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público, tendo em vista o caráter inequivocadamente consequencialista das normas inauguradas. Veja-se o conteúdo do art. 20:

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.

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.

Decisões administrativas fundamentadas em abstrações e conceitos vagos e fixadas sem qualquer razoabilidade ou proporcionalidade poderão levar a consequências e efeitos práticos severos, seja pelo ônus excessivo e arbitrário aplicado a uma empresa por conduta claramente não subordinada ao regime sancionatório da LAC, seja pelos riscos relacionados à insegurança jurídica e aos perigosos precedentes que poderão advir daí.

Nesse sentido, o Decreto federal 9.830/2019, regulamentador da Nova LINDB, aduz que “[A] motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade” (art. 3º, § 3º).

Assim, é imperioso que seja cabalmente demonstrada a adequação da conduta do particular ao tipo, sendo inviável a determinação de responsabilidade e imposição de sanções que não considerem os critérios de adequação, proporcionalidade e razoabilidade e que sejam absolutamente impróprias frente à realidade fática.

A doutrina especializada, tanto em direito administrativo quanto em direito penal, é uníssona em relação aos perigos da incriminação vaga, porquanto “[N]ão basta a simples





previsão legal da existência da sanção. O princípio da legalidade exige a descrição da ‘hipótese de incidência’ da sanção”⁴⁹ e porque “atinge o princípio da legalidade a incriminação vaga e indeterminada de certos fatos, que deixa incerta a esfera da licitude”⁵⁰, fazendo com que “não haja lei definindo como delituosa certa conduta, pois entrega, em última análise, a identificação do fato punível ao arbítrio do julgador”.⁵¹

Ao discorrer sobre os critérios para imposição de sanção, Gabriel Torsi aduz que “[O] princípio da proporcionalidade também deve ser observado nesta etapa, pois de nada adianta optar por uma sanção administrativa que de tão rigorosa, exterioriza, na verdade, função de expiação, castigo, pena”⁵².

Por fim, cumpre salientar que a interpretação sistemática entre a LAC e a LINDB é, portanto, fundamental nesse contexto. A LINDB não opera em um vácuo normativo; ela funciona como uma norma de sobredireito, estabelecendo balizas hermenêuticas para a aplicação de todo o direito público, incluindo o sancionador. No diálogo entre as duas leis, a LAC estabelece o quê punir (as condutas típicas do art. 5º) e como punir (as sanções), enquanto a LINDB impõe um dever de como decidir, exigindo que o aplicador da lei pondere as consequências práticas de sua decisão (art. 20). Concretamente, isso significa que a autoridade administrativa, ao enquadrar uma conduta na LAC, não pode se limitar a uma análise formal e abstrata do tipo. Ela é obrigada, por força da LINDB, a demonstrar que a aplicação das sanções da LAC — com seus impactos relevantes sobre a função social da empresa, a manutenção de empregos e a atividade econômica — é uma medida necessária, adequada e proporcional à realidade fática. Dessa forma, a LINDB atua como um freio ao ímpeto de banalizar a LAC, forçando uma justificação pragmática e consequencialista que vai além da mera subsunção do fato à norma e reforça a segurança jurídica.

4.2. Imputações vagas e abuso de poder

⁴⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 619.

⁵⁰ FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 114-115.

⁵¹ *Idem*, p. 114-115.

⁵² TORSI, Gabriel S. A Lei Anticorrupção e os limites entre o direito penal e o direito administrativo sancionador. In: FELDENS, Luciano *et al* (orgs.). *Direito Penal Econômico e Empresarial: estudos dos grupos de pesquisa em direito penal econômico e empresarial da PUCRS e da FGV Direito SP*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, pp. 213-226.





Os riscos de imputações vagas e infundadas em PARs não se resumem aos prejuízos (materiais e imateriais) causados injustificadamente à pessoa jurídica, mas também pela insegurança jurídica decorrente, que em nada contribui para a evolução da atuação administrativa e afasta importantes investimentos no país, ao ignorar a função social da empresa e os graves impactos no setor produtivo interno. Com efeito, a imputação vaga pode inclusive levar o particular a crer que estaria sendo vítima de um rompedor arrecadatário, minando a confiança na Administração.

De fato, é notória a gravidade das consequências que uma condenação administrativa nos moldes da LAC impõe a uma organização, que passa a ter a lamentável pecha de empresa corrupta e a enfrentar grande crise de imagem e corrosão reputacional⁵³, além das sanções a nível de multas, publicação de decisões, proibições de participar de licitação e receber benefícios etc., que são muito similares a uma condenação penal. Por essa razão em especial é que a aplicação da LAC não pode ser feita de maneira juridicamente frouxa, sem que haja uma precisa tipificação da conduta dentro do que ela preconiza nos seus tipos administrativos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo trouxe à baila o fato de que a utilização inadequada da prova emprestada e a banalização da aplicação da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) em processos administrativos de responsabilização (PARs) têm causado sérios impactos ao ambiente jurídico e econômico nacional. Ao ampliar indevidamente o escopo da LAC e ignorar a necessária interpretação restrita de normas sancionatórias, há o risco de insegurança jurídica, abuso de poder e prejuízos injustos para empresas que não deveriam ser enquadradas nos tipos previstos pelo referido arcabouço legal.

A LAC, quando usada além dos limites legais, compromete sua credibilidade e se afasta de seu propósito original de prevenção e combate efetivo à corrupção. Ao mesmo tempo, a falta de rigor na aplicação da prova emprestada põe em risco garantias fundamentais das pessoas

⁵³ Cf. artigo *Gestão de crise de imagem e de reputação no pós-lavajatismo: estratégias de defesa para indivíduos e empresas tragados por escândalos midiático-judiciais de corrupção*, de autoria deste Parecerista junto a Pedro da Cunha Ferraz, publicado originalmente no site Jota em 22/10/2019 e republicado em nossa coletânea *Direito Administrativo Pragmático* (Lumen Juris, 2020), onde apresentamos a reflexão de que “a necessidade de se combater a corrupção e punir os eventuais culpados não pode jamais legitimar a ocorrência de danos injustos à reputação de inocentes, nem a eterna inviabilização das atividades de empresas”.





jurídicas, como o contraditório e a ampla defesa, princípios essenciais em qualquer processo sancionatório.

Por fim, é fundamental que os órgãos de fiscalização e persecução adotem uma postura mais cautelosa, respeitando os parâmetros legais e princípios constitucionais incidentes no combate à corrupção, a fim de evitar a banalização da aplicação da LAC e assegurar um ambiente de maior segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, João C. de Andrade Uzêda. *Hermenêutica pro libertatem*. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto *et al* (coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.384.740/RS (2013/0142354-8)*, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 19/08/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.495.400/SC (2014/0303413-7)*, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 06/02/2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *AgRgREspe 25.926*, Rel. Min. Caputo Bastos, DJe 31/10/2006.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. *Inovações da Lei n. 12,846/2013*. In: NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). *Lei anticorrupção empresarial*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DE SOUZA, Luciano Anderson. *Direito penal econômico: fundamentos, limites e alternativas*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

DEZAN, Sandro Lucio. *Ilícito administrativo disciplinar: da atipicidade ao devido processo legal substantivo*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Prova Emprestada. Doutrinas Essenciais Processo Penal*. [s. l.]. v. 3. jun. 2012.

GUEDES, Demian. O Estado Democrático de Direito e os seus castigos: uma reavaliação do ato sancionador. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coords.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.





HARGER, Marcelo. *Comentários à Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

HEINEN, Juliano. *Comentários à lei anticorrupção – Lei nº 12.846/2013*. Editora Fórum, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 4º: Requisitos para regulação pública. In: MARQUES NETO, Floriano Peixoto *et al* (coords.). *Comentários à Lei de Liberdade Econômica: Lei 13.874/2019*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MOTTA, Fabrício; ANYFANTIS, Spiridon Nicofotis. Comentários ao art. 28. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coords.). *Lei Anticorrupção Comentada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NORTH, Douglas. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Lei Anticorrupção Brasileira completa 5 anos: a corrupção diminuiu? In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Pragmático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; BARROS FILHO, Wilson Accioli de. Inquérito Civil Público e acordo administrativo: apontamentos sobre devido processo legal adequado, contraditório, ampla defesa e previsão de cláusula de segurança nos Termos de Ajustamento de Conduta (TACS). In: OLIVEIRA, Gustavo Justino (coord.); BARROS FILHO, Wilson Accioli de (org.). *Acordos administrativos no Brasil: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; FERRAZ, Pedro da Cunha. Gestão de crise de imagem e de reputação no pós-lavajatismo: estratégias de defesa para indivíduos e empresas tragados por escândalos midiático-judiciais de corrupção. In: OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Pragmático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaine Musetti. Programas de integridade anticorrupção: investigação dos ilícitos de Direito Administrativo Sancionador da





improbidade que devem receber tratamento. In: NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos; MARÇAL, Thaís (coords.). *Estudos sobre a legislação anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do Direito Administrativo à luz do pragmatismo jurídico. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 256, pp. 129-163, jan. 2011. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8496/7245>>.

ONZI, Eduarda; OLIVEIRA, Felipe Cardoso Moreira de. A controversa natureza jurídica do regime sancionatório da Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção. In: FELDENS, Luciano *et al* (orgs.). *Direito Penal Econômico e Empresarial: estudos dos grupos de pesquisa em direito penal econômico e empresarial da PUCRS e da FGV Direito SP*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PORTELA, Felipe Mêmolo. O processo administrativo de responsabilização e sua adequação aos princípios do Direito Administrativo Sancionador. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da *et al* (coords.). *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ROBERTSON, Diane; NICHOLS, Philip. Introduction and overview: bribery and the study of decision making. In: ROBERTSON, Diana; NICHOLS, Philip (coords.). *Thinking about bribery: neuroscience, moral cognition and the psychology of bribery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 4, (tradução nossa do original).

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

TARTUCE, Flávio. *Manual de responsabilidade civil: volume único*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TORSI, Gabriel S. A Lei Anticorrupção e os limites entre o direito penal e o direito administrativo sancionador. In: FELDENS, Luciano *et al* (orgs.). *Direito Penal Econômico e Empresarial: estudos dos grupos de pesquisa em direito penal econômico e empresarial da PUCRS e da FGV Direito SP*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil: obrigações e responsabilidade civil*. Vol. 2. 17. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

VENTURINI, Otávio; MORELAND, Allen; CARVALHO, André Castro. *U. S. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*. In: CARVALHO, André Castro *et al.* (coords.). *Manual de Compliance*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2021.

DADOS DA PUBLICAÇÃO





Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 02/10/2024.

Aceito em: 21/03/2025.

