



**Pró-Reitoria Acadêmica
Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em
Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
Trabalho de Conclusão de Curso**

**REFLEXÕES SOBRE A VEDAÇÃO AO *BIS IN IDEM* E
A SOBREPOSIÇÃO DE SANÇÕES DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA LEI
ANTICORRUPÇÃO: IMPACTO DAS ALTERAÇÕES
INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021 NA
PUNIÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS**

**Autoras: Keiko Nakayoshi
Renata Costa Bandeira de Mello
Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão**

**Brasília - DF
2022**

**KEIKO NAKAYOSHI
RENATA COSTA BANDEIRA DE MELLO**

**REFLEXÕES SOBRE A VEDAÇÃO AO *BIS IN IDEM* E A SOBREPOSIÇÃO DE
SANÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA LEI
ANTICORRUPÇÃO: IMPACTO DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº
14.230/2021 NA PUNIÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS**

Artigo apresentado ao curso de Pós-Graduação em Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Especialista em Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão.

Coorientador: Prof. Marcelo Pontes Vianna

Brasília
2022



Artigo de autoria de Keiko Nakayoshi e Renata Costa Bandeira de Mello, intitulado “REFLEXÕES SOBRE A VEDAÇÃO AO BIS IN IDEM E A SOBREPOSIÇÃO DE SANÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA LEI ANTICORRUPÇÃO: IMPACTO DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021 NA PUNIÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS”, apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro na Pós-Graduação em Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro da Universidade Católica de Brasília, em 6 de maio de 2022, aprovado pela banca examinadora abaixo assinada:

Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão
Orientador
Curso de Pós-Graduação – UCB

Prof. Marcelo Pontes Vianna
Coorientador
Curso de Pós-Graduação – UCB

**REFLEXÕES SOBRE A VEDAÇÃO AO *BIS IN IDEM* E A SOBREPOSIÇÃO DE
SANÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA LEI
ANTICORRUPÇÃO: IMPACTO DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº
14.230/2021 NA PUNIÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS**

**KEIKO NAKAYOSHI¹
RENATA COSTA BANDEIRA DE MELLO²**

Resumo:

Este trabalho tem por objetivo examinar a viabilidade de imposição simultânea de sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção, a uma pessoa jurídica, diante de um mesmo ilícito praticado. O estudo procurou demonstrar que desde o advento da Lei Anticorrupção, esse assunto tem sido objeto de discussão, em virtude de possível violação ao princípio da vedação ao *bis in idem*, norteador do Direito Administrativo Sancionador. Havia quem considerasse legítima a dupla penalização, mas também quem tivesse opinião contrária e defendesse que essa hipótese caracterizaria *bis in idem*. Após breve exame dos diversos posicionamentos existentes, sustentou-se que com a edição recente da Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa e nela consagrou o princípio do *non bis in idem* no que tange à punição com base nas citadas leis, o legislador reconheceu a especialidade da Lei Anticorrupção em face da Lei de Improbidade, quanto à responsabilização de entes privados, afastando expressamente a incidência da Lei de Improbidade Administrativa nos casos que também configurem infrações descritas na Lei Anticorrupção.

Palavras-chave: Direito administrativo sancionador; dupla punição de pessoas jurídicas; vedação ao *bis in idem*.

Abstract:

This paper aims to examine the viability of concurrent imposition of sanctions on a company, based on the Brazilian Improbability Act and the Brazilian Anticorruption Act, due to the same offence. The study sought to demonstrate that since the advent of the Brazilian Anticorruption Act this issue have been discussed, in the light of a possible violation of the non *bis in idem* clause, which is a guiding principle of Administrative Sanctioning Law. There were those who considered the double punishment lawful but there were also those who believed otherwise and advocated that it would constitute *bis in idem*. After a brief analysis on the several existent positions, it was sustained that by the recent enactment of Law nº 14.230/2021, which modified the Brazilian Improbability Act and enshrined the non *bis in idem* clause with regard to punishment of companies, based on the above-mentioned laws, the legislator recognized the specificity of the Brazilian Anticorruption Act in the face of

¹ Técnica Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, e-mail: keiko@cgu.gov.br.

² Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, e-mail: renata.mello@cgu.gov.br.

the Brazilian Improbability Act, as to companies liability, explicitly excluding the applicability of the Brazilian Improbability Act to those cases that also represent offences defined in the Brazilian Anticorruption Act.

Keyword: Administrative sanctioning law; double punishment of companies, non bis in idem.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial (LAC, como passará a ser denominada, para simplificar), dispõe, como se sabe, sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas, pela prática de atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Seu surgimento se deu em um cenário de ampliação do combate à corrupção no país, após o Brasil ter assumido diversos compromissos internacionais atinentes ao enfrentamento dessa prática.

É certo que antes da LAC já havia, no ordenamento jurídico brasileiro, múltiplas leis contendo previsão de responsabilização de entes privados, por condutas irregulares, embora nenhum desses normativos tratasse especificamente de atos lesivos à Administração Pública estrangeira. É o caso da Lei nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos e demais diplomas que versam sobre contratações públicas, da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA), da Lei nº 12.529/2011 – Lei do CADE e outras.

Destarte, essa diversidade de microssistemas de responsabilização de pessoas jurídicas em nosso ordenamento trouxe à tona discussões sobre o risco de ocorrência de *bis in idem*, haja vista que um comportamento adotado por um ente privado pode vir a configurar infração a uma ou a várias dessas leis concomitantemente. Explica-se.

O Direito Administrativo Sancionador tem como um de seus princípios norteadores o do *ne bis in idem* ou *non bis in idem*, o qual traduz a máxima de que ninguém pode ser condenado ou processado mais de uma vez, por um mesmo fato.

Em relação ao assunto, o legislador inseriu na LAC os arts. 29 e 30, os quais prescrevem que a aplicação das sanções nela indicadas não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica (art. 29) e não afeta os processos de responsabilização e a aplicação de penalidades decorrentes: a) de ato de improbidade administrativa nos termos da LIA (inciso I, art. 30) e b) de atos alcançados pela Lei de Licitações e Contratos (inciso II, art. 30).

À primeira vista, os referidos preceitos parecem permitir a cumulação de punições a uma pessoa jurídica, por uma mesma conduta tida por irregular, com base nas aludidas leis, o que acabou gerando debates concernentes à possível antinomia entre o que estabelecem os arts. 29 e 30 da LAC e a vedação ao *bis in idem*.

Ainda nessa esteira de discussões, tem-se que foi recentemente promulgada a Lei nº 14.230/2021, que reformulou inúmeros dispositivos da lei de improbidade. Com isso, foram nela introduzidos os arts. 3º, §2º e 12, §7º, materializando o princípio da vedação ao *bis in idem* no que tange às penalidades previstas na LIA e na LAC.

Tecidas essas considerações preliminares, cumpre explanar que o que se buscou neste artigo, mas sem qualquer pretensão de esgotar o tema, foi analisar a problemática da sobreposição de sanções enunciadas na LIA e na LAC, em função de um único ilícito praticado, à luz do princípio da vedação ao *bis in idem*, antes e depois das modificações na LIA.

Para tanto, foi feita uma pesquisa aplicada e foi utilizado o método qualitativo, com ênfase na observação e no estudo documental. Quanto ao procedimento técnico, foi realizada pesquisa bibliográfica, baseada em jurisprudência, livros e artigos científicos.

Assim, em um primeiro momento, foram traçadas linhas gerais no que concerne à responsabilização de pessoas jurídicas com fulcro na LIA e na LAC (item 2.1). Posteriormente, foram revisitados os posicionamentos vigentes anteriormente à reforma da LIA, quanto à viabilidade de dupla punição a um ente privado, fundada nos supracitados diplomas legais, em vista do disposto no art. 30, I, da LAC (item 2.2). Em um terceiro momento, foi examinado qual o entendimento acerca do impacto das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, na penalização de pessoas jurídicas, no que diz respeito aos ilícitos tipificados na LIA e na LAC (item 2.3). Ao final, foi trazida a visão das autoras sobre a matéria (item 2.4).

2 DISCUSSÕES

2.1. RESPONSABILIDADE DE PESSOAS JURÍDICAS COM BASE NA LEI ANTICORRUPÇÃO E NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A LAC teve por propósito, consoante a Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 00011 2009 – CGU/MJ/AGU) do anteprojeto de lei de que se originou, suprir uma lacuna no direito brasileiro, relativamente à responsabilização de entes privados por atos de corrupção e fraudes em licitações e contratos.

Não se perca de vista, contudo, que, como acertadamente leciona Zockun (2021, p. 15 e16), o objeto juridicamente por ela tutelado vai bem além do crime de corrupção, sendo mais amplo o seu real conteúdo e alcance, razão pela qual sustenta que o mais apropriado seria falar em “Lei de Probidade Administrativa Empresarial” e não em Lei Anticorrupção.

De todo modo, é fato que o advento da LAC no ordenamento pátrio ocorreu em uma conjuntura em que o Brasil necessitava adaptar sua legislação interna, no afã de implementar medidas adequadas a uma maior efetividade na prevenção e no combate à corrupção, por consequência de obrigações assumidas quando da ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas (ONU), promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgada pelo Decreto nº 4.410/2002, e da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000³.

³ Vianna e Sousa (2022, p. 858) lembram que a LAC foi também uma das leis aprovadas no país após protestos populares que se intensificaram ao longo de 2013, tendo como um de seus objetivos o combate à corrupção.

A LAC institui no art. 2º, para os atos lesivos nela tipificados, a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, tanto na seara administrativa como na judicial. Como assinala Ribeiro (2017, p. 52 e 53), a responsabilidade objetiva de que cuida a lei pressupõe a demonstração de alguns elementos, a fim de que haja responsabilização do ente privado, que vai responder por atos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. São eles: a prática de qualquer das condutas descritas no art. 5º da lei e o nexo de causalidade entre o ilícito e a atuação direta ou indireta da pessoa jurídica.

Ao passo que no art. 5º da LAC foram listados os comportamentos que constituem os atos lesivos, em seu art. 6º foram indicadas quais as sanções administrativas cabíveis aos entes responsáveis por tais atos (multa e publicação extraordinária da decisão condenatória).

A mesma lei, no art. 19, apresenta as penalidades a serem cominadas às pessoas jurídicas infratoras, na esfera judicial (perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, suspensão ou interdição parcial de suas atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica e 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 um e máximo de cinco anos).

Além disso, o art. 21, parágrafo único, da LAC, dispõe sobre a obrigação de reparar, integralmente, o dano causado pelo ilícito.

A responsabilização com fulcro na LAC, na esfera administrativa, foi delineada no Capítulo III da lei e a responsabilização na esfera judicial, no capítulo VI, competindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e ao Ministério Público, o ajuizamento da respectiva ação civil pública, nos termos do art. 19, *caput*, c/c art. 21, *caput*, da LAC.

No que se refere à LIA, que regulamenta o art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, importa consignar que há muito existe jurisprudência consolidada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), na linha de que as pessoas jurídicas também se sujeitam a seus ditames, na qualidade de beneficiárias ou partícipes, nos moldes do art. 3º da lei, podendo ser penalizadas com as sanções nela prescritas (a LIA relaciona, no art. 12, quais as sanções cabíveis aos responsáveis pelos atos de improbidade dispostos em seus arts. 9º, 10 e 11), desde que compatíveis com sua natureza⁴.

Logo, não poderiam ser a elas cominadas as penalidades de suspensão de direitos políticos e perda da função pública, mas sim as atinentes à perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ao pagamento de multa e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, além do ressarcimento integral do dano, quando houver⁵.

⁴ REsp 970393-CE, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/06/2012, DJe de 29/06/2012; Resp nº 1.122.177 – MT, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/08/2010, DJe de 27/04/2011; AgInt no REsp nº 1846504 – SP, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/05/2021, DJe de 19/05/2021.

⁵ Cabe destacar, como assinalado pelo STJ, que o ressarcimento do dano não é sanção propriamente dita, mas sim consequência do prejuízo causado – Resp 1184897-PE, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/06/2010, DJe de 27/04/2011.

Outro importante entendimento pacificado no STJ a respeito do tema é no sentido de que apesar de o particular se submeter às penalidades da LIA, não pode ser proposta ação de improbidade unicamente em desfavor dele, sendo imprescindível que o agente público figure no polo passivo da demanda, pois sem a participação de agente público, não há incidência da LIA⁶.

A responsabilização da pessoa jurídica na esfera da LIA se dá apenas por meio da instância judicial e sob o prisma da responsabilidade subjetiva, sendo, dessa forma, imprescindível a comprovação da presença do elemento subjetivo para a condenação por improbidade administrativa.

Fazendo um cotejo entre a LIA e a LAC, já que ambas prescrevem punições a pessoas jurídicas, notam-se nelas vários pontos em comum. Com efeito, os dois normativos tutelam os mesmos bens jurídicos, que são a Administração Pública e a probidade administrativa.

Para Didier Jr. e Bomfim (2017, p. 77), a LAC, embora tenha âmbito de aplicação distinto, compõe com a LIA um microssistema legal de combate a atos lesivos à Administração Pública.

Seguindo a mesma orientação, Tojal (2014, online) pontua que tanto a LAC como a LIA “visam resguardar o mesmo bem, qual seja, a Administração Pública”.

Santos (2016, p. 27) vai além e defende, em sua dissertação de mestrado, que “as infrações definidas na Lei nº 12.846/2013 têm o mesmo fundamento constitucional das infrações definidas na Lei nº 8.429/92, qual seja, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, que prevê os atos de improbidade administrativa”.

Verifica-se ainda semelhança entre os atos lesivos previstos na LAC e algumas das condutas ímprobas descritas na LIA, bem como similitude de sanções enunciadas nos dois diplomas legais. De fato, a única sanção da LIA que não encontra correspondência na LAC é a proibição de contratar com o poder público (SÁ, 2020, online).

Diante do exposto, desde a edição da LAC começou a haver grande controvérsia quanto à viabilidade de incidência simultânea das duas leis, a um ente privado, em relação a um mesmo comportamento ilícito, havendo quem entendesse pela possibilidade, nos moldes do que preconiza o art. 30, I, da LAC, mas também quem tivesse opinião contrária, por considerar que essa hipótese configuraria afronta ao princípio da vedação ao *bis in idem*.

No próximo tópico, serão apresentados alguns posicionamentos concernentes ao tema, esposados antes da reestruturação da LIA, promovida pela Lei nº 14.230/2021.

2.2. INTERPRETAÇÃO DO ART. 30, I, DA LEI ANTICORRUPÇÃO, ANTES DA REFORMA NA LEI DE IMPROBIDADE

O art. 30, I, da LAC, expressa, como visto, que a aplicação das sanções nela dispostas não afeta os processos de responsabilização e a cominação de penalidades decorrentes de ato de improbidade administrativa nos termos da LIA.

⁶ REsp 1.155.992-PA, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/03/2010, DJe de 01/07/2010; REsp 1.171.017-PA, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/02/2014, DJe de 06/03/2014.

Já advertia Tojal (2014, online) que uma leitura isolada desse dispositivo levaria a crer que a LAC e a LIA poderiam ensejar dupla punição às pessoas jurídicas, pela prática do mesmo ato.

E nesse rumo vinha se posicionando parte doutrina, como é o caso de Teixeira, Batisti e Sales:

Assim, o ato ilícito perpetrado pela pessoa jurídica pode dar ensejo à responsabilização com base na Lei Anticorrupção e, eventualmente, ensejar a aplicação das sanções por ato de improbidade, sempre, é óbvio, que a conduta se enquadrar em uma das hipóteses dos artigos 9, 10 ou 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Em suma, o escopo do presente dispositivo é deixar expressa a autonomia da Lei Anticorrupção em relação à Lei de Improbidade Administrativa (TEIXEIRA, BATISTI E SALES, 2016, p.180)

Para Mello (2007 *apud* Ribeiro, 2017, p. 105), o princípio do *non bis in idem* não impede o legislador de atribuir mais de uma sanção para uma mesma conduta, sustentando ainda que caso a lei formal assim o faça, serão elas consideradas adequadas e proporcionais, não sendo sua aplicação violadora do referido princípio.

Na visão de Costódio Filho (2015, p. 360 e 361), poderão ser integralmente cumuladas as penalidades infligidas a um ente privado, com fulcro em distintas leis, alertando para o fato de que não obstante a coincidência dos tipos infracionais estatuídos em algumas dessas leis, a própria LAC reconhece, nos arts. 29 e 30, a independência das instâncias para processar e julgar os ilícitos nela previstos, em relação aos dispostos nos demais normativos.

Na esfera judicial, o Tribunal de Justiça do Paraná perfilhou de entendimento similar⁷:

E, por fim, não se visualiza impeditivo, em princípio, para que, em uma mesma ação seja perquirida a aplicação de sanções tanto da Lei de Improbidade Administrativa quanto da Lei Anticorrupção. Isso porque, de acordo com a Lei nº 12.846/2013, há previsão expressa de que a incidência das sanções da Lei de Anticorrupção não afeta a responsabilização por ato ímprobo.

Em sentido oposto, havia quem propugnasse, mesmo antes da recente alteração da LIA pela Lei nº 14.230/2021, a inviabilidade de imposição simultânea das sanções enunciadas na LIA e na LAC, a um ente privado, por um único ilícito praticado, apesar da redação do art. 30, inciso I, da LAC.

Nessa direção, Tojal (2014, online) defendia a impossibilidade de dupla penalidade às pessoas jurídicas, por um único ato, com base nas duas leis, asseverando que isso configuraria um verdadeiro *bis in idem*, tendo em vista que ambos os diplomas legais tutelam o mesmo bem jurídico.

Em suma, argumentou que a interpretação do art. 30, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, deveria ser feita em conformidade com a Constituição da República, para que não fosse esse dispositivo inquinado de inconstitucional, por violação ao princípio do *non bis in idem*.

Nessa ordem de ideias, ponderou Tojal (2014, online) que, com a edição da LAC, de mesma posição hierárquica que a LIA, possuindo ainda caráter de “lei especial” em relação a essa última, em virtude de ter estabelecido um novo regime de responsabilização, baseado na responsabilidade objetiva, com regramentos direcionados somente às pessoas jurídicas, a única interpretação possível seria a de que teria havido nítida derrogação da aplicação das disposições da LIA aos entes

⁷ Processo nº. 0023629-21.2019.8.16.0000, 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, Relator: Desembargador Carlos Mansur Arida, julgado em 15/10/2019, publicado em 17/10/2019.

privados, os quais teriam passado a se sujeitar apenas aos ditames da LAC, com seu rol taxativo de condutas e penalidades.

A LIA, com o advento da LAC, segundo o entendimento por ele adotado, teria passado a incidir exclusivamente sobre atos cometidos por pessoas naturais⁸, agentes públicos ou não, o que estaria em consonância, a seu ver, com o preceituado no art. 3.º, *caput* e § 2º, da LAC, os quais prescrevem, respectivamente, que a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual dos seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, e que os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por ilícitos na medida da sua culpabilidade.

Em sua linha de raciocínio, uma vez que a LAC só cuida de responsabilização por atos lesivos praticados por pessoas jurídicas, a responsabilização das pessoas naturais pelos ilícitos nela tipificados, nos termos delineados em seu art. 3.º, *caput* e § 2º, dar-se-ia por meio da LIA, sob o enfoque da responsabilidade subjetiva. Já as pessoas jurídicas apenas se submeteriam à LAC. Confira-se:

Dessa forma, nota-se, claramente, a convergência entre a Lei Anticorrupção e a Lei de Improbidade, bem como a nítida derrogação da aplicação das disposições da Lei 8.429/1992 às pessoas jurídicas [...]. Tendo em vista essa convergência, a previsão contida no art. 30, I, da Lei 12.846/2013, deve ser interpretada da mesma forma integrada àquela do art. 3.º, ou seja, no sentido de que a responsabilização das pessoas jurídicas pelos atos previstos na Lei Anticorrupção não afeta os processos de responsabilização e aplicação das penalidades às pessoas naturais decorrentes de ato de improbidade administrativa, a qual será apurada segundo a culpabilidade. Essa interpretação integradora do ordenamento jurídico também deve ser realizada em relação ao *caput* do art. 12, da Lei 8.429/1992, de modo a se estabelecer uma via de mão dupla: a Lei Anticorrupção dispõe que a responsabilização da pessoa jurídica não afetará a responsabilização das pessoas físicas no âmbito da Lei de Improbidade, e esta assevera que o responsável pelo ato de improbidade (pessoa natural) responderá pelas cominações previstas nesta lei independentemente de outras disposições previstas em lei específica (dentre elas a Lei 12.846/2013). Deve-se lembrar, mais uma vez, para que não se produzam confusões hermenêuticas, que a partir do advento da Lei 12.846/2013, as pessoas jurídicas não respondem mais por ato de improbidade, mas tão somente pelos atos previstos na Lei 12.846/2013 (TOJAL, 2014, p.4)

Também contrária à incidência simultânea da LAC e da LIA a uma mesma pessoa jurídica, por um único ato infracional, Sá (2020, online) explica seu posicionamento:

Segundo o princípio da especialidade, a existência de uma norma especial acerca de determinado assunto afasta a aplicação da lei geral, o que os penalistas denominam de conflito aparente de normas. Nessa direção, é possível observar que a lei anticorrupção pode ser considerada especial em relação à Lei de Improbidade Administrativa no que se refere às pessoas jurídicas, isso porque trata mais profunda e efetivamente de atos de corrupção por elas praticados, a exemplo do que ocorre em relação à previsão de sanções administrativas, responsabilização objetiva entre outros mecanismos utilizados. (SÁ, 2020, online)

⁸ Sobre esse ponto, sobreleva anotar que, para Tojal (2014, online), a LIA foi, desde o seu início, concebida com foco na responsabilização das pessoas naturais, embora ele reconheça que, antes da LAC, a pessoa jurídica deveria integrar, obrigatoriamente, o polo passivo da ação de improbidade administrativa.

Prossegue ela ressaltando que além de a LAC ser mais efetiva, pelos instrumentos de que dispõe, prevê ainda sanções similares à LIA, à exceção da proibição de contratar com o Poder Público, o que reforçaria a tese do cabimento exclusivo, às pessoas jurídicas, da LAC. Sublinha, de igual modo, que o art. 30 da LAC deve ser analisado de forma sistêmica, levando em consideração os princípios do direito e demais normas concernentes ao tema.

Martins Júnior (2021, p. 342), por seu turno, sustentava que se não houvesse ação ou omissão ímproba imputável a agente público, a hipótese seria de incidência da LAC (isto é, se apenas o agente privado tivesse cometido o ilícito, sem envolvimento de agente público, aplicar-se-ia a LAC), mas em havendo comportamento ímprobo de agente público, ainda que em benefício do ente privado, a situação seria de aplicação da LIA tanto ao agente público como ao particular/ente privado, de modo que a incidência de uma lei excluiria a outra (MARTINS JUNIOR, 2021, p. 343-345). Veja-se:

Malgrado possa parecer sedutora a ideia de incidência fracionada de um e outro diploma legal, ela resulta de concepção antagônica: ou há improbidade administrativa decorrente de conduta ilícita de agente público ou há prática de ato lesivo à Administração Pública resultante de comportamento ilícito de pessoa jurídica de direito privado. [...] Com efeito, se a pessoa jurídica fornece a agente público vantagem econômica indevida, ela é coautora ou partícipe de ato de improbidade administrativa (art. 9º, Lei nº 8.429/92), estando o agente público e essa pessoa jurídica sujeitos às sanções do art. 12, I, da Lei de Improbidade Administrativa. Para aplicar-se a Lei nº 12.846/13, é preciso que se afaste a responsabilidade do agente público e, portanto, a caracterização de ato de improbidade administrativa (MARTINS JUNIOR, 2021, p. 344 e 345)

Em voto proferido no bojo do processo nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR⁹, assinalou a Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida a respeito da matéria:

No que concerne às instâncias penal e administrativa, não remanescem dúvidas quanto à sua independência, donde o conseqüente de que o mesmo suporte fático poderá configurar crime e ato ímprobo, incidindo as penas correspondentes, nas respectivas esferas, sem que se possa falar em bis in idem. No entanto, se restritos ao âmbito administrativo, tanto os atos de corrupção quanto os de improbidade serão passíveis de sanção. Integram o direito administrativo sancionador. **Por isso, diferentemente do que se dá entre o administrativo e o penal, aplicar-se dupla sanção na seara administrativa ao mesmo agente e em razão de um mesmo delito tipificado tanto como corrupção quanto improbidade, configura bis in idem. [...] a LIA busca, primordialmente, punir o agente público ímprobo, alcançando, eventualmente, o particular. Já a LAC tem por objetivo punir a pessoa jurídica envolvida em práticas corruptas, podendo também, em sentido inverso, identificar agentes públicos coniventes, levando-os, por consequência, para o campo de incidência da LIA. Não há antinomia abrogante entre os artigos 1º e 2º da Lei nº 8.249/1992 e o artigo 1º da Lei nº 12.846/2013, pois, naquela, justamente o legislador pátrio objetivou responsabilizar subjetivamente o agente ímprobo, e nesta, o mens legislatoris foi a responsabilização objetiva da pessoa jurídica envolvida nos atos de corrupção.** (Grifos nossos)

Mascarenhas (2020, p. 38), no mesmo viés, comungava da opinião de que para que não houvesse afronta ao princípio do *non bis in idem*, o máximo que se

⁹ Agravo de Instrumento nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR, TRF4, Relator: Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida, 3ª Turma, julgado em 22/08/2017.

poderia admitir na tutela de um bem jurídico seria a sujeição do autor da conduta irregular a um processo de responsabilização criminal cumulado com outro processo de responsabilização punitiva não criminal, além da obrigação de reparar o dano.

Assim, para ele, “o artigo 30 da Lei anticorrupção, e qualquer outro dispositivo legal que admita a possibilidade de duas ou mais punições não penais, será inconstitucional”.

No tópico seguinte, serão examinados os impactos causados com a edição da Lei nº 14.230/2021 no entendimento referente à dupla incidência da LAC e da LIA a um mesmo ente privado, simultaneamente.

2.3. INOVAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021 E A MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM*

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, ocorreram profundas modificações na Lei de Improbidade Administrativa.

Conforme consignado no Parecer do Relator ao Projeto de Lei nº 10.887/2018, do qual decorreu a Lei nº 14.230/2021, documento esse apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados na data de 21/10/2020¹⁰, o citado projeto resultou do trabalho de uma Comissão de Juristas, coordenada pelo ministro Mauro Campbell, do STJ, e sua elaboração seguiu três premissas básicas: a) necessidade de incorporação, ao projeto de lei, da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; b) compatibilização com leis posteriores (novo Código de Processo Civil - CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB); e c) sugestão de novidades, novos institutos e premissas, que corrigissem os pontos mais sensíveis da LIA.

No art. 1º, *caput*, da LIA, em sua nova redação, foi feita alusão à existência de um “sistema de responsabilização por atos de improbidade”, a tutelar a probidade administrativa, o qual abrange uma pluralidade de diplomas, sendo a Lei nº 8.429/92 um desses normativos (JUSTEN FILHO, 2022, p. 7 e 8).

O art. 1º, §4º, da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, estabelece serem aplicáveis ao sistema da improbidade de que cuida aquela Lei os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Foram também inseridos na LIA os arts. 3º, §2º e 12, §7º, os quais dispõem:

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.

(...)

§ 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.

(...)

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser

¹⁰https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938171&filename=PRLP+1+%3D%3E+PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29. Acesso em: 29 mar. 2022

aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

(...)

§ 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**.

Até a edição da Lei nº 14.230/2021, como lembra Mascarenhas (2020, p. 17), a principal menção ao princípio do *non bis in idem* no direito brasileiro se encontrava no art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, de 1969), que foi ratificada pelo Brasil e aqui promulgada pelo Decreto nº 678/92¹¹, passando a ter, com isso, o *status* de norma supralegal no ordenamento interno.

Entretanto, malgrado a vedação ao *bis in idem* não estivesse prevista diretamente no texto da Constituição Federal de 1988, já integrava nosso sistema jurídico com natureza de norma constitucional, ainda que implicitamente, por estar intimamente ligada aos princípios da legalidade, do devido processo legal e da proporcionalidade (OSÓRIO, 2020, p. 305 e 306). Também nessa linha, defendia Tojal (2014, online) que “a vedação ao *bis in idem* integra o ordenamento jurídico pátrio sob a perspectiva de garantia fundamental”.

De todo modo, ao introduzir o art. 12, §7º, é certo que a Lei nº 14.230/2021 materializou expressamente na LIA a necessidade de observância do princípio do *non bis in idem*, no que tange ao sancionamento com fulcro na LIA e na LAC.

Pois bem, se antes da reforma legislativa o tema gerava controvérsia, a inclusão dos arts. 3º, §2º e 12, §7º na LIA, pela Lei nº 14.230/2021, parecia ter solucionado a questão.

Porém, quando se analisam alguns posicionamentos e interpretações adotados acerca da matéria, já sob a égide do novo texto da LIA, percebe-se que não foi o que ocorreu.

Por um lado, argumentam Gomes Junior e Favreto (2021, p. 218) que o que lhes parece correto, após a leitura do art. 12, §7º da LIA, é que, em princípio, essa lei deveria incidir sobre as pessoas físicas e a LAC sobre as pessoas jurídicas, dado que as sanções nessa última listadas seriam mais apropriadas aos entes privados.

Esclarecem (2021, p.218) que “o dispositivo acrescido ao art. 12 da Lei em comento reforça essa linha de cautela e utilização apartada de cada lei e suas sanções, em respeito ao preceito maior do *non bis in idem*”.

Justen Filho (2022, p. 68), ao tecer comentários acerca do art. 3º, §2º, da LIA, denota que a regra enunciada no art. 30 da LAC implica que o sancionamento nela disposto “não afeta a repressão prevista em outros diplomas legislativos específicos”, asseverando que, em qualquer hipótese, deve ser aplicada a norma específica, à luz do art. 2º, §2º, da LINDB¹². Salienta, nesse sentido, que a incidência da norma especial exclui a da norma geral e que “a coexistência de LIA e de LAC decorre de seu distinto âmbito de abrangência”.

Nessa esteira de pensamento, assinala, em síntese (2022, p. 157-159), que a LIA deve ser tida por lei especial quando se está a tratar de condutas ilícitas praticadas por agente estatal e a LAC é a lei específica quando se fala de

¹¹ Anexo ao Decreto nº 678, de 1992: Artigo 8º - Garantias judiciais (...) 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

¹² Art. 2º, §2º da LINDB: A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

“repressão a condutas corruptas de empresas privadas”, realçando ainda que cada um desses normativos possui sua esfera própria de aplicação, tendo a LAC reduzido o campo de incidência da LIA.

No entender de Neves e Oliveira (2021, p. 47), o risco de *bis in idem* seria afastado, *a priori*, pelo art. 3º, § 2º, da LIA, que impede a aplicação, às pessoas jurídicas, das sanções indicadas no referido diploma, quando os atos de improbidade forem também tipificados como atos lesivos puníveis com fundamento na LAC.

De outro lado, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF) emitiu as orientações contidas na Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª CCR, datada de 12 de novembro de 2021, sobre a aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021.

No item 2 da Nota, foi sublinhado que “o sistema de improbidade administrativa integra a parcela do ordenamento jurídico sancionatório, de caráter não penal, cuja unidade forma o Direito Administrativo Sancionador, como exigência do artigo 37, §4, *in fine*, e o atual artigo 1º, §4º da LIA”.

No item 4.12, destacou-se que:

A incidência de outros sistemas de responsabilização sobre os mesmos fatos, deflagrando consequências jurídicas-sancionatórias diversas da prevista no sistema de improbidade administrativa exige que todas as Instituições promovam a adequada e necessária cooperação interinstitucional para que, relativamente aos infratores e responsáveis, não se produza reação estatal irracional, excessiva ou intolerável, ofensiva ao princípio constitucional da proporcionalidade (artigo 5º, inciso LIV), não amparada no princípio da independência constitucional das instâncias.

Especificamente sobre o art. 3º, §2º, da LIA, acrescido pela Lei nº 14.230/2021, na visão da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, a interpretação a ser dada é de que, em síntese: a) tanto a LAC quanto a LIA continuam incidindo, simultaneamente, nas situações que configurem os tipos nelas previstos, podendo o Ministério Público (MP) decidir, no caso concreto, com base em um juízo de conveniência e oportunidade, qual ação irá ajuizar, se a ação civil pública com fundamento na LIA ou a ação civil pública com fundamento na LAC; b) o MP pode até mesmo resolver ajuizar as duas ações concomitantemente, contra a mesma pessoa jurídica, pelos mesmos fatos; c) o que não pode, nos termos do novo dispositivo, segundo o MP, é haver duplo sancionamento, de modo que, caso haja sentença com trânsito em julgado, no sentido da aplicação das penalidades enunciadas na LAC, ficará prejudicada a imposição das sanções prescritas na LIA, em face do mesmo ilícito; d) o fato de haver responsabilização com base na LAC, na esfera administrativa, não afeta em nada a competência do MP para ajuizar ação com base na LIA, como também não afeta eventual condenação na instância judicial, fundada na LIA, em desfavor do mesmo ente privado que recebeu penalidade na esfera administrativa, em virtude do princípio da independência das instâncias. Confirma-se:

22. O novo artigo 3º, § 2º da LIA, que trata da responsabilização de pessoas jurídicas no sistema de improbidade, é inaplicável a atos de improbidade praticados antes da vigência da Lei nº 14.230, considerando o disposto no artigo 30, inciso I da Lei nº 12.846/2013. 23. O disposto no artigo 3º, § 2º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230, não é aplicável às hipóteses de sanção resultantes do processo de responsabilização administrativa (artigo 6º da Lei nº 12.846), em razão do princípio constitucional da independência das instâncias, com fulcro no artigo 37, §4º da CF, e artigo 18 e 30, inciso I, da Lei 12.846/2013. 24. É admissível a propositura/tramitação simultânea de ação civil pública de improbidade (com fundamento na LIA) e de ação civil

pública por ato lesivo a administração pública nacional (com fundamento na Lei nº 12.846) contra a mesma pessoa jurídica, pelos mesmos fatos, cabendo ao Ministério Público exercer o juízo de conveniência e oportunidade em relação ao ajuizamento de uma ou outra, ou ambas, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, e do resultado da apuração dos ilícitos investigados. 25. Havendo aplicação definitiva em processo judicial, por sentença com trânsito em julgado formal e material, das sanções previstas na Lei nº 12.846, ficará prejudicada a aplicação ou a execução das sanções previstas na LIA, em razão dos mesmos fatos, contra a mesma pessoa jurídica.

Importante ainda citar o que foi proclamado na Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª CCR, no que se refere ao art. 12, §7º, da LIA:

204. O princípio constitucional do non bis in idem (vertente material), derivado do princípio constitucional do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV), relativamente às sanções imponíveis às pessoas jurídicas, previstas no artigo 12 da LIA, exige a observância do regime disciplinado no artigo 3º, §2º, por força do artigo 12, §7º, ambos da LIA, inseridos pela Lei nº 14.230/2021, de modo a harmonizar a aplicação sistemática da Lei nº 8.429 e da Lei nº 12.846, na tutela da probidade como bem jurídico protegido. 205. O princípio constitucional do non bis in idem (vertente processual), derivado do princípio constitucional do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV) impede que os mesmos fatos ilícitos possam ser objeto de distintos inquéritos civis públicos ou de distintas ações civis públicas de improbidade administrativa, o que se encontra previsto no artigo 17, §19, primeira parte, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021.

Como se nota, no entendimento da 5ª Câmara, a vedação ao *bis in idem*, consagrada na LIA, em sua vertente processual, impede apenas que os mesmos fatos sejam objeto de distintos inquéritos civis públicos ou ações civis públicas de improbidade administrativa, não constituindo violação ao mencionado princípio o eventual ajuizamento de duas ações civis públicas, uma com base na LIA e outra com base na LAC.

Dito isso e uma vez registrados alguns posicionamentos externados após a reforma na LIA, passar-se-á, a partir de agora, a expor a visão das autoras quanto à questão da viabilidade de duplo processamento e de dupla punição a um ente privado, com fundamento na LIA e na LAC, por um único ato infracional, diante do que dispõem os arts. 3º, §2º e 12, §7º da LIA.

2.4. IMPACTO DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021 NA PUNIÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS

Com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021 ao art. 1º, §4º, da LIA, como visto, foi explicitamente acolhida, pelo legislador, a tese de que a responsabilização com fulcro na LIA, tal como na esfera da LAC, sujeita-se ao regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, devendo, pois, ser aplicados a seus ilícitos e sanções todos os princípios norteadores desse sub-ramo do direito.

É de se ressaltar que esse entendimento já vinha sendo adotado pelos Tribunais Superiores¹³ e por parte da doutrina, previamente à reformulação na LIA.

¹³ STJ: REsp 1847488/SP, Relator: Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 20/04/2021, DJe de 26/04/2021; Resp AgInt no AREsp 1148753/DF, Relator: Ministro Napoleão Nunes, Primeira Turma, julgado em 01/12/2020, DJe de 09/12/2020, AgInt nos EREsp 1761937/SP, Relator: Ministro Mauro Campbell, Primeira Seção, julgado em 19/10/2021, DJe de 22/10/2021; e STF: Reclamação nº

Nessa linha, Osório (2014, p. 455) há muito defendia que a natureza jurídica das sanções estatuídas na LIA era de Direito Administrativo Sancionador. Justificava ele que a natureza jurídica da sanção deve acompanhar o regime jurídico da respectiva infração e que, ao examinar os ilícitos enunciados na LIA, percebe-se que não há outro ramo jurídico, que não o próprio Direito Administrativo, a disciplinar os tipos nela indicados e seus elementos constitutivos¹⁴.

Em recente voto proferido nos autos da Reclamação nº 41.557/SP¹⁵, antes da alteração na LIA, o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), também havia declarado que:

A ação civil de improbidade administrativa trata de um procedimento que pertence ao chamado direito administrativo sancionador, que, por sua vez, se aproxima muito do direito penal e deve ser compreendido como uma extensão do *jus puniendi* estatal e do sistema criminal.

Cabe recordar, como já assinalado no bojo deste artigo, que, entre os diversos princípios reitores do Direito Administrativo Sancionador, encontra-se o princípio do *non bis in idem* (OSÓRIO, 2020, p. 305). Oliveira (2012, p. 241), em sua dissertação de mestrado, propugna, a esse respeito, que “a unidade do *ius puniendi* do Estado obriga a transposição de garantias constitucionais e penais para o direito administrativo sancionador”, enfatizando que são garantias mínimas (a serem transpostas) a legalidade, a proporcionalidade, a presunção de inocência e o *non bis in idem*¹⁶.

Em sentido semelhante, Japiassú (2003/2004, p. 95) pondera que o fundamento do princípio do *non bis in idem* reside na necessidade de segurança jurídica, como limitação ao poder punitivo estatal, e no princípio da proporcionalidade, traduzido na ideia de que a cada indivíduo será aplicada a sanção correspondente e suficiente para os seus atos.

Impende ainda trazer à baila o ensinamento de Carpio Briz (2010 *apud* Saboya, 2012, p. 32), que concebe o referido princípio como uma garantia de limitação ao *ius puniendi* do Estado, tendente a proibir que os cidadãos se sujeitem a reiterados castigos.

41557/SP, Relator: Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 15/12/2020, publicado aos 10/03/2021.

¹⁴ Segue o conceito proposto por Osório (2020, p. 112) para sanção administrativa (sanção de Direito Administrativo): “(...) um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo”. Veja-se que, em seu entender, independentemente de estar no polo sancionador a Administração Pública ou o Judiciário, uma sanção pode ser considerada de Direito Administrativo, como seria o caso das sanções da LIA.

¹⁵ STF, Reclamação nº 41.557, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgada em 15/12/2020, DJe de 10/03/2021.

¹⁶ Sobre o assunto, Osório (2020, p. 169) destaca ser “necessário reconhecer, no campo constitucional, cláusulas comuns ao Direito Público Punitivo, não como ramo jurídico, mas como aquele conjunto de normas que disciplinam as várias manifestações punitivas do Estado”.

Foi nesse contexto e com o intuito de evitar um excesso punitivo que o legislador consagrou expressamente na LIA, a partir dos novos ditames constantes dos arts. 3º, §2º e 12, §7º, a exigência de que seja observado o princípio do *non bis in idem*, no que toca às infrações dispostas na LIA e na LAC, de modo que a um mesmo ato lesivo praticado por um ente privado não incidam duas leis pertencentes ao Direito Administrativo Sancionador, com previsão de tipos infracionais e sanções similares.

Como se sabe, para que seja configurado o *bis in idem*, conforme adverte Saboya (2014), deve haver a tríplice identidade de a) sujeito infrator, b) fatos e c) fundamentos.

Nesse diapasão, pontuam Vianna e Sousa (2022, p. 864) que:

(...) presente esta tríplice identidade — de sujeitos, de fatos e de fundamentos — a aplicação concorrente das leis, em casos específicos de responsabilidade de pessoas jurídicas pelos mesmos fatos, geraria imposição dupla de responsabilidade administrativa, em potencial violação ao princípio do *non bis in idem*, cuja aplicação, modernamente, extrapola o âmbito do direito penal.

Ora, após fazer uma análise dos ilícitos relacionados nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA e no art. 5º da LAC, nota-se que uma única conduta (identidade de fato) praticada por uma pessoa jurídica (identidade de sujeito) poderia, em tese, subsumir-se, ao mesmo tempo, aos tipos indicados em ambas as leis, normativos, frise-se, pertencentes ao Direito Administrativo Sancionador e que tutelam os mesmos bens jurídicos (identidade de fundamentos), o que ensejaria a dupla punição ao ente privado por um único comportamento, caracterizando o indesejável *bis in idem*.

No quadro abaixo, serão citados, a título de exemplo, alguns atos lesivos listados na LIA e na LAC, os quais guardam correspondência entre si:

Quadro 1 – Correspondência dos atos lesivos na LAC e na LIA

LAC		LIA	
Art. 5º, inc. I	I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;	Art. 9º, inc. I	I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;
Art. 5º, inc. I	I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;	Art. 9º, inc. IX	IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
Art. 5º, inc. IV	IV - no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;	Art. 10, inc. VIII	VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;
Art. 5º, inc. V	V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.	Art. 10, inc. XIX	XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

Embora o art. 9º, I, da LIA, tenha por foco a conduta do agente público que receba vantagem econômica, direta ou indireta, para si ou para outrem, o ente privado que eventualmente tenha ofertado e concedido essa vantagem indevida também responderia com base na LIA, em vista do que expressa o art. 3º da lei de improbidade¹⁷. Daí a semelhança desse dispositivo com o preceituado no art. 5º, I, da LAC¹⁸.

Ademais, as sanções previstas nas duas leis são similares (perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, constante do art. 12, I e II, da LIA e 19, I, da LAC; proibição de receber incentivos, subsídios e subvenções, constante do art. 12, I, II e III, da LIA e art. 19, IV, da LAC; pagamento de multa, constante do art. 12, I, II e III da LIA e art. 6º, I, da LAC)¹⁹ e ambos os normativos, como ressaltado, tutelam os mesmos bens jurídicos, quais sejam, a Administração Pública e a probidade administrativa.

Pelos motivos acima delineados, entende-se que não se afigura razoável defender, nem mesmo antes da alteração promovida na LIA pela Lei nº 14.230/2021, que, com o advento da LAC, os entes privados teriam passado a se submeter aos ditames das duas leis, podendo vir a sofrer dupla responsabilização, naquelas hipóteses que configurassem atos infracionais enunciados nos dois normativos.

Nessa esteira, comunga-se do posicionamento dos autores que já identificavam, em tais situações, a impossibilidade de aplicação concomitante dessas leis, à luz do princípio da vedação ao *bis in idem*, que integrava nosso ordenamento jurídico com o *status* de garantia fundamental, e concorda-se com a corrente que sustentava a prevalência, *in casu*, da LAC sobre a LIA, no que tange à punição de pessoas jurídicas, em decorrência do princípio da especialidade (art. 2º, §2º da LINDB).

Acerca do princípio da especialidade, incidente no campo do Direito Administrativo Sancionador, Osório (2020, p. 360) esclarece que deve ser reputada lei especial aquela em que se descreve um tipo contendo todos os elementos ou características de outros, com “algo” mais, que seria a nota peculiar da especialidade.

Fazendo um cotejo entre a LIA e a LAC no que diz respeito à responsabilização de pessoas jurídicas, não pairam dúvidas de que essa última é lei especial em relação à primeira, por: a) ter sido introduzida em nosso sistema normativo com a finalidade específica de disciplinar a responsabilização de entes privados (ao contrário da LIA, que tem por destinatário principal o agente público - o que pode ser inferido a partir da leitura dos tipos dispostos nos seus arts. 9ª, 10 e 11 - e que não prevê a responsabilização do ente privado de forma autônoma, mas sim como decorrência do seu art. 3º); b) ter trazido a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas; c) ter estabelecido um regime sancionatório exclusivo para os

¹⁷ Não se pode olvidar que, na esfera da LIA, não se previu, de forma autônoma, a responsabilização da pessoa jurídica, sendo essa conclusão decorrente do que estabelece o art. 3º da referida lei (Art. 3º, *caput*: 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).

¹⁸ Perceba-se, porém, que caso a pessoa jurídica ofereça vantagem indevida ao agente, mas ele não a receba, não estaria configurado o ato ímprobo, à luz da LIA, mas apenas o ato lesivo com base na LAC, o que demonstra que a LIA é mais limitada que a LAC no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas.

¹⁹ A única sanção da LIA aplicável à pessoa jurídica, que não foi mencionada na LAC, refere-se à proibição de contratar com o poder público.

entes privados (na LIA, há penalidades que são voltadas apenas a pessoas naturais, como acontece com a suspensão de direitos políticos e com a perda da função pública), entre outros fatores.

Assim, considera-se que, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021 aos arts. 3º, §2º e 12, §7º da LIA, o que fez o legislador foi simplesmente reconhecer a especialidade da LAC em face da LIA, no que concerne à punição de pessoas jurídicas, optando por deixar explícito na norma que, quando diante de um fato que possa, em tese, ser enquadrado em tipos infracionais previstos nas duas leis, incide, aos entes privados, apenas a LAC, mais específica, em respeito ao princípio (materializado explicitamente na lei) do *non bis in idem*.

Logo, não cabe, na visão das autoras, agora por vedação expressa da norma, o processamento da pessoa jurídica com fundamento na LIA, nos casos em que couber a responsabilização (administrativa e civil) pela LAC, em virtude da não incidência da LIA na hipótese.

A LIA e as sanções nela indicadas continuam sendo aplicáveis, contudo, naquelas situações em que a pessoa jurídica pratique um ato de improbidade que não configure, ao mesmo tempo, um ato lesivo com base no art. 5º da LAC. Além disso, a LIA permanece incidindo sobre a conduta das pessoas naturais que pratiquem os atos lesivos dispostos no art. 5º da LAC, nos moldes do art. 3º, *caput*, e §2º da LAC.

3 CONCLUSÃO

O objeto deste artigo foi examinar a problemática da sobreposição de punições enunciadas na LIA e na LAC, a um mesmo ente privado, em função de um único ilícito praticado, à luz do princípio da vedação ao *bis in idem*, antes e depois das modificações promovidas na LIA, pela Lei nº 14.230/2021.

Após discorrer brevemente, em um primeiro momento, sobre a responsabilização de pessoas jurídicas com fulcro na LIA e na LAC, foram apresentados, na segunda parte do estudo, alguns posicionamentos concernentes à viabilidade de cumulação de sanções baseadas nas duas leis, esposados previamente à reformulação na LIA. Na terceira parte, foram colacionados entendimentos, manifestados posteriormente às alterações na LIA, acerca de qual o impacto causado pela Lei nº 14.230/2021 na penalização de pessoas jurídicas, fundada na LIA e na LAC.

Diante da pesquisa levantada, foi possível concluir pela especialidade da LAC em face da LIA, no que toca à responsabilização de entes privados, constatando-se que a LIA deixou de incidir sobre atos praticados por pessoas jurídicas, desde o advento da LAC, naquelas situações que se subsumem aos tipos infracionais previstos nas duas leis. Assim, a LIA passou, a partir da edição da LAC, a ser aplicável aos entes privados apenas quando se trata de uma conduta ímproba que não se enquadre também como ato lesivo expresso na LAC. Caso contrário, caso haja previsão simultânea, nas duas leis, do comportamento ilícito praticado pelo ente privado, incide apenas a LAC, mais específica, em respeito ao princípio do *non bis in idem*, o que foi agora expressamente reconhecido pelo legislador, com a inserção, na LIA, dos arts. 3º, §2º e 12, §7º.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)*. Diário Oficial de União: seção 1, Brasília, DF, set. 1942.

BRASIL. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. *Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 15562-155679, nov. 1992.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. *Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997*. Diário Oficial de União: seção 1, Brasília, DF, dez. 2000.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. *Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”*. Diário Oficial de União: seção 1, Brasília, DF, out. 2002.

BRASIL. Decreto nº 5.687, 31 de janeiro de 2006. *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003*. Diário Oficial de União: seção 1, Brasília, DF, fev. 2006.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*. Diário Oficial de União: seção 1, Brasília, DF, jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências*. Diário Oficial de União: seção 1, Brasília, DF, ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. *Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa*. Diário Oficial de União: seção 1, Brasília, DF, out. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª CCR 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, do Ministério Público Federal. *Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021*. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 103fc24a.3a226f3e.d140defd.ba96c1d9. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). *Recurso Especial 970393-CE*. REsp 970393-CE, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 21/06/2012, DJe de 29/06/2012. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200701585914&dt_publicacao=01/03/2016. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça Resp nº 1.122.177 – MT, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/08/2010, DJe de 27/04/2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900233370&dt_publicacao=27/04/2011. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça AgInt no REsp nº 1846504 – SP, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/05/2021, DJe de 19/05/2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901604510&dt_publicacao=19/05/2021. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça Resp 1184897-PE, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/06/2010, DJe de 27/04/2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000423893&dt_publicacao=27/04/2011. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça REsp 1.155.992-PA, Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/03/2010, DJe de 01/07/2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901716656&dt_publicacao=01/07/2010. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça REsp 1.171.017-PA, Relator: Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/02/2014, DJe de 06/03/2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200902427331&dt_publicacao=06/03/2014. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região Agr. Inst. nº 5023972-66.2017.4.04.0000/PR, Relatora: Des. Federal Vânia Hack de Almeida, 26 de março de 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-voto-vania-leniencia.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

DIDIER JUNIOR., Fredie e BOMFIM, Daniela Santos. *A colaboração premiada como negócio jurídico processual atípico nas demandas de improbidade administrativa*. A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional, 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/475/63>. Acesso em: 29 mar. 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO Rogério. *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa*. 5. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O princípio do NE BIS IN IDEM no Direito Penal Internacional*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5, 2003-2004. Disponível em:

https://direitoeticaedignidade.webnode.com.br/_files/200000126-0652507d93/O%20princ%C3%ADpio%20do%20Ne%20bis%20in%20idem%20no%20Direito%20Penal%20Internacional.pdf. Acesso em: 13 abr. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa – Comparada e Comentada*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 30. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.) e MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021. p. 342-345.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *A vedação do bis in idem no direito brasileiro: algumas reflexões e uma proposta de interpretação*. Publicum, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/57571>. Acesso em: 3 abr. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. *Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador: O Pensamento de Hassemer e o Direito Penal Brasileiro*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana_Carolina_Carlos_de_Oliveira_Integral.pdf. Acesso em 13 abr. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Natureza da Ação de Improbidade Administrativa*. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, (ed. especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI2Ng%2C%2C>. Acesso em: 14 abr. 2022

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. *Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. *Dimensões do princípio do ne bis in idem*. 2012. 295 f. Tese (Doutorado em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9274/1/Keity%20TOTAL.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.

SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. *Ne Bis in Idem - História, Teoria e Perspectivas*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SÁ, Acácia Regina Soares de. *Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção: A Vedação ao BIS IN IDEM*. TJDF, Brasília, 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>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *Comentários à Lei 12.846/2013. Lei Anticorrupção*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. Programa de Pós-Graduação em Direito – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

SANTOS, Kleber Bispo dos. *Acordo de Leniência na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei Anticorrupção*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19948/2/Kleber%20Bispo%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em 1 abr. 2022.

TEIXEIRA, Tarcísio; BATISTI, Beatriz; SALES, Marlon de. *Lei Anticorrupção – comentada dispositivo por dispositivo*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2016.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. *Interpretação do artigo 30 da Lei 12.846/2013*. Revista dos Tribunais Online, 2014. Vol. 947/2014. P. 281-294.

VIANNA, Marcelo Pontes e SOUZA, Renato Machado de. A pluralidade de regimes sancionatórios e institutos de leniência: uma proposta de aplicação dos institutos da *double jeopardy clause* e o excesso punitivo. In: SALGADO, Daniel de Resende (coord.); KIRCHER, Luis Felipe Schneider (coord.) e QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (coord.). *Justiça Consensual: Acordos Penais, Cíveis e Administrativos*. 1ª ed. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022. p. 858 e 864.

ZOCKUN, Maurício. Comentários ao art. 1º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.) e MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção comentada*. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021. p. 15 e 16.



**Universidade
Católica de Brasília**

**Campus I - QS 07 – Lote 01 – EPCT – Águas Claras – Brasília – DF CEP: 71966-700 - (61) 3356-9000
Campus Avançado Asa Norte - SGAN 916 Módulo B Avenida W5 - CEP: 70790-160 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3448-7134
Campus Avançado Asa Sul - SHIGS 702 Conjunto 2 Bloco A - CEP: 70330-710 - Brasília/DF - Telefone: (61) 3226-8210**