



**DIANA MOURA VASCONCELOS**

**RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE PESSOAS  
JURÍDICAS: UMA ABORDAGEM SOBRE A COMPETÊNCIA  
PARA SUA APURAÇÃO EM CASOS CUJOS ILÍCITOS  
PRATICADOS ENVOLVAM RECURSOS TRANSFERERIDOS  
AOS DEMAIS ENTES PELA UNIÃO.**

LAVRAS-MG  
2022

**DIANA MOURA VASCONCELOS**

**RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE PESSOAS JURÍDICAS: UMA  
ABORDAGEM SOBRE A COMPETÊNCIA PARA SUA APURAÇÃO EM CASOS CUJOS  
ILÍCITOS PRATICADOS ENVOLVAM RECURSOS TRANSFERERIDOS AOS DEMAIS  
ENTES PELA UNIÃO.**

Trabalho Científico apresentado à  
Universidade federal de Lavras, como parte das  
exigências do Curso de Pós-Graduação Latu  
Sensu em Prevenção e Combate a Desvios de  
Recursos Públicos, para a obtenção do título de  
Especialista.

Prof. Esp. MARCELO PONTES VIANNA  
Orientador

LAVRAS-MG  
2022

**DIANA MOURA VASCONCELOS**

**RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE PESSOAS JURÍDICAS: UMA ABORDAGEM SOBRE A COMPETÊNCIA PARA SUA APURAÇÃO EM CASOS CUJOS ILÍCITOS PRATICADOS ENVOLVAM RECURSOS TRANSFERERIDOS AOS DEMAIS ENTES PELA UNIÃO.**

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF COMPANIES: AN APPROACH ABOUT THE COMPETENCE FOR ITS DETERMINATION IN CASES WHOSE ILLICIT PRACTICES INVOLVE RESOURCES TRANSFERRED TO OTHER ENTITIES BY THE FEDERAL GOVERNMENT**

Trabalho Científico apresentado à Universidade federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação Latu Sensu em Prevenção e Combate a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

APROVADA em 01 de setembro de 2022.

Prof. Esp. Marcelo Pontes Vianna

Prof. Esp. MARCELO PONTES VIANNA  
Orientador

LAVRAS-MG  
2022

## RESUMO

No presente trabalho buscou-se analisar a competência para promover a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas em caso de ilícitos praticados em face de Estados, Municípios ou do Distrito Federal, e que envolvem a aplicação de recursos transferidos pela União. Para fins de escopo deste trabalho, foram analisados os tipos de transferências sujeitas à obrigatoriedade de prestação de contas perante os órgãos federais que os repassam, como ocorre com as transferências voluntárias e as legais que possuem destinação específica. Instituída pela chamada Lei Anticorrupção (LAC), a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas aplica-se em razão da prática de atos lesivos, nela tipificados, em desfavor das administrações públicas nacional ou estrangeira. Há, entretanto, situações fáticas não abordadas pelo legislador que representam entraves à aplicação da Lei. É o caso da prática de ilícitos que atingem a mais de um ente público, como na situação anteriormente exposta, em que a Lei não estabelece a qual ente federativo caberia a competência para instaurar o devido processo de responsabilização. Para debater o tema, o estudo foi realizado a partir de uma revisão bibliográfica sobre conceitos, legislação e construções doutrinárias e jurisprudenciais acerca da responsabilização administrativa prevista na LAC, bem como de disposições constitucionais correlatas e de elementos norteadores do Direito Administrativo Sancionador. A partir desta base, concluiu-se pela existência de uma competência concorrente entre os entes lesados, com a necessidade de definir mecanismos que ajustem a interrelação entre ambos. Ademais, reconheceu-se, como consequência da competência da União, a possibilidade de atuação da Controladoria- Geral da União, nos termos e limites legalmente estabelecidos.

Palavras-chave: Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas. Lei Anticorrupção. Competência Concorrente. Transferências Voluntárias.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the competence to determine administrative responsibility of companies in the case of illicit practices against the states, municipalities or the federal district in cases which involve the use of resources transferred by the Federal Government. Within the scope of this study, an analysis of the types of transfers subject to the obligation to render accounts to the federal agencies that transfer them, as occurs with the voluntary and legal transfers that have a specified destination, was made. Established by the so-called Anti-Corruption Law (ACL), the administrative responsibility of companies is applied due to the practice of harmful acts, such as those detrimental to national or foreign public administrations. However, there are factual situations not addressed by the legislative bodies that represent obstacles to the application of the Law. It is the case in the practice of illicit acts that affect more than one public entity, as in the aforementioned situation, when the law does not establish which federative entity would be responsible for instituting the due process of accountability. To debate the topic, a study was made by way of a review of literature on concepts, legislation and doctrinal and jurisprudential constructions concerning the administrative responsibility provided in ACL, and of correlated constitutional provisions and guiding elements of Sanctioning Administrative Law. From this base, it was concluded that there exists a competing competence between the prejudiced entities, with the need to define mechanisms that adjust the interrelationship between the two. Furthermore, as a result of the competence of the Federal Government the possibility of action by the Comptroller General of the Federal Government, under the legally established terms and limits was recognized.

Keywords: Administrative Responsibility of Companies. Anti-Corruption Law. Competing Competence. Voluntary Transfers.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	1
2	DESENVOLVIMENTO .....	3
2.1	A responsabilização administrativa no Brasil: contexto histórico e principais elementos..	3
2.2	Conceitos e princípios do direito administrativo sancionador no Brasil.....	9
2.3	A constituição federal e a defesa do patrimônio público: tutela como direito do cidadão e o reflexo do federalismo na repartição de competências entre os entes federados. ....	15
2.4	Principais modalidades de repasses de recursos feitos pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios .....	17
3	ABORDAGEM PROPOSTA.....	21
4	CONCLUSÃO .....	24
	REFERÊNCIAS .....	25

## **1 INTRODUÇÃO**

A chamada Lei Anticorrupção (LAC), Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, é um dos principais marcos da evolução do arcabouço normativo brasileiro voltado à repressão de ilícitos contra a administração pública nacional e estrangeira. Com efeito, tal norma instituiu a responsabilização objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, das pessoas jurídicas pela prática dos atos lesivos nela tipificados.

Apesar de se tratar de um indiscutível avanço no tema, a aplicação da lei encontra alguns entraves, em face a situações não tratadas pelo legislador, dentre as quais um dos mais relevantes é o estabelecimento da competência para promover a apuração de responsabilidade da pessoa jurídica, quando o ato lesivo atinge entes federados distintos simultaneamente.

Esta situação é especialmente comum, tendo em vista que o modelo de organização adotado pelo Estado brasileiro, assim como a estratégia de execução das principais políticas públicas institui a descentralização de diversas ações, cujo financiamento, em sua grande maioria, envolve repasses voluntários de recursos pela União aos Estados, Distrito Federal ou Municípios. A título de exemplificação, vale citar a hipótese em que uma pessoa jurídica comete uma fraude no âmbito de um processo licitatório realizado por um Município, cuja contratação visa o fornecimento de bens ou serviços no bojo da execução de convênio celebrado entre o Município e um órgão federal.

Em tais casos, o ente lesado não é apenas o Município, executor da licitação, mas também a União que realizou o aporte dos recursos financeiros envolvidos. Todavia, a Lei nº 12.846/2013 determina que autoridade competente ao tomar conhecimento da fraude deverá promover a apuração da conduta da pessoa jurídica envolvida, mediante o devido Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), mas não trata do estabelecimento e/ou repartição de competências entre as autoridades dos dois dos entes lesados.

Nesse contexto, ao buscar uma alternativa para mitigar a supracitada controvérsia, que atualmente prejudica a ampliação de resultados na aplicação da Lei Anticorrupção, ganha especial relevância o desenvolvimento do presente trabalho.

Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa exploratória e qualitativa, de âmbito bibliográfico, por meio da coleta de informações acerca do arcabouço teórico normativo que orienta a responsabilização administrativa, bem como dos conceitos e princípios basilares do direito administrativo sancionador no Brasil. Em seguida foram abordados, sob a perspectiva da questão a ser enfrentada, o relevo da defesa do patrimônio público no contexto Constitucional e os reflexos do federalismo na repartição de competências pertinentes ao tema,

entre os entes federados, seguidos das características das principais modalidades de repasses de recursos feitos pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, quais sejam, as transferências obrigatórias e as voluntárias.

Em desfecho, propõe-se, com base nas informações supramencionadas e nas construções doutrinárias e jurisprudenciais que permeiam o direito administrativo sancionatório no Brasil, uma abordagem alternativa para a definição da competência para promover a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, quando o ilícito envolva a aplicação pelos demais entes federados, de recursos oriundos de transferências da União.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

Para uma adequada compreensão acerca da competência para promoção da responsabilização administrativa, prevista na LAC, no caso de atos lesivos em face de órgãos de diferentes entes federativos, deve-se partir do estudo dos dispositivos legais pertinentes, bem como das construções doutrinárias e jurisprudenciais vigentes.

Assim, o conteúdo pesquisado e considerado na formulação da solução proposta neste trabalho está condensado nos estudos dos seguintes tópicos: (i) contexto histórico do surgimento da Lei Anticorrupção; (ii) as principais disposições da Lei e do correspondente decreto regulamentador, no âmbito do Poder Executivo Federal; e (iii) posicionamentos doutrinários que tratam de aspectos relevantes referentes à aplicação da LAC.

Em seguida, perpassa-se pelos principais conceitos e princípios do direito administrativo sancionador no Brasil, na condição de regime jurídico aplicável à execução ao processo administrativo adotado para promover a responsabilização.

Por fim, tratam-se, sob a perspectiva dos aspectos relevantes à questão enfrentada, as disposições constitucionais acerca da defesa do patrimônio público nacional, e definição de competências entre os entes federados sobre o tema, bem como as principais modalidades de repasses de recursos feitos pela União aos Estados e Municípios, dentre as quais encontram-se as transferências responsáveis pela maioria das ocasiões em que se constituem atos lesivos previstos na LAC envolvendo órgãos de entes federados distintos.

### **2.1 A responsabilização administrativa no Brasil: contexto histórico e principais elementos**

Com o avançar da globalização durante os anos 90, diversos organismos internacionais passaram a dar maior atenção à ocorrência de casos de corrupção ocorridos no contexto de transações comerciais internacionais e, conseqüentemente, começaram a debater medidas a serem adotadas para proteger as respectivas contrapartes em negociações internacionais. À época, a principal questão a ser enfrentada eram os casos de suborno de funcionários públicos estrangeiros, sendo que uma das primeiras iniciativas de debate do tema foi a constituição do Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais (no inglês,

*Working Group on Bribery - WGB*), no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como se sabe, a OCDE agrupa os países mais desenvolvidos da economia mundial, cujos representantes se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. Historicamente, integrar de forma permanente esse organismo é um indicativo de que o país adota boas práticas de gestão e de regulação econômica, impulsionando sua capacidade de atrair investimentos estrangeiros.

O Brasil, impulsionado pela intenção de futuramente tornar-se membro da referida organização internacional, começou a adotar ações de cooperação com a OCDE, tornando-se signatário de suas várias convenções e assumindo, assim, compromisso de promover diversas alterações administrativas e legislativas em função de se adequar às diretrizes adotadas pela organização. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2017) <sup>1</sup>.

Entre os compromissos assumidos pelo país destaca-se a ratificação da Convenção de Combate a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, cuja supervisão da implementação pelos países signatários fica a cargo do mencionado Grupo de Trabalho (WGB). No ordenamento pátrio, a ratificação de convenção foi confirmada pela promulgação, em 15 de junho de 2000, do Decreto Presidencial nº. 3.678/2000. (BRASIL, 2000)

O combate à corrupção foi também o cerne de outras convenções internacionais, igualmente ratificadas pelo Brasil. São os casos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada em 29 de março de 1996, pelos membros da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>2</sup> e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que foi assinada em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a OCDE**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>. Acesso em: 06 de fevereiro. de 2022.

<sup>2</sup> Ratificada pelo Brasil com a promulgação do Decreto nº 4.410, 7 de outubro de 2002.

<sup>3</sup> Ratificada no Brasil por meio do Decreto no 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Nesse contexto, entende-se que a Lei Federal nº 12.846, de 2013, ao dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, buscou atender, especialmente aos mencionados compromissos internacionais assumidos.

É o que defende, inclusive, Gustavo de Oliveira Nogueira<sup>4</sup> para quem a LAC foi “*a mais alinhada legislação produzida pelo Brasil, com os regramentos e diretrizes previstas na Convenção da OCDE*”, referindo-se ao tratado relativo à corrupção de funcionários públicos estrangeiros anteriormente mencionado. (NOGUEIRA, 2013)

Por meio dessa Convenção, os países signatários se comprometeram a, dentre outras medidas:

*“Criminalizar a conduta de todo aquele que intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.” (BRASIL, 2000)*

Em correspondência, o artigo 3º da convenção, ao tratar das punições, recomendou a imposição de sanções civis ou administrativas às pessoas, físicas ou jurídicas, envolvidas na corrupção de funcionário público estrangeiro. (BRASIL, 2000)

No que tange, entretanto, ao escopo de aplicação, observa-se na LAC um caráter mais abrangente frente ao disposto na convenção da OCDE, uma vez que a conjunção entre as disposições dos artigos 1º e 5º da Lei, instituem a responsabilidade de pessoas jurídicas, não só em casos de suborno transnacional, hipótese abarcada pelo art. 5º, inciso I, da Lei, mas também sobre a prática de diversos atos considerados lesivos à administração pública, nacional e estrangeira:

*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.  
[...]*

---

<sup>4</sup> NOGUEIRA, Gustavo de Oliveira. **Visão geral da Convenção da OCDE e a Lei 12.846/2013.** Disponível em: <https://www.liraatlaw.com/conteudo/visao-geral-da-convencao-da-ocde-e-a-lei-128462013>. Acesso em: 19 de mar. de 2020. Lira Advogados: Ano 5 - 50ª edição do informativo Material Técnico, 2013.

*Art. 5º Constituem atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:*

*I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;*

*II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;*

*III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;*

*IV - no tocante a licitações e contratos:[...] (BRASIL, 2013, grifo nosso)*

Para além das tipologias específicas de ato lesivo definidas nos incisos e alíneas do artigo 5º da LAC, que não serão aqui objeto de um estudo pormenorizado, importa extrair do respectivo *caput* a indicação do bem jurídico tutelado pela Lei, qual seja, o patrimônio público, nacional ou estrangeiro, o que, segundo defendem Di Pietro e Marrara (2021), é essencial à correta compreensão e interpretação da norma. Ainda, segundo os mesmos autores, da interpretação sistemática das infrações tipificadas pela Lei, extraem-se os seus objetivos:

*a) proteger o patrimônio público nacional e estrangeiro contra ilícitos de corrupção;*

*b) preservar a isonomia, moralidade e transparência nas contratações públicas;*

*c) resguardar as atividades de investigação e fiscalização dos órgãos e entidades públicas no tocante à prevenção à corrupção;*

*d) incentivar as pessoas jurídicas a adotarem comportamentos preventivos e previsíveis, notadamente por meio de sistemas de integridade, para evitar a prática de atos de corrupção. (DI PIETRO; MARRARA; 2021, p. 94)*

Noutro ponto, ressalta-se que embora a LAC preveja duas esferas de responsabilização, civil e administrativa, também assegura uma relação de independência entre elas. Com efeito, por meio de seu artigo 18, a Lei dispõe que “*Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.*”. (BRASIL, 2013). Não há, portanto, óbice a que, conforme interessa ao tema sob análise, a responsabilidade administrativa seja tratada de forma apartada da civil.

Assim, centrando-se no âmbito administrativo, o artigo 6º da LAC prevê, em caráter sancionatório, a aplicação, às pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos nela previstos, das penalidades de multa e publicação extraordinária da decisão condenatória.

É relevante observar que a aplicação das sanções cabíveis deve ser precedida da devida apuração de responsabilidade, por meio do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). Ressalta-se que não se pretende aqui adentrar nas nuances de sua execução, mas sim centrar naquilo que interessa à questão enfrentada, ou seja, o regramento para estabelecimento de competências.

Nesse sentido, destaca-se o comando do artigo 8º da LAC, que determina que o PAR seja instaurado e julgado pela “*autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário*”.

Cabe aqui considerar que Simão e Vianna (2017, p. 33) indicam haver certa crítica por parte da doutrina ao modelo adotado na LAC para instituição de competência, ressaltando que “*a pulverização das instaurações poderia frustrar a aplicação da lei, diante da possível falta de especialização técnica na condução dos procedimentos e do risco de as autoridades competentes estarem potencialmente envolvidas nas irregularidades sob apuração para a instauração do processo*”.

Os ditos autores consideram que a questão objeto de crítica é mitigada, no âmbito da Administração Pública Federal, com a competência concorrente atribuída à Controladoria Geral da União (CGU), nos termos do artigo 8º, §2º, da LAC, para instaurar o PAR ou “*avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento*”. (SIMÃO; VIANNA, 2017)

Outro aspecto a ser ressaltado é a cumulação de competências prevista na LAC, em função da qual cabe à mesma autoridade exercer juízo de admissibilidade da instauração ou não do processo e nomear a comissão processante, bem como exercer o julgamento, se instaurado, após a devida instrução por parte da comissão.

Em princípio, trata-se de atividades a serem exercidas sem margem para discricionariedade como asseveram Motta e Azevedo<sup>5</sup> (citados por Parziale, 2021, p. 242):

*Não cabe falar em discricionariedade para iniciar ou não o processo para aplicação da sanção, se verificada a infração; tampouco em aplicá-la ou não,*

---

<sup>5</sup> MOTTA, Fabrício; AZEVEDO, Jordana Morais. Devido processo legal e aplicação de sanções em licitações e contratos. FCGP – Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, a. 11, n. 32, dez. 2012.

*se verificado ao fim do regular processo o preenchimento dos pressupostos necessários[...]*

Entretanto, ponderam Di Pietro e Marrara (2021) que ao concentrar a competência no mais alto grau de hierarquia das organizações expõe-se o alcance dos objetivos pretendidos pela LAC ao fato de que:

*Em geral, os que são nomeados livremente para os mais altos cargos da Administração Pública, que são os Ministros e Secretários de Estado, dada a proximidade com os agentes políticos, têm maior vinculação com diversos tipos de interesse, inclusive partidários[...]*

Aliado a isso os autores asseveram que:

*A autoridade competente do topo irá designar a comissão, que será composta por dois ou mais servidores estáveis, mas esse fato por si só não será capaz de impedir os manejos “estratégicos” do ponto de vista político [...]*

Os autores também consideram que, em âmbito federal, a atribuição de competência concorrente à CGU seja uma alternativa para atenuar essa fragilidade, mas ponderam que:

*[...] as fragilidades do sistema de controle da Lei Anticorrupção irão atingir de forma mais efetiva o combate da corrupção diante das realidades municipais, em que mal se tem recursos, em diversos dos mais de cinco mil, quinhentos e setenta municípios, para a manutenção de variadas secretarias temáticas, quanto mais para sustentar um órgão especializado no controle da esfera local.*

Por outro lado, impende salientar que no, tocante à execução do PAR, a Lei Anticorrupção limita-se a traçar, nos artigos 8º a 15, regras gerais, cabendo aos demais poderes e entes federativos promover à devida regulamentação no âmbito de suas respectivas competências, a fim de conferir-lhe aplicabilidade.

No âmbito do Poder Executivo Federal a LAC teve sua regulamentação atualizada<sup>6</sup> por meio do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022. Os Estados e Municípios, entretanto, encontram-se em diferentes estágios implementação da norma, sendo que muitos deles, passados mais de dezenove anos de promulgação da lei, ainda não procederam à devida regulamentação da LAC.

---

<sup>6</sup> Em julho de 2022 foi editado novo decreto em substituição ao Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, revogado.

No que tange à competência para realização do PAR, interessa destacar que o regulamento do Poder Executivo Federal trouxe maior especificidade ao texto legal, quando assim disciplinou a matéria no artigo 4º do mencionado Decreto: “A competência para a instauração e para o julgamento do PAR é da autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo ou, em caso de órgão da administração pública federal direta, do respectivo Ministro de Estado”.

O Decreto também trouxe parâmetros para balizar a competência especial atribuída pela Lei à CGU. Como se vê, o regulamento previu que a atuação da CGU deve ser pautada pela excepcionalidade, quando verificadas as situações expressamente definidas no artigo 17:

*Art. 17. A Controladoria-Geral da União possui, no âmbito do Poder Executivo federal, competência:*

*I - concorrente para instaurar e julgar PAR; e*

*II - exclusiva para avocar os processos instaurados para exame de sua regularidade ou para lhes corrigir o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.*

*§ 1º A Controladoria-Geral da União poderá exercer, a qualquer tempo, a competência prevista no caput, se presentes quaisquer das seguintes circunstâncias:*

*I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;*

*II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou na entidade de origem;*

*III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;*

*IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou com a entidade atingida; ou*

*V - apuração que envolva atos e fatos relacionados com mais de um órgão ou entidade da administração pública federal*

Todavia, observa-se que os dispositivos normativos em vigor deixaram de tratar da possibilidade que se pretende abordada na presente análise, qual seja, a definição de competência apuratória, quando mais de um ente federado figure como sujeito lesado. Diante do silêncio legal e do texto regulamentador, cabe ao presente trabalho buscar solução interpretativa para apresentar possíveis soluções para a questão.

## **2.2 Conceitos e princípios do Direito Administrativo Sancionador no Brasil.**

Conforme anteriormente mencionado, restringindo-se exclusivamente à esfera administrativa, verifica-se que a LAC estabelece um rol de infrações administrativas, descritas no art. 5º, prevendo no art. 6º as correspondentes sanções aplicáveis às pessoas jurídicas que nelas incorram, segundo responsabilidade a ser apurada por meio do chamado Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de que trata o art. 8º da lei.

Assim, na medida em que se pretende discutir solução aplicável à competência para a instauração do PAR, importa conhecer as principais definições e princípios que norteiam o regime jurídico a ele aplicável, qual seja o Direto Administrativo Sancionador.

No centro do mencionado ramo do direito encontra-se a sanção administrativa, que para Parziale (2021, p.123), consiste no:

*[...] resultado negativo imposto pelo ordenamento jurídico, aplicado de forma imediata pelo Poder Público no exercício da função administrativa, de forma típica ou atípica, em desfavor daquele que incorrer na conduta indesejada prevista em lei, ao cabo do competente processo administrativo sancionador.*

É imperioso ressaltar que, em que pese o caráter negativo de tais sanções, segundo defende Parziale (2021), o poder sancionatório não objetiva essencialmente punir, mas constranger o administrado a portar-se adequadamente, desencorajando o cometimento das infrações administrativas tipificadas. Nessa linha, Bandeira de Mello (2015, citado por PARZIALE, 2021, p.123-124), prescreve:

*Evidentemente, a razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infração administrativas, prevê sanções para quem nelas incorra, é a de desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias. [...] Logo, quando uma sanção é prevista e depois aplicada, o que se pretende com isso é tanto despertar em quem a sofreu um estímulo para que não reincida, quanto cumprir uma função exemplar para a sociedade.*

Em consonância com esse entendimento, Di Pietro e Marrara (2021) consideram que as infrações tipificadas nos incisos do artigo 5º buscam, dentre outros objetivos:

*[...] b) preservar a isonomia, moralidade e transparência nas contratações públicas;*  
*[...] d) incentivar as pessoas jurídicas a adotarem comportamentos preventivos e previsíveis, notadamente por meio de sistemas de integridade, para evitar a prática de atos de corrupção (DI PIETRO; MARRARA, 2021, p. 94)*

Assim, é forçoso concluir que as sanções administrativas de pagamento de multa e obrigação de publicar a decisão condenatória, previstas na LAC, para além do aspecto punitivo, contemplam o aspecto preventivo e pedagógico de reprimenda administrativa.

Ao tratar do exercício do direito administrativo sancionador, Parziale (2021) também ressalta a processualização das funções administrativas está processualizado, ao considerar que a Constituição Federal de 1988 passou a tutelar o processo administrativo não só como

instrumental, mas como garantia fundamental ao cidadão, sobretudo em caso de manifestação estatal sobre a ampliação ou restrição de direitos.

Nessa linha, o autor anota o ensinamento de Medauar<sup>7</sup> (2008, citada por PARZIALE, 2021, p.2020), para quem: “[...] *Ao abrigar dispositivos sobre processo administrativo, a Constituição de 1988 filia-se à tendência contemporânea de processualização da atividade administrativa [...]*”.

Nesse sentido, diversos doutrinadores trazem definições complementares, a fim de conceituar o processo administrativo. Alguns deles, mais tradicionais, tratam o processo administrativo como sendo o caminho que leva à edição de um ato normativo. É o posicionamento, por exemplo, adotado por Ferraz e Dallari<sup>8</sup> (2003, citados por RIBEIRO, 2017, p.66), que o consideram como uma: “*série de atos, lógica e juridicamente concatenados, dispostos com o propósito de ensejar a manifestação de vontade da administração*”.

Outros doutrinadores optam por uma conceituação mais complexa, que qualificam o processo administrativo como mecanismo de coibição de práticas arbitrárias pela Administração Pública, considerando que lhe são aplicáveis um conjunto de regras e princípios. Nessa linha, citamos Petian<sup>9</sup> (2011, citada por RIBEIRO, 2017, p.67), para quem o processo administrativo consiste numa:

*Relação jurídica estabelecida, na intimidade da função administrativa, entre as partes que participem do círculo de formação do ato administrativo conclusivo que dará concretude ao exercício do dever-poder estatal, instrumentalizada por uma sucessão de atos encadeados relativamente autônomos, sindicáveis pelo Poder Judiciário.*

Acrescente-se que para Ribeiro (2017, p. 67) o processo administrativo admite diversas classificações, “*a depender do ato administrativo a que se pretende chegar com o desdobramento do trâmite processual*”, sendo uma delas o processo administrativo sancionador. Trata-se da espécie de processo administrativo aplicável sempre que houver possibilidade de repercussão de efeitos negativos sobre direitos de terceiros. Todavia, o autor

---

<sup>7</sup> MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 77.

<sup>8</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 25.

<sup>9</sup> PETIAN, Angélica. **Regime Jurídico dos processos administrativos ampliativos e restritivos de direitos**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 71.

ressalta que o objetivo primordial dessa classe de processos é a apuração de fatos, sendo a aplicação da sanção apenas um de seus possíveis resultados. Em complemento, Ribeiro (2017, p.65) também assevera que: “*o PAR deve ser compreendido como uma modalidade de processo administrativo sancionador ou punitivo*”.

Estando sob a perspectiva da ação punitiva do Estado, Ribeiro (2017) defende ainda que o processo administrativo sancionador, e, portanto, o PAR, deve-se de curvar aos princípios que norteiam o devido processo legal, consistindo em um pressuposto lógico e jurídico que antecede à aplicação de qualquer sanção administrativa.

No mesmo sentido, Parziale (2021) considera que a atividade punitiva estatal deve ser circunscrita e alicerçada nos princípios que concretizam a observância dos direitos e garantias fundamentais dos administrados.

Destaca-se que os princípios basilares dos processos administrativos em geral estão previstos no artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e dispõe:

*A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.* (BRASIL, 1999)

Nada obstante, a doutrina, a exemplo de Parziale (2021) e Ribeiro (2017), consagra, em conjunto com os referidos na citada norma, uma série de outros princípios que norteiam o exercício do Direito Administrativo Sancionador: i) legalidade; ii) devido processo legal; iii) contraditório e ampla defesa; iv) *Non bis in idem*; v) juiz natural (ou autoridade natural); e vi) segurança jurídica.

O princípio da legalidade está vinculado à limitação prevista no art. 37 da Constituição Federal de 1988, de que cabe ao Estado, no exercício da atividade administrativa, realizar apenas aquilo que a lei permite. No âmbito das sanções administrativas, a aplicação do princípio da legalidade equivaleria a considerar que toda infração administrativa e respectiva sanções devem ser disciplinadas por lei. (PARZIALE, 2021)

Já o princípio do devido processo legal, relaciona-se à previsão constitucional (art. 5º, inciso LIV) de que “*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo*

*legal*”. Na esfera sancionatória, tal princípio pode ser analisado sob duas vertentes, distintas e complementares. A vertente formal está associada à obediência aos ritos processuais previstos em lei. Já a vertente substancial remonta à ideia de processo justo, pautado nos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade. A razoabilidade deve ser caracterizada pela adequabilidade da medida ou decisão administrativa ao caso concreto. Já proporcionalidade que diz respeito à adequação entre os meios e os fins, estando a administração adstrita aos meios necessários e suficientes à satisfação do interesse público. (RIBEIRO, 2017)

O respeito ao contraditório e ampla defesa constitui princípio basilar de qualquer sistema de litígio, seja ele judicial ou administrativo, igualmente pautado garantia constitucional, prevista no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal: “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”. O contraditório relaciona-se à bilateralidade no processo, garantindo-se aos interessados, a ciência e a oportunidade de manifestação a respeito de todos os atos no processo. A ampla defesa, por sua vez, traduz-se na liberdade a ser concedida ao particular de alegar fatos e propor/produzir provas no pleno e irrestrito exercício do direito de defesa. (RIBEIRO, 2017)

Quanto ao *non bis in idem*, consiste em princípio que veda a duplicidade de julgamento e sancionamento, pelo mesmo fato, na mesma esfera de responsabilização (administrativa, civil ou penal). (PARZIALE, 2021)

Importa ressaltar, que o Direito Sancionador brasileiro consagra em contraponto o princípio da independência das instâncias, sendo pacífico o entendimento de que não configura transgressão ao princípio do *non bis in idem* o fato de um mesmo ilícito ensejar responsabilização distinta nas esferas cível, penal e administrativa. (SIMÃO; VIANNA, 2017)

De forma similar, a vedação não se aplica aos casos de sanções legalmente consideradas cumuláveis, como é o das sanções previstas na LAC com aquelas que constituam infração à ordem econômica, ou que sejam decorrentes de atos de improbidade administrativa<sup>10</sup> e de atos ilícitos relacionados à normas de licitação e contratos da administração pública<sup>11</sup>, para as quais a cumulação é expressamente prevista nos artigos 29 e 30 da LAC. (PARZIALE, 2021)

---

<sup>10</sup> Atos previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

<sup>11</sup> Atualmente a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Noutro aspecto, ao considerar aplicável o princípio que intitulou de “juiz natural” ou “autoridade natural”, Parziale (2021) remete à noção de autoridade competente, que no caso da responsabilização prevista na LAC envolve a atribuição para instauração e julgamento do PAR, traçando um paralelo com a figura do juiz competente, adotado na esfera judicial. Sobre o tema, o autor relembra que a aplicação de sanção administrativa é em essência um ato administrativo, e que nessa condição tem na competência um requisito essencial para a validade da sanção.

Outro princípio de extrema relevância é o da segurança jurídica, o qual segundo Ribeiro (2017, p. 79), no âmbito do processo administrativo reclama uma atuação “*pautada pela transparência, previsibilidade, cooperação e boa-fé, vedando-se comportamentos temerários, desleais e arbitrários por parte do ente processante*”.

Em consonância com esse entendimento, Parziale (2021) ressalta que o princípio também está associado à delimitação do poder sancionador e à definição legal das infrações administrativas e correspondentes sanções. De acordo com o autor, garante-se, assim, ao particular o conhecimento daquilo que é considerado o comportamento e da consequência punitiva de sua prática.

Além dos princípios, no caso do PAR, há que se considerar que a LAC e seus respectivos regulamentos não alcançam todas as nuances e possibilidades que podem ocorrer no curso processual, devendo-se subsidiariamente, pois, buscar esteio, quando necessário, na aplicação analógica de outros diplomas legais, em especial aqueles de natureza processual. (RIBEIRO, 2017)

Para Ribeiro (2017, p. 80), são exemplos de legislação subsidiária à LAC, os Códigos de Processo Civil<sup>12</sup> e Penal<sup>13</sup>. O autor destaca, porém, que dois requisitos cumulativos são essenciais à aplicação de outros diplomas legais ao PAR: “*lacuna legislativa e a compatibilidade da norma supletiva às regras e princípios que regem o processo administrativo sancionador*”.

Em suma, destaca-se que o PAR é uma modalidade de processo administrativo sancionador, a ser pautado pelos dispositivos normativos que o regem, em conjunto com os princípios norteadores do direito administrativo sancionador e admitindo aplicação subsidiária

---

<sup>12</sup> Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

<sup>13</sup> Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

e supletiva da Lei nº 9.784/1999 e de outros diplomas legais a fim de suprir possíveis lacunas legislativas que se apresentem em seu curso.

### **2.3 A constituição federal e a defesa do patrimônio público: tutela como direito do cidadão e o reflexo do federalismo na repartição de competências entre os entes federados.**

Inicialmente, importa remorar que no cerne do regime sancionatório instituído pela LAC encontra-se a proteção ao patrimônio público. É imperioso considerar a importância dada ao tema pela Constituição Federal de 1988, que o eleva, inclusive, nas palavras de Martins<sup>14</sup> (2020) à qualidade de direito subjetivo público, de natureza difusa, em função do disposto no inciso LXXIII do art. 5º ao definir que *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe[...]”*.

Entretanto, observa-se que o texto constitucional não delimita o que se inclui na noção de “patrimônio público” adotada no mencionado dispositivo, de modo que se revela coerente adotar o conceito trazido pelo artigo 1º, § 1º, da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular em questão, segundo o qual compreendem o patrimônio público *“os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”* da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios e demais entidade citadas no *caput* do mesmo artigo.

Por outro lado, impende considerar que a Constituição Federal ao tratar das características do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, consagra regramentos e princípios que disciplinam a interação entre os entes federativos no exercício de suas competências, e são relevantes para o enfrentamento da questão sob análise, como demonstrado em sequência.

A forma federativa de Estado e sua respectiva composição são consagrados na Constituição Federal de 1988, cujos artigos 1º e 18 asseveram respectiva e complementarmente que *“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”* e que *“A organização político-administrativa da*

---

<sup>14</sup> MARTINS, Wallace Paiva. **Sanções por ato de improbidade administrativa**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 15 mai. 2022.

*República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”. (BRASIL, 1988)*

Segundo ensina Lenza (2016), de acordo com as disposições constitucionais considera-se instituído no Brasil um federalismo por segregação, aquele que surge a partir de um Estado unitário preexistente que se descentraliza ainda que em obediência a imperativos políticos e de eficiência, assim como cooperativo, em que as atribuições são exercidas por seus membros de forma privativa ou comum, seja esta complementar ou concorrente.

Assim, conquanto privilegie a autonomia dos entes federativos, a Constituição fixa expressamente a repartição de competências entre eles, tanto materiais, no campo da atuação político-administrativa, como legislativas. (LENZA, 2016)

Tornando-se, pois, a tratar especificamente das disposições relativas à defesa do patrimônio público nacional, importa trazer à baila que nos termos do art. 23, inciso I, a Constituição Federal, em adição ao direito previsto no artigo 5º, inciso LXXIII, a institui como competência e, portanto, um dever, atribuída comumente a todos os entes da federação:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;*

Destaca-se que o supracitado artigo trata de competências materiais, afetas ao exercício das funções governamentais, nesse caso, comuns aos quatro entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, num modelo horizontal de repartição das atribuições, no qual cada ente as exerce sem relação de subordinação ou hierarquia. Em complemento, a noção de cooperação entre entes no exercício de tais competências é trazida pelo parágrafo único do artigo em questão, ao dispor que *“Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”*, com o objetivo claro de que a legislação infraconstitucional estabeleça meios de evitar conflitos e otimizar os esforços ao exercê-las de forma concorrente. (LENZA, 2016)

Nada obstante, ensinam Mendes, Coelho e Branco (2007, citados por LENZA, 2016, p. 518) que na ocorrência de conflitos, como os que podem se alegar na controvérsia que se pretende enfrentar, *“há de se cogitar do critério da preponderância e interesses. Mesmo não*

*havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados)”*.

Tem-se, portanto, que à luz das disposições constitucionais, a defesa do patrimônio público é tutelada como um direito de todos os cidadãos, podendo ser exercida por qualquer deles, bem como, no que tange à atuação dos entes da federação constitui competência comum a ser exercida, a princípio, em regime de cooperação, por todos eles.

#### **2.4 Principais modalidades de repasses de recursos feitos pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios**

Tendo em conta novamente a tutela do patrimônio público pela LAC, aqui abordado estritamente sob a forma de bens e direitos de valor econômico administrado pelos entes federados, torna-se relevante, sob a perspectiva da questão a ser enfrentada, conhecer as modalidades de transferências de recursos entre a União e os demais entes federados, e os correspondentes reflexos quanto à responsabilidade (ou interesse) de cada ente em sua regular aplicação e em sua proteção enquanto patrimônio.

Inicialmente, importa esclarecer que a Constituição estabelece bases para a composição das receitas orçamentárias de cada ente federado, no qual a União exerce um papel central na captação de recursos públicos, em sua maioria de origem tributária, e correspondente repartição entre os entes federados, com vista a custear a realização de ações que promovam o alcance dos objetivos da República, expressos no artigo 3º, bem como a prestação serviços públicos associados às garantias de direitos sociais previstas em seu artigo 6º, em especial no tocante à: educação, saúde, segurança e assistência social. (BRASIL, 2016)

Assim se estabelece a dinâmica de transferências de recursos entre os entes federados, associada ao federalismo fiscal e decorrente da forma de organização adotada pelo Estado Brasileiro, e está, segundo definição adotada pela Secretaria de Tesouro Nacional (2016),

*[...] associado à interação entre os Entes Federativos de um país, com foco principalmente na instituição, arrecadação, compartilhamento e gasto das receitas tributárias, e como tais recursos são aplicados na oferta de serviços públicos adequados às necessidades da população[...]* (BRASIL, 2016)

Essas transferências são classificadas de diversas formas pela doutrina, a mais comum delas, as agrupam em obrigatórias ou voluntárias. As primeiras, que segundo Marques (2015)

correspondem a repasses estabelecidos por mandamentos constitucionais ou legais, os quais, a partir do ingresso no orçamento estatal dos entes subnacionais, assumem características de recursos próprios a serem administrados sob a responsabilidade de cada ente.

Há que se considerar que as transferências obrigatórias podem ser subdivididas, levando em conta a origem normativa, o que conforme citado por Gomes<sup>15</sup> (2007), ocorre na classificação adotada pelo Senado Federal e pelo Tribunal de Contas da União. Dessa forma, têm-se de um lado as transferências constitucionais e de outro as transferências legais, que são regulamentadas por leis específicas, as quais determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação dos recursos e prestações de contas.

Observa-se, assim, que dentre as transferências que podem ser classificadas como obrigatórias há algumas que assumem características próprias como as referentes à de gestão tripartite (pelos três entes federados) do Sistema Único de Saúde (SUS), regido pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, Lei Orgânica da Saúde e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regido (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social. Além destas, outras transferências vinculadas à execução de programas específicos instituídos pela União no âmbito das políticas públicas de assistência social e educação, por exemplo, também assumem características especiais definidas nos respectivos diplomas legais que as instituem. (LOUZADA, 2012)

Ressalta-se, ainda, que no caso das transferências legais há um amplo subconjunto que, embora classificáveis como obrigatórias, mantêm em seus regramentos a obrigatoriedade de prestação de contas, por parte do ente subnacional beneficiário, perante os órgãos e entidades da administração pública federal responsáveis pela descentralização dos recursos, o que consagra a persistência de interesse da União na regular aplicação destes recursos e sua competência para atuação em face eventuais irregularidades praticadas.

No âmbito judicial, inclusive, para dirimir os conflitos de competência entre as justiças estadual e federal, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou entendimento por meio da Súmula nº 208 de que “*Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.*”, ressaltando, portanto, o interesse da Justiça Federal em contraponto ao que fixara a mesma corte por meio da Súmula nº 209:

---

<sup>15</sup> GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista do Tribunal de Contas da União nº 110. Brasília: TCU, 2007.

*“Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.”*

O entendimento do STJ pauta-se pela definição constitucional de competência da Justiça Federal, de modo que, caso persista a obrigatoriedade de prestação de contas perante a União, há, portanto, o interesse desta, ficando a questão abrigada no inciso I, art. 109, da Constituição, segundo o qual compete aos juízes federais processar e julgar: *“as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes [...]”*.

Além de algumas transferências legais, essa obrigatoriedade incide também sobre as voluntárias, definidas nos termos do artigo 25 da Lei Complementar (LC) nº 101, de 04 de maio de 2000, como: *“a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”*.

Essas transferências são operadas mediante a celebração de ajustes específicos entre a União o ente federado beneficiário, geralmente convênios ou contratos de repasse, embora haja modalidades congêneres, envolvendo recursos que, ao contrário daqueles relativos às transferências obrigatórias, não integram os orçamentos dos entes subnacionais que os recebem, mantendo a condição de recurso federal, quem devem ser empregados especificamente nos objetos pactuados, conforme previsto no §2º do retromencionado artigo da LC nº 101. Além disso, de acordo com o previsto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, a aplicação dos recursos pelo ente beneficiário deverá ser, de maneira concomitante, acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pelos recursos repassados, chamados de concedentes ou contratantes<sup>16</sup>. (MARQUES, 2015)

Em complemento, é necessário que, ao final da vigência do instrumento celebrado, o ente beneficiário, considerado conveniente ou contratado<sup>17</sup>, preste contas ao concedente ou contratante, demonstrando a regular aplicação dos recursos e o cumprimento do objeto

---

<sup>16</sup> Concedentes, quando da instrumentalização por meio de convênios, e contratante, quando da celebração de contratos de repasse.

<sup>17</sup> Convenientes, quando da instrumentalização por meio de convênios, e contratado, quando da celebração de contratos de repasse.

pactuado. Cabe então ao órgão responsável pelo repasse atestar a regularidade de sua utilização ou apurar eventuais irregularidades constatadas. (MARQUES, 2015)

Em síntese, portanto, as principais categorias de repasses financeiros da União aos entes federados subnacionais são as transferências obrigatórias e as voluntárias. Nas primeiras, em regra, os valores repassados integram os orçamentos dos entes beneficiários, passando a compor seus respectivos patrimônios e são empregados sob sua responsabilidade, figurando como exceção, as transferências legais cujos regulamentos prevejam a obrigatoriedade de prestação de contas perante o órgão transferidor. A incorporação não atinge os recursos oriundos de repasses voluntários, os quais permanecem, em essência, sob titularidade da União, havendo igualmente obrigação de prestar contas.

### 3 ABORDAGEM PROPOSTA

Diante dos temas anteriormente abordados e das peculiaridades que permeiam a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas no Brasil, pretende-se estabelecer uma alternativa para delimitação da competência para promovê-la em caso de ilícitos praticados perante os entes federados subnacionais, que envolvam recursos a estes transferidos pela União.

Assim, impende inicialmente considerar que a doutrina, com esteio no *caput* do 5º da LAC, entende que o bem jurídico por ela tutelado é, em essência, o patrimônio público. Nesse sentido, atendo-se apenas ao aspecto financeiro do patrimônio, e centrando-se na perspectiva da União, verificou-se que não subsiste interesse direto desta nas transferências obrigatórias em que os recursos transferidos se incorporam ao patrimônio do ente recebedor.

Entretanto, na hipótese de transferências legais, que prevejam a prestação de contas perante órgãos e entidades federais, assim como nas voluntárias, embora os recursos sejam empregados por meio de atos praticados pelos entes subnacionais que os recebem, subsiste o interesse da União na regular aplicação dos recursos, havendo quanto a isso, portanto, uma espécie de dupla responsabilidade.

Há que se ponderar nesses casos, que sob o olhar da responsabilização instituída pela Lei Anticorrupção, eventual ato lesivo praticado no emprego de tais recursos atinge tanto ao ente subnacional quanto à União, a quem igualmente incube zelar por sua regular aplicação.

Por outro lado, centrando-se na responsabilização administrativa, percebe-se que a LAC, ao disciplinar a competência para instauração do PAR, foi silente quanto à possibilidade de conjugação do polo passivo, ou seja, quando mais de um órgão possa ser considerado lesado. Trata-se, inclusive, de uma questão que ainda não vem sendo objeto de construção de teses doutrinárias ou jurisprudenciais. Entretanto, possui significativa importância por dois aspectos principais.

O primeiro voltado às dificuldades impostas à própria aplicação da lei, na medida em que a restrição de competência nesses casos, aliada ao risco de envolvimento das autoridades imediatamente competentes para instauração do PAR, gestoras de órgãos e entidade dos entes subnacionais, com as irregularidades cometidas, o que se coaduna com a crítica existente por

parte da doutrina, em relação ao estrito rol de instituição de competência adotado pela LAC, como já mencionado.

O segundo, pela relevância, de que o PAR seja efetivamente instaurado e julgado por autoridade que se enquadre como competente, sob pena de invalidade do ato administrativo resolutório, seja ele a aplicação de sanção ou não, em respeito à aplicação do chamado princípio constitucional do juiz natural, ou no caso autoridade natural, quanto incidente no direito administrativo sancionador.

Assim sendo, entende-se ser o caso de uma lacuna legislativa da LAC a ser suprida, conforme orienta a doutrina, pela aplicação por analogia das disposições de outros institutos normativos, desde que garantida sua compatibilidade com as regras e princípios que regem o processo administrativo sancionador.

Nesse sentido, enfatiza-se, em primeiro plano, a já mencionada previsão constitucional, de que a conservação do patrimônio público consiste em competência concorrente a ser desempenhada em caráter cooperativo por todos os entes federados, não havendo, em princípio, óbice ao reconhecimento da competência da União, tendo em mente o bem jurídico tutelado pela LAC. Ressalta-se, inclusive, a posição doutrinária consagrada por Mendes, Coelho e Branco (2007) de que em eventuais conflitos de competências constitucionais concorrentes entre os entes, a União possua interesses mais amplos, e, portanto, preponderantes, de forma que em hipótese alguma se justificaria o afastamento da competência da União no caso concreto.

Noutro plano, observa-se no caso dos atos lesivos tipificados nos incisos do art. 5º da LAC o pertinente interesse da União, enquanto corresponsável pelo patrimônio público envolvido, ainda que, no tocante às infrações de que trata o inciso IV, não integre diretamente a relação jurídica que se perfaz na licitação ou no contrato envolvido, uma vez que pode ter seu patrimônio afetado pelas obrigações que deles decorrem.

Nesta seara, aduz-se a existência de competência da União, conjugando, em tese, o polo passivo do PAR, enquanto relação jurídica, por analogia ao que prevê o Código de Processo Civil vigente (CPC/2015), na figura do litisconsórcio (art. 113), que trata de pluralidade de sujeitos, no polo ativo ou passivo do processo, por exemplo, quando houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à questão que se espera resolver.

Entretanto, há que se operar essa competência conjunta e, à luz do texto constitucional, concorrente, em contraponto ao princípio do *non bis in idem*, estabelecendo-se mecanismos para fixá-la a um dos entes, a partir da instauração. Há ainda, a hipótese de instauração concomitante, que deve ser tratada com estabelecimento de critérios, a exemplo da prevenção utilizada nos processos civil e penal, com atribuição a quem, dentre aqueles que são competentes, praticar o primeiro ato de cunho processual sobre o fato.

Impende ainda considerar que em entendimento contrário, desconhecer a competência da União poderia acarretar, à luz das considerações da doutrina sobre as fragilidades de operacionalização da LAC nos entes subnacionais, significativo obstáculo ao alcance dos objetivos pretendidos na lei e sobretudo, manter insuperável incompatibilidade com a prerrogativa constitucional conferida à defesa do patrimônio público, exercício sob instrumento próprio até mesmo por qualquer cidadão, nos termos do art. 5º, inciso LXXIII, como já abordado.

Importa rememorar que no âmbito dos entes subnacionais a distribuição de competências atende aos termos estabelecidos nas respectivas regulamentações, enquanto no âmbito do Poder Executivo Federal ela recai sobre os Ministros de Estado na administração direta, admitida a delegação, conforme trata o art. 4º do Decreto nº 11.129/2022.

Há ainda que se considerar que o reconhecimento de competência da União habilita a atuação supletiva da CGU, nos termos do art. 17 do supracitado Decreto, desde que verificadas as condições elencadas no respectivo § 1º.

Destaca-se, por fim, que nesse mesmo sentido versa o entendimento uniformizado pela Consultoria-Geral da União, exarado no Parecer nº 00066/2017/DECOR/CGU/AGU, de 28 de junho de 2017, em que a Advocacia Geral da União assentou que

*Em que pese a competência primária do ente federativo contratante, é incontestável a atribuição, de forma concorrente, não só da Controladoria-Geral da União, mas das Pastas Ministeriais que transferiram recursos federais via convênios e instrumentos congêneres, para fins de fiscalizar e aplicar sanções - previstas no microssistema sancionatório-administrativo – a terceiros que cometeram irregularidades mediante a utilização daquelas verbas repassadas pela União aos Estados e/ou Municípios.*

## 4 CONCLUSÃO

A aprovação da Lei nº 12.846/2013 é reconhecidamente um marco de extrema relevância no enfrentamento à corrupção nas relações entre a administração pública, nacional ou estrangeira, e as pessoas jurídicas de direito privado.

Nessa seara, a responsabilização administrativa prevista na LAC opera-se por meio do processo administrativo de responsabilização a ser instaurado, supervisionado e julgado pela autoridade competente, entendida como a autoridade máxima do ente administrativo lesado.

Ocorre que as situações de conjugação do polo passivo, que se verificam sobretudo nas frequentes transferências de recursos da União aos entes subnacionais para consecução de objetos pactuados, cuja aplicação seja submetida a prestação de contas perante os órgãos da União não foram expressamente abarcadas pelo legislador.

Por seu turno, a atuação da autoridade legalmente considera competente possui especial importância no processo administrativo sancionador, sendo requisito para validade do resultado do processo, seja ele a aplicação de uma sanção ou não.

Assim, buscou-se no presente trabalho uma alternativa de interpretação supletiva à LAC, no que tange à definição de competência nos casos anteriormente mencionados, pautada nas construções legais e doutrinárias reunidas.

Dos estudos realizados, tendo em conta as raízes constitucionais da defesa do patrimônio público e consagrando o interesse da União como tutelador os recursos públicos envolvidos, conclui-se pelo reconhecimento da competência concorrente da União e dos entes subnacionais, para promoção da responsabilização administrativa em caso de entes lesivos praticados em situação que envolva a aplicação de recursos federais pelos demais entes, com consequente extensão de competência à Controladoria Geral da União, nos termos definidos no art. 17º do Decreto nº 11.129/2022.

Por fim, para além dos pareceres jurídicos com consagrem esse mesmo entendimento, considera-se relevante a realização de trabalhos a fim de disciplinar os aspectos práticos de exercício dessa competência concorrente, bem como estudos mais amplos que possam embasar futuras propostas de alteração legislativa para efetivar o entendimento sobre a questão.

## REFERÊNCIAS

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (Brasil). **Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**, [201-?]. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/etica-e-compliance/integridade/Convencao\\_sobre\\_o\\_Combate\\_a\\_Corruptao\\_de\\_Funciona](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/etica-e-compliance/integridade/Convencao_sobre_o_Combate_a_Corruptao_de_Funciona). Acesso em: 06 fev. 2022.

Controladoria Geral da União (Brasil). **Portaria nº 910, de 7 de abril de 2015**. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33650/5/Portaria\\_CGU\\_910\\_2015.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33650/5/Portaria_CGU_910_2015.pdf). Acesso em: 06 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 06 fev. 2022.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acessível em: 06 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2020**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm). Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 23 de julho de 1993**. (Lei do Licitações). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 08 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013** (Lei Anticorrupção). 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 06 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 14 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá

outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 08 mai. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil e a OCDE**, 13 jan. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/organizacoes-economicas-internacionais/o-brasil-e-a-ocde>. Acesso em: 06 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia; MARRARA, Thiago (coord.). **Lei Anticorrupção Comentada**. 3. ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista do Tribunal de Contas da União nº 110. Brasília: TCU, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20. ed. rev., atual e amp. São Paulo: Saraiva, 2016.

LESSA, José Sebastião. **Lei Anticorrupção: mecanismos de contenção, repressão e de reparação (Lei nº 12.846/2013 e Decreto nº 8.420/2015)**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LOUZADA, José Ricardo Tavares. **As transferências governamentais obrigatórias da união para os estados, distrito federal e municípios: fontes, aplicação e fiscalização**. Revista Organização Sistêmica | vol.2 n.1 | jul - dez 2012.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; MAIA, Mário Henrique Goulart. **O Poder Administrativo Sancionador Origem e Controle Jurídico**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTINS, Wallace Paiva. **Sanções por ato de improbidade administrativa**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 15 mai. 2022.

NOGUEIRA, Gustavo de Oliveira. **Visão geral da Convenção da OCDE e a Lei 12.846/2013**. Disponível em: <https://www.liraatlaw.com/conteudo/visao-geral-da-convencao-da-ocde-e-a-lei-128462013>. Acesso em: 13 fev. 2022. Lira Advogados: Ano 5 - 50ª edição do informativo Material Técnico, 2013.

PARZIALE, Aniello. **As sanções nas contratações públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

RIBEIRO, Márcio de Aguiar. **Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo Pontes. **Acordo de Leniência na Lei Anticorrupção - Histórico, Desafios e Perspectivas**. São Paulo: Trevisan, 2017.