

PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO JULGADOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA¹

Administrative liability proceedings adjudicated by the Office of the Comptroller General: a quantitative analysis

Procesos administrativos de responsabilidad juzgados por la Contraloría General: un análisis cuantitativo

Camila Gomes Martins Sobrinho e Daniel Costa Rebello

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v16i29.705>

Resumo: O artigo tem por objetivo apresentar os resultados do levantamento de informações a respeito dos processos administrativos de responsabilização julgados pela Controladoria-Geral da União (CGU), desde o sancionamento da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) até 31 de agosto de 2023, tomando por base os processos cujos documentos estejam disponíveis em fontes públicas. O trabalho apresenta um panorama geral dos processos administrativos de responsabilização analisados, com delimitação de locais do fato e resultados dos processos. Além disso, há apresentação de achados específicos de processos nos quais os resultados tenham sido classificados como condenação, julgamento antecipado ou arquivamento. Os dados específicos incluem a identificação de legislação aplicável ao caso concreto, duração média dos processos analisados e sanções aplicadas, no caso de condenação e julgamento antecipado.

Palavras-chave: lei nº 12.846/2013; anticorrupção; responsabilização administrativa; processo administrativo de responsabilização.

Abstract: The article aims at presenting the results of the survey conducted on administrative liability proceedings decided by the Controladoria-Geral da União (CGU), from the enactment of Law nº 12,846/2013 (Anti-corruption Law) until August 31, 2023, based on proceedings whose documents are available in public sources. The work provides a general overview of the analyzed administrative liability proceedings, with the delineation of locations of the events and the outcomes of the proceedings. Additionally, there is a presentation of specific findings from proceedings in which the results have been classified as conviction, early judgment, or dismissal. Specific data includes the identification of applicable legislation for each specific case, the average duration of the analyzed processes, and sanctions imposed in case of conviction and early judgment.

Keywords: law nº 12,846/2013; anti-corruption; administrative liability; administrative liability proceeding.

1. Artigo submetido em 10/09/2023 e aceito em 12/07/2024.

Resumen: *El artículo tiene como objetivo presentar los resultados del levantamiento de información sobre los procesos administrativos de responsabilidad juzgados por la Controladoria-Geral da União (CGU), desde la promulgación de la Ley n° 12.846/2013 (Ley Anticorrupción) hasta el 31 de agosto de 2023, basándose en los procesos cuyos documentos están disponibles en fuentes públicas. El trabajo ofrece una visión general de los procesos administrativos de responsabilidad analizados, con la delimitación de los lugares de los hechos y los resultados de los procesos. Además, se presentan hallazgos específicos de procesos en los que los resultados se han clasificado como condena, juicio anticipado o archivo. Los datos específicos incluyen la identificación de la legislación aplicable a cada caso específico, la duración promedio de los procesos analizados y las sanciones impuestas en caso de condena y juicio anticipado.*

Palabras clave: *ley n° 12.846/2013; anticorrupción; responsabilidad administrativa; proceso administrativo de responsabilidad.*

INTRODUÇÃO

A Lei n° 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), publicada no Diário Oficial da União em 2 de agosto de 2013 e em vigência desde 29 de janeiro de 2014, é um importante marco legislativo no enfrentamento da corrupção. Segundo Raquel de Mattos Pimenta (2020, p. 27), a Lei Anticorrupção “cria um microsistema de responsabilização da pessoa jurídica, com autoridades, ilícitos e sanções próprios”.

A Lei Anticorrupção é especialmente relevante para a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, ao estabelecer a responsabilidade objetiva de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira. A apuração das condutas é realizada por meio de processo administrativo de responsabilização, no qual deve ser respeitado o contraditório e ampla defesa. Segundo Rogério Sanches Cunha e Renee Do Ó Souza (2020, p. 145) “O Capítulo IV aborda importante questão, relacionada ao processo administrativo de responsabilização da empresa infratora, isto é, do rito a ser seguido no seu julgamento, do conjunto de atos a serem observados na sua eventual punição, respeitando, portanto, o devido processo legal”.

A Lei Anticorrupção fortalece institucionalmente a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), na medida em que disponibiliza à CGU “valiosos instrumentos e regras de competências destacadas, inclusive extraterritoriais, elevando a CGU ao patamar de uma verdadeira Agência Anticorrupção do Estado brasileiro” (Ribeiro, 2017, p. 19).

Considerando o papel destacado da CGU na responsabilização de pessoas jurídicas no âmbito federal e a celebração de 10 anos de publicação da Lei Anticorrupção, importa verificar os resultados apresentados por esta entidade no escopo de responsabilização de pessoas jurídicas.

Este artigo tem por objetivo apresentar os resultados do levantamento de informações a respeito dos processos administrativos de responsabilização julgados pela CGU, desde o sancionamento da Lei Anticorrupção até 31 de agosto de 2023, tomando por base os processos cujos documentos estejam disponíveis em fontes públicas.

Para tanto, na seção 1 são apresentadas as previsões gerais da Lei Anticorrupção a respeito de seus atos lesivos e de processos administrativos de responsabilização. A seção 2 delimita a metodologia utilizada para levantamento e análise das informações a respeito dos processos administrativos de responsabilização julgados pela CGU.

As seções 3, 4, 5 e 6 contêm os resultados objetivos do levantamento realizado. A seção 3 apresentará um panorama geral dos processos administrativos de responsabilização analisados, com delimitação de locais do fato e resultados dos processos. As seções 4, 5 e 6 apresentam achados específicos de processos nos quais os resultados tenham sido classificados como condenação, julgamento antecipado ou arquivamento, respectivamente. Os dados específicos incluem a identificação de legislação aplicável ao caso concreto, duração média dos processos analisados e sanções aplicadas, no caso de condenação e julgamento antecipado.

1. LEI ANTICORRUPÇÃO, ATOS LESIVOS E PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

O artigo 1º, parágrafo único, da Lei Anticorrupção (2013), prevê que as disposições da Lei Anticorrupção são aplicáveis “às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não [...], bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro” – denominadas conjuntamente neste artigo de “pessoas jurídicas”.

As pessoas jurídicas são responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos na Lei que tenham sido praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. O artigo 5º da Lei Anticorrupção apresenta os atos lesivos passíveis de punição:

“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:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

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.”

Paulo Roberto Galvão de Carvalho (2015, p. 48) resume os atos lesivos em três grupos principais: (i) corrupção ativa de funcionário público nacional ou estrangeiro; (ii) fraudes à licitação; e (iii) embaraço à investigação.

No âmbito administrativo, o artigo 6º da Lei Anticorrupção define que podem ser aplicadas às pessoas jurídicas, isolada ou cumulativamente: (i) multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e (ii) publicação extraordinária da decisão condenatória.

A verificação de potencial responsabilidade administrativa de pessoa jurídica por prática dos atos lesivos tipificados na Lei Anticorrupção é realizada por meio de processo administrativo de responsabilização. A Lei Anticorrupção “trouxo importantes regras procedimentais sobre o desenvolvimento do processo administrativo em suas três principais fases – instauração, instrução e julgamento” (Ribeiro, 2017, p. 81). Os regramentos da Lei Anticorrupção a respeito de processos administrativos de responsabilização são complementados pelo Decreto nº 11.129/2022.

O artigo 8º da Lei Anticorrupção dispõe que a instauração e o julgamento do processo administrativo de responsabilização cabem à autoridade má-

xima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No âmbito do Poder Executivo federal, a CGU possui competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização ou para avocar os processos instaurados por outras entidades. Além disso, a CGU detém competência exclusiva para apuração, processo e julgamento de atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, praticados contra a administração pública estrangeira.

Segundo dados apresentados pela CGU (2023), desde a edição da Lei Anticorrupção até junho de 2023, “o Poder Executivo federal instaurou mais de 1.600 processos de responsabilização, com a aplicação de um total de R\$ 1,2 bilhão em multas”.

2. METODOLOGIA DE LEVANTAMENTO DAS INFORMAÇÕES

Considerando a relevância dos processos administrativos de responsabilização na seara administrativa e a relevante atuação da CGU nessa frente, o objetivo deste artigo é a análise dos processos administrativos de responsabilização julgados pela CGU cujas informações e documentos estejam disponíveis em fontes públicas.

Primeiramente, buscou-se identificar a quantidade total de processos administrativos de responsabilização julgados pela CGU desde janeiro de 2014, conforme informações disponibilizadas no Painel Correição em Dados.² Aplicando-se os filtros “Corregedoria=Controladoria-Geral da União”, “Tipo Pessoa=Ente Privado” e “Tipo do processo detalhado=PAR – Administração Nacional, PAR – Administração Estrangeira, Procedimento Administrativo Sancionador (PAS), Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR), Julgamento Antecipado”, identificou-se 171 processos administrativos de responsabilização concluídos.

Para viabilizar o levantamento de informações, a análise dos processos administrativos de responsabilização limitou-se aos processos cujas informações estivessem disponíveis no Repositório de Conhecimento da CGU³ até a data limite de 31 de agosto de 2023. Analisou-se, portanto, um universo de 142 processos.

Para melhor visualização das informações, elaborou-se uma planilha matriz com dados objetivos a respeito dos processos, incluindo número do processo, nome e CNPJ dos investigados, local do fato (conforme informado no Painel Correição em Dados), decisão proferida pela CGU (arquivamento, condenação, acordo de leniência, julgamento antecipado ou outros), enquadramento da conduta (para condenações e julgamentos antecipados, os itens e leis efetivamente infringidos, e para arquivamento, os itens e leis inicialmente imputados), e datas relevantes relacionadas ao processo.

Em relação ao levantamento de datas, considerou-se (i) data de instauração do processo (conforme Painel Correição em Dados), (ii) data de emissão do relatório final (baseado na última data de assinatura de membro da Comissão processante); (iii) data de emissão da nota técnica (conforme última data de assinatura constante na última versão do documento, comumente data do despacho de homologação e encaminhamento à Consultoria Jurídica); (iv) data de emissão da opinião legal (conforme última data de assinatura constante na última versão do documento, comumente data do despacho de homologação e encaminhamento ao Ministro); (v) data de publicação da decisão no Diário Oficial da União; e (vi) data de publicação, no Diário Oficial da União, da decisão em sede de pedido de reconsideração.

Com base na planilha matriz, segmentou-se o escopo das decisões para análise de informações adicionais pertinentes a respeito de condenações, arquivamentos e julgamentos antecipados. Para condenações, mapeou-se especificamente as sanções impostas às pessoas jurídicas e seu racional, bem como casos de determinação de desconsideração da personalidade jurídica, com base nos dados da decisão publicada no Diário Oficial da União.

Por sua vez, em casos de julgamento antecipado, buscou-se informações nos textos dos documentos disponibilizados para identificar adicionalmente a data de pedido de julgamento antecipado e potenciais avocações. Também foram mapeadas as sanções impostas às pessoas jurídicas, com base nos dados da decisão publicada no Diário Oficial da União, bem como o racional para parametrização da sanção de suspensão e/ou impedimento de licitar e contratar.

2. Vide: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis>.

3. Vide: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45833>.

Com base nas informações planilhadas, foram realizadas contabilizações automáticas por meio do uso de fórmulas.

Importa esclarecer que não é esperado que a pesquisa apresente resultados absolutos, uma vez que a análise leva em consideração critérios subjetivos estabelecidos, de modo que outros autores podem ter opiniões e resultados distintos quando da análise dos mesmos documentos. Além disso, metodologias distintas de análise e levantamento de informações podem levar a resultados distintos.

O levantamento realizado restringe-se à análise quantitativa e qualitativa das informações constantes nos processos administrativos de responsabilização. Este trabalho não pretende realizar qualquer juízo de valor sobre o conteúdo, qualidade ou concordância com as decisões proferidas nos casos concretos.

3. PANORAMA GERAL DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO JULGADOS PELA CGU

No total, foram analisados 142 processos administrativos de responsabilização julgados pela CGU. Os 142 processos apresentam um total de 180 pessoas jurídicas investigadas.⁴

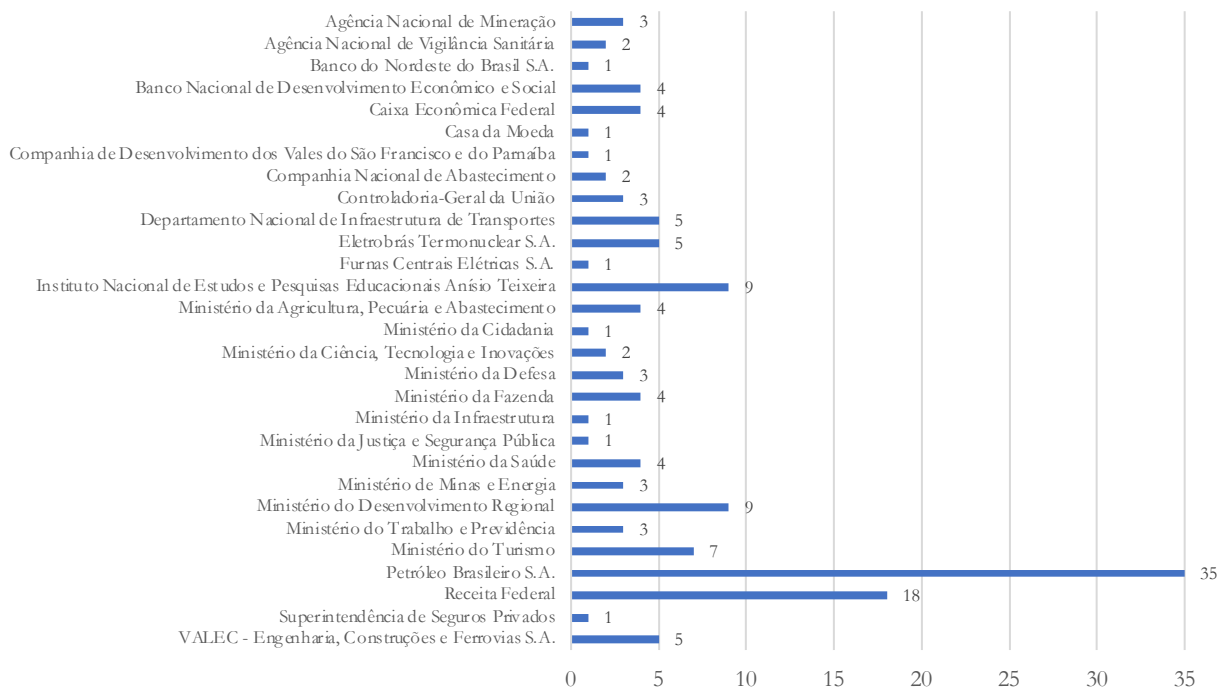
Até o momento, a CGU julgou processos oriundos de atos lesivos potencialmente praticados por pessoas jurídicas em 29 órgãos ou entidades da Administração Pública Federal. Os órgãos mais recorrentes são a Petróleo Brasileiro S.A. e a Receita Federal do Brasil, que representam respectivamente 24,6% e 12,6% dos locais do fato dos processos administrativos de responsabilização julgados até então.

Ainda não há processo administrativo de responsabilização julgado cujo local do fato seja identificado como órgão da Administração Pública estrangeira. Além disso, os processos cujos fatos tenham ocorrido na própria CGU representam apenas 2,1% dos processos julgados pela entidade.

4. Para definição do número de pessoas jurídicas, considerou-se o número total de investigados nos processos analisados. Não foi realizada deduplicação de pessoas jurídicas implicadas em mais de um processo.

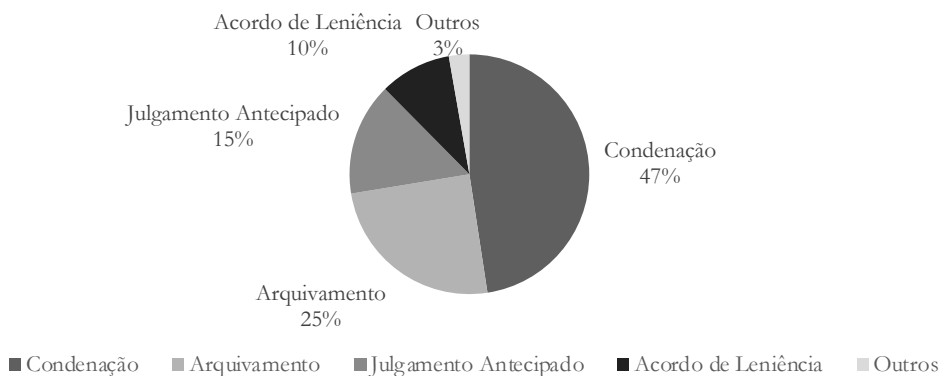
GRÁFICO 1 • PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO - LOCAL DO FATO (POR PROCESSO)

Fonte: Elaboração própria, 2023.



Dos processos julgados pela CGU, em 69, quase a metade do universo total, houve decisão de condenação. Em 36 processos, a CGU determinou o arquivamento do caso. Além disso, em 22 processos houve deferimento de pedido de julgamento antecipado, em 14 processos houve assinatura de acordo de leniência, e em 4 houve decisão classificada como “outros”:⁵

GRÁFICO 2 • PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO – RESULTADO (POR PROCESSO)



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Portanto, considerando decisão de condenação, julgamento antecipado e acordo de leniência, em 105 casos, ou 72% dos processos analisados, houve responsabilização da pessoa jurídica envolvida.

5. Nos processos administrativos de responsabilização nº 00190.103702/2017-19, 00190.103466/2020-28 e 00190.106298/2019-99, há decisões de teor distinto para os investigados. Por esse motivo, os processos foram contabilizados em duplicidade.



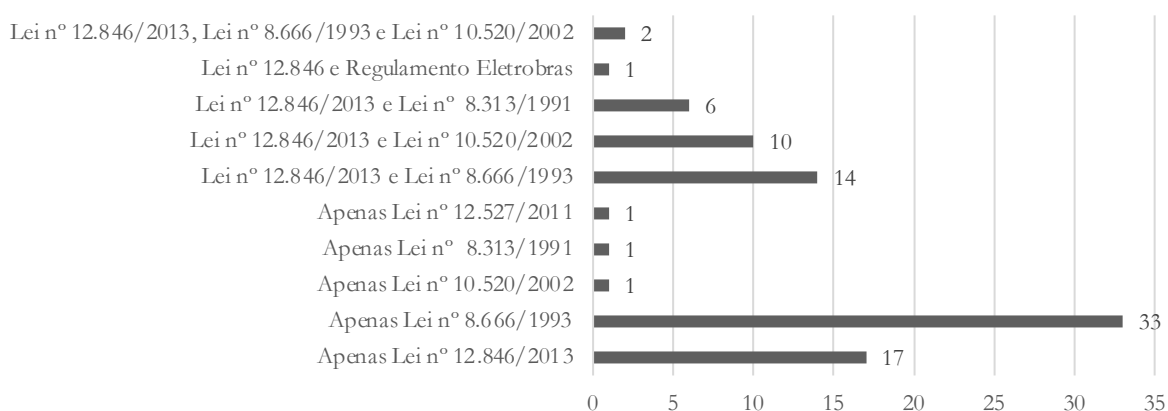
4. CONDENAÇÕES DETERMINADAS PELO MINISTRO DA CGU

Constam no Repositório de Conhecimento da CGU informações e documentos a respeito de 69 processos administrativos de responsabilização com decisões condenatórias, representando um total de 86 pessoas jurídicas condenadas.

4.1. Atos lesivos perpetrados

As condenações determinadas pelo Ministro da CGU foram baseadas em enquadramento de atos lesivos em legislações variadas, incluindo-se a Lei Anticorrupção, a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), a Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), instrumentos convocatórios de licitações e Regulamento de Licitações e Contratações das Empresas Eletrobrás.

GRÁFICO 3 • CONDENAÇÕES – ENQUADRAMENTO DOS ATOS LESIVOS (POR PESSOA JURÍDICA)



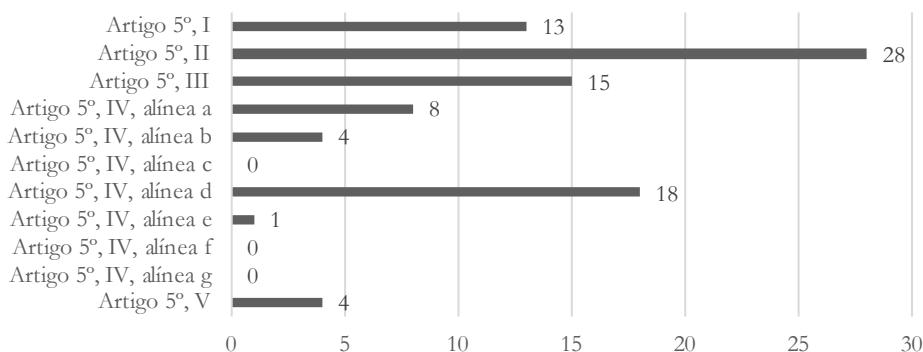
Fonte: Elaboração própria, 2023.

Como pode se identificar, as leis aplicadas de forma mais recorrente são a Lei Anticorrupção e a Lei de Licitações.

Especificamente em relação à aplicação da Lei Anticorrupção em casos de condenação em sede de processos administrativos de responsabilização, nota-se tendência de enquadramento das práticas de pessoas jurídicas sobretudo como ato lesivo previsto no artigo 5º, inciso II, da Lei Anticorrupção.

Há menor tendência de enquadramento da prática de pessoas jurídicas como ato lesivo previsto no artigo 5º, inciso V, da Lei Anticorrupção. Por sua vez, as alíneas c, f e g do inciso IV do artigo 5º da Lei Anticorrupção ainda não foram objeto de embasamento de condenação de pessoa jurídica, de acordo com o levantamento realizado.

GRÁFICO 4 • CONDENAÇÕES – ENQUADRAMENTO LEI ANTICORRUPÇÃO



Fonte: Elaboração própria, 2023.

4.2. Duração dos processos

A estimativa de duração dos processos administrativos de responsabilização no caso de condenações foi realizada com base na disponibilidade de documentos e informações a respeito de cada processo.

Identificou-se a duração média de 994 dias entre a instauração do processo administrativo e o proferimento de decisão final condenatória. O processo mais rápido durou 223 dias, ao passo que o mais demorado levou 2872 (quase oito anos) para ser concluído.

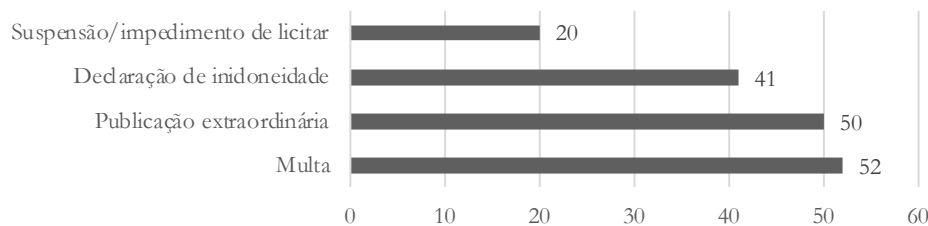
TABELA 1 • CONDENAÇÕES – DURAÇÃO DE PROCESSOS (EM DIAS)

TEMPO DECORRIDO	AMOSTRA DE PROCESSOS	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	MEDIANA
Entre instauração e última decisão	69	223 dias	2872 dias	994 dias	866 dias
Entre instauração e emissão de relatório final	68	109 dias	1932 dias	524 dias	373 dias
Entre emissão de relatório final e opinião legal	68	38 dias	1371 dias	397 dias	393 dias
Entre emissão de opinião legal e primeira decisão	69	1 dia	306 dias	21 dias	8 dias
Entre primeira decisão e decisão em pedido de reconsideração	23	41 dias	419 dias	184 dias	195 dias

Fonte: Elaboração própria, 2023.

4.3. SANÇÕES APLICADAS

As sanções aplicadas às pessoas jurídicas condenadas no escopo de processos administrativos de responsabilização incluem multas pecuniárias, declarações de inidoneidade, suspensão ou impedimento de licitar e contratar e publicação extraordinária da decisão sancionadora.

GRÁFICO 5 • CONDENAÇÕES – SANÇÕES (POR PESSOA JURÍDICA)

Fonte: Elaboração própria, 2023.

As multas pecuniárias atribuídas pela CGU no escopo dos processos analisados totalizam R\$ 666.931.894,37, e são em sua vasta maioria relacionadas à multa prevista no artigo 6º, inciso I, da Lei Anticorrupção.

Contudo, nota-se que em ao menos duas oportunidades a CGU reconheceu a absorção de valores entre multas pecuniárias impostas simultaneamente às pessoas jurídicas em razão de descumprimento conjunto da Lei Anticorrupção e da Lei Rouanet.⁶

Nestes casos, a CGU reconheceu tratar-se de duas sanções decorrentes do mesmo fato, que são aplicadas na mesma seara, e que seriam idênticas (pecuniárias). Portanto, a CGU concluiu que a penalidade mais grave deveria absorver (ou compensar) a outra, baseando-se na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Na ocasião de condenação com base na Lei de Licitações, se nota forte tendência de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública em vez de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração.

Suspensão temporária de participação em licitação e/ou impedimento de contratar com a Administração comumente se aplicam na hipótese de descumprimento das previsões da Lei do Pregão ou de outros regulamentos de licitações. O racional para definição do tempo total de suspensão e/ou impedimento baseia-se em critérios agravantes e atenuantes definidos pela CGU com base no caso concreto.

Em que pese o § 1º do artigo 6º da Lei Anticorrupção indicar que as sanções previstas na Lei Anticorrupção podem ser aplicadas isolada ou cumula-

tivamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações, identificou-se que em todos os casos nos quais foi identificada tipificação do ato lesivo com base na Lei Anticorrupção para pessoa jurídica ainda existente, a CGU aplicou cumulativamente as sanções de multa e publicação extraordinária da decisão sancionadora.

Em apenas uma ocasião⁷ a pena de publicação extraordinária da decisão sancionadora não foi recomendada, ante a impossibilidade de cumprimento da disposição, em razão de a pessoa jurídica já ter sido extinta.

Por fim, o artigo 14 da Lei Anticorrupção dispõe que a personalidade jurídica pode ser desconsiderada na hipótese em que se identifique a sua utilização com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção ou para provocar confusão patrimonial. Nesses casos, os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica são estendidos aos seus administradores e sócios. Identificou-se que a CGU determinou a desconsideração da personalidade jurídica quando da condenação de 17 pessoas jurídicas até o momento, o que representa 19,7% do total de pessoas jurídicas condenadas.

4.4. Pedidos de reconsideração

Dos 69 processos administrativos de responsabilização com condenação julgados até o momento, em 23 houve proferimento de decisão em sede de pedido de reconsideração (33,3%). Em razão da ausência de informações públicas, não é possível determinar se os demais processos foram encerrados sem apresentação de pedido de reconsideração

6. Processos Administrativos de Responsabilização nº 00190.106298/2019-99 e 00190.103466/2020-28.

7. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.110839/2020-17.

ou se há pedido de reconsideração aguardando julgamento.

O artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que o pedido de reconsideração deve ser protocolado no prazo de dez dias, contado da data de publicação da decisão. Por sua vez, a autoridade julgadora teria o prazo de trinta dias para decidir sobre a matéria alegada no pedido de reconsideração e publicar nova decisão (totalizando-se 40 dias).

Conforme apurações realizadas, em nenhuma oportunidade foi identificada publicação de decisão em pedido de reconsideração no prazo de 40 dias. Na realidade, a média de tempo transcorrido em tais processos entre a primeira decisão condenatória e a decisão em sede de pedido de reconsideração foi de 184 dias (sendo o período máximo até o momento de 419 dias).

Em nenhuma das 23 ocasiões de julgamento de pedido de reconsideração, a decisão condenatória foi revertida para arquivamento. Em três oportunidades,⁸ houve redução na proporção das sanções aplicadas às pessoas jurídicas.

8. Processos Administrativos de Responsabilização nº 00190.103948/2021-69, 00190.101806/2017-81 e 00190.010713/2013-14.

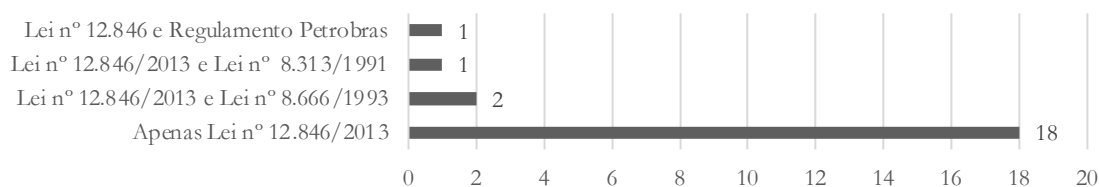
5. DEFERIMENTO DE PEDIDOS DE JULGAMENTO ANTECIPADO

O instrumento do julgamento antecipado foi inaugurado em 22 de julho de 2022, com a publicação da Portaria Normativa CGU nº 19/2022. Desde então, constam no Repositório de Conhecimento da CGU informações e documentos a respeito de 22 processos administrativos de responsabilização em que houve deferimento do pedido de julgamento antecipado de 22 pessoas jurídicas.

5.1. Atos lesivos perpetrados

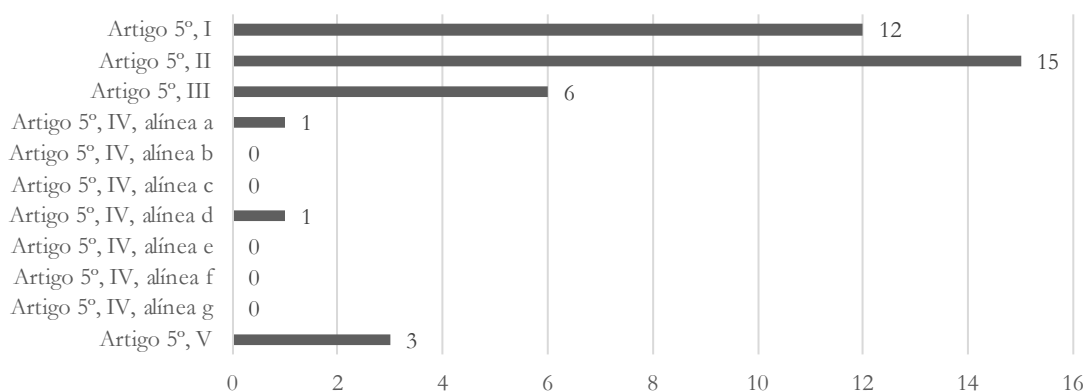
Os deferimentos de pedidos de julgamento antecipado proferidos pelo Ministro da CGU correspondem à prática de atos lesivos enquadrados em legislações variadas, incluindo-se a Lei Anticorrupção, a Lei de Licitações, a Lei Rouanet e o Regulamento de Licitações e Contratos da Petrobras.

GRÁFICO 6 • JULGAMENTO ANTECIPADO – ENQUADRAMENTO DOS ATOS LESIVOS (POR PESSOA JURÍDICA)



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Especificamente em relação à aplicação da Lei Anticorrupção em casos de julgamento antecipado, nota-se tendência de enquadramento das práticas de pessoas jurídicas sobretudo como ato lesivo previsto no artigo 5º, incisos I e II, da Lei Anticorrupção. Por sua vez, há menor quantidade de julgamentos antecipados em razão da prática de atos lesivos relacionados a licitações e contratos.

GRÁFICO 7 • JULGAMENTO ANTECIPADO – ENQUADRAMENTO LEI ANTICORRUPÇÃO

Fonte: Elaboração própria, 2023.

5.2. Duração e avocação dos processos

Dentre os 22 pedidos de julgamento antecipado cujos documentos estão disponíveis no Repositório de Conhecimento da CGU, foi possível identificar a data de protocolo de pedido de julgamento antecipado em 18. Nesses, identificou-se uma média de 130 dias e uma mediana de 112 dias entre o protocolo do pedido de julgamento antecipado pela pessoa jurídica e o deferimento do pedido de julgamento antecipado pelo Ministro da CGU (período mínimo de 28 dias, e máximo de 253 dias).

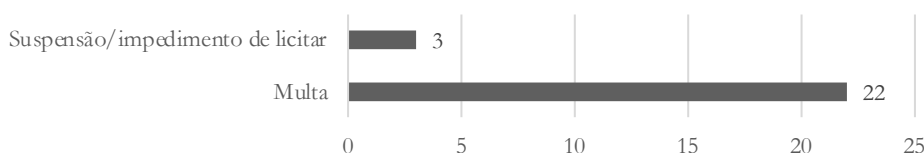
Houve a avocação, por parte da CGU, de processos administrativos de responsabilização originalmente conduzidos na Receita Federal do Brasil, no Ministério da Agricultura e Pecuária e na Petróleo Brasileiro S.A. A avocação foi realizada pela CGU para análise e deferimento do pedido de julgamento antecipado protocolado pelas pessoas jurídicas investigadas.

Em duas oportunidades,⁹ houve deferimento de julgamento antecipado após a publicação de decisão condenatória por parte do Ministro da CGU. Contudo, em ambos os casos, a decisão condenatória foi proferida imediatamente após a publicação da Portaria Normativa CGU nº 19/2022 e ainda dentro do período de transição ofertado pela CGU para processos já em curso quando da publicação da portaria.

5.3. Sanções aplicadas

As sanções aplicadas às pessoas jurídicas com deferimento de pedido de julgamento antecipado no escopo de processos administrativos de responsabilização incluem multas pecuniárias e suspensão ou impedimento de licitar e contratar.

9. Processos Administrativos de Responsabilização nº 00190.103186/2020-10 e 00190.111056/2019-17.

GRÁFICO 8 • JULGAMENTO ANTECIPADO – SANÇÕES (POR PESSOA JURÍDICA)

Fonte: Elaboração própria, 2023.

As multas pecuniárias atribuídas pela CGU no escopo dos processos analisados totalizam R\$ 47.810.490,82, e observaram a aplicação das alíquotas de desconto conforme parâmetros da Portaria Normativa CGU nº 19/2022.

Nos casos em que houve determinação de suspensão ou impedimento de licitar e contratar, o tempo total de suspensão e/ou impedimento foi definido tomando por base a proporção da alíquota definida para a aplicação da sanção disposta na Lei Anticorrupção em face do tempo total de suspensão e/ou impedimento dispostos na legislação aplicável.

6. DECISÕES DE ARQUIVAMENTO

Constam no Repositório de Conhecimento da CGU informações e documentos a respeito de 36 processos administrativos de responsabilização com decisões de arquivamento, representando um total de 47 pessoas jurídicas cujo processo foi arquivado.

6.1. Atos lesivos imputados

Os processos administrativos de responsabilização com decisão de arquivamento foram instaurados com imputação de potenciais atos lesivos em legislações variadas, incluindo-se a Lei Anticorrupção, a Lei de Licitações, a Lei do Pregão e a Lei Rouanet.

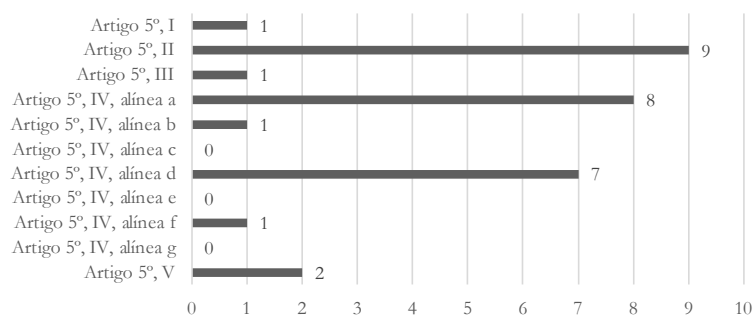
GRÁFICO 9 - ARQUIVAMENTO - IMPUTAÇÃO DOS ATOS LESIVOS (POR PESSOA JURÍDICA)



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Especificamente em relação às imputações baseadas na Lei Anticorrupção, nota-se tendência de análise de práticas de pessoas jurídicas sobretudo como ato lesivo previsto no artigo 5º, incisos II e IV, da Lei Anticorrupção. Por sua vez, ainda não houve decisão de arquivamento em relação às alíneas c, e e g do inciso IV do artigo 5º da Lei Anticorrupção.

GRÁFICO 10 - ARQUIVAMENTO - IMPUTAÇÃO LEI ANTICORRUPÇÃO



Fonte: Elaboração própria, 2023.

6.2. Duração dos processos

A estimativa de duração dos processos administrativos de responsabilização no caso de arquivamento foi realizada com base na disponibilidade de documentos e informações a respeito de cada processo. Identificou-se a duração média de 787 dias entre a instauração do processo e o proferimento de decisão de arquivamento.

TABELA 2 • ARQUIVAMENTO – DURAÇÃO DE PROCESSOS (EM DIAS)

TEMPO DECORRIDO	AMOSTRA DE PROCESSOS	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	MEDIANA
Entre instauração e decisão de arquivamento	36	250 dias	2275 dias	787 dias	695 dias
Entre instauração e emissão de relatório final	34	141 dias	1287 dias	457 dias	336 dias

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Em 24 de junho de 2021, o Ministro da CGU delegou ao Corregedor-Geral da União (atualmente Secretário de Integridade Privada) a competência de decidir pelo arquivamento do processo administrativo de responsabilização, nos casos em que a proposta da Comissão Processante for por seu arquivamento. Para os casos que se enquadram nessa situação, identificou-se a duração média de 574 dias entre a instauração do processo e o proferimento de decisão de arquivamento.

CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo é apresentar informações a respeito dos processos administrativos de responsabilização julgados pela CGU cujas informações e documentos estejam disponíveis em fontes públicas. Para apresentação dos resultados, foram analisados 142 processos administrativos de responsabilização julgados pela CGU, envolvendo um total de 180 pessoas jurídicas investigadas. Os processos julgados pela CGU apresentam fatos ocorridos em 29 locais distintos, com maior recorrência para a Petróleo Brasileiro S.A. (24,6%) e a Receita Federal do Brasil (12,6%).

Os processos administrativos de responsabilização não versam apenas sobre potenciais descumprimentos da Lei Anticorrupção. Há processos relacionados a potenciais descumprimentos de legislações diversas, incluindo a Lei de Licitações, a Lei Pregão, a Lei Rouanet, a Lei de Acesso à Informação, instrumentos convocatórios de licitações e Regulamentos de Licitações e Contratos. No que se refere à Lei Anticorrupção, há maior incidência de análise de potencial descumprimento do artigo 5º, inciso II, até o momento.

Para processos administrativos de responsabilização com decisão condenatória, identificou-se a duração média de 994 dias (aproximadamente 2

anos e 8 meses) entre a instauração do processo e o proferimento de decisão final. Por sua vez, para processos com decisão de arquivamento, identificou-se a duração média de 787 dias (aproximadamente 2 anos e 2 meses) entre a instauração do processo e o proferimento de decisão de arquivamento. Nos casos em que houve deferimento de pedido de julgamento antecipado, verificou-se uma média de 130 dias (aproximadamente 4 meses e meio) entre o protocolo do pedido de julgamento antecipado e o deferimento do pedido pelo Ministro da CGU.

As sanções aplicadas às pessoas jurídicas em processos administrativos de responsabilização envolvem multas pecuniárias, declarações de inidoneidade, suspensão ou impedimento de licitar e contratar e publicação extraordinária da decisão condenatória.

As multas aplicadas até o momento totalizam R\$ 714.742.385,19, envolvendo 74 pessoas jurídicas em 65 processos administrativos de responsabilização distintos. Há 50 sanções de publicação extraordinária de decisão condenatória impostas contra pessoas jurídicas condenadas, no escopo de 41 processos. Há restrição de participação em licitações e contratos públicos (inidoneidade, suspensão ou impedimento) para 64 pessoas jurídicas, em sede de 54 processos.

Na hipótese de proferimento de decisão administrativa condenatória, verificou-se a determinação administrativa da desconsideração da personalidade jurídica quando da condenação de 17 pessoas jurídicas, em 11 processos administrativos de responsabilização. Por fim, identificou-se 23 decisões em sede de pedido de reconsideração. Em nenhuma das oportunidades a decisão condenatória foi revertida para arquivamento. Em três ocasiões, houve redução na proporção das sanções aplicadas às pessoas jurídicas.

REFERÊNCIAS

De Aguiar Ribeiro, M. (2017). *Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial*. Belo Horizonte, MG: Fórum.

Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022 (2022, 11 julho). Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF. Presidência da República.

Galvão de Carvalho, P. R. (2015). Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a lei anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act norte-americano e o Bribery Act do Reino Unido. In Souza, J. M.; Queiroz, R. P. (Org.) *Lei Anticorrupção*. Salvador, BA: JusPodivm.

Geral da União, C. (2023). 10 anos da LAC: Passos Alcançados. Controladoria-Geral da União. Recuperado em setembro de 2023 de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/10-anos-da-lac/passos-alcancados>.

Geral da União, C. Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). Controladoria-Geral da União. Recuperado em setembro de 2023 de <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45833>.

Geral da União, C. Painel Correição em Dados. Controladoria-Geral da União. Recuperado em setembro de 2023 de <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis>.

Gesta Leal, R. (2016). A nova lei anticorrupção empresarial no Brasil: novo marco regulatório às responsabilidades das pessoas jurídicas por atos atentatórios aos bens públicos. *Revista de Direito Empresarial – RDEmp*, Belo Horizonte, 13 (2, mai./ago).

Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (2013, 1 agosto). 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. Brasília, DF. Presidência da República.

Mattos Pimenta, R. (2020). *A Construção dos Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção*. São Paulo, SP: Blucher.

Sanches Cunha, R.; do Ó SOUZA, R. (2020). *Lei anticorrupção empresarial: Lei 12.846/2013*. 3 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: BA. Juspodivm.



Camila Gomes Martins Sobrinho

csobrinho@pn.com.br / camilasobrinho16@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1738-6749>

Pinheiro Neto Advogados

Associada do escritório Pinheiro Neto Advogados. Bacharel em Direito pela UnB, com pós-graduação em Compliance pelo IBMEC e com Certificação Profissional em Compliance Anticorrupção emitida pela Legal, Ethics & Compliance Initiative e Fundação Getúlio Vargas. Mestranda em Anticorrupção e Ação Coletiva pela International Anti-Corruption Academy.



Daniel Costa Rebello

drebello@pn.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6889-3949>

Pinheiro Neto Advogados

Sócio do escritório Pinheiro Neto Advogados. Bacharel em Direito pela UnB, LLM pela Columbia University, MBA em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e professor convidado da pós-graduação da FGV e do Ibmecc. Foi coordenador-geral de análise antitruste no CADE entre 2015 e 2016.