



A LEI ANTICORRUPÇÃO E A BUSCA DE SUA INTEGRIDADE SANCIONATÓRIA

The Anticorruption Law and the search for its sanctional integrity

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI

vol. 21 - Maio/2022

Leonardo Bellini de Castro

Mestre em Direito – USP – Ribeirão Preto. Especialista em Direito Constitucional – PUC-SP. Promotor de Justiça de São Paulo – MPSP.

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-2099-3324>]

DOI: [10.48143/rdai.21.castro_]

leonardocastro@mpsp.mp.br

Área do Direito: Penal; Administrativo

Resumo: A Lei Anticorrupção veio a lume em um contexto normativo embaralhado e assistemático, o que resultou em uma plêiade de punições desencontradas a cargo de múltiplos órgãos distintos. As punições cabíveis por atos ilícitos que atentam contra a moralidade administrativa devem se ajustar em um microsistema que preserve sua integridade lógica e sistêmica, o devido processo legal em sua vertente substancial e a segurança jurídica, o que pode ser pontualmente alcançado por meio de esforços hermenêuticos.

Palavras-chave: Lei Anticorrupção – Integridade sistêmica – Composição sancionatória – Devido processo legal e segurança jurídica

Abstract: The Anti-Corruption Law came to light in a mixed and unsystematic normative context, which resulted in a plethora of mismatched punishments in charge of multiple different bodies. The punishments applicable for illicit acts that attempt against administrative morality must fit into a microsystem that preserves its logical and systemic integrity, due process in its substantial aspect and legal security, which can be punctually achieved through hermeneutical efforts.

Keywords: Anticorruption Law – Systemic integrity – Sanctioning composition – Due process and legal certainty

Para citar este artigo: Castro, Leonardo Bellini de. A Lei Anticorrupção e a busca de sua integridade sancionatória. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 21. ano 6. p. 153-171. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2022. DOI: [10.48143/rdai.21.castro]. Disponível em: inserir link consultado. Acesso em: DD.MM.AAAA.

Sumário:

1. Introdução¹ - 2. Das sanções cominadas às pessoas jurídicas por envolvimento em atos de corrupção antes da Lei Anticorrupção - 3. Das sanções administrativas e judiciais da Lei Anticorrupção e sua dosimetria - 4. Dos critérios para o sancionamento adequado na Lei Anticorrupção e sua composição materialmente adequada - 5. Conclusões - 6. Referências

1. Introdução

A Lei 12.846/13, apelidada de Lei Anticorrupção, inaugurou o que seria um novo flanco de enfrentamento da



corrupção no âmbito corporativo, possibilitando-se a persecução administrativa e judicial de pessoas jurídicas envolvidas em tais práticas.²

Não há dúvidas de que o referido marco normativo trouxe importantes inovações no microsistema de combate à corrupção, destacando-se àquelas concernentes aos programas de *compliance*, possibilidades de acordos de leniência e até mesmo de dissolução de pessoas jurídicas, além de outras graves sanções aplicáveis no âmbito judicial e administrativo.

O novel diploma tem sido, assim, apontado por alguns como complementar ao disposto na Lei de Improbidade Administrativa, essa originalmente concebida para a persecução de atos perpetrados por agentes públicos³, enquanto aquele concebido para o enquadramento de atos praticados por empresas corruptoras.⁴

Resultado de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil⁵ e muito em razão da influência política de organismos multilaterais como as Nações Unidas, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio e Organização dos Estados Americanos⁶, a legislação foi recebida com certo entusiasmo pela comunidade jurídica, tendo se verificado, a partir daí, uma significativa profusão de trabalhos acadêmicos e doutrinários acerca de seus aspectos substanciais e procedimentais.

O fato é que, passados alguns anos desde sua edição, ainda são esparsas as iniciativas para sua efetiva aplicação, o que se dá, a nosso juízo, por questões multifatoriais, despontando-se como as mais prementes as carências institucionais em Estados e Municípios para a composição de órgãos especializados de detecção e aplicação de seus dispositivos, a falta de vontade política para tanto e, bem assim, em razão da própria fragmentariedade do diploma, que veio à luz sem uma adequada composição sistêmica com outras leis que tratavam direta ou indiretamente do tema.

Com efeito, é possível extrair do ordenamento jurídico brasileiro uma variedade de diplomas legais, preventivos e repressivos, voltados à tutela da probidade administrativa, tais como a Lei de Ação Popular (Lei 4.717/65), o Código Eleitoral (Lei 4.737/65), o Código Penal, a Lei 1079/50, o Decreto-Lei 201/67, a Lei das inelegibilidades (Lei Complementar 64/90, alterada pela Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), a Leis de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/21), a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), a Lei de Defesa da Concorrência (Lei 12.529/11) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11).

O referido conjunto normativo compõe, portanto, um bloco de legalidade/moralidade orientado em um microsistema distribuído em inúmeras matérias e sob a competência de variados órgãos, de maneira que um mesmo ato pode disparar sanções jurídicas de diversas ordens, sejam de natureza política, de natureza administrativa, de natureza cível no domínio da improbidade administrativa, sejam de natureza penal, o que impõe um relevante exercício hermenêutico para o ajustamento adequado das diversas punições.

O fato é que o conjunto normativo existente, de todo assistemático, impõe um exaustivo exercício exegético para uma adequada composição sancionatória, o que implica inúmeras divergências doutrinárias e potenciais conflitos jurisprudenciais, a revelar inequívoco prejuízo para a segurança jurídica.

Pretende-se, neste singelo recorte, dessa feita, analisar a incursão normativa dos aspectos sancionatórios inaugurados pela Lei Anticorrupção quando em confronto ou articulação com outros diplomas legais existentes, aqui, no entanto, mais especialmente no tocante às punições administrativas e judiciais decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e até mesmo a Lei de Defesa da Concorrência.

2. Das sanções cominadas às pessoas jurídicas por envolvimento em atos de corrupção antes da Lei Anticorrupção



Como dito, diversamente do que foi por alguns apregoado⁷, a aplicação de sanções administrativas e ou judiciais pela prática de atos corruptivos para pessoas jurídicas já se fazia possível antes mesmo da edição da Lei 12.846/13.

Basta ver que, no tocante à aplicação de sanções administrativas, a Constituição da República de 1988 outorgou ao Tribunal de Contas competência para imputar responsabilidade e aplicar sanções aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, abrangendo não somente os agentes públicos, mas também outras pessoas, incluindo aí as pessoas jurídicas.

É o que se deduz do disposto no seu art. 71, inciso II, da Magna Carta, que dispõe que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Em seguida, o inciso VIII do mesmo dispositivo estabelece que compete à Corte de Contas aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

A propósito, não sem razão, Oliveira⁸ foi enfático quando discorreu sobre o alcance do art. 71, inciso II, assinalando que a sua incidência é vasta e alcança todos que, de qualquer forma, detenham ou manejem recursos públicos em sentido amplo, posicionamento compartilhado por Lima⁹, donde se conclui que aí abrangidas as pessoas jurídicas que de qualquer forma transacionem com o Estado.

Em harmonia com tal conclusão, o próprio art. 5º da Lei 8.443/92, que organiza o Tribunal de Contas da União, estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange qualquer pessoa física, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, incluindo aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

Na mesma toada, o art. 16, § 2º, do referido diploma dispõe que é cabível a fixação de responsabilidade solidária entre o agente público que praticou o ato irregular e o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o dano.

Disposições legais paramétricas foram previstas em inúmeros diplomas legais em nível estadual, a respaldar a possibilidade sancionatória pelos Tribunais de Contas dos Estados em situações similares.

Em convergência com tais conclusões, o próprio Supremo Tribunal Federal já assentou que, mesmo sendo a entidade de direito privado, está sujeita à fiscalização do Estado quando recebe recursos de origem estatal.¹⁰ O Pretório Excelso ainda foi além, admitindo, inclusive, a desconsideração da personalidade jurídica pelo próprio Tribunal de Contas em casos de envolvimento de dirigentes em atos de fraude ou abuso de direito.¹¹

Por seu turno, também a Lei de Licitações, em seu arts. 156 e 157, admite sanções administrativas ao contratado que variam desde a multa até a suspensão temporária ou impedimento de participar em licitações ou contratar com o Poder Público, cominações essas passíveis de aplicação direta por parte da própria Administração Pública.

No âmbito judicial, a possibilidade de persecução de pessoas jurídicas pela prática de atos corruptivos também se fazia possível pela invocação do disposto no Código Civil, em especial em seus arts. 186 e 187, que dispõem que aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.



A ilicitude é também aferível e, por conseguinte indenizável, na situação de exercício abusivo de um direito, qual seja, aquele que excede os limites impostos pelos fins econômicos ou sociais, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Em ambas as hipóteses, a obrigação de reparar o dano decorria e decorre do disposto no art. 927 do Código Civil, donde se franqueava a Administração Pública a persecução de atos ilícitos em face de pessoas jurídicas corruptoras.

Na mesma toada, o art. 1º, VIII, da Lei 7.347/85 põe sob o seu manto de proteção o patrimônio público, admitindo a responsabilização pelos danos morais e materiais causados também por pessoas jurídicas.

No mais, em igual medida, o art. 3º da Lei 8.429/92 estabelece que as disposições ali contidas são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, hipótese que possibilitava a persecução de pessoas jurídicas.

Dito isso, obviamente se conclui que não se afigura novidade a possibilidade de aplicação de punições para pessoas jurídicas por atos de corrupção no âmbito administrativo e ou judicial.

Cabe assim explorar em minúcias as sanções aplicáveis em diferentes níveis e por diferentes órgãos e como se deve levar a efeito uma adequada composição sancionatória da Lei Anticorrupção com outras espécies normativas.

3. Das sanções administrativas e judiciais da Lei Anticorrupção e sua dosimetria

As sanções administrativas aplicáveis no âmbito da Lei Anticorrupção, dispostas em seu art. 6º, traduzem-se na imposição de significativas multas, que variam do valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto da pessoa jurídica. A referida base de cálculo (0,1% a 20%), adstrita ao faturamento bruto do último exercício e na impossibilidade da utilização de tal critério, variará entre o valor de R\$ 6.000,00 e 60.000.000,00, não podendo ser inferior à vantagem auferida.

De sua vez, também se encontra prevista como sanção administrativa a publicação extraordinária da decisão condenatória, a qual está intimamente imbricada com a reputação empresarial da pessoa jurídica no âmbito corporativo.

A referida sanção, de caráter extrapatrimonial, pode evidentemente resultar em efeitos patrimoniais indiretos, haja vista o prejuízo à imagem corporativa que daí decorre, já que se incrementa a percepção de risco de investimento, em especial se a pessoa jurídica corruptora estiver listada no mercado de capitais. A sanção materializa, portanto, o repúdio ao ato lesivo praticado, levando ao constrangimento conhecido como *name and shame*.¹²

As sanções devem constar do Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, o qual compila punições aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo, somente podendo ser excluída depois de vencido o prazo previsto no ato sancionador ou na hipótese de cumprimento do acordo de leniência (art. 22, § 5º, da Lei 12.846/13).

A despeito da abertura sancionatória inaugurada pela Lei Anticorrupção para a persecução de atos lesivos por corrupção no âmbito administrativo, a legislação possibilita simultaneamente a persecução judicial das condutas lesivas ali capituladas, tal qual se depreende do seu artigo 18.

Curial rememorar que a persecução judicial dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção supre lacuna normativa outrora existente na Lei de Improbidade Administrativa, eis que sob a égide de tal regime não se fazia juridicamente possível o ajuizamento de demanda isoladamente contra pessoa jurídica engajada em



atos ímprobos/corruptivos, acaso não se fizesse também identificada a participação de agente público.¹³

De outra linha, discordamos daqueles que sustentam que a persecução judicial teria caráter sucessivo à persecução administrativa, ou seja, que a ação civil pública teria única e exclusivamente por objeto a execução do quanto apurado em sede administrativa, não sendo viável a discussão judicial dos atos lesivos¹⁴.

Em nossa ótica, a sistemática legal é clara ao reconhecer a independência entre as esferas judicial e administrativa (art. 18 da Lei 12.846/13), tanto que distingue as sanções a serem aplicadas em cada uma dessas esferas, tal qual se vê do disposto nos arts. 6 e 19 da Lei 12.846/13.

Assim é que somente se admite a aplicação judicial das sanções administrativas de multa e publicação extraordinária da condenação no âmbito judicial acaso detectada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa (art. 20 da Lei 12.846/13), o que vem reforçar a tese de independência e complementariedade entre tais instâncias.¹⁵

Cabe, assim, alguma detença na análise das sanções judiciais cabíveis com fulcro na Lei Anticorrupção.

Impende notar, assim, que o art. 19 da Lei Anticorrupção estabelece basicamente as seguintes sanções: i) perdimento dos bens direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou terceiro de boa-fé; ii) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; iii) dissolução compulsória da pessoa jurídica; e iv) proibição pela pessoa jurídica do recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos.

Vejamos cada uma delas.

A primeira delas, qual seja, o perdimento dos bens ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração não se nos afigura precisamente uma sanção, mas a pura e simples recondução do patrimônio público material ou imaterial ao seu estado anterior.

De todo modo, como já consignamos alhures¹⁶, a previsão parece indicar a superação da recorrente posição jurisprudencial que apontava para eventual enriquecimento ilícito da Administração acaso determinada a restituição do quanto pago se a obra ou o serviço tivesse sido integralmente executado pela pessoa jurídica, ainda que a obra ou serviço derivasse de contrato formalizado em decorrência de corrupção.

De mais a mais, a sanção em tela é distinta da reparação do dano, esta sempre obrigatória e imprescritível (art. 21 da Lei 12.846/13 e art. 37, § 5º, da CF), uma vez que é possível o recebimento de bens ou valores com a infração, sem que se configure o dano ao erário, como nos casos de licitações dirigidas em que há a execução do contrato pelos preços correntes no mercado.

Em conclusão, a nosso juízo, a inovação reside no fato de que, mesmo não havendo dano ao erário, torna-se juridicamente possível a determinação de restituição dos valores obtidos com a contratação derivada da infração, ainda que executada a obra ou prestado o serviço.

A segunda das sanções judiciais cominadas consiste na suspensão ou interdição parcial das atividades de pessoas jurídicas implicada em atos corruptivos.

Em vista de seu caráter extremado, a sanção deverá ser reservada para casos excepcionalíssimos. Dessa feita, em hipótese outra que não a de ilicitude do objeto empresarial a ser suspenso ou interditado, o que tornaria a sanção inócua, parece-nos que a teleologia normativa tem em mira uma consequência pecuniária que poderia ser de igual modo alcançada pela multa, sem a causação dos inconvenientes



econômicos de interrupção de parte de um ciclo produtivo com os nocivos efeitos sociais daí decorrentes.

De toda sorte, ainda que a legislação não o tenha estabelecido, caberá ao juiz fixar o prazo em que as atividades empresariais deverão ficar paralisadas em caso de sua suspensão. Já no caso da interdição parcial das atividades da empresa, depreende-se a perenidade da medida, interrompendo-se aí a continuidade da empresa nesse segmento. Trata-se, pois, de hipótese de dissolução parcial da atividade da pessoa jurídica, o que reclama a incidência dos requisitos previstos no art. 19, § 1º, da Lei Anticorrupção, para esse específico segmento de atividade interdito.

Com efeito, a sanção de dissolução da pessoa jurídica, prevista no art. 19, III, da Lei 12.846/13, reclama, como requisito de incidência, que ela esteja sendo utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos ou na hipótese de ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Na primeira hipótese, há de se considerar como ilícitos os atos previstos no art. 5º da própria Lei Anticorrupção e até mesmo outros atos relacionados à corrupção, tais como os previstos, por exemplo, na Lei de Improbidade Administrativa.

Porém, atos ilícitos outros, que não necessariamente vinculados à corrupção, tal qual, v.g., a sonegação de tributos e ou a degradação ambiental, a nosso juízo não autorizam a sanção de dissolução total ou parcial da pessoa jurídica, já que não relacionados aos bens jurídicos correlacionados ao diploma legal que prevê sua incidência.¹⁷

Reclama-se, pois, a habitualidade na prática dos ilícitos, ou seja, uma orientação empresarial sistemática para atos de corrupção, não bastando, pois, atos corruptivos isolados que não indiquem uma cultura empresarial corruptora.

A segunda hipótese autorizadora da dissolução da pessoa jurídica é aquela que diz com a criação de pessoas jurídicas de fachada, que se desdobra em duas situações distintas. Em uma delas, a pessoa jurídica é constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos, ao passo que, na segunda, para a ocultação da identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Importa sublinhar que, além de autorizar a dissolução da pessoa jurídica, a referida hipótese vem também capitulada como ato lesivo isoladamente considerado no art. 5º, III, da própria Lei Anticorrupção, o que dá ensejo a um só tempo à hipótese sancionatória e à específica medida a ser aplicada, qual seja, a correlata dissolução da pessoa jurídica, obviamente, sem prejuízo de eventuais outras sanções que se afigurarem cabíveis.

Por derradeiro, a última das sanções judiciais capituladas é a de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos.

A sanção diz com a interdição de estímulos financeiros ou de custeio pelo Poder Público voltados para a atividade empresarial desenvolvida pela pessoa jurídica.

No tocante à dosimetria, tanto daquelas aplicadas em âmbito administrativo quanto no âmbito judicial, o art. 7º da Lei Anticorrupção traz um extenso rol de circunstâncias a serem utilizados para o sopesamento do grau de incidência da punição.

São, dessa feita, elencados os seguintes critérios para a adequação punitiva: i) a gravidade da infração; ii) a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; iii) a consumação ou não da infração; iv) grau de lesão ou perigo de lesão; v) o efeito negativo produzido; vi) a situação econômica do infrator; vii) a cooperação da pessoa jurídica para as apurações; viii) a existência de mecanismos de *compliance*; e ix) o valor dos



contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

Vejamos, pois, cada um de tais critérios.

O primeiro deles, a gravidade da infração, poderá levar em conta a estrutura administrativa vulnerada, se nos afigurando de maior gravidade aqueles atos que ofendem aos escalões superiores da Administração. Também podem ser invocados o *status* do agente corruptor e corrompido, a intensidade do dolo e a matéria versada nos contratos administrativos porventura fraudados, sendo de maior gravidade em casos de fraudes em áreas mais sensíveis para a coletividade, tal como a área da saúde, por exemplo.¹⁸ Também se nos afiguram mais gravosos aquelas hipóteses também tipificadas na legislação penal, haja vista que o próprio legislador já teria assim sinalizado ao criminalizar a conduta.

A vantagem auferida ou pretendida, outro critério para a fixação da sanção, pode ser de natureza material ou pecuniária, ou mesmo imaterial, como a obtenção de alguma facilidade no âmbito da Administração Pública.¹⁹ Cabe sublinhar que a vantagem meramente pretendida pelo agente é o suficiente para a possibilidade sancionatória, não sendo necessário pois o exaurimento com a efetiva obtenção de tal vantagem.

O grau de lesão ou perigo de lesão causado pelo ato lesivo se relaciona com o nível sistêmico da corrupção, sendo particularmente mais censurável aquela que captura boa parte das estruturas administrativas e envolve vários funcionários públicos. Também aqui o critério se correlaciona com a gravidade da infração, por motivos óbvios, eis que tanto mais grave a infração quanto maior a lesão por ela provocada ou até mesmo o perigo de lesão.

Basta imaginar, a esse propósito, a corrupção de empresas fornecedoras de material bélico para as forças policiais ou forças armadas que, por conta da corrupção, entregam material de péssima qualidade. O mesmo se diga em relação a insumos ou serviços farmacêuticos e hospitalares.

Em casos tais, por certo, um exercício consequencialista indica que a corrupção possui um grau de lesão altíssimo, atingindo direta ou indiretamente vidas humanas, de modo que a sanção deverá refletir tais circunstâncias apenando-se mais acentuadamente os envolvidos.

De igual modo, o efeito negativo produzido pela infração também tem inequívoca relação com o grau de lesão ou perigo de lesão. De qualquer sorte, o aludido critério pode ser aplicado para o agravamento das sanções em casos que tenham obtido ampla repercussão nos meios de comunicação nacional e internacional, com reflexos se estendendo ao campo da estabilidade política, institucional e diplomática.²⁰

A situação econômica do infrator, de outra linha, imbrica-se com a dimensão das atividades econômicas desenvolvidas pelo agente corruptor, de pequeno, médio ou grande porte. Disso decorre que a sanção obviamente deve resultar em desvantagem suficiente a ponto de desestimular o agente corruptor do ponto de vista dos ganhos e custos econômicos dos atos praticados.

A cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações pode, de outra linha, conduzir à redução das sanções inicialmente cabíveis, sendo um *minus* em relação ao acordo de leniência previsto no art. 16 da Lei Anticorrupção, que elenca uma série de requisitos para a sua admissibilidade. Assim, não deverá importar em sanções menos graves que aquelas possíveis acaso formalizado eventual acordo de leniência.

Também são previstos como critério para a redução das sanções a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (art. 7º, VIII), ou seja, a existência de mecanismos de *compliance*.

Por derradeiro, a legislação estabelece como relevante critério para a dosimetria da sanção o valor dos



contratos que a pessoa jurídica mantenha com o órgão ou entidade pública lesada.

Curioso notar que o valor do contrato pode revelar a um só tempo o montante da vantagem auferida pela pessoa jurídica, o grau de lesão produzida e os efeitos negativos daí decorrentes, além de indicar as potencialidades econômicas da pessoa jurídica, o que denota, uma vez mais, a correlação entre os variados critérios.

Os arts. 17 a 19 do Decreto Federal 8420/15, de sua vez, trazem ainda outros parâmetros a serem sopesados para a dosimetria e aplicação da multa, os quais poderão ser utilizados em outros níveis federativos e institucionais, acaso expressamente adotados em suas regulamentações infralegais.

Tais se relacionam a continuidade no tempo dos atos lesivos, tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica, interrupção no fornecimento de serviço público ou da execução de obra contratada em razão dos atos corruptivos, bem como nos casos de reincidência.

Os paradigmas em tela, obviamente, constituem também desdobramentos objetivos dos critérios legais, podendo deles ser extraídos a partir de um mero exercício hermenêutico.

4. Dos critérios para o sancionamento adequado na Lei Anticorrupção e sua composição materialmente adequada

Vistos os critérios normativos estabelecidos para a aplicação sancionatória na Lei Anticorrupção, cabe indagar se cabível a conjugação das sanções ali previstas com o disposto em outros diplomas normativos.

É dizer, seria cabível a aplicação complementar, por um mesmo ato, de sanções previstas nas Lei 14.133/21, Lei 8.429/92 e Lei 12.846/13, ou tal constituiria um *bis in idem* vedado pela legislação?

Para alguns, como Silva, a punição do mesmo fato com base em diferentes leis somente seria possível em sendo sanções distintas, sob pena de configuração de *bis in idem*.²¹ Outros, sem embargo, admitem a possibilidade de conjugação complementar entre variadas sanções, hipótese equivalente ao do concurso formal de infrações previsto no art. 70 do Código Penal.²²

A esse propósito, importa notar que a aplicação isolada ou cumulativa das sanções pela prática de atos corruptivos vinha expressa tanto no art. 19 da Lei Anticorrupção quanto no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

De outra linha, o art. 30 da Lei Anticorrupção era claro ao dispor que a aplicação de suas sanções não afetava os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Ocorre que a recente aprovação das alterações na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/21 consagrou aparente vedação normativa expressa de incidência complementar entre a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção.

Com efeito, o art. 3º, alterado pela Lei 12.846/13, agora dispõe expressamente, no § 2º, que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa não se aplicarão à pessoa jurídica, acaso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013.

Uma análise açada indicaria que houve revogação tácita do disposto no art. 30, inciso I, da Lei 12.846/13, pelo disposto no art. 3º, § 2º, da Lei 8.429/92 a partir das alterações inseridas pela Lei 14.230/21, implicando-se um cenário de aplicação mutuamente excludente entre as Leis de Improbidade Administrativa e Anticorrupção, reservando-se a primeira para casos em que há a participação de agente público, e a última, para os casos em que tal não ocorre²³.



No entanto, temos que as próprias disposições inseridas pela Lei 14.230/21 infirmam tal conclusão, haja vista o disposto no art. 12, § 7º, da Lei 8.429/92, que indica que as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei 12.846/13 deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

É dizer, uma adequada composição entre os arts. 3º, § 2º, 12, § 7º, da Lei 8.429/92 conduz à conclusão de que ainda se faz possível a aplicação cumulativa das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e Lei Anticorrupção, desde que isso não implique dupla punição pelo mesmo fato.

Cumpra aqui lembrar as percutientes ponderações de Maximiliano, quando pontua que as expressões do Direito se interpretam de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis.²⁴

Assim, não faria sentido a legislação de improbidade vedar a aplicação simultânea dos dispositivos nela previstos com os previstos na Lei Anticorrupção no art. 3º, § 2º, para logo em seguida, no art. 12, § 7º, ressaltar que a aplicação cumulativa está vedada na hipótese de *bis in idem*.

Dito isso, a única interpretação lógica é a que veda a aplicação simultânea na hipótese de *bis in idem*, ressaltando-se a possibilidade de incidência complementar acaso não se trate da mesma sanção e desde que observada a proporcionalidade reclamada para o caso.

Cumpra ao intérprete, portanto, em atenção à funcionalidade das sanções, levar a efeito as adequações para que se viabilize a incidência complementar das punições, considerando a logicidade e especialmente a proporcionalidade, evitando-se o *bis in idem*.

No tocante à logicidade, desponta claro que algumas punições são mutuamente excludentes pela própria lógica a elas inerentes, tais como a de suspensão ou interdição parcial das atividades da pessoa jurídica e/ou a total dissolução da pessoa jurídica; ou a dissolução da pessoa jurídica com a proibição de recebimento de benefícios financeiros ou tributários do Poder Público²⁵. Em casos tais, a inviabilidade lógica de aplicação simultânea indica a impossibilidade de cumulação.

De igual modo, tampouco há como se cogitar da aplicação das sanções da perda do cargo ou função pública e suspensão dos direitos políticos previstas na Lei de Improbidade Administrativa para pessoas jurídicas, pela natural inviabilidade prática de incidência de tais punições.

Sem embargo, algumas punições admitem aplicação simultânea e incidência complementar, tudo a depender da situação concreta e sempre tendo em vista a proporcionalidade, em suas vertentes necessidade e adequação e especialmente a vedação do *bis in idem*.

Tome-se, por exemplo, a sanção pecuniária de multa civil. Ainda que de natureza pecuniária na Lei Anticorrupção e Lei de Improbidade, apresentam-se de forma diversa no tocante à origem e base de cálculo em referidos diplomas.

Com efeito, enquanto na Lei Anticorrupção a base de cálculo se relaciona ao faturamento bruto da pessoa jurídica ou a patamares prefixados, na Lei de Improbidade Administrativa se vincula ao valor do acréscimo patrimonial, do dano ao erário ou da remuneração do agente público envolvido, tudo a depender do tipo ímprobo ou ilícito perpetrado.²⁶

Daí por que, tal qual já sustentamos alhures, ainda que aplicada a multa civil no âmbito administrativo, entendemos cabível se cogitar da multa civil prevista na Lei 8.429/92 complementarmente, acaso estritamente necessário e sempre tendo em conta o montante já aplicado, o qual poderá, inclusive, estar esvaziado, já que a própria Lei Anticorrupção admite a aplicação isolada ou cumulativa das sanções.

De outra banda, na hipótese de aplicação judicial da sanção de multa civil em virtude de omissão da



autoridade administrativa com fulcro na Lei Anticorrupção, parece-nos inviável a aplicação cumulativa da multa prevista na Lei de Improbidade Administrativa em um mesmo feito.

Isso porque, dados os termos já excessivamente abertos da Lei Anticorrupção para a aplicação e dosimetria da multa, torna-se desnecessária e inócua a cumulação com a multa prevista na Lei de Improbidade Administrativa, podendo até mesmo se inferir daí eventual prejuízo à proporcionalidade e configurando-se *bis in idem*.

Outros exemplos podem aclarar as hipóteses de interação entre as sanções na Lei de Improbidade Administrativa e Lei Anticorrupção.

Veja-se, a propósito, que a sanção que impõe a suspensão da possibilidade de se firmar contratos com o Poder Público é penalidade somente prevista na Lei de Improbidade Administrativa, não estando contemplada na Lei Anticorrupção.

Assim, *v.g.*, a pessoa jurídica corruptora que se engaje em cartéis destinados a fraudar licitações, em casos em que não se verifique a participação de agente público, não poderia ser sancionada com a suspensão da possibilidade de participação em licitações, haja vista que tal sanção não se encontra capitulada na Lei 12.846/13, mas somente na Lei 8.429/92. No entanto, não se tratando de *bis in idem*, ou seja, de imposição da mesma sanção pelo mesmo fato, a aplicação complementar das sanções previstas entre esses diplomas se faz possível.

De igual modo, a pessoa jurídica que se engaje em sistemáticos atos de corrupção contra o Poder Público, em concurso com agentes públicos, não estaria eventualmente sujeita à sanção que prevê sua própria dissolução, uma vez que tal pena está unicamente prevista na Lei Anticorrupção, não estando prevista na Lei de Improbidade Administrativa. Por identidade de razões, aqui tampouco se trataria de *bis in idem*, o que possibilita a aplicação complementar das referidas sanções.

Tal conclusão ainda se reforça pelo previsto no art. 12, § 8º, da Lei 8.429/92, também inserido pela Lei 14.230/21, o qual indica a interação entre os diplomas ao consignar que a sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo.

No mais, não há dúvidas da possibilidade de interação das sanções previstas na Lei Anticorrupção com sanções previstas em outros diplomas normativos.

Com efeito, não se vislumbra eventual influência da multa prevista em sede da Lei Anticorrupção com aquela prevista em sede penal e em fiscalizações levadas a efeito pelos Tribunais de Contas, já que tais sanções compõem subsistemas punitivos específicos que contam com regulamentação própria.

É dizer, a multa, na ação de improbidade ou na ação ajuizada com fulcro na Lei Anticorrupção, de natureza civil-punitiva, embora não indenizatória, não se confunde com a multa eventualmente aplicada pelos Tribunais de Contas, de natureza pecuniária administrativa, não havendo *bis in idem* na imposição conjunta, como já também salientado pela jurisprudência.²⁷

Cumpre enfatizar, ademais, que, embora não tenha sido aprovada a Medida Provisória 703/15, que incluía expressamente na Lei Anticorrupção a possibilidade de apenamento cumulativo pelas infrações contra a ordem econômica à pessoa jurídica, tal possibilidade remanesce íntegra pelos mesmos motivos anteriormente enumerados, qual seja, a existência de fundamento de responsabilização diverso existente entre tais esferas a determinar as sanções.²⁸

No tocante à reparação do dano, há de se verificar que é decorrência certa da condenação, sendo



desnecessário até mesmo que conste expressamente da sentença (art. 21, parágrafo único, da Lei 12.846/13). Assim, também nos parece inócuo e desnecessário que conste em variadas condenações distintas por diversos diplomas, acaso, v.g., tramitem ações de improbidade e pela Lei Anticorrupção separadamente e pelo mesmo fato, bastando que se dê em uma única delas para a formação do título executivo necessário.

Nesse contexto, o próprio art. 12, § 6º, da Lei 8.429/92 trouxe à lume o óbvio ao dispor expressamente que se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

Em arremate, o importe é enfatizar que a aplicação conjugada de sanções administrativas em diferentes esferas e por diferentes atores deve ter por paradigma uma adequada base principiológica que reflita a proporcionalidade e razoabilidade das sanções a cada caso concreto.

5. Conclusões

Do quanto explanado resulta que a existência de um microssistema coletivo de combate à corrupção implica a possibilidade de incidência complementar de sanções previstas em distintos diplomas jurídicos.

A despeito disso, o justo equilíbrio sancionatório deverá ter em conta princípios constitucionais e infraconstitucionais, em especial o do devido processo legal em sua vertente substancial e a segurança jurídica.

De outra linha, a dosagem sancionatória há de voltar os olhos para a função social da empresa e correlata necessidade de conservação de sua atividade em razão dos inúmeros interesses que gravitam em seu torno, tais quais a manutenção de postos de trabalho, o recolhimento de tributos e até mesmo a geração de riquezas e novas tecnologias, o que indica a necessidade de extrema parcimônia no referente às sanções de suspensão temporária, interdição e dissolução das pessoas jurídicas.

Ainda que feitas tais ressalvas, a conclusão é que juridicamente cabíveis a aplicação simultânea das sanções previstas na Lei Anticorrupção com as previstas em outros diplomas, desde que tal se mostre adequado do ponto de vista funcional e substancial.

A possibilidade de aplicação cumulativa ou isolada das sanções se vê legalmente consagrada tanto no art. 19 da Lei Anticorrupção quanto no art. 12, §7º, da Lei de Improbidade Administrativa.

A intensidade sancionatória, de outra linha, poderá ser modulada não apenas pela incidência complementar ou isolada de todas as cominações previstas, mas também em relação ao grau de aplicação de uma única sanção, que poderá comportar gradações diversas.

Em suma, as penalidades poderão, por vezes, sofrer ajustes de intensidade tanto em sua incidência isolada quanto cumulativa, abrindo-se, portanto, ao aplicador um amplo espaço de subjetividade punitiva, o que reclama uma motivação adequada e exauriente, que aí transparece como relevante mecanismo de controle da insuficiência ou excesso da atividade sancionadora.

Sem embargo, forçoso admitir que o conjunto normativo que compõe o microssistema de combate à corrupção é extremamente assistemático, uma vez a cargo de diferentes agentes, em diferentes esferas e, por vezes, com sobreposição punitiva a ser afastada no caso concreto em vista da vedação do *bis in idem*.

De *lege ferenda*, o ideal seria a criação de agências especializadas na atuação preventiva e repressiva da corrupção, composta de diferentes órgãos, tais como Receitas, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, o que facilitaria o manejo de acordos de leniência, ajustamento de sanções e compartilhamento de material investigatório. De igual modo, a edição de um único diploma normativo que congregasse as legislações



sancionatórias esparsas em inúmeros diplomas também contribuiria para a segurança jurídica e para a garantia do devido processo legal.

6. Referências

BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CASTRO. Leonardo Bellini de. *Lei Anticorrupção: impactos sistêmicos e transversais*. Leme: Mizuno, 2019.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei 12846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA. Thiago. *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer. *Comentários sobre a Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016.

GARCIA, Emerson. A nova Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas: convergências e divergências com a Lei de Improbidade Administrativa. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 58, out.-dez. 2015.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PESTANA, Marcio. *Lei anticorrupção: exame sistematizado da Lei 12.846/2013*. Barueri: Manole, 2016.

RIBEIRO, Márcio Aguiar. *Responsabilização administrativa de pessoa jurídicas à luz da Lei anticorrupção empresarial*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SILVA, Vinicius de Oliveira e. A nova Lei Anticorrupção: perspectivas de aplicação da Lei 12.846/13 pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público*, Goiânia, ano XVIII, n. 30, p. 265-284, jul.-dez. 2015.

SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Lei Anticorrupção*. Salvador: JusPodivm, 2015.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Interpretação do artigo 30 da Lei 12.846/13. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 103, v. 947, p. 281-292, set. 2014.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.644, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 04.11.1993, P, DJ08.11.1996.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 896044/PA, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 16.09.2010, DJe 19.04.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 32.494 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.11.2013, dec. monocrática, DJE 13.11.2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.969, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18.11.2014, 1ª T, DJE 12.12.2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.413.674 – SE 2013/0356246-9. Rel. Benedito Gonçalves, j. 17.05.2016, DJe 31.05.2016.



1 Como citar esse artigo/*How to cite this article*: CASTRO, Leonardo Bellini de. A Lei Anticorrupção e a busca de sua integridade sancionatória. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, v. 6, n. 21, abr.-jun. 2022. DOI: 10.48143/rdai.21.castro.

2 A despeito de tal assertiva ter se tornado lugar comum entre os autores que tratam do tema, o fato é que a possibilidade de persecução judicial de atos corruptivos perpetrados por pessoas jurídicas já se fazia possível, quer com a invocação da codificação civil, inclusive com pleitos de ressarcimento de danos morais difusos e/ou coletivos, quer com a invocação da Lei de Ação Civil Pública, quer com a Lei de Improbidade Administrativa, neste último caso, porém, reclamando-se invariavelmente o concurso com eventual agente público.

3 Ainda que possível a persecução de particulares que concorressem para tais atos por força do disposto no art. 3º da Lei 8.429/92.

4 GARCIA, Emerson. A nova Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas: convergências e divergências com a Lei de Improbidade Administrativa. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 58, out.-dez. 2015.

5 Entre esses, podem ser citados a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial 4.410, de 7 de outubro de 2002, a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), internalizada na ordem jurídica nacional pelo Decreto Legislativo 125/2000, ratificada e promulgada pelo Decreto Presidencial 3.678, de 30 de novembro de 2000, *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, adotada pela Assembleia-Geral em 31 de outubro de 2003, internalizada na ordem jurídica interna pelo Decreto Legislativo do Decreto Nacional 348/2005 e após ratificada e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.867.

6 NOHARA, Irene Patrícia. Comentários ao art. 9º. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 141-145.

7 BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 21.

8 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 564.

9 LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 45.



10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.644, rel. Min. Néri da Silveira, j. 04.11.1993, P, *DJ* 08.11.1996; MS 26.969, Rel. Min. Luiz Fux, j. 18.11.2014, 1ª T, *DJE* 12.12.2014.

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 32.494 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11.11.2013, dec. monocrática, *DJE* 13.11.2013.

12 RIBEIRO, Márcio Aguiar. *Responsabilização administrativa de pessoa jurídicas à luz da Lei Anticorrupção Empresarial*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 192-193.

13 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 896044/PA, 2ª Turma, Rel. Min Herman Benjamin, j. 16.09.2010, *DJe* 19.04.2011.

14 CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei 12846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 393/403.

15 Nesse sentido é a posição de PESTANA, Marcio. *Lei Anticorrupção: exame sistematizado da Lei 12.846/2013*. Barueri: Manole, 2016. p. 129-130; e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Op. cit., p. 244-245.

16 Cf. O nosso. *Lei Anticorrupção: impactos sistêmicos e transversais*. Leme: Mizuno, 2019. p. 143.

17 PESTANA, Marcio. Op. cit., p. 136; HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 263.

18 PESTANA, Marcio, Op. cit., p. 115-116.

19 DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer. *Comentários sobre a Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 50.

20 Cf. O nosso *Lei Anticorrupção*, cit., p. 136.

21 SILVA, Vinicius de Oliveira e. A nova Lei Anticorrupção: perspectivas de aplicação da Lei 12.846/13 pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público*, Goiânia, ano XVIII, n. 30, jul.-dez. 2015. p. 265-284.



22 Cf. CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas*: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; CALABRICH, Bruno. Disposições finais da Lei Anticorrupção: prescrição, cadastros, responsabilização de autoridades omissas e outras questões relevantes. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Lei Anticorrupção*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 337-351.

23 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 30. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Op. cit., p. 339-350.

24 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 204.

25 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 19. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Op. cit., p. 251.

26 QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. Responsabilização Judicial da Pessoa Jurídica na Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). *Lei Anticorrupção*. Salvador: JusPodivm, 2015. p. 283-334.

27 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.413.674 – SE 2013/0356246-9. Rel. Benedito Gonçalves, j. 17.05.2016, *DJe* 31.05.2016.

28 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários ao art. 18. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. Op. cit., p. 245-246.