

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	33
--------------------------------------------------------------------	----

APRESENTAÇÃO DA OBRA .....	37
----------------------------	----

### PARTE I

#### Direito Administrativo Sancionador e Empresas Estatais

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE EMPRESAS ESTATAIS.....	53
--------------------------------------------------------------	----

*José Roberto Pimenta Oliveira*

*Dinorá Adelaide Musetti Grotti*

1. Introdução .....	53
2. Direito Administrativo e Empresas Estatais .....	55
3. Direito Administrativo Sancionador: delimitação e estruturação em torno da construção de sistemas de responsabilização.....	69
4. Direito Administrativo Sancionador no atual regime jurídico brasileiro de empresas estatais .....	85
5. Sanções administrativas aplicáveis a licitantes e contratados por empresas estatais .....	108
6. Conclusões .....	123
7. Referências bibliográficas.....	126

DECISÕES COLEGIADAS EM EMPRESAS ESTATAIS: DESVENDANDO O ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA DOS AGENTES .....	131
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

*Giovani Trindade Castanheira Fagg Menicucci*

Introdução .....	131
1. Deveres dos administradores das empresas estatais .....	132
2. Individualização da conduta.....	138
Conclusão.....	141

Referências bibliográficas.....142

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NA LEI N.º 13.303/16: ANÁLISE  
COMPARATIVA E ALTERNATIVA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO  
DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....147

*Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva*

*Daniel Martins e Avelar*

1. Introdução .....147  
2. Sanções administrativas em espécie na Lei n.º 13.303/16 em  
comparação às previstas nas Leis n.º 8.666/93 e 14.133/21 .....149  
3. Sanções administrativas nas estatais à luz dos princípios do direito  
administrativo sancionador: culpabilidade e devido processo legal ...156  
4. Consensualidade no exercício do poder punitivo: acordo substitutivo  
como alternativa à imposição unilateral de sanção .....162  
5. Conclusão.....171  
Referências.....172

INTER-RELAÇÃO DAS NORMAS SANCIONATÓRIAS E O  
PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM* .....177

*Hamilton Bonatto*

*Everson Biazon*

1. Introdução .....178  
2. Compatibilidade de garantias e princípios penais ao Direito  
Administrativo Sancionador .....180  
3. Princípio do *Non Bis In Idem*. Parâmetros de atuação .....187  
3.1. Fato.....191  
3.2. Bem jurídico.....192  
3.3. Autoria .....193  
4. Coisa Julgada Administrativa e Legitimidade de Atuação Capaz de  
Atrair o Princípio do *Non Bis in Idem*.....199  
4.1. Administração Direta e Indireta.....205  
4.2. Legitimidade em face de Consórcios Públicos e Convênios de  
Delegação.....206

5. Julgamento com base na Lei Anticorrupção e Lei de Licitações....	209
6. <i>Non bis in idem</i> e atuação dos Tribunais de Contas.....	210
7. <i>Non bis in idem</i> e atuação no âmbito da lei de improbidade administrativa.....	214
8. Conclusão.....	216
Referências.....	217

## PARTE II

### Direito Administrativo Sancionador e Responsabilidade de Agentes Públicos nas Estatais

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E DEMISSÃO DE EMPREGADOS DE EMPRESAS ESTATAIS .....	221
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----

*Augusto Neves Dal Pozzo*

*João Victor Tavares Galil*

*Mayara Aguiar Kikuchi*

1. Empresas estatais e o exercício de função .....	221
2. Regime de direito público e os empregados públicos admitidos por concurso público nas empresas estatais .....	225
3. Processo administrativo .....	235
4. Demissão e estabilidade de empregados públicos .....	238
Referências Bibliográficas .....	245

FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA DAS EMPRESAS ESTATAIS NO EXERCÍCIO DA GESTÃO DE PESSOAL .....	247
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

*Felipe de Sousa Menezes*

1. Introdução .....	247
2. Regime jurídico de pessoal das empresas estatais .....	248
3. A fundamentação administrativa como exigência constitucional e legal.....	253
4. Necessidade de fundamentação na dispensa de empregados públicos .....	257

5. Conclusão.....	264
Referências.....	265

NOTAS SOBRE A LAVA JATO E O REGIME DE PERSECUÇÃO AO ÍMPROBO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NAS ESTATAIS.....	267
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

*Lier Pires Ferreira*

*Ricardo Basílio Weber*

Introdução .....	268
1. Do Direito Administrativo Sancionador .....	270
2. O Advento da Lei de Improbidade Administrativa Brasileira (8.429- 1992) .....	274
3. Das Alterações trazidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa (14.230-2021).....	278
Considerações Finais.....	288
Referências Bibliográficas .....	290

A RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES DE EMPRESAS ESTATAIS À LUZ DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	295
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

*Luís Coelho da Silva Júnior*

Introdução .....	295
1. A atuação empresarial do Estado e o exercício da atividade econômica .....	297
2. Regime jurídico das empresas estatais e a possibilidade de responsabilização de seus gestores .....	301
3. A Nova Lei de Improbidade Administrativa e a responsabilização de gestores de empresas estatais .....	307
Conclusões .....	312
Referências.....	313

NOTAS SOBRE OS LIMITES DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA TUTELAR DEVERES FIDUCIÁRIOS DOS ADMINISTRADORES DE EMPRESAS ESTATAIS.....	319
<i>Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita Nasser</i>	
1. Introdução .....	319
2. As estatais como centro de atração de múltiplas instâncias de controle.....	320
3. Análise crítica da expansão do controle de contas.....	323
4. Considerações sobre os deveres fiduciários dos administradores das estatais.....	327
5. Exame crítico da tutela de deveres fiduciários em controle de contas .....	332
6. Conclusão.....	335
Bibliografia .....	336

### PARTE III

#### Direito Administrativo Sancionador, Tutela da Integridade e Enfrentamento da Corrupção

COMBATE À CORRUPÇÃO E AS EMPRESAS ESTATAIS: A INSUFICIÊNCIA DO ACORDO DE LENIÊNCIA E O PAPEL DA CLÁUSULA GERAL DE ACORDOS SUBSTITUTIVOS DA LINDB .....	341
<i>Edilson Pereira Nobre Júnior</i>	
<i>Ednaldo Silva Ferreira Júnior</i>	
<i>Vítor Galvão Fraga</i>	
1. Introdução .....	342
2. A insuficiência do regime dos arts. 16 e 17 da Lei n.º 12.846/2013 .....	345
3. O art. 26 da LINDB e a ampliação dos instrumentos consensuais ..	354
4. Conclusão.....	361
Referências Bibliográficas .....	363

APLICAÇÃO DE SANÇÕES DE INTEGRIDADE NAS EMPRESAS  
ESTATAIS.....367

*Bernardo Strobel Guimarães*

*Caio Augusto Nazário de Souza*

*Maria Letícia da Rosa Cornassini*

1. Introdução .....	368
2. A regulamentação legal dos programas de integridade .....	368
3. O dever de integridade nas empresas estatais .....	371
4. Natureza empresarial das regras de integridade.....	376
5. A aplicação de sanções disciplinares no âmbito das empresas estatais .....	378
6. Natureza privada das sanções de integridade e o procedimento aplicável .....	381
7. Considerações finais .....	386
8 Referências bibliográficas.....	387

GRAU DE RISCO DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES  
POR ESTATAIS: MECANISMO DE INCENTIVO À ÉTICA OU  
INSTRUMENTO DE SANÇÃO? .....389

*Mirela Miró Ziliotto*

Considerações iniciais.....	389
1. Boas práticas de Governança Pública nas contratações por estatais .....	390
2. Práticas de gestão de riscos nas estatais.....	392
3. Grau de risco de integridade e Sistema de Sanção.....	395
Considerações Finais.....	406
Bibliografia .....	408

## PARTE IV

### Direito Administrativo Sancionador em Licitações e Contratações de Empresas Estatais

#### A EXTENSÃO DAS SANÇÕES À FASE DA LICITAÇÃO .....415

*Christianne de Carvalho Stroppa*

*Carmen Iêda Carneiro Boaventura*

*Viviane Mafissoni*

Introdução .....415

2. Da conceituação e finalidade da sanção.....417

3. Das sanções administrativas na lei 13.303/2016.....419

3.1 Das infrações.....423

3.2 Das espécies sancionatórias .....424

4. Do sujeito passivo das sanções .....426

4.1 Da amplitude do sujeito passivo .....427

5. Conclusão.....430

Referências.....431

#### MEDIDAS DE HIGIEDEZ PARA GARANTIR A EFETIVIDADE DE LICITAÇÕES NAS ESTATAIS .....435

*Daniela Reis Sakaya*

*Gabriela Rosa Rocha Souza*

*Raphael Lobato Collet Janny Teixeira*

Introdução .....436

2. Sanções administrativas por condutas praticadas no curso do processo licitatório .....441

2.1 Previsão legal de sanções administrativas .....441

2.2 Aplicação de sanções administrativas por condutas não expressamente tipificadas .....443

2.3 Dificuldades decorrentes da aplicação de sanções administrativas .....448

3. Proposta de solução: adoção de “medidas editais” .....449

3.1 A teoria da responsabilidade pré-contratual por desistência em contratar .....	450
3.2.1 Liberdade conformadora ou configuradora dos editais de licitação .....	455
3.2.3 Princípio da moralidade administrativa .....	457
3.3 Previsão das “medidas editalícias” no Regulamento da Petrobras .....	459
4. Conclusões .....	461
Referências .....	463

SANÇÕES NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES DAS ESTATAIS:  
REGIME JURÍDICO, SEGURANÇA JURÍDICA E ASPECTOS  
RELEVANTES .....

<i>Aniello dos Reis Parziale</i>	
1. Introdução .....	468
2. O sistema punitivo das sanções administrativas contido na lei das estatais .....	469
3. Das infrações administrativas constantes da lei das estatais .....	478
3.1 Atraso injustificado na execução do contrato .....	482
3.2 Inexecução parcial do contrato .....	486
3.3 Inexecução total do contrato .....	487
3.4 Condenação definitiva por praticar, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos .....	488
3.5 Prática de atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação ..	490
3.6 Demonstrar não possuir idoneidade para contratar com estatal em virtude de atos ilícitos praticados .....	491
3.7 Da relativização do princípio da tipicidade para viabilização do jus puniendi no âmbito das contratações públicas das estatais e o regulamento .....	492
4. As sanções administrativas constantes da Lei Fed. nº 13.303/16 ...	494
4.1 Advertência .....	496
4.2 Multa .....	497

4.3 Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a estatal sancionadora.....	500
4.4 Da pessoa punida e da extensão dos efeitos da sanção para terceiros .....	501
4.5 Da questão da declaração de inidoneidade .....	502
5. Processo administrativo sancionador das estatais .....	503
5.1 Fase instauratória .....	507
5.2 Fase instrutória do processo administrativo.....	514
5.3 Fase decisória ou de julgamento .....	516
5.4 Fase recursal.....	523
5.5 Da fase executória.....	526
Referências.....	529

## GUIA JURÍDICO DA REABILITAÇÃO DE LICITANTES PERANTE EMPRESAS ESTATAIS .....

533

*Rafael Wallbach Schwind*

Introdução .....	533
1. Em que consiste a reabilitação de licitantes e contratados perante a Administração Pública? .....	534
2. Quais são os requisitos para reabilitação de licitantes na Lei Geral de Licitações? .....	538
3. Quais os fundamentos para se admitir a reabilitação de licitantes perante empresas estatais? .....	546
4. Quais são os requisitos legais para a reabilitação de licitantes e contratados perante empresas estatais? .....	548
5. Os requisitos para reabilitação de licitantes previstos na Lei 14.133 devem ser exigidos pelas empresas estatais para que haja a reabilitação de um licitante ou contratado? .....	549
6. Quais as peculiaridades da reabilitação na Lei das Estatais em comparação com o regime da Lei 14.133? .....	550
7. Qual a margem de liberdade para que cada empresa estatal estabeleça requisitos para reabilitação de licitantes em seus regulamentos de licitações e contratações?.....	552

8. Uma empresa estatal pode estabelecer o pagamento de multa como requisito para reabilitação de um particular? .....	553
9. O estabelecimento de regras de reabilitação diferenciadas entre empresas estatais configura ofensa à isonomia? .....	554
10. Como são, concretamente, as regras de reabilitação de empresas nos regulamentos de licitações e contratações das empresas estatais?.....	555
Conclusões .....	557

A EFETIVIDADE DO ART. 84, INC. III DA LEI N.º 13.303/2016 NA PROTEÇÃO DA HIGIEZ DAS CONTRATAÇÕES DAS ESTATAIS.....	559
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

*Adriano Marques Manso*

*Isabela Filpi Ferreira*

*Sara Bezerra de Menezes Costa de Miranda*

1. Premissa Necessária.....	559
2. As Sanções Administrativas na Lei n.º 13.303/2016.....	560
3. O Art. 84, inc. III e a necessidade de proteção da higidez das contratações das Estatais.....	566
4. Requisitos para a apenação com base no artigo 84, inciso III da Lei 13.303/2016.....	570
4.1 Ato ilícito .....	570
4.2 Quebra de Confiança.....	571
4.3 Do Vínculo.....	574
4.4 Resumo dos Requisitos necessários.....	574
4.5 Uma possível hipótese aplicação do artigo 84, III da Lei das Estatais .....	575
5. A questão do Tempo. Necessidade de Observância de Limites Temporais.....	575
6. Conclusão.....	577
7. Referências.....	578

A DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA NA  
LEI DAS ESTATAIS.....579

*Renila Lacerda Bragagnoli*

*Sarah Carolina Viana de Macêdo Carneiro*

Introdução .....579

1. A desconsideração da personalidade jurídica nos diversos ramos do  
Direito .....581

2. A desconsideração da personalidade jurídica em âmbito  
administrativo.....584

3. A desconsideração da personalidade jurídica em matéria de  
contratações públicas .....587

4. A desconsideração da personalidade jurídica na Lei nº 14.133/2021 –  
Nova Lei de Licitações e Contratos .....593

5. A desconsideração da personalidade jurídica na Lei nº 13.303/2016 –  
Lei das Estatais.....596

Conclusão.....600

Referências.....601

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS NAS CONTRATAÇÕES COM A  
PETROBRAS.....605

*João Marçal Martins*

*Marcelo Frazão*

*Patricia Winter*

I. O regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador no Brasil  
.....606

II. O processo administrativo sancionador da Petrobras (CAASE) ....608

III. As sanções previstas.....611

IV. Possíveis defesas dos administrados.....616

V. Conclusão .....628

Referências.....629

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NAS ESTATAIS  
DE SANEAMENTO: AS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA E O  
USO DE SANÇÕES PREMIAIS .....633

*Thiago Lima Breus*

*Guilherme Soffiatti*

1. Introdução .....	633
2. O novo marco legal do saneamento e seus impactos no cenário regulatório das empresas estatais de saneamento .....	634
3. A regulação por meio de normas de referência da agência nacional de águas e saneamento .....	638
4. O uso de soft law no direito brasileiro e o sistema de sanções premiais introduzido pelo novo marco legal do saneamento .....	645
Conclusão .....	650
Referências bibliográficas .....	650

PARTE V

Submissão de Empresas Estatais a Sistemas de Direito Administrativo Sancionador

A PROTEÇÃO DE DADOS NAS ESTATAIS E O REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....655

*Rafael Carvalho Rezende Oliveira*

*Jéssica Acocella*

1. Introdução .....	656
2. A administração pública no cenário da LGPD.....	658
3. A aplicação da lgpd no tratamento de dados pessoais das empresas estatais e seu regime jurídico misto .....	664
4. A proteção de dados pessoais na LGPD e na LAI .....	671
5. O papel dos agentes das empresas estatais no tratamento de dados pessoais e o respectivo regime de responsabilização à luz das novas tendências do direito administrador sancionador.....	675

5.1 A atuação dos agentes das estatais no tratamento de dados pessoais .....	676
5.2 A importância de ferramentas de governança: atribuição de deveres e responsabilidades no tratamento de dados pessoais .....	681
5.3 Uma proposta de regime de responsabilização dos agentes das estatais por violação dos deveres funcionais relacionados ao tratamento de dados, à luz das novas tendências do Direito Administrativo Sancionador.....	683
6. Conclusão.....	687
Referências.....	688

## A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DA LEI ANTICORRUPÇÃO NAS ESTATAIS.....693

*Simone Zanotello de Oliveira*

1. Introdução .....	693
2. Disposições gerais sobre a lei das estatais .....	696
3. Principais aspectos da lei anticorrupção .....	700
3.1 Aplicabilidade nas estatais .....	705
4. Responsabilização administrativa .....	708
4.1 Acordo de leniência .....	713
5. Responsabilização judicial.....	716
6. Cadastros nacionais a serem utilizados e capacitação .....	720
Considerações finais .....	721
Referências.....	722



## **APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Este Volume integra a Coleção de Direito Administrativo Sancionador, elaborada pelo Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN. É o quinto volume, de um conjunto que compreende: Direito Administrativo Sancionador Comparado (Volume 1), Direito Administrativo Sancionador Disciplinar (Volume 2), Direito Administrativo Sancionador Regulatório (Volume 3), Direito Administrativo Sancionador na LGPD (Volume 4) e, agora, Direito Administrativo Sancionador nas Estatais (Volume 5).

O IDASAN nasceu em 2019 como projeto acadêmico desafiador, com uma finalidade precípua e especializada: refletir e aprimorar as estruturas do Direito Administrativo Sancionador (DAS) no Brasil. O objetivo é somar esforços científicos a todas as iniciativas de institutos existentes, com atuações locais, regionais e nacionais, que se dedicam a compreender o regime jurídico-administrativo, nas diversas atividades materiais, mas com um recorte específico: todas as atividades sancionatórias desempenhadas pelo Estado, excetuada a jurisdição penal, relativas à organização, funcionamento, exercício e controle de atividades da Administração Pública e do exercício funcional de agentes públicos.

Com associadas e associados nos diversos Estados Brasileiros, o IDASAN ostenta presença regional e identidade nacional. A pluralidade é a marca de sua composição, seja acadêmica, contando com professores, pesquisadores, estudiosos, pós-graduandos e bacharéis em Direito; seja profissional (membros do MP, do PJ, de Tribunais de Contas, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública, Auditores Públicos e outras Carreiras Típicas de Estado, além de Advogados).

Nas últimas décadas, o Direito Administrativo Sancionador tem crescido exponencialmente no mundo e no Brasil. Os fatores são múltiplos: criação das agências reguladoras, expansão dos órgãos de

controle interno e externo, fortalecimento do combate à corrupção, prevenção de riscos decorrentes da evolução tecnológica, complexidade das relações econômico-sociais, agigantamento da ação do Estado em inúmeros setores sociais e econômicos e exigência de eficiência e eficácia. Demais disso, com a estrutura federativa, este segmento da atividade sancionadora estatal se espalha no âmbito doméstico, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal.

A missão do IDASAN é conferir maior atenção científica ao Direito Administrativo Sancionador e, por meio de publicações, eventos e participação no debate público, contribuir para o aprimoramento da jurisprudência, da legislação e das Instituições cuja missão institucional estão sob sua égide.

Embora o Direito Administrativo Sancionador ainda conserve alguns traços pré-beccarianos (a expressão é do eterno García de Enterría), a Constituição Federal produziu notáveis avanços na contenção de arbitrariedades e na efetivação de garantias fundamentais dos acusados. Mas é preciso ir além. A sanção no DAS não constitui um fim em si mesmo. É um dos instrumentos institucionais de gestão conferidos ao administrador público. Daí a premente necessidade de se construírem modelos sancionatórios que sejam capazes de produzir os incentivos corretos para conformar a atuação dos administrados aos fins de interesse público, com racionalidade, economicidade e proporcionalidade.

O Instituto quer aprofundar a compreensão do DAS Brasileiro, quer sob o prisma preventivo ou dissuasório, quer sob o prisma repressivo ou punitivo. O foco é melhorar o DAS, em termos de aplicabilidade ótima de direitos e garantias fundamentais, bem como de tutela efetiva de bens jurídicos públicos.

O Brasil é um país continental, tem uma Administração Pública monumental, logo, é terreno para um Direito Administrativo Sancionador colossal, que necessita conferir efetividade ao regramento do Direito Público, em todos os cantos da Federação Brasileira.

A Coleção de Direito Administrativo Sancionador tem o objetivo relevante de divulgar o conhecimento produzido por associados e estudiosos em geral, nesta seara científica. Foi concebida para versar sobre os mais diversos recortes temáticos, a comporem diferentes volumes. Atentos aos aspectos mais atualizados e controvérsias mais relevantes, os volumes serão elaborados de modo a propiciar ao leitor uma aproximação rica e cuidadosa de questões jurídicas fundamentais para o nosso Estado Democrático de Direito, apresentando e debatendo os problemas fundamentais do DAS, a partir da melhor produção nacional e estrangeira.

JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA – Presidente  
FRANCISCO ZARDO – Vice-Presidente  
ALICE VORONOFF – Diretora Acadêmica



## APRESENTAÇÃO DA OBRA

A Lei nº 13.303/2016 trouxe um marco normativo para o tema das estatais no Direito brasileiro, tendo sido publicadas, após ela, inúmeras obras dispostas a versar sobre o assunto, principalmente nos campos da licitação ou mesmo das disposições gerais normativas. Todavia, até agora não houve uma publicação tendente a tratar especificamente dos diversos vértices referentes à seara sancionatória, prevista quer na citada norma, quer em sistemas conexos, porém aplicados às estatais, como a Lei Anticorrupção.

O presente trabalho reúne uma série de autores e variados temas de artigos, os quais buscam responder a temáticas encontradas seja quando as estatais figuram como possíveis infratoras e, portanto, submetidas ao regime do Direito Administrativo Sancionador, seja quanto àqueles que com elas se relacionam, no campo de seu respectivo regime jurídico e, assim, abrangem o regime do Direito Administrativo aplicado pelas estatais.

Esta obra representa um esforço de diálogo entre dois grandes temas do direito administrativo contemporâneo: as empresas estatais e o direito administrativo sancionador. O livro está dividido em cinco partes temáticas, que vão de aspectos gerais sobre o regime de direito administrativo sancionador nas empresas, passam por responsabilidade de agentes públicos, interação entre sistemas de responsabilização, como improbidade e anticorrupção e contratações públicas.

Assim, foi estabelecida uma divisão nos seguintes eixos temáticos, os quais comportarão os artigos escritos para a presente obra, quer os direcionados a vindouro novo volume direcionado à mesma temática. São eles:

PARTE I – Direito Administrativo Sancionador e Empresas Estatais;

PARTE II – Direito Administrativo Sancionador e Responsabilidade de Agentes Públicos nas Estatais;

PARTE III – Direito Administrativo Sancionador, Tutela da Integridade e Enfrentamento da Corrupção;

PARTE IV – Direito Administrativo Sancionador em Licitações e Contratações de Empresas Estatais;

PARTE V – Submissão de Empresas Estatais a Sistemas de Direito Administrativo Sancionador.

Inaugurando a primeira parte, temos o artigo “*Direito Administrativo Sancionador de Empresas Estatais*”, em que José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti realizam um estudo panorâmico sobre a incidência do direito administrativo sancionador brasileiro no âmbito das empresas estatais, ressaltando aspectos processuais e materiais das normas sancionadoras no âmbito empresarial público. A análise também inclui um estudo aprofundado do Direito Administrativo Sancionador (DAS) das empresas estatais, abordando questões como as sanções produzidas sob o citado regime, a classificação de tais sanções e a aplicação dos princípios materiais e formais do DAS. Na conclusão, os autores destacam a importância da doutrina na exploração do Direito Administrativo Sancionador de empresas estatais, ressaltando a relevância de princípios e normas específicas do Direito Administrativo neste segmento da atividade pública.

Depois, tem-se o artigo “decisões colegiadas em empresas estatais: desvendando o elemento subjetivo na conduta dos agentes” de Giovani Trindade Castanheira Fagg Menicucci, que aborda a responsabilidade dos dirigentes das empresas estatais em deliberações colegiadas e os desafios quanto a individualização de suas condutas. Destaca-se ainda a importância da individualização da conduta dos dirigentes no processo de responsabilização, a fim de evitar responsabilizações indiscriminadas, garantindo que a culpabilidade seja corretamente apurada. Para tanto, em se tratando de decisões colegiadas, nota-se que a análise da culpabilidade está relacionada aos fatos e circunstâncias do contexto em que a decisão foi tomada, considerando a

segregação das funções atribuídas a cada agente. Nesse contexto, a estrutura organizacional complexa das empresas estatais e a assimetria de informações dentro do colegiado podem resultar em diferentes graus de culpabilidade para cada integrante, tornando essencial a individualização das condutas. Busca-se dessa forma combater efetivamente as infrações administrativas, incluindo casos de corrupção, preservando a boa-fé dos administradores e levando em consideração as limitações impostas pelo Direito Administrativo Sancionador.

Na sequência, no artigo “*Sanções Administrativas na Lei N.º 13.303/16: Análise Comparativa e Alternativa à Luz dos Princípios do Direito Administrativo Sancionador*”, Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva e Daniel Martins e Avelar examinam as implicações do estatuto jurídico estabelecido pela Lei n.º 13.303/16 para as empresas estatais, enfocando em particular as sanções administrativas por infrações contratuais. Os autores argumentam que, embora a lei se alinhe mais de perto com o direito privado, mantém as sanções administrativas como prerrogativa exclusiva do contratante. Esclarecem que tais sanções, como exercícios do poder punitivo estatal, devem ser governadas pelos princípios do direito administrativo sancionador, particularmente os da culpabilidade e do devido processo legal. Além disso, propõem a possibilidade de resolução consensual de controvérsias relacionadas a possíveis infrações administrativas em matéria contratual, destacando os acordos substitutivos como uma alternativa lícita, legítima e normal para a aplicação unilateral de sanções.

No estudo intitulado “*Inter-relação das normas sancionatórias e o princípio do non bis in idem*”, Hamilton Bonatto e Everson da Silva Biazon exploram as complexidades do sistema punitivo administrativo brasileiro, especialmente no que diz respeito à aplicação de múltiplas normas punitivas a um mesmo fato. Os autores destacam a necessidade de um equilíbrio que permita uma resposta estatal proporcional às violações das normas, sem ultrapassar o princípio do non bis in idem - que proíbe a punição de um sujeito mais de uma vez pelo mesmo ato ilícito. Nesse contexto, eles examinam a Lei nº 13.303/2016, que prevê

sanções para atos ilícitos cometidos com o objetivo de frustrar as metas de licitação, bem como a Lei nº 12.846/2013 e a Lei nº 8.429/1992. A conclusão ressalta a necessidade de uma interpretação imparcial e equilibrada das leis dentro do sistema punitivo administrativo, visando um combate eficaz à antijuridicidade, especialmente quando há a aplicação de múltiplas normas punitivas a um mesmo fato.

A Parte II é iniciada pelo artigo “*Processo administrativo sancionador e demissão de empregados de empresas estatais*”, em que Augusto Neves Dal Pozzo, João Victor Tavares Galil e Mayara Aguiar Kikuchi conduzem uma análise detalhada da dualidade do direito administrativo brasileiro. Os autores argumentam que, enquanto os particulares operam sob uma lógica de autonomia, o Estado age sob a premissa da função e interesse público. Eles discutem a complexidade das situações em que o Estado precisa adotar formas privadas de atuação, como é o caso das empresas estatais. Enfocam no conflito existente entre a necessidade de aplicação de sanções e demissões de empregados nestas entidades, e a necessidade de manutenção da finalidade pública, mesmo em uma estrutura aparentemente privada. A conclusão ressalta a necessidade de um processo administrativo para justificar a demissão de empregados públicos, garantindo assim o princípio do contraditório e da ampla defesa, reafirmando a necessidade de as ações se basearem em interesses públicos demonstrados, ao invés de simplesmente em questões subjetivas ou julgamentos pessoais.

No trabalho “*Fundamentação da decisão administrativa das empresas estatais no exercício da gestão de pessoal*”, Felipe de Sousa Menezes aborda as questões de pessoal no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, com especial enfoque na dispensa de empregados públicos. Ele realça a necessidade de fundamentar tais decisões, associando-a à garantia do princípio da impessoalidade e à redução de escolhas subjetivas e potencialmente arbitrárias. Com base em uma análise de doutrina e jurisprudência, Menezes conclui que os empregados públicos não podem ser tratados da mesma maneira que os empregados de empresas privadas e enfatiza que a motivação para a

dispensa deve ser formalmente indicada, com base no princípio do Estado Democrático de Direito.

No trabalho com o título “*Notas sobre a Lava Jato e o regime de persecução ao ímprobo na nova Lei de Improbidade Administrativa à Luz do Direito Administrativo Sancionador nas estatais*”, Lier Pires Ferreira e Ricardo Basílio Weber abordam a corrupção como um desafio para a democracia e o Estado de Direito, afetando o desenvolvimento econômico e a capacidade do Estado de oferecer serviços essenciais. Salientam que o escândalo da Operação Lava Jato envolvendo a Petrobras evidenciou atos lesivos ao interesse público e revelou a importância da Lei de Improbidade Administrativa na responsabilização dos envolvidos. No entanto, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, é necessário analisar as mudanças legislativas e suas implicações no Direito Administrativo Sancionador. O artigo destaca a autonomia desse ramo jurídico, abrangendo não apenas a improbidade administrativa, mas também os procedimentos disciplinares, autuações, multas administrativas e controles sobre os mercados e disputas eleitorais. Além disso, ressalta a conexão entre o Direito e a realidade social, destacando a importância do arcabouço normativo para punir os responsáveis pelos atos de corrupção. Por fim, o texto incentiva novas investigações acadêmicas que contribuam para avançar o Direito Administrativo Sancionador no Brasil e superar práticas espúrias, promovendo um novo Brasil baseado no império da lei e na valorização do interesse público sobre os interesses privados.

No texto denominado “*A responsabilização dos gestores de empresas estatais à luz da nova lei de improbidade administrativa*”, Luís Coelho da Silva Júnior aborda a importância da responsabilização dos gestores de empresas estatais no combate à corrupção e na garantia da moralidade administrativa. O estudo reflete sobre a reforma da lei de improbidade administrativa promovida pela Lei nº 14.230/2021, destacando os aspectos relevantes da nova legislação. O texto analisa a atuação do Estado na economia, o regime jurídico das empresas estatais e a imputação de responsabilidade aos gestores públicos. Apesar das

críticas em relação às mudanças na lei, é necessário compreendê-la em um contexto sistêmico, considerando a defesa do interesse público como objetivo principal. O artigo ressalta a importância da moralidade e destaca a responsabilidade dos gestores e do conselho de administração perante a sociedade e o poder público. No exercício da função pública, é essencial que os administradores se pautem pela moralidade e atuem com coragem diante das inseguranças e interpretações diversas dos órgãos de controle.

Já no artigo intitulado “*Notas sobre os limites da competência dos Tribunais de Contas para tutelar deveres fiduciários dos administradores de empresas estatais*”, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita Nasser investiga o grau de fiscalização exercida pelos tribunais de contas sobre as empresas estatais. O estudo analisa se a jurisdição primária desses órgãos abrange a tutela de deveres fiduciários de administradores de empresas estatais, destacando a expansão do controle exercido por esses tribunais em vários aspectos da administração pública. A autora conclui que, embora o Tribunal de Contas da União tenha competência definida amplamente na Constituição Federal, a fiscalização do cumprimento dos deveres fiduciários por administradores de empresas estatais foge do “*controle de contas puro*” e, por isso, deve ficar fora da jurisdição primária dos tribunais de contas. Nessa esfera, a atuação desses tribunais deveria se limitar à emissão de recomendações para outras autoridades, como a Comissão de Valores Mobiliários, quando se trata de uma companhia aberta.

Inaugurando a Parte III, no artigo denominado “*Combate à Corrupção e as Empresas Estatais: A Insuficiência do Acordo de Leniência e o Papel da Cláusula Geral de Acordos Substitutivos da LIND*”, Edilson Pereira Nobre Júnior, Ednaldo Silva Ferreira Júnior e Vítor Galvão Fraga discutem a evolução do direito administrativo e sua interação com o direito privado, focando especificamente na consensualidade como mecanismo de ação para a função administrativa. Eles analisam o papel do acordo de leniência, previsto na Lei

Anticorrupção, no combate à corrupção dentro das empresas estatais e apontam sua insuficiência. O trio de autores conclui que o artigo 26 da LINDB abre possibilidades para acordos substitutivos de sanção no direito administrativo sancionador brasileiro, proporcionando uma solução mais abrangente e flexível para lidar com questões de corrupção, principalmente em entidades da administração indireta, como as empresas estatais.

No trabalho assinado por Bernardo Strobel Guimarães, Caio Augusto Nazário de Souza e Maria Letícia da Rosa Cornassini, intitulado *“Aplicação de Sanções de Integridade nas Empresas Estatais”*, os autores aprofundam-se na análise das implicações da Lei nº 13.303/2016 para a atuação das empresas estatais brasileiras. Eles discutem a nova exigência de submissão das estatais a deveres especiais de integridade e como isso alterou fundamentalmente a forma de funcionamento interno dessas empresas, com ênfase na necessidade de sancionar condutas irregulares. Na conclusão, os autores afirmam que essa lei estabelece a adoção de programas de integridade pelas empresas estatais e que a fonte das normas de integridade é privada, surgindo a partir de deliberações internas. Além disso, é esclarecido que a adesão dos empregados ao programa de integridade decorre da assinatura de termos de adesão, e que as estatais devem motivar as decisões de desligamento de seus empregados, requerendo uma decisão fundamentada.

No artigo *“Grau de Risco de Integridade nas Contratações por Estatais: Mecanismo de Incentivo à Ética ou Instrumento de Sanção?”*, Mirela Miró Ziliotto examina a importância das boas práticas de governança nas contratações efetuadas por empresas estatais. Ela destaca o impacto da Lei Federal nº 13.303/2016 que requer destas organizações a observância de boas práticas de governança, gestão de riscos e controle interno, criando um ambiente íntegro e confiável. Em sua conclusão, Ziliotto enfatiza a necessidade de se ter cautela ao adotar soluções de gestão de riscos de fornecedores, alertando que o entusiasmo não deve ofuscar o discernimento. Apesar de reconhecer que tais mecanismos são necessários e a sua adoção um dever para as estatais, a autora argumenta

que sua aplicação nas contratações públicas deve ser realizada com prudência, respeitando-se as garantias constitucionais e evitando-se a criação de restrições não previstas por lei. Ela conclui enfatizando que a gestão de riscos deve ser usada para prevenção e não como instrumento de sanção, para evitar subverter o propósito inicial destas medidas e potencialmente prejudicar a transparência e eficácia das contratações públicas.

Abrindo a Parte IV, no artigo intitulado “*A extensão das sanções à fase da licitação*”, Christianne de Carvalho Stroppa, Carmen Iêda Carneiro Boaventura e Viviane Mafissoni investigam as inovações legislativas trazidas pela Lei nº 13.303/2016 em relação às licitações e contratos de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. As autoras destacam a relevância das sanções administrativas previstas na lei, enfatizando a necessidade de reflexão sobre as espécies sancionatórias e a amplitude de sua aplicação. A conclusão aponta para a importância dos regulamentos internos no trato das penalidades, seja em fatos ocorridos no processo licitatório ou durante a execução contratual, e ressalta a aplicação analógica da Lei nº 14.133/2021 para complementar a interpretação e aplicação da Lei nº 13.303/2016.

No artigo “*Medidas de hígidez para garantir a efetividade de licitações nas estatais*”, Daniela Reis Sakaya, Gabriela Rosa Rocha Souza e Raphael Lobato Collet Janny Teixeira apresentam um panorama abrangente do processo licitatório em empresas estatais, enfatizando a necessidade de eficiência, celeridade e qualidade na escolha de contratos. Eles discutem a problemática das licitações tumultuadas por empresas “aventureiras” que não cumprem os requisitos ou desistem no meio do processo, atrasando o processo de contratação e causando prejuízos. Os autores propõem a aplicação de medidas de hígidez nos editais de licitação para responsabilizar tais licitantes, apoiando-se na Lei nº 13.303/2016, na moralidade administrativa e no direito privado. Citam como exemplo a Petrobras, que já implementou tais medidas em seu regulamento para coibir condutas reprováveis nas licitações. Em sua

conclusão, os autores ressaltam a necessidade de ações efetivas para evitar prejuízos à administração pública e garantir a proposta mais vantajosa na licitação.

No trabalho “*Sanções no Âmbito das Contratações das Estatais: Regime Jurídico, Segurança Jurídica e Aspectos Relevantes*”, Aniello Parziale delinea o processo sancionatório conduzido pelas estatais brasileiras em contratações públicas. Ele foca no regime jurídico do sancionador e em questões relevantes contidas na LINDB, modificada pela Lei Federal nº 13.655/2018, a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) e a Lei de Abuso de Autoridade (Lei Federal nº 13.869/2019). Parziale realça a interdependência das estatais e outros órgãos da Administração Pública, que geralmente recorrem à execução indireta para atingir seus objetivos institucionais. O autor, ainda, discute a singularidade do sistema punitivo na Lei das Estatais, em comparação com o sistema sancionatório da Nova Lei de Licitações, caracterizando-o como um microsistema sancionatório peculiar e atenuado. Parziale finaliza propondo o delineamento do regime jurídico sancionatório no âmbito das estatais, visando compatibilizá-lo com as garantias de segurança jurídica na Administração Pública previstas na Lei Federal nº 13.655/2018.

No artigo “*Guia Jurídico da Reabilitação de Licitantes perante Empresas Estatais*”, Rafael Wallbach Schwind analisa a escassa legislação sobre a reabilitação de empresas no contexto das licitações e contratações públicas. Schwind destaca que a Lei nº 14.133/2021 avançou no tratamento do tema, mas ainda carece de detalhes que trariam mais segurança à aplicação do instituto. O autor evidencia que a autodeterminação conferida às empresas estatais, apesar de uma oportunidade, é subutilizada, resultando em insegurança jurídica na aplicação da reabilitação. Em seu ensaio, Schwind propõe soluções para questões concretas sobre o tema, com base em perguntas objetivas e respostas fundamentadas. Na conclusão, o autor reafirma a possibilidade de reabilitação de licitantes perante as empresas estatais e a ampla margem de liberdade para cada empresa estabelecer requisitos de

reabilitação, desde que não contrariem o art. 37, § 2º, da Lei nº 13.303/2016. Ainda assim, Schwind aponta que os regulamentos de licitações e contratações, em geral, não aproveitam bem essa liberdade conferida pela legislação.

No estudo intitulado “*A Efetividade do art. 84, inc. III da Lei n.º 13.303/2016 na Proteção da Higiene das Contratações das Estatais*”, Adriano Marques Manso, Isabela Filpi Ferreira e Sara Bezerra de Menezes Costa de Miranda analisam a importância das sanções administrativas permitidas pela Lei n.º 13.303/2016, também conhecida como Lei das Estatais, no contexto das empresas estatais brasileiras. Os autores argumentam que, apesar do predominante regime de direito privado, a existência de cláusulas exorbitantes, como as de sanção administrativa, é crucial, pois as empresas estatais foram criadas por um interesse público. A principal conclusão é que o art. 84 da Lei n.º 13.303/2016 amplia a abrangência dos sujeitos passivos contra quem as estatais poderão aplicar sanções administrativas, observando critérios como a prática de ato ilícito, indícios de conduta imoral e potencial vínculo da pessoa que se pretende sancionar com a empresa estatal. Destacam-se ainda a necessidade de respeitar o prazo prescricional de acordo com a Lei n.º 9.873/1999 e a relevância de que a Lei das Estatais só seja aplicada para atos ilícitos praticados após sua entrada em vigor.

No estudo “*A desconsideração da personalidade jurídica na Lei das Estatais*”, Renila Lacerda Bragagnoli e Sarah Carolina Viana de Macêdo Carneiro examinam a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado, com foco no instituto da desconsideração da personalidade jurídica dentro do contexto das contratações públicas, e, mais especificamente, na Lei nº 13.303/2016, conhecida como a Lei das Estatais. As autoras ressaltam que, apesar de a personalidade jurídica proporcionar proteções patrimoniais para as empresas, o ordenamento jurídico brasileiro prevê mecanismos para coibir práticas que desvirtuam o uso da personalidade jurídica. Na conclusão, Bragagnoli e Carneiro argumentam que a desconsideração da personalidade jurídica na Lei das Estatais deve ser utilizada para harmonizar o instituto com as previsões

de governança e integridade previstas na própria lei, não a desconsiderando de maneira isolada. Assim, a desconsideração é um mecanismo com forte conteúdo de moralidade e ética nas relações jurídicas, especialmente no contexto da Administração Indireta.

No artigo intitulado “*Sanções administrativas nas contratações com a Petrobras*”, João Marçal Martins, Marcelo Frazão e Patricia Winter abordam a definição do regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, destacando a relação entre as sanções administrativas e as sanções penais. Os autores ressaltam a importância de identificar as sanções administrativas como técnica regulatória, reconhecendo-as como instrumentos de regulação que visam coibir condutas ilícitas ou irregulares. No contexto das contratações públicas com a Petrobras, a empresa detém o poder de punição, mas sua prerrogativa deve ser exercida de forma proporcional e observando o contraditório e a ampla defesa. Além disso, os particulares têm argumentos de defesa à sua disposição, como o princípio do non bis in idem, a inconsistência com o regime de responsabilidades *knock-for-knock*, os impactos sobre a competitividade, a ausência de culpa e a inexigibilidade de conduta diversa. O artigo enfatiza a importância de considerar tanto os aspectos procedimentais quanto os materiais na aplicação das sanções administrativas nas contratações com a Petrobras.

No artigo “*Direito administrativo sancionador nas estatais de saneamento: as normas de referência da ANA e o uso de sanções premiais*”, Thiago Lima Breus e Guilherme Soffiatti abordam as mudanças promovidas pela Lei nº 14.026/2020, conhecida como novo marco legal do saneamento, e seu impacto no direito administrativo sancionador aplicado às empresas estatais do setor. Com a implementação de uma nova lógica de prestação do serviço de saneamento, incluindo a universalização, regionalização e ampliação da concorrência, surgiram as normas de referência como um novo modelo regulatório. Essas normas, de caráter geral e orientativo, são induzidas por sanções premiais, representando uma estratégia inovadora que busca uniformizar as práticas regulatórias e coordenar os agentes do setor. O

Poder Judiciário tem reconhecido a legitimidade da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) para a edição dessas normas e apoia a opção legislativa por abordagens diferenciadas, como as normas de soft law e a sanção premial baseada no spending power da União. O artigo destaca a importância dessas mudanças para o cenário regulatório das estatais de saneamento.

Inaugurando a Parte V (Submissão de Empresas Estatais a Sistemas de Direito Administrativo Sancionador), no trabalho “*A proteção de dados nas estatais e o regime de responsabilização à luz do direito administrativo sancionador*”, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Jéssica Acocella exploram a nova realidade legal surgida com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e suas implicações para as empresas estatais. O artigo discute o contexto de crescentes avanços tecnológicos e a consequente necessidade de proteção de dados, com ênfase na aplicação da LGPD às empresas públicas e sociedades de economia mista. A análise se concentra nas especificidades do novo regime e suas implicações para o tratamento de dados do cidadão. Na conclusão, os autores afirmam que a LGPD solidificou a tutela do direito individual à proteção de dados pessoais no Brasil e discutem o regime dual de responsabilização que a LGPD estabelece para as empresas estatais, delineando um regime público para estatais que implementam política pública e um regime privado para aquelas que operam em um regime de concorrência. Além disso, os autores consideram a possibilidade de responsabilização do agente público que viola a LGPD e sugerem a criação de um sistema de incentivos ao agente para garantir os direitos do titular à privacidade e autodeterminação informativa.

Por fim, no estudo “*A aplicação das sanções da Lei Anticorrupção nas estatais*”, Simone Zanotello de Oliveira aborda a Lei nº 13.303/2016, também conhecida como Lei das Estatais, destacando sua função em estabelecer parâmetros para a organização e atuação das empresas estatais brasileiras, frente ao contexto histórico de ingerência política em suas operações. A autora enfatiza os avanços representados pela aplicação da Lei nº 12.846/2013 - a Lei Anticorrupção - para

estatais, introduzindo novas formas de controle e combate à corrupção. Em suas conclusões, Oliveira explica que a Lei Anticorrupção opera tanto de maneira ativa, com a estatal aplicando sanções contra empresas privadas, quanto passiva, sendo a estatal alvo de sanções de outros órgãos públicos. No entanto, nem todas as sanções da Lei são aplicáveis às estatais, devido a incompatibilidades com a natureza destas empresas e o interesse público em sua existência. Portanto, enfatiza a importância das estatais implementarem mecanismos e procedimentos internos voltados à integridade e à auditoria, bem como incentivarem a denúncia de irregularidades, para evitarem a prática de atos lesivos que possam resultar na aplicação da Lei Anticorrupção.

O Presente volume da Coleção do IDASAN, que trata do Direito Administrativo Sancionador nas Estatais, nasceu da inquietude de propiciar ao campo jurídico um debate específico das sanções aplicadas às estatais ou *pelas* estatais, incluindo seus agentes e terceiros que com ela se relacionem.

Estamos certos de que o leitor irá desfrutar de relevante obra na agenda do Direito Administrativo Sancionador

Boa leitura.

Rio de Janeiro (RJ) e Curitiba (PR), julho de 2023.

Os Coordenadores.

André Saddy

Diogo Alves Verri Garcia de Souza

Pablo Ademir de Souza