



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29690 - DF (2023/0323695-6)**

**RELATORA** : MINISTRA REGINA HELENA COSTA  
**IMPETRANTE** : VALE S.A  
**ADVOGADOS** : ALDE DA COSTA SANTOS JÚNIOR - DF007447  
JORGE DE CAMPOS CARNEIRO HAGE - DF015032  
DAVID MARQUES MUNIZ RECHULSKI - SP106067  
MARCELO DE MOURA SOUZA - DF012529  
RICARDO KUPPER PAGÉS - SP266986  
ADRISE LAGE DE MENDONÇA - DF046801  
VALESKA LOURENCAO PINTO E OUTRO(S) - SP300718  
ESTÉFANI ANSELMO MARZAGÃO - SP391927  
JORGE HAGE SOBRINHO - DF047376  
**IMPETRADO** : MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
**INTERES.** : UNIÃO

### **EMENTA**

**MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 105, I, B, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA EXTENSÍVEL À AÇÃO MANDAMENTAL IMPETRADA CONTRA ATO PRATICADO POR SUBSTITUTO EVENTUAL INVESTIDO DA AUTORIDADE DE MINISTRO DE ESTADO. PRAZO DECADENCIAL. NÃO OCORRÊNCIA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO COM EFEITO SUSPENSIVO. ART. 15 DO DECRETO N. 11.129 /2022. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA N. 430/STF. LEI N. 12.846/2013. PROTEÇÃO JURÍDICA FACE A CONDUTAS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NACIONAL OU ESTRANGEIRA. PRESCINDIBILIDADE DE ATO DE CORRUPÇÃO EM SENTIDO ESTRITO. EMBARAÇO À FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INCOMPLETAS E INVERÍDICAS SOBRE A BARRAGEM I ("B1"), SITUADA NO COMPLEXO DO CÓRREGO DO FEIJÃO EM BRUMADINHO/MG. CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO DESCRITO NO ART. 5º, V, DA LEI N. 12.846/2013. SEGURANÇA DENEGADA.**

I – A regra de competência originária descrita no art. 105, I, b, da Constituição da República, abrange os mandados de segurança impetrados contra atos de Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, inclusive aqueles praticados pelos respectivos substitutos eventuais em decorrência de vacância, afastamento ou impedimentos legais e regulamentares. Precedente desta Primeira Seção.

II – Conquanto, em regra, a interposição de pedido de reconsideração não interrompa o lustrado decadencial para impetração de mandado de segurança (Súmula n. 430/STF), a existência de norma infralegal atribuindo-lhe eficácia suspensiva obsta a fluência do respectivo prazo enquanto não definitivamente apreciada a controvérsia em âmbito

administrativo, porquanto o ato questionado ainda não é passível de produção de efeitos concretos na esfera jurídica do interessado, sendo essa a hipótese do art. 15 do Decreto n. 11.129/2022, o qual confere tal efeito à insurgência apresentada em face de decisão condenatória fundada na Lei n. 12.846/2013.

III – O alcance da Lei n. 12.846/2013, oficiosamente denominada de Lei Anticorrupção, não se restringe às situações nas quais evidenciado ato de corrupção em sentido estrito, pois tal diploma normativo tem por escopo a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, mediante a repressão de condutas atentatórias ao patrimônio público, aos princípios insertos no art. 37 da Constituição da República e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sem limitação de qualquer natureza.

IV – A norma descrita no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, ao reputar como antijurídica a conduta de dificultar atividade de investigação ou de fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou, ainda, intervir em sua atuação, não toma por pressuposto a existência de ato de corrupção, tampouco a criação de óbices ligados a investigações de ilícitos a ela assemelhados. Em verdade, o preceito busca tutelar quaisquer apurações efetuadas pelo Poder Público, de modo a fomentar a atuação do setor econômico em conformidade com as regras editadas pela Administração Pública.

V – Hipótese na qual a Controladoria-Geral da União constatou que a Impetrante inseriu informações inverídicas e incompletas no Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM) a respeito da denominada Barragem I (“B1”), situada no Complexo do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG, embaraçando a fiscalização exercida pela Agência Nacional de Mineração (ANM) que, privada de dados essenciais ao exercício de sua relevante função, foi impedida de atuar no sentido de evitar o nefasto acidente ocorrido em 25.1.2019, ou, quando menos, de minimizar as graves consequências dele decorrentes, restando caracterizado o ilícito previsto no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013.

VI – Segurança denegada.

## **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 03 de abril de 2025.

**REGINA HELENA COSTA**

Relatora



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 29690 - DF (2023/0323695-6)**

**RELATORA** : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**  
**IMPETRANTE** : VALE S.A  
**ADVOGADOS** : ALDE DA COSTA SANTOS JÚNIOR - DF007447  
JORGE DE CAMPOS CARNEIRO HAGE - DF015032  
DAVID MARQUES MUNIZ RECHULSKI - SP106067  
MARCELO DE MOURA SOUZA - DF012529  
RICARDO KUPPER PAGÉS - SP266986  
ADRISE LAGE DE MENDONÇA - DF046801  
VALESKA LOURENCAO PINTO E OUTRO(S) - SP300718  
ESTÉFANI ANSELMO MARZAGÃO - SP391927  
JORGE HAGE SOBRINHO - DF047376  
**IMPETRADO** : **MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**  
**INTERES.** : **UNIÃO**

### **EMENTA**

**MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 105, I, B, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA EXTENSÍVEL À AÇÃO MANDAMENTAL IMPETRADA CONTRA ATO PRATICADO POR SUBSTITUTO EVENTUAL INVESTIDO DA AUTORIDADE DE MINISTRO DE ESTADO. PRAZO DECADENCIAL. NÃO OCORRÊNCIA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO COM EFEITO SUSPENSIVO. ART. 15 DO DECRETO N. 11.129 /2022. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA N. 430/STF. LEI N. 12.846/2013. PROTEÇÃO JURÍDICA FACE A CONDUTAS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NACIONAL OU ESTRANGEIRA. PRESCINDIBILIDADE DE ATO DE CORRUPÇÃO EM SENTIDO ESTRITO. EMBARAÇO À FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INCOMPLETAS E INVERÍDICAS SOBRE A BARRAGEM I ("B1"), SITUADA NO COMPLEXO DO Córrego do Feijão em Brumadinho/MG. CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO DESCRITO NO ART. 5º, V, DA LEI N. 12.846/2013. SEGURANÇA DENEGADA.**

I – A regra de competência originária descrita no art. 105, I, b, da Constituição da República, abrange os mandados de segurança impetrados contra atos de Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, inclusive aqueles praticados pelos respectivos substitutos eventuais em decorrência de vacância, afastamento ou impedimentos legais e regulamentares. Precedente desta Primeira Seção.

II – Conquanto, em regra, a interposição de pedido de reconsideração não interrompa o lustrado decadencial para impetração de mandado de segurança (Súmula n. 430/STF), a existência de norma infralegal atribuindo-lhe eficácia suspensiva obsta a fluência do respectivo prazo enquanto não definitivamente apreciada a controvérsia em âmbito administrativo, porquanto o ato questionado ainda não é passível de produção de

efeitos concretos na esfera jurídica do interessado, sendo essa a hipótese do art. 15 do Decreto n. 11.129/2022, o qual confere tal efeito à insurgência apresentada em face de decisão condenatória fundada na Lei n. 12.846/2013.

III – O alcance da Lei n. 12.846/2013, oficiosamente denominada de Lei Anticorrupção, não se restringe às situações nas quais evidenciado ato de corrupção em sentido estrito, pois tal diploma normativo tem por escopo a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, mediante a repressão de condutas atentatórias ao patrimônio público, aos princípios insertos no art. 37 da Constituição da República e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, sem limitação de qualquer natureza.

IV – A norma descrita no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, ao reputar como antijurídica a conduta de dificultar atividade de investigação ou de fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou, ainda, intervir em sua atuação, não toma por pressuposto a existência de ato de corrupção, tampouco a criação de óbices ligados a investigações de ilícitos a ela assemelhados. Em verdade, o preceito busca tutelar quaisquer apurações efetuadas pelo Poder Público, de modo a fomentar a atuação do setor econômico em conformidade com as regras editadas pela Administração Pública.

V – Hipótese na qual a Controladoria-Geral da União constatou que a Impetrante inseriu informações inverídicas e incompletas no Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM) a respeito da denominada Barragem I (“B1”), situada no Complexo do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG, embaraçando a fiscalização exercida pela Agência Nacional de Mineração (ANM) que, privada de dados essenciais ao exercício de sua relevante função, foi impedida de atuar no sentido de evitar o nefasto acidente ocorrido em 25.1.2019, ou, quando menos, de minimizar as graves consequências dele decorrentes, restando caracterizado o ilícito previsto no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013.

VI – Segurança denegada.

## RELATÓRIO

### A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA

(Relatora):

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido liminar, impetrado pela **VALE S.A.** em face de ato coator atribuído ao **Sr. Secretário-Executivo Adjunto da Controladoria-Geral da União**, objetivando a invalidação de decisão mediante a qual indeferido Pedido de Reconsideração apresentado no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) n. 00190.104883/2020-98, mantendo-se, em consequência a aplicação de multa no importe de R\$ 86.282.265,68 (oitenta e seis milhões, duzentos e oitenta e dois mil, duzentos e sessenta e cinco reais e sessenta e oito centavos), com amparo no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013.

Alega, em síntese, que:

î) o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) n. 00190.104883/2020-98 foi instaurado pela Controladoria-Geral da União em 9.7.2020, de modo a averiguar suposta atuação ilícita atribuída à Impetrante, consistente na criação de obstáculos à atividade de fiscalização da Agência Nacional de Mineração (ANM) sobre a denominada Barragem I (“B1”), situada no Complexo do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG;

ii) após o trâmite do procedimento administrativo, a respectiva comissão processante apresentou Relatório Final no qual, não obstante constatada a ausência de ato de corrupção, concluiu pela configuração do ilícito descrito no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, diante da comprovação de obstáculos criados pela Impetrante à fiscalização da Agência Nacional de Mineração (ANM);

iii) no *writ*, não busca controverter os fatos apurados no procedimento administrativo, questionando, “[...] apenas e tão somente, a ilegalidade do seu enquadramento na Lei Anticorrupção, porque de corrupção não se trata, já que nem mesmo a autoridade coatora assim os qualificou” (fl. 11e);

iv) a Lei n. 12.846/2013 foi editada objetivando cumprir compromissos convencionais assumidos pelo Brasil relativamente ao combate à corrupção, especialmente aqueles firmados perante a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo inadequado interpretar suas disposições sem atentar para o contexto que fundamentou sua edição;

v) “Não se trata de sugerir a interpretação dos textos legais única e exclusivamente a partir do critério histórico, da ‘intenção do legislador’, ou da *mens legislatoris*. Muito pelo contrário, o que se afirma é que não é minimamente razoável excluir, *a priori* e deliberadamente, tal ângulo de interpretação, que deve ser objeto de ponderação, em conjunto com os demais, especialmente o sistemático e o teleológico” (fl. 17e);

vi) a Lei n. 12.846/2013 foi editada para preencher uma lacuna no ordenamento jurídico quanto à punição de pessoas jurídicas por atos de corrupção, não havendo “[...] razão ou fundamento jurídico para indevidamente utilizá-la como resposta ou instrumento de repressão de condutas não abarcadas nem mesmo minimamente relacionadas com seu escopo, uma vez que as condutas imputadas à Impetrante no bojo do PAR não lesaram tampouco tiveram como destinatário o bem jurídico tutelado pela norma” (fl. 23e);

vii) “[...] a Lei Anticorrupção não pode ser utilizada como resposta a condutas que não possuem relação com ato de corrupção e não provocam lesão ao bem jurídico por ela tutelado” (fl. 25e);

viii) a Controladoria-Geral da União emprestou interpretação retroativa mais gravosa sobre o alcance do art. 5º da Lei n. 12.846/2013, pois na versão de 2018 do seu Manual da Lei Anticorrupção entendia por restringir sua abrangência a atos de corrupção, circunstância modificada apenas na versão de 2020;

ix) a tese adotada pela Controladoria-Geral da União viabiliza evidente *bis in idem*, pois autoriza a punição de pessoas jurídicas com base em diplomas distintos;

x) diante dos apontamentos do Relatório Final da Comissão do Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) afastando a existência de atos de corrupção *stricto sensu*, é inviável manter a condenação fundada no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, uma vez que não atingido o bem jurídico por ela tutelado.

Ao final, requer “[...] a concessão definitiva da segurança postulada, reconhecendo-se a ilegalidade e o abuso de poder que envolvem a decisão objurgada, que resultou na aplicação à Vale das sanções administrativas em questão, nos autos do Processo Administrativo de Responsabilização de nº 00190.104883/2020-98, a qual deve ser integralmente invalidada, haja vista a inexistência de ato corruptivo, conforme reconhecido pela autoridade coatora” (fl. 46e).

Indeferi a liminar por meio da decisão de fls. 963/969e.

Informações prestadas pela Autoridade Coatora às fls. 8.649/8.658e, postulando-se pela denegação da ordem.

A **UNIÃO** requereu seu ingresso no feito, com fundamento no art. 7º, II, da Lei n. 12.016/2009 (fls. 8.660/8.664e), pleito deferido mediante a decisão de fl. 8.674e.

O Ministério Público Federal, na qualidade de *custos iuris*, manifestou-se opinando pela denegação da segurança (fls. 8.665/8.671e).

**É o relatório.**

## **VOTO**

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):**

### **I. Competência desta Corte para o exame do Mandado de Segurança**

Nos termos do art. 105, I, *b*, da Constituição da República, compete a esta Corte processar e julgar, originariamente, os mandados de segurança contra atos de Ministro de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, cuja *ratio* deflui das relevantes funções desempenhadas por tais agentes na estrutura da Administração Pública, as quais, por conseguinte, sujeitam-se ao crivo exclusivo deste Tribunal Superior na via mandamental.

Destaque-se, ainda, que, na forma da Súmula n. 510 do Supremo Tribunal Federal, “praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial”, circunstância a qual, em princípio, afasta a competência desta Corte quando o ato questionado foi exercido no desempenho de função delegada (cf. AgInt no MS n. 25.885/DF, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 19.5.2020, DJe 22.5.2020).

Conquanto se trate de rol taxativo e impassível, como regra, de abarcar conjuntura de delegação de competências, há situações nas quais o ato impugnado, embora praticado por agente público não arrolado expressamente no art. 105, I, *b*, da

Constituição da República, ainda assim se submete ao escrutínio deste Superior Tribunal de Justiça, *especialmente quando evidenciada hipótese de substituição eventual, de impedimento ou de suspeição do titular dos apontados cargos públicos*.

Em tais circunstâncias, com fundamento nos princípios da eficiência e da continuidade dos serviços públicos, a decisão administrativa é inerente às elevadas funções desempenhadas pelos Ministros de Estado ou pelos Comandantes das Forças Armadas, as quais, apenas de maneira contingente, foram concretamente exercidas por agentes públicos distintos, situação prevista, por exemplo, no Decreto n. 8.851/2016, o qual versa sobre as substituições eventuais dos Ministros de Estado, cujo art. 1º assim prescreve:

Art. 1º Os Ministros de Estado serão substituídos nos seus afastamentos, em outros impedimentos legais ou regulamentares e na vacância do cargo, conforme disposto a seguir:

*I - o Ministro de Estado da Defesa designará um dos Comandantes das Forças Armadas para substituí-lo;*

*II - o Ministro de Estado das Relações Exteriores será substituído pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores; e*

*III - os demais Ministros de Estado serão substituídos pelo Secretário-Executivo do órgão* (destaques meus).

Nas hipóteses previstas em tal preceito – que, frise-se, não se confundem com a delegação de competências, porquanto não implicam transferência de atribuição a órgão diverso, mas, tão somente, o exercício circunstancial de função legalmente cometida aos Ministros de Estado –, o substituto age na qualidade de titular eventual de atribuição do respectivo superior hierárquico, fazendo-lhe as vezes por força de substituição, afastamento ou, ainda, impedimentos legais ou regulamentares.

Atua, portanto, para o ato específico, investido da autoridade de Ministro de Estado, denotando, assim, desempenho de função tipicamente atribuída aos auxiliares diretos do Chefe do Poder Executivo, cuja constatação atrai, *mediante interpretação teleológica*, a regra de competência originária deste Tribunal Superior descrita no art. 105, I, *b*, da Constituição da República.

Prestigiando essa linha intelectual, anoto que, em mais de uma oportunidade, esta Primeira Seção apreciou *writ* impetrado contra ato de demissão de servidor público exarado pelo Sr. Secretário-Geral de Consultoria da Advocacia-Geral da União, no exercício da função de Advogado-Geral da União Substituto, em virtude de vacância ou impedimento temporário do titular da respectiva pasta, nos moldes previstos no art. 37, parágrafo único, do Decreto n. 7.392/2010, segundo o qual “[...] o Secretário-Geral de Consultoria é o substituto do Advogado-Geral da União” (cf. MS n. 26.780/DF, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 9.3.2022, DJe 25.3.2022; e MS n. 24.549/DF, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 9.12.2020, DJe 17.12.2020).

Por relevante, transcrevo os seguintes excertos do voto prolatado pelo Sr. Ministro Sérgio Kukina no julgamento do MS n. 24.549/DF:

[...] sabe-se que o princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, impõe à Administração Pública a adoção de técnicas e procedimentos aptos a assegurarem a continuidade do serviço, nas mais variadas condições. Uma dessas técnicas, tendentes a prevenir o emperramento da máquina pública por falta de comando, é o instituto da substituição, pelo qual todo aquele que ocupa um cargo de direção, chefia ou de natureza especial tem os seus substitutos previamente designados, os quais, nas ausências e impedimentos dos titulares, assumem automaticamente as atribuições dos substituídos.

[...]

Afora isso, no exercício da substituição, a autoridade assim investida na função age como se titular fosse. Não há falar em usurpação de papéis.

[...]

Por esse prisma, a competência do substituto, repita-se, é plena e confunde-se com a do titular. Aliás, é somente em função dessa característica que está agora esta Corte autorizada a julgar o presente mandamus, visto que sua jurisdição originária, por expressa delimitação constitucional, pressupõe ser o ato coator editado por "Ministro de Estado" (art. 105, I, "b", da CF). O julgamento de atos de outras autoridades, como o Secretário-Geral de Consultoria, estarão, pois, a cargo de instância judicial diversa (destaques meus).

No caso, após decisão proferida pelo Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União aplicando pena de multa com fundamento nos arts. 5º, V, e 6º, I e II, da Lei n. 12.846/2013 (fl. 8.496e), a Impetrante apresentou Pedido de Reconsideração (fls. 8.507/8.546e).

Em seguida, o Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, a par de reconhecer seu impedimento para a análise do pleito, remeteu os autos à apreciação da Sra. Secretária-Executiva, sua substituta eventual, na forma dos arts. 1º, III, do Decreto n. 8.851/2016, e 91, XVI, da Portaria Normativa CGU n. 38/2022 (fl. 8.629e).

Por sua vez, a Sra. Secretária-Executiva igualmente averbou impedimento e, com esteio da Portaria CGU n. 1.190/2023, encaminhou os autos ao Sr. Secretário-Executivo Adjunto (fl. 8.631e), sobrevivendo, em seguida, a decisão impugnada mediante a qual indeferido o Pedido de Reconsideração manejado pela Impetrante (fl. 8.632e).

Desse modo, não obstante praticado o ato apontado como coator pelo Sr. Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Controladoria-Geral da União, autoridade não expressamente arrolada no art. 105, I, *b*, da Constituição da República, impõe-se emprestar exegese teleológica à apontada regra de competência originária, porquanto a decisão questionada foi prolatada no exercício de substituição eventual de Ministro de Estado, sendo portanto, decorrente do desempenho de função pública cujo exercício busca-se preservar mediante a submissão de seus atos ao crivo desta Corte na via mandamental.

## **II. Tempestividade do Mandado de Segurança**

De acordo com o art. 23 da Lei n. 12.016/2009, "o direito de requerer mandado de segurança extinguir-se-á decorridos 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado".

Tratando-se de ato comissivo, considera-se, como termo inicial do prazo decadencial para a impetração do *writ*, a data da respectiva publicação na imprensa oficial, oportunidade na qual é dada ciência ao interessado do ato passível de produzir efeitos lesivos à sua esfera jurídica (cf. STF: AgRg no MS n. 23.528/DF, Relatora Ministra ELLEN GRACIE, TRIBUNAL PLENO, j. 4.8.2011, DJe 22.8.2011; STJ: AgInt no MS n. 28.612/DF, Relator Ministro MANOEL ERHARDT (Des. Conv.), PRIMEIRA SEÇÃO, j. 29.11.2022, DJe 2.12.2022).

Ademais, a apresentação de pedido de reconsideração ou de recurso administrativo sem efeito suspensivo não tem o condão de suspender ou de interromper o prazo para impetração da ação mandamental, consoante inteligência da Súmula n. 430 do Supremo Tribunal Federal segundo a qual "pedido de reconsideração na via administrativa não interrompe o prazo para o mandado de segurança", orientação igualmente aplicável no âmbito deste Superior Tribunal de Justiça (cf. AgInt no MS n. 27.956/DF, de minha relatoria, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 14.2.2023, DJe 17.2.2023; e MS n. 24.875/DF, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 27.11.2019, DJe 7.5.2020).

No caso, em 12.8.2022, o Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União aplicou à Impetrante pena de multa, com fundamento nos arts. 5º, V, e 6º, I e II, da Lei n. 12.846/2013 (fl. 8.496e), sendo o ato publicado no Diário Oficial da União de 15.8.2022 (fls. 8.497/8.498e).

Em seguida, amparada no art. 15 do Decreto n. 11.129/2022 – ato infralegal que confere efeito suspensivo a quaisquer pedidos de reconsideração interpostos contra decisões administrativas sancionadoras fundadas na Lei n. 12.846/2022 –, a Impetrante apresentou Pedido de Reconsideração (fls. 8.507/8.546e).

A seu turno, o Pedido de Reconsideração foi indeferido por meio de decisão proferida em 2.8.2023 (fl. 8.632e) e publicada no Diário Oficial da União de 11.8.2023 (fls. 8.633/8.634e), tendo sido o presente *writ* impetrado em 5.9.2023 (fl. 1e).

Assim, não obstante aplicada pena de multa mediante decisão publicada no Diário Oficial da União de 15.8.2022 (fls. 8.497/8.498e), o ato somente passou a produzir efeitos concretos na esfera jurídica da Impetrante após o indeferimento do Pedido de Reconsideração em 2.8.2023 (fl. 8.632e), porquanto dotado de efeito suspensivo, na esteira do art. 15 do Decreto n. 11.129/2022, sendo tempestivo, portanto, o presente *writ*, pois impetrado em 5.9.2023 (fl. 1e).

Superados tais pontos, passo ao exame do mérito.

### **III. Limitação cognitiva no Mandado de Segurança e balizas da controvérsia**

Inicialmente, anoto que a Lei n. 12.016/2009, em seu art. 1º, estabelece, como condição para utilização da via mandamental, a existência de direito líquido e

certo a ser protegido contra ato emanado de autoridade investida nas atribuições do Poder Público.

Caracteriza-se como líquido e certo o direito que prescinde de dilação probatória, impondo-se à parte impetrante demonstração da ocorrência dos fatos e da respectiva relação jurídica por meio de documentação que possibilite a imediata apreciação de sua pretensão, porquanto é pressuposto do *mandamus* a existência de prova pré-constituída.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, "[...] direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração" (*In: Mandado de Segurança*, 28ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005. pp. 37-38).

Dessarte, a violação amparável pela via mandamental exige comprovação documental da ilegalidade ou da abusividade perpetrada pela Autoridade Coatora, comprovadas de plano, independentemente da complexidade ou densidade da matéria de fundo.

No caso, como narrado na petição inicial, a Impetrante não pretende controverter os fatos apurados no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) n. 00190.104883/2020-98 – ocasião na qual constatada a criação de embaraços à fiscalização da Agência Nacional de Mineração (ANM) a respeito da Barragem I (“B1”), situada no Complexo do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG –, buscando, diversamente, reconhecer, “[...] apenas e tão somente, a ilegalidade do seu enquadramento na Lei Anticorrupção, porque de corrupção não se trata, já que nem mesmo a autoridade coatora assim os qualificou” (fl. 11e).

Assim, ausente pretensão voltada ao revolvimento fático das conclusões administrativas – cuja análise, repise-se, é incompatível com a via eleita –, *a controvérsia jurídica reside em esquadriñar o alcance normativo da Lei n. 12.846/2012, de modo a divisar se suas disposições são aplicáveis às pessoas jurídicas que praticam atos contra a Administração Pública, independentemente da existência de corrupção em sentido estrito.*

#### **IV. Objeto e âmbito de aplicação da Lei n. 12.846/2013**

Em resposta às manifestações populares havidas ao longo do ano de 2013 e inspirado em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil – a exemplo da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (Decreto n. 3.678/2000), da Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto n. 4.410/2002) e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto n. 5.587/2006) –, o Congresso Nacional, após iniciativa do Poder Executivo, aprovou a Lei n. 12.846/2013 a qual, não obstante a ausência de *nomem juris* conferido pelo seu próprio texto normativo, passou a ser oficiosamente conhecida

por diversas nomenclaturas, tais como *Lei da Empresa Limpa*, *Lei de Probidade Administrativa Empresarial*, *Lei Anticorrupção Empresarial* ou, tão somente, *Lei Anticorrupção*.

Sem embargo de tais influxos sociais e da hodierna referência à Lei n. 12.846/2013 como Lei Anticorrupção – expressão pela qual é conhecida nos meios jurídico e social –, o texto promulgado detém finalidade mais abrangente, não se limitando apenas ao combate à corrupção em sentido estrito.

Diversamente, com a edição da Lei n. 12.846/2013, o legislador *intentou aprimorar o arcabouço jurídico para, mediante convivência harmônica com outras normas igualmente sancionatórias – notadamente a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei n. 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e, ainda, a Lei n. 8.884/1994, instituidora do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – viabilizar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, sem restringir seu alcance aos assim denominados atos corruptivos, circunstância revelada em sua própria Exposição de Motivos:*

*1. Temos a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência proposta de regulamentação da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira.*

*2. O anteprojeto tem por objetivo suprir uma lacuna existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, **em especial**, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.*

*[...]*

*4. As lacunas aqui referidas são pertinentes à ausência de meios específicos para atingir o patrimônio das pessoas jurídicas e obter efetivo ressarcimento dos prejuízos causados por atos que beneficiam ou interessam, direta ou indiretamente, a pessoa jurídica. Mostra-se também necessário ampliar as condutas puníveis, inclusive para atender aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção.*

*[...]*

*11. Veja-se que a responsabilização de pessoas jurídicas na esfera administrativa não é novidade em nosso sistema jurídica. A Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, vem sendo aplicada de forma exitosa por meio da atuação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência na repressão das infrações contra a ordem econômica. Importante destacar que os bons resultados apresentados por esse sistema informam a redação de dispositivos da presente proposta legislativa, como os parâmetros monetários para a fixação da multa.*

*12. Outrossim, embora a sistemática de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas já exista na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as hipóteses de atos lesivos praticados em licitações e contratos administrativos, aquela legislação possui ainda lacunas que urgem ser supridas. As duas principais lacunas referem-se à previsão de condutas e às sanções. As condutas mais graves são tratadas apenas na seção sobre crimes da Lei nº 8.666, de 1993, a qual não se aplica à pessoa jurídica que se beneficia da conduta ou que determina a prática do delito, e as sanções aplicáveis à empresa no âmbito da Lei de Licitações não atingem de modo*

*eficaz o seu patrimônio, nem geram o efetivo ressarcimento dos danos causados à Administração Pública.*

*13. Outro importante diploma legislativo que pode ser aplicado contra condutas lesivas praticadas contra a Administração Pública seria a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, em sua disciplina, a responsabilização da pessoa jurídica depende da comprovação do ato de improbidade do agente público, e as condutas descritas pela lei são de responsabilidade subjetiva, devendo ser comprovada a culpa dos envolvidos, com todos os inconvenientes que essa comprovação gera com relação às pessoas jurídicas.*

(Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL%206826/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL%206826/2010). Acesso em: 6.3.2025 – destaques meus).

A expressão *em especial*, destacada nos mencionados trechos da Exposição de Motivos, deixa patente que se pretendia superar uma lacuna sobre a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de quaisquer ilícitos contra a Administração Pública tipificados em seu respectivo texto normativo, aí incluídos, *exemplificativamente*, os atos de corrupção e as fraudes em licitações e contratos administrativos.

Tal aspecto foi realçado na ementa e no art. 1º da Lei n. 12.846/2013 – que, de acordo com os arts. 5º e 7º, I, da Lei Complementar n. 95/1998, destinam-se a explicitar o objeto da lei e seu âmbito de aplicação –, os quais expressam ser escopo do diploma normativo dispor “[...] sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Corroborando essa compreensão, o art. 5º da Lei n. 12.846/2013, ao tipificar os ilícitos por ela abrangidos, assim dispõe:

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

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

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

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

*IV - no tocante a licitações e contratos:*

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

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

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

*d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*

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

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

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

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional (destaques meus).

À vista dessa disciplina, avulta o aspecto abrangente da Lei n. 12.846/2013, que alcança a repressão de atos atentatórios ao patrimônio público nacional ou estrangeiro, aos princípios da Administração Pública e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, *sem limitação de qualquer espécie*.

Com base nessa premissa, evidencia-se a existência de tipificações de cariz distinto no rol do apontado art. 5º, quais sejam: i) aquelas que possuem correlação direta com a corriqueira ideia de corrupção, ligada, no mais das vezes, à promessa de vantagem indevida a agente público (inciso I); ii) atos que instrumentalizam a prática de outras condutas sancionadas pela própria Lei n. 12.842/2013 (incisos II e III); iii) ilícitos praticados na ambiência das licitações ou contratações administrativas, como a criação de pessoa jurídica irregular ou fraudulenta para participar do respectivos certames públicos (inciso IV, e); ou iii) ações voltadas a embaraçar investigações ou fiscalizações de órgãos, entidades ou agentes públicos, inclusive a intervenção inadequada em tais procedimentos (inciso V).

Ressalte-se, ainda, ser igualmente escopo da Lei n. 12.846/2013 o fomento à cultura empresarial de *compliance* com normas administrativas, estimulando o setor privado a exercer atividades econômicas em consonância com padrões de conduta previstos em lei. Para tanto, estabelece-se que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de aplicação de códigos de ética devem ser levados em conta na aplicação das respectivas sanções, buscando, portanto, atuar preventivamente no sentido de evitar a prática de condutas ilícitas (art. 7º, VIII).

É nesse contexto que se insere o tipo infracional descrito no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, ao prescrever como antijurídica a ação ou a omissão de “[...] dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação”, porquanto destinada a estimular a adesão dos particulares às boas práticas administrativas, facilitando o avanço de apurações cujo desfecho possa dar azo à identificação de ilícitos de maior gravidade.

Dessarte, embora escoreita a assertiva segundo a qual, efetivamente, a promulgação da Lei n. 12.846/2013 foi desencadeada por movimentos internos e internacionais direcionados a robustecer o enfrentamento à corrupção, também é correto pontuar que o seu regramento detém maior amplitude normativa, atuando como

vetor de tutela de todos os atos contrários à Administração Pública para além das fronteiras da corrupção *stricto sensu*.

#### IV. Lineamentos doutrinários e panorama jurisprudencial

A respeito da equivocidade da expressão *Lei Anticorrupção* – a qual, ainda que implicitamente, tenciona empreender indevida redução teleológica do alcance da Lei n. 12.846/2013 –, Maurício Zockun sustenta ser inviável valer-se de tal rótulo para, inadvertidamente, limitar sua aplicação apenas a condutas equivalentes a corrupção, apequenando seu alcance:

A Lei federal nº 12.846, de 2013, veiculou o que, jornalisticamente, passou a ser referido como Lei Anticorrupção. Esta midiática afirmativa, contudo, encerra um agudo vício de índole jurídica.

Isso porque as disposições nela veiculadas têm o propósito de preservar o patrimônio público nacional e estrangeiro de condutas que lhe esgarcem ilegítimamente por serem, respectivamente, atentatórias aos princípios informadores do regime jurídico administrativo e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Assim, o objeto juridicamente tutelado por esta lei é consideravelmente mais abrangente que do que, singularmente, sancionar aquele que, por ato de corrupção ativa, desencaminhe ou procure desencaminhar o agente público do reto exercício da função pública.

[...]

Daí ser manifestamente equivocado designar a Lei federal nº 12.846 como Lei Anticorrupção. Esta rotulação a pequena o seu real conteúdo, sentido e alcance; é rótulo divorciado da substância da lei, ainda que seja bastante sonoro, especialmente aos ouvidos mais leigos.

(In: *Comentários ao Art. 1º*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (coord.). *Lei Anticorrupção Comentada*. 4ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, pp. 15-25 – destaques meus).

Especificamente sobre o tipo previsto no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, a legislação não toma por pressuposto a existência de ato de corrupção, tampouco a criação de óbices ligados a investigações de ilícitos a ela assemelhados. Em verdade, o preceito busca tutelar apurações efetuadas por órgãos ou entidades públicas, independentemente de sua vinculação direta a supostos atos corruptivos, fomentando a atuação do setor econômico em conformidade com as regras editadas pela Administração Pública, como anota Juliano Heinen:

O inciso V do artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 protege a regular atuação, investigação ou fiscalização efetuadas pelos órgãos de persecução. [...] O mais interessante é que o prejuízo ao exercício destas funções é considerado lesivo quando levado a cabo em qualquer âmbito que não somente no caso de se investigar atos ligados à Lei Anticorrupção. Em resumo, três são os bens jurídicos protegidos: (a) a investigação; (b) a fiscalização; ou (c) a atuação efetuada pelos aparelhos de estado

[...]

E a incidência do tipo irá ocorrer quando houver o prejuízo do exercício dessas funções em qualquer âmbito. Tanto que a parte final do inciso V do artigo 5º apenas exemplifica expressamente alguns casos específicos em

que a conduta vedada pode ser praticada. Assim, podem ser sancionadas condutas deste tipo praticadas inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional – casos mencionados, como dito, em numerus apertos  
(In: *Comentários à Lei Anticorrupção – Lei n. 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 143-144 – destaques meus).

Impõe-se ressaltar, ademais, a ausência de sentido unívoco do que se entende pelo termo *corrupção* – fenômeno deletério e multifacetário decorrente do uso de mecanismos ilícitos para obter proveito de qualquer natureza em prejuízo do Poder Público –, cuja delimitação semântica deve ser extraída de análise sistemática do diploma normativo no qual inserido.

Por isso, enquanto, para o Direito Penal, a ideia de *corrupção* há de ser averiguada à luz da interpretação conjunta dos tipos penais de corrupção passiva e ativa (arts. 317 e 333 do Código Penal), os quais tangenciam a oferta ou a promessa de vantagem a funcionário público para retardar ou praticar atos de ofício, para efeito da Lei n. 12.846/2013, por sua vez, tal ideia detém espectro diverso, pois ligada a toda prática contrária à Administração Pública e que, por isso, viole seu patrimônio material e imaterial, seus princípios próprios, ou, ainda, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Nesse sentido, as lições de Emerson Gabardo:

A doutrina vem se esforçando para estabelecer modelos explicativos acerca do fenômeno da corrupção no mundo e, particularmente, no Brasil. Popularmente, corrupção pode englobar uma série de atos, que podem compreender: ganho ilícito, fraude, falsificação, peculato, suborno, clientelismo, entre outros. Isto posto, torna-se difícil elaborar um conceito único acerca do fenômeno da corrupção. Há uma gradação bastante significativa quando se começa a observar os pequenos desvios do cotidiano (como o descumprimento da fila) até o crime organizado (cujo ato corruptivo é penalizado de forma especial pelos Estados modernos).

[...]

Por sua vez, o Direito pauta-se na observação da realidade no seu entorno (observando a cultura, os costumes e os valores impregnados em um dado momento histórico da sociedade). Deste modo é que são classificadas certas condutas como ilícitos de natureza penal, civil ou administrativa. Tudo depende do contexto geográfico e cronológico em que se insere a questão. Ou, como preferem os historiadores culturais: há uma dependência da esfera de mentalidades.

Nota-se, portanto, que a corrupção é um fenômeno complexo, passível de análise a partir de múltiplas perspectivas. Independente do fato de não existir conceito jurídico acerca do que, efetivamente, consiste a corrupção, parece haver um forte consenso de que ela é um ato portador de grande nocividade.

[...]

Em nível nacional, a recente Lei 12.846/2013 impôs uma série de normas e institutos jurídicos, entre eles a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas. Desta forma, o Poder Público brasileiro está ainda mais habilitado juridicamente para lidar com desvios de conduta das mais diversas ordens. Foram conferidos ao Estado mecanismos administrativos eficazes e céleres para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de

*atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos. (In: A Nova Lei Anticorrupção e a Importância do Compliance para as Empresas que se Relacionam com a Administração Pública. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, pp. 129-147, abr./jun. 2015 – destaques meus).*

Remarque-se, ademais, que a ampla abrangência da Lei n. 12.846/2013 – a possibilitar a aplicação de suas sanções para além dos atos tipicamente qualificados como corruptivos – sempre foi abraçada pela Controladoria-Geral da União, como consta expressamente de seu Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas publicado em 2018, assim exposto:

Assim, os atos lesivos tipificados na Lei nº 12.846/2013 poderiam ser agrupados em quatro categorias: (i) atos lesivos de corrupção em sentido estrito, compostos por aqueles atos tipificados no inciso I; (ii) atos lesivos de instrumentalização da corrupção, compostos por aqueles atos tipificados nos incisos II e III; (iii) atos lesivos de fraude a licitações e contratos públicos, compostos por aqueles atos tipificados nas alíneas do inciso IV; e, por fim, (iv) atos lesivos por obstrução ao controle exercido pelo Poder Público, compostos por aqueles atos tipificados no inciso V.  
(Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44487/5/1\\_Manual\\_de\\_Responsabilizacao\\_Administrativa.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44487/5/1_Manual_de_Responsabilizacao_Administrativa.pdf). Acesso em 6.3.2025 – destaques meus).

Essa orientação foi reforçada, posteriormente, pelas versões mais atuais do Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União, os quais, nas edições de 2020 e 2022, pontuam que “[...] *podem ser sujeitos passivos do ato lesivo todos os órgãos, entidades ou agentes que tenham por obrigação legal a realização de fiscalizações ou investigações, sendo dispensável que atuem exclusivamente no combate à corrupção ou na persecução penal.* Por esse motivo, restará caracterizada infração a este dispositivo caso seja obstruída uma investigação ou fiscalização de um órgão ambiental, da polícia judiciária ou de autarquia responsável pela fiscalização do sistema financeiro, por exemplo” (Disponível em: [https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual\\_de\\_responsabilizacao\\_de\\_entes\\_privados-2022.pdf](https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual_de_responsabilizacao_de_entes_privados-2022.pdf). Acesso em: 6.3.2025 – destaques meus).

Assim, diante da ausência de concepção ontológica de *corrupção*, é inadequado restringir, *a priori*, o alcance da Lei n. 12.846/2013 tomando por parâmetro apropriações conceituais advindas dos influxos internacionais que inspiraram o Congresso Nacional em sua edição, impondo-se, de maneira distinta, compreender o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação tendo em conta o texto positivado, o qual, vale frisar, possui aspecto abrangente voltado à tutela à Administração Pública em face de quaisquer ilícitos praticados por pessoas jurídicas de direito privado e nela previstos.

Analisada a doutrina pertinente, passo a examinar o panorama jurisprudencial.

## V. Panorama jurisprudencial

Em âmbito pretoriano, conquanto inédito, nesta Primeira Seção, o exame da controvérsia sob o prisma do objeto e do âmbito de aplicação da Lei n. 12.846/2013, a Segunda Turma desta Corte já teve a oportunidade de manter decisão mediante a qual condenada pessoa jurídica por criar embaraços à fiscalização tributária por meio de constituição de empresa de fachada (*paper company*), independentemente da constatação fática de ato de corrupção propriamente dito, pois as apurações eram direcionadas a desbaratar suposta sonegação fiscal (cf. REsp n. 1.808.378/RN, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. 22.2.2022, DJe 26.9.2022).

Na ocasião, o voto condutor prolatado pelo Sr. Ministro Herman Benjamin consignou que a “[...] Lei 12.846/2013 foi promulgada para ampliar e fortalecer, no ordenamento brasileiro, os mecanismos de combate administrativo e judicial a comportamentos contra a administração pública”, assim o estipulando mediante a previsão de “[...] três classes de atos de presumida lesividade à Administração Pública, nacional ou estrangeira”, ressaltando-se, ainda, a inadequação da nomenclatura *Lei Anticorrupção*, porquanto “[...] seu campo de aplicação não se circunscreve a apenas atos de corrupção *stricto sensu*”.

O paradigma restou assim ementado:

**ADMINISTRATIVO. LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO). EMPRESA CONSTITUÍDA PARA DIFICULTAR A FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA. ENQUADRAMENTO NO ART. 5º, V, DA LEI 12.846/2013. FATOS MINUDENTEMENTE DESCRITOS NA PETIÇÃO INICIAL. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DE PRECEDENTE DO STJ FIRMADO NO RECURSO ESPECIAL 1.803.585/RN.**

### HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra ESS Empresa de Serviços Salineiros Ltda., imputando-lhe conduta descrita na Lei 12.846/2013 (chamada Lei Anticorrupção, denominação truncada, na medida em que seu campo de aplicação não se circunscreve a apenas atos de corrupção *stricto sensu*), por ter integrado organização criminosa que conseguiu sonegar R\$ 527.869.928,06 (quinhentos e vinte e sete milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, novecentos e vinte e oito reais e seis centavos).

2. O Tribunal de origem manteve a sanção de dissolução compulsória da pessoa jurídica, sob o fundamento de que a recorrente, "como mais uma empresa *paper company* do Grupo Líder, durante toda a sua existência serviu à prática de atos lesivos à Administração Pública, tal como anotado no art. 5º, incisos III e V, da Lei Anticorrupção, haja vista que sua própria existência serviu apenas para dificultar as atividades de investigação e fiscalização tributária da Receita Federal do Brasil, fazendo uso de interpostas pessoas - laranjas" (fl. 359, e-STJ).

### AUSÊNCIA DE OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC

3. Não se configura a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil /2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

APLICAÇÃO DE ENTENDIMENTO FIRMADO EM PRECEDENTE DA  
SEGUNDA TURMA

[...]

6. Em boa hora a Lei 12.846/2013 foi promulgada para ampliar e fortalecer, no ordenamento brasileiro, os mecanismos de combate administrativo e judicial a comportamentos "contra a administração pública", fazendo-o sob um duplo regime de responsabilidade objetiva (para a pessoa jurídica) e responsabilidade subjetiva (culpa, para a pessoa física), consoante os arts. 1º, 2º e 3º, § 2º. Nela, a responsabilização se realiza no âmbito administrativo (art. 6 e segs.) e no âmbito judicial (art. 18 e segs), sem prejuízo de medidas adicionais fixadas em outras esferas e regimes jurídicos aplicáveis. São estipuladas três classes de atos de presumida lesividade à Administração Pública, nacional ou estrangeira. Os atentatórios, primeiro, contra o patrimônio público material e imaterial, nacional ou estrangeiro; segundo, contra os princípios da administração pública; e, terceiro, contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º).

7. Acrescentou ainda a Segunda Turma: "A previsão do art. 5º, V, da Lei 12.846/2013, que caracteriza como ato atentatório contra o patrimônio público nacional a conduta consistente em 'dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos', abrange a constituição das chamadas 'empresas de fachada' com o fim de frustrar a fiscalização tributária."

[...]

CONCLUSÃO

13. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(REsp n. 1.808.378/RN, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, j. 22.2.2022, DJe 26.9.2022 – destaques meus).

Tal entendimento reforça a compreensão de que a Lei n. 12.846/2013 é aplicável a quaisquer atos contra a Administração Pública, independentemente da constatação empírica de conduta capitulada como ato de corrupção em sentido estrito, orientação extensiva ao tipo plasmado em seu art. 5º, V, porquanto destinado a estimular mecanismos de *compliance* mediante adesão do setor privado à cultura de integridade e de conformidade às normas administrativas, inclusive sob a ótica da colaboração com investigações ou apurações conduzidas pelo Poder Público.

De outra parte, anote-se que a Primeira Turma desta Corte assentou não haver *bis in idem* na aplicação conjunta das sanções previstas nas Lei n. 8.429/1992 e 12.846/2013 – diretriz igualmente aplicável a violações a diplomas normativos diversos –, cuja constatação pressupõe a efetiva e concreta sobreposição de penalidades pelos mesmos fatos, não sendo possível aferir tal circunstância de maneira meramente abstrata, consoante acórdão assim ementado:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.**

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero

*descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.*

2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do non bis in idem.

3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.

4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação.

5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

6. Recurso Especial desprovido.

(REsp n. 2.107.398/RJ, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, j. 18.2.2025, DJEN de 24.2.2025 – destaques meus)

Essa linha exegética está afinada à jurisprudência de ambas as Turmas integrantes desta Primeira Seção no sentido de rechaçar a existência de *bis in idem* pela mera coexistência de ações judiciais de ressarcimento ao erário e de decisões prolatadas pelo Tribunais de Contas impondo a devolução de valores aos cofres públicos, devendo eventual duplicidade sancionatória, ao revés, ser avaliada à vista de cada caso concreto (cf. AgInt no REsp n. 1.620.286/DF, de minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, j. 23.2.2021, DJe 1º.3.2021; e REsp n. 1.552.568/BA, Relator Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, j. 21.3.2019, DJe 4.4.2019).

Anotado o panorama jurisprudencial, passo ao exame do caso concreto.

## **VI. Exame do caso concreto**

No caso, após o rompimento da denominada Barragem I (“B1”), situada no Complexo do Córrego do Feijão em Brumadinho/MG – evento trágico ocorrido em 25.1.2019 e que, a par de vitimar mais de 200 (duzentas) pessoas, causou nefastos danos ambientais impassíveis de integral recuperação –, a Controladoria-Geral da União instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) n. 00190.104883/2020-98 para apurar a responsabilidade da **VALE S.A.**, ora Impetrante, pela suposta prática dos ilícitos descritos nos arts. 5º, III e V, da Lei n. 12.846/2013 (fls. 2.828/2.883e).

Em 20.10.2020, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) indiciou a **VALE S.A.** por dificultar a atividade de fiscalização da Agência Nacional de Mineração (ANM) e por utilizar-se de pessoas jurídicas interpostas para dissimular seus reais interesses.

Consoante o Termo de Indiciação (fls. 3.168/3.190e), durante os anos de 2017 e 2018, a Impetrante inseriu informações enganosas e incompletas no Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM) a respeito da segurança e de fatos relevantes relacionados à Barragem I (“B1”), valendo-se, inclusive, das pessoas jurídicas *TUV SUD Holding* e *TUV SUD Brasil* para ocultar sua participação nos eventos, corroendo a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB).

No Relatório Final (fls. 8.326/8.342e), não obstante afastada a imputação alusiva ao art. 5º, III, da Lei n. 12.846/2013, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) concluiu ter a **VALE S.A.** inserido informações inverídicas e incompletas no Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM), embaraçando a fiscalização exercida pela Agência Nacional de Mineração (ANM), notadamente em razão das seguintes constatações:

- i) a despeito de quantificar o Fator de Segurança (FS) em 1,09, a Impetrante emitiu Declaração de Condição de Estabilidade (DCE) positiva a respeito da Barragem I (“B1”), quando as melhores práticas recomendavam o grau mínimo entre 1,1 e 1,6, omitindo-se, ainda, de corrigir a fraude nos meses subsequentes;
- ii) deixou de comunicar às autoridades públicas fato relevante relativo à Barragem I (“B1”), porquanto absteve-se de noticiar incidente ocorrido em 11.6.2018 na instalação de Drenos Horizontais Profundos (DHP), o qual foi internamente reputado grave pela própria Impetrante e, por isso, deveria ser levado ao conhecimento do Poder Público.

Em seguida, foram elaborados a Nota Técnica n. 328/2022/COREP (fls. 8.461/8.472e) e o Parecer n. 246/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (fls. 8.479/8.494e) corroborando as conclusões fáticas encontradas no Relatório Final e sugerindo a imposição de multa no importe de R\$ 86.282.265,68 (oitenta e seis milhões, duzentos e oitenta e dois mil, duzentos e sessenta e cinco reais e sessenta e oito centavos), manifestações que foram acolhidos pelo Sr. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União mediante decisão datada de 12.8.2022 (fl. 8.496e), ulteriormente mantida quando da rejeição do Pedido de Reconsideração (fl. 8.632e).

Nesse contexto – e tendo em conta os limites cognitivos da presente ação mandamental por meio da qual a Impetrante, confessadamente, busca reconhecer, “[...] apenas e tão somente, a ilegalidade do seu enquadramento na Lei Anticorrupção, porque de corrupção não se trata, já que nem mesmo a autoridade coatora assim os qualificou” (fl. 11e) –, de rigor a denegação da segurança.

Com efeito, tendo a Autoridade Coatora concluído que a **VALE S.A.** inseriu informações desconexas da realidade no Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM), dificultando a ação fiscalizatória da Agência Nacional de Mineração (ANM), tal conduta amolda-se, à inteireza, ao tipo infracional previsto no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, segundo o qual constitui ato lesivo à Administração

Pública “[...] dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação”.

Registre-se, sobre o tema, que a Lei n. 12.334/2010, a qual instituiu a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB), com fundamento nos princípios da precaução e da prevenção, tem por objetivos garantir a observância de padrões de segurança de barragens de maneira a fomentar a prevenção e a reduzir a possibilidade de acidentes ou desastres (art. 3º, I), promover o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens (art. 3º, III), e, ainda, criar condições para que se amplie o universo de controle de barragens, com base na fiscalização, na orientação e na correção das ações de segurança (art. 3º, IV), impondo ao Poder Público, aos empreendedores e à sociedade civil o dever de atuar preventivamente para evitar a eclosão de danos decorrentes de atividades de risco.

Em âmbito federal, o papel fiscalizatório incumbe a diversas entidades, entre elas a Agência Nacional de Mineração (ANM), a qual, com fundamento no dever de acompanhamento das atividades minerárias cristalizado nos arts. 5º, III, da Lei n. 12.334/2010; e 2º, XI, XV e XXII, da Lei n. 13.575/2017, impôs aos titulares dos respectivos direitos de lavra a prestação compulsória de informações sobre a segurança, a estabilidade e os riscos de seus empreendimentos por meio do Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração (SIGBM), atualmente regulado pela Resolução ANM n. 95/2022.

Assim, ao prestar informações inadequadas ao Poder Público e omitir-se no dever de noticiar fatos relevantes sobre a denominada Barragem I (“B1”), a **VALE S.A.** dificultou a ação fiscalizatória preventiva da Agência Nacional de Mineração (ANM), embarçando a atuação da autarquia que, privada de dados essenciais ao exercício de sua relevante função, foi impedida de atuar no sentido de evitar o nefasto acidente ocorrido em 25.1.2019 – que, repise-se, vitimou mais de 200 (duzentas) pessoas e ocasionou deletérios danos ao meio ambiente –, ou, quando menos, de minimizar as graves consequências dele decorrentes.

Outrossim, como assinalado, para efeito de caracterização da conduta infrativa descrita no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, *é desnecessário que esteja sob investigação a prática de corrupção em sentido estrito, porquanto o preceito tem por escopo fomentar o cumprimento das regras administrativas por pessoas jurídicas de direito privado, de modo a garantir que as apurações conduzidas pela Administração Pública sejam pautadas por informações claras e sem interferências de qualquer natureza.*

Essa diretriz, ao contrário do que pretende fazer valer a Impetrante, já era adotada no âmbito da Controladoria-Geral da União ao menos desde a publicação, em 2018, de seu Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas, o qual estabelecia que a Lei n. 12.846/2013 tipificava, a par de atos categorizados como corrupção em sentido estrito ou sua instrumentalização, fraudes em licitações e contratos administrativos e quaisquer obstrução ao controle exercido pelo Poder

Público mediante ações fiscalizatórias, entendimento ulteriormente reforçado no atual Manual de Responsabilização de Entes Privados divulgado nas versões de 2020 e 2022, ao estatuir serem “[...] sujeitos passivos do ato lesivo todos os órgãos, entidades ou agentes que tenham por obrigação legal a realização de fiscalizações ou investigações, sendo dispensável que atuem exclusivamente no combate à corrupção ou na persecução penal (Disponível em: [https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual\\_de\\_responsabilizacao\\_de\\_entes\\_privados-2022.pdf](https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual_de_responsabilizacao_de_entes_privados-2022.pdf). Acesso em: 6.3.2025).

Entendimento diverso, aliás, teria o condão de, *sem amparo normativo*, apequenar o objeto e o âmbito de aplicação da Lei n. 12.846/2013, restringindo seu alcance a número reduzido de atos contrários à Administração Pública, orientação que estimularia pessoas jurídicas de direito privado a atuar em desconformidade com padrões ético-normativos exigidos pelo sistema jurídico, contrariando o escopo da cultura de *compliance* estimulada por tal diploma normativo.

Essa linha exegética culminaria por tornar infensas à Lei n. 12.846/2013 condutas que, atentando claramente contra o patrimônio material ou imaterial do Poder Público, resultam em danos de elevada gravidade, a exemplo da apresentação de dados falsos às autoridades sanitárias sobre a qualidade de produtos farmacêuticos, a respeito da segurança do sistema de aviação ou, ainda, quanto à hígidez de barragens de mineração, obstaculizando as relevantes atividades fiscalizatórias exercidas, respectivamente, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

O desenvolvimento de atividades econômicas de elevado risco caminha ao lado do legítimo exercício do poder fiscalizatório do Estado, impondo-se à Administração Pública, de um lado, a criação de mecanismos voltados a aferir a qualidade e a segurança dos serviços desempenhados, e ao setor econômico, por sua vez, o dever de colaborar com as ações estatais mediante cumprimento integral das ordens administrativas.

Minar a imanente conexão entre o livre exercício de atividades econômicas reguladas e o dever de *compliance* imposto ao setor privado, assim o fazendo mediante interpretação reducionista do alcance da Lei n. 12.846/2013, obsta o Poder Público de agir preventivamente no sentido de evitar riscos à coletividade, linha hermenêutica cuja implementação pode contribuir para a eclosão de acidentes de elevada gravidade, com imensuráveis danos socioeconômicos.

Por fim, não obstante a Impetrante indique suposta existência de *bis in idem* se interpretada a Lei n. 12.846/2013 para abranger quaisquer atos contrários à Administração Pública nela tipificados, independentemente de ato de corrupção em sentido estrito, *não houve apontamento concreto de imposição de outra sanção administrativa decorrente dos mesmos fatos apurados no Processo Administrativo de*

*Responsabilização (PAR) n. 00190.104883/2020-98* – única circunstância que viabilizaria eventual aferição de dupla punição por idêntico cenário fático –, sendo meramente conjectural e hipotética a tese suscitada na petição inicial.

Dessarte, diante da irrefutável constatação de informações inverídicas prestadas pela **VALE S.A.** à Agência Nacional de Mineração (ANM) e ausente pretensão no sentido de controverter os fatos apurados na via administrativa, revela-se inviável afastar a incursão da conduta da Impetrante no ilícito descrito no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013, sendo de rigor, em consequência, a improcedência do pedido.

Posto isto, **DENEGO A SEGURANÇA.**

Custas pela Impetrante.

Indevidos honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e da Súmula n. 105/STJ.

**É o voto.**

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2023/0323695-6

PROCESSO ELETRÔNICO

MS 29.690 / DF

Números Origem: 00190104883202098 190104883202098

PAUTA: 03/04/2025

JULGADO: 03/04/2025

**Relatora**

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

**AUTUAÇÃO**

IMPETRANTE : VALE S.A  
ADVOGADOS : ALDE DA COSTA SANTOS JÚNIOR - DF007447  
JORGE DE CAMPOS CARNEIRO HAGE - DF015032  
DAVID MARQUES MUNIZ RECHULSKI - SP106067  
MARCELO DE MOURA SOUZA - DF012529  
RICARDO KUPPER PAGÉS - SP266986  
ADRISE LAGE DE MENDONÇA - DF046801  
VALESKA LOURENCAO PINTO E OUTRO(S) - SP300718  
ESTÉFANI ANSELMO MARZAGÃO - SP391927  
JORGE HAGE SOBRINHO - DF047376  
IMPETRADO : MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Assistiu ao julgamento a Dra. LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA, pela parte INTERES.:  
UNIÃO.

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na  
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do  
voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela,  
Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio  
Bellizze e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

C5422124921215<:11641@ 2023/0323695-6 - MS 29690