

RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 40.328 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
RECTE.(S)	: VALE S.A.
ADV.(A/S)	: ALDE DA COSTA SANTOS JUNIOR
ADV.(A/S)	: JORGE DE CAMPOS CARNEIRO HAGE
ADV.(A/S)	: DAVID MARQUES MUNIZ RECHULSKI
ADV.(A/S)	: ADRISE LAGE DE MENDONCA
ADV.(A/S)	: JORGE HAGE SOBRINHO
ADV.(A/S)	: MARCELO DE MOURA SOUZA
RECDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S)	: MINISTRO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): O recurso ordinário em mandado de segurança, protocolado por advogados constituídos, foi interposto no prazo legal. Conheço do recurso.

1. Dos fatos

No caso em exame, após o rompimento da denominada Barragem I (“B1”), situada no Complexo do Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, ocorrido em 25.1.2019, trágico evento que vitimou mais de 200 pessoas e causou severos danos ambientais de natureza irreversível, a Controladoria-Geral da União instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) n. 00190.104883/2020-98, com o objetivo de apurar a responsabilidade da Vale S.A., ora recorrente, pela suposta prática dos ilícitos previstos nos incisos III e V do art. 5º da Lei n. 12.846/2013.

Em 20.10.2020, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) deliberou pelo indiciamento da Vale S.A.,

“por supostamente dificultar a atividade de fiscalização da Agência Nacional de Mineração (ANM) e utilizar-se das interpostas pessoas jurídicas TUV SUD AG (TUV SUD Holding), VAT nº DE 129484275, e TUV SUD Brasil Engenharia e Consultoria LTDA (TUV SUD Brasil), CNPJ nº 58.416.389/0001-30, para ocultar ou dissimular seus reais interesses, incidindo nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incs. V e III, da Lei nº 12.846/2013” (eDoc 9).

No relatório final, embora tenha sido afastada a imputação referente ao art. 5º, III, da Lei n. 12.846/2013, a Comissão concluiu que a Vale S.A. inseriu informações falsas e incompletas no Sistema Integrado de Gerenciamento de Barragens de Mineração (SIGBM, o que levou a prejudicar a atuação fiscalizatória da Agência Nacional de Mineração (ANM). Essa conclusão apoiou-se, especialmente, nas seguintes constatações: (i) embora tenha registrado o Fator de Segurança (FS) em 1,09, a empresa emitiu Declaração de Condição de Estabilidade (DCE) positiva para a Barragem I (“B1”), contrariando as melhores práticas, que recomendavam valores iguais ou superiores a 1,1, e não corrigiu a irregularidade nos meses subsequentes; e (ii) deixou de comunicar às autoridades competentes incidente grave ocorrido em 11.6.2018, relacionado à instalação de Drenos Horizontais Profundos (DHP), classificado internamente como relevante (eDoc 22, p. 1-19).

A Coordenadoria-Geral de Matéria de Controle e Sanção, por meio do Parecer n. 00246/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 7.8.2022, sugeriu ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União “a aplicação da penalidade de multa, no valor 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) e Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória – PEDC, pelo prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013” (eDoc 22, p. 20-35). O parecer foi aprovado em 8.8.2022, mediante o Despacho n. 00428/2022/CONJUR-CGU/AGU (eDoc

22, p. 36).

Na sequência, com a Decisão n. 178, de 12.8.2022, o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, adotando como fundamento o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, bem como o Parecer n. 00246/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 00428/2022/CONJUR-CGU/AGU, aplicou à Vale S.A. “a penalidade de multa, no valor 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) e Publicação Extraordinária da Decisão Condenatória, pelo prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013” (eDoc 22, p. 38).

A Vale S. A. apresentou pedido de reconsideração, cujo indeferimento foi proposto no Parecer n. 00404/2022/CONJUR-CGU/AGU (eDoc 22, p. 41-48), aprovado pelo Despacho n. 00794/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU (eDoc 22, p. 49).

Posteriormente, a empresa protocolou nova petição, com o objetivo de sanar a alegada omissão. A Consultoria Jurídica da CGU, ao examinar a matéria no Parecer n. 00026/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, assim concluiu (eDoc 22, p. 50-63):

[...]

III – CONCLUSÃO 81. Por todo o exposto, tendo em vista que não foram trazidos fatos novos nem provas em sentido diverso àquelas que embasaram a condenação, mantém-se as razões e fundamentos constantes no Parecer nº 00246/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 07 de agosto de 2022 (SEI – Pasta XXIII/ Documento 2469280), bem como no Parecer nº 00404/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, (SEI – Pasta XXIV/

Documento 2621867) ao qual o presente parecer se integra com mais fundamentos e analisando memórias da empresa, porém, opinando-se pelo conhecimento e o indeferimento do Pedido de Reconsideração formulado pela empresa VALE S.A., CNPJ nº 33.592.510/0001-54, com a ressalva de que se reconhece a possibilidade de eventual compensação da pena administrativa de multa pecuniária aqui aplicada com outras penas administrativas de mesma natureza que eventualmente venham a ser aplicadas à empresa no âmbito administrativo (jamais no penal ou cível).

O referido parecer foi aprovado pela Consultoria Jurídica da CGU, por meio do Despacho de Aprovação n. 00126/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU (eDoc 22, p. 64). Na sequência, a Decisão n. 189 adotou integralmente, como fundamento, os Pareceres n. 00404/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU e 00026/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovados pelo mencionado despacho, para conhecer do pedido de reconsideração formulado pela Vale S.A e, no mérito, indeferi-lo (eDoc 22, p. 68).

Inconformada, a Vale S.A. impetrou mandado de segurança perante o Superior Tribunal de Justiça, visando à invalidação da decisão que indeferiu o pedido de reconsideração no PAR n. 00190.104883/2020-98 e que manteve, por consequência, a multa aplicada com fundamento no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013 (eDoc 3).

A Primeira Seção daquela Corte denegou a segurança pleiteada (eDoc 84 e 85) pelos seguintes fundamentos: (i) a constatação de ilícito pela CGU, inserção de informações falsas e incompletas no SIGBM, relativas à Barragem I (B1), em Brumadinho/MG, o que dificultou a fiscalização da Agência Nacional de Mineração; (ii) o enquadramento da empresa no tipo descrito no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013; (iii) o afastamento da tese da impetrante de que a lei se limitaria a atos de

corrupção em sentido estrito, reconhecendo-se que o dispositivo também alcança condutas de embaraço à fiscalização; (iv) a tempestividade do mandado de segurança, em razão do efeito suspensivo conferido ao pedido de reconsideração pelo art. 15 do Decreto n. 11.129/2022; e (v) limites cognitivos do mandado de segurança.

Contra esse pronunciamento, a Vale S.A. interpôs o presente recurso ordinário em mandado de segurança.

2. Preliminar de não conhecimento do recurso

A União postula, inicialmente, o não conhecimento do recurso, por ausência de impugnação aos fundamentos do acórdão recorrido e da incidência do enunciado n. 182 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça.

No entanto, observo que a recorrente impugnou todos os fundamentos do acórdão recorrido, mediante a alegação, em síntese, de ausência de corrupção em sentido estrito e inadequado enquadramento no art. 5º, V, da Lei n. 12.846/2013.

Deixo de acolher a preliminar.

3. Do mérito

3.1 Da Lei n. 12.846/2013

Nas últimas décadas, a globalização intensificou fluxos econômicos e aproximou mercados, tornando mais visíveis as fragilidades institucionais dos países diante de práticas de corrupção. Essa interdependência crescente evidenciou a necessidade de mecanismos mais firmes de integridade pública e empresarial, capazes de dar

respostas rápidas e eficazes a problemas que há muito ultrapassaram as fronteiras nacionais. A corrupção, antes vista como um fenômeno restrito ao âmbito doméstico, passou a ser compreendida como um obstáculo global ao desenvolvimento econômico, à concorrência justa e à estabilidade institucional.

Nesse ambiente internacional cada vez mais regulado, países passaram a adotar legislações próprias voltadas ao combate à corrupção transnacional, inaugurando um movimento normativo que viria a pressionar também o Brasil a modernizar o seu arcabouço jurídico.

Nesse cenário surgiram normas de referência, como o *Foreign Corrupt Practices Act*, nos Estados Unidos, ainda em 1977, e o *Bribery Act*, no Reino Unido, em 2010, considerado por muitos o diploma anticorrupção mais rigoroso do mundo. Paralelamente, convenções multilaterais passaram a exigir dos Estados aderentes uma postura mais ativa.

O Brasil incorporou três grandes tratados: a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto n. 4.410/2002), a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais (Decreto n. 3.678/2000) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto n. 5.687/2006). Esses compromissos internacionais introduziram no ordenamento temas como responsabilização de pessoas jurídicas, recuperação de ativos, cooperação internacional, transparência administrativa e prevenção da lavagem de dinheiro, elevando as obrigações no enfrentamento ao problema¹.

¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; JALIL, Mauricio Schaun; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). *Lei anticorrupção: comentários à Lei n. 12.846/2013 e temas correlatos*. 1. ed. Barueri, SP: Manole, p. 6-7, 2025.

É verdade que, muito antes de 2013, o Brasil já possuía mecanismos jurídicos voltados ao combate à corrupção, como o Código Penal, a Lei de Improbidade, as ações populares e civis públicas, as normas de conduta de servidores, a legislação de licitações, a própria Lei da Ficha Limpa, entre outros. Todavia, todos esses instrumentos apresentavam uma limitação estrutural relevante: recaíam quase exclusivamente sobre a responsabilização das pessoas físicas envolvidas. Faltava-nos um regime que alcançasse diretamente as empresas beneficiárias dos esquemas ilícitos, responsáveis por oferecer vantagens indevidas, fraudar licitações ou manipular contratações públicas. Aos poucos, tornou-se evidente que punir apenas agentes públicos e prepostos era insuficiente para desmontar redes de corrupção que, em última instância, também envolviam interesses empresariais.

Enquanto o mundo caminhava para responsabilizar corporações, o Brasil permanecia com um vácuo normativo. As dificuldades técnico-jurídicas para sancionar empresas eram inúmeras, e o país começava a ser pressionado internacionalmente por não cumprir adequadamente as obrigações assumidas nos tratados. Ao mesmo tempo, internamente, acumulavam-se escândalos que abalavam a confiança da população. A corrupção tornara-se quase uma presença cotidiana, manifestando-se desde as grandes negociações envolvendo autoridades proeminentes, empreiteiras e estatais, até os pequenos ilícitos do dia a dia, como subornos e propinas a fiscais.

Esse contexto histórico, político e social alcançou um ponto de ruptura em 2013. As manifestações ocorridas em junho daquele ano, que levaram milhões de pessoas às ruas em todo o país, evidenciaram o cansaço da sociedade diante da falta de respostas do Estado frente a denúncias que se repetiam havia décadas – de Brasília à Petrobras, do mensalão a irregularidades em megaeventos esportivos. A pressão popular, somada ao cenário de vigilância internacional e à sucessão de

escândalos revelados pela imprensa, por órgãos de controle e por autoridades estrangeiras, tornou inadiável a criação de um instrumento eficaz para responsabilizar empresas por atos lesivos contra a Administração Pública.

É nesse contexto que surge a Lei n. 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, Lei da Empresa Limpa ou Lei da Probidade Empresarial. O diploma representou uma inflexão importante na política de combate à corrupção no país ao trazer, pela primeira vez, a responsabilização objetiva da pessoa jurídica em âmbitos administrativo e civil, independentemente da comprovação de dolo ou culpa dos seus dirigentes. O legislador foi explícito: buscava-se alterar práticas empresariais, incentivar a adoção de programas de integridade (*compliance*) e mecanismos internos de controle e, sobretudo, desestimular o uso da corrupção como estratégia de mercado ou como atalho para superar burocracias e barreiras regulatórias.

A lei preencheu lacunas antes não cobertas pela legislação de improbidade ou de licitações e permitiu atingir empresas de forma mais direta, com sanções que vão desde multas expressivas até a dissolução compulsória. O diploma incorporou, ainda, mecanismos negociais, como o acordo de leniência, inspirado em experiências de combate a cartéis e voltado a acelerar investigações e responsabilizações.

Em meio aos desdobramentos da Operação Lava Jato e às graves denúncias envolvendo a Petrobras, 2 anos após a edição da mencionada lei, foi editado o Decreto n. 8.420/2015, regulamentando a norma em ritmo acelerado, numa tentativa de dar respostas à sociedade. Seu conteúdo foi criticado pela falta de precisão técnica, mas marcou o início da aplicação efetiva da Lei Anticorrupção. Em 2022, uma nova regulamentação (Decreto n. 11.129) substituiu o decreto anterior, ajustando conceitos, procedimentos e instrumentos sancionadores.

Assim, a Lei n. 12.846/2013 não surgiu isoladamente; é fruto da conjugação entre pressões internacionais, de movimentos normativos de alcance global, da evolução histórica do combate à corrupção no Brasil e, sobretudo, de um momento de forte clamor social. Representa a percepção de que enfrentar a corrupção exige responsabilizar não apenas quem recebe vantagens indevidas, mas também quem as oferece, financia, estrutura ou delas se beneficia. Em última análise, a lei busca transformar uma cultura, modificando incentivos, exigindo transparência e impondo às empresas um papel ativo na prevenção e no combate a práticas ilícitas².

3.2 O alcance da Lei n. 12.846/2013

Inicialmente, observo haver divergência doutrinária sobre o alcance da Lei n. 12.846/2013. É possível identificar posições que defendem sua aplicação restrita a atos de corrupção, outras que sustentam abrangência maior e também interpretações que silenciam sobre os limites objetivos do diploma.

No entanto, a análise histórica, estrutural e finalística da lei revela que o legislador concebeu o regime como instrumento direcionado exclusivamente ao enfrentamento da corrupção praticada por pessoas jurídicas³.

A gênese do diploma não deixa dúvidas. A iniciativa legislativa nasceu de um cenário nacional e internacional marcado pelo

²Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=735505&filename=Tramitacao-PL%206826/2010

³Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1084183&filename=Avulso%20PL%206826/2010. Acesso em 30.11.2025.

reconhecimento de que o Brasil não possuía mecanismos eficazes para responsabilizar empresas envolvidas em suborno, fraude, manipulação de contratos públicos ou outros comportamentos capazes de distorcer a função administrativa em benefício privado.

Organismos internacionais apontavam a ausência de um modelo de responsabilização objetiva para atos de corrupção, sobretudo em sua dimensão transnacional. Era essa a lacuna a ser preenchida, e não a ausência de um regramento amplo para ilícitos administrativos genéricos.

A finalidade da lei é igualmente clara. O objetivo do legislador foi criar barreiras efetivas à corrupção empresarial, rompendo o ciclo em que esquemas de favorecimento indevido operavam com baixa possibilidade de punição. A lei foi pensada como instrumento de integridade, capaz de prevenir a oferta de vantagens ilícitas, coibir arranjos fraudulentos em licitações, desencorajar a captura de agentes públicos e responsabilizar empresas que se beneficiam de condutas corruptoras. Não se trata, portanto, de um código sancionador geral para relações entre o setor privado e o Estado, mas de um diploma especializado.

Os atos lesivos à Administração Pública tipificados como ilícitos pela Lei n. 12.846/2013 constam do art. 5º, nos seguinte moldes:

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.

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, **para os fins desta Lei**, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais

A leitura atenta da transcrição reforça, de forma explícita, a compreensão sobre o caráter finalístico da Lei n. 12.846/2013, qual seja, o de punir atos de corrupção.

O *caput* afirma que constituem atos lesivos, “para os fins desta Lei”, aqueles praticados por pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público, contra princípios da Administração Pública ou contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A expressão “para os fins desta Lei” não é acidental. Ela funciona como verdadeiro filtro interpretativo: indica que o rol subsequente deve ser compreendido à luz da finalidade específica do diploma, que é a repressão a práticas corruptivas e às condutas instrumentalmente voltadas à sua ocultação, proteção ou viabilização.

Assim, os incisos I a V do art. 5º da Lei n. 12.846/2013 não

configuram enumeração aberta de infrações administrativas, mas conjunto de comportamentos que se relacionam materialmente com o fenômeno da corrupção, seja em sua forma direta, como a promessa ou oferta de vantagem indevida, seja em suas manifestações estruturais, como a fraude licitatória, a manipulação de contratos, o uso de interpostas pessoas ou a criação de obstáculos destinados a resguardar esquemas corruptos.

A expressão utilizada pelo legislador, portanto, delimita o alcance do tipo e impede que ele seja dissociado do propósito que justificou a criação da lei.

A interpretação do art. 5º deve refletir essa estrutura. As condutas ali previstas (oferecimento de vantagens indevidas, financiamento de práticas ilícitas, uso de interpostas pessoas para mascarar interesses, manipulação fraudulenta de certames ou contratos, criação de obstáculos artificiais à fiscalização) compõem um mesmo fenômeno: o conjunto de práticas que alimentam, sustentam ou protegem esquemas de corrupção. Mesmo aquelas figuras que, à primeira vista, parecem mais amplas, como dificultar investigação ou fiscalização, revelam-se vias de ocultação e blindagem de condutas corruptoras, jamais instrumentos para punir simples descumprimentos administrativos.

Se a lei fosse interpretada como um mecanismo aberto, disponível para sancionar qualquer irregularidade empresarial, a lógica interna do diploma se romperia. A responsabilização objetiva, excepcional no ordenamento, perderia seu fundamento; o regime sancionatório se tornaria imprevisível; e a própria coerência do sistema seria comprometida. A lei foi estruturada com base na necessidade de combater um problema específico, a corrupção empresarial dirigida contra a Administração Pública, e suas categorias normativas só fazem sentido dentro dessa moldura.

A ampliação indevida do seu alcance também violaria a legalidade estrita, princípio indispensável em qualquer atuação sancionadora do Estado.

Transformar o art. 5º em uma cláusula de punição genérica permitiria enquadrar como “ato lesivo” condutas que nada têm de corruptivas, distorcendo a razão de existir da própria lei. Isso não apenas criaria insegurança, mas produziria resultados incompatíveis com o modelo constitucional de responsabilização e com a função especial que o legislador confiou ao diploma.

A leitura da obra de Rafael Rodrigues Soré⁴, por exemplo, permite concluir que o autor parte do pressuposto de que a Lei n. 12.846/2013 é voltada ao enfrentamento de atos de corrupção, especialmente na esfera empresarial. Em toda a sua análise, o autor situa a norma no contexto do combate à corrupção, descrevendo-a como resposta necessária ao papel do agente econômico na oferta da vantagem indevida e como instrumento alinhado às convenções internacionais que tratam do suborno e da integridade pública.

A preocupação central do autor consiste em compreender a corrupção como fenômeno estrutural e, a partir dessa premissa, fundamentar a necessidade de mecanismos modernos de responsabilização da empresa corruptora. Nessa linha, ao examinar a Lei n. 12.846, Rafael Rodrigues Soré não a caracteriza como um amplo catálogo de ilícitos administrativos, mas como instrumento normativo especificamente vocacionado à prevenção e à repressão de práticas corruptivas, com ênfase na atuação da pessoa jurídica.

⁴ Disponível em: SORÉ, Raphael Rodrigues. *A Lei Anticorrupção Em Contexto*. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, p. 19-65, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3886>. Acesso em: 30 nov. 2025.

A abordagem teleológica adotada pelo autor evidencia que a Lei n. 12.846/2013 somente se comprehende a partir de sua finalidade anticorrupção. Em outros termos, para o autor, o diploma nasce e se estrutura como verdadeira lei anticorrupção, voltada ao tratamento dos atos que integram esse fenômeno, e não como um repositório genérico de infrações administrativas imputáveis à pessoa jurídica.

Nessa perspectiva, a análise histórica, teleológica e sistemática da Lei n. 12.846/2013, aliada aos fundamentos amplamente demonstrados pela impetrante, conduz à conclusão inequívoca de que o diploma ostenta natureza estritamente anticorrupção.

Primeiro, porque foi editado para dar cumprimento a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente em convenções direcionadas ao combate ao suborno transnacional, e não para funcionar como um “código geral de ilícitos administrativos” contra a Administração Pública. Essa moldura normativa, inclusive, foi expressamente reconhecida em pareceres acostados ao Processo Administrativo de Responsabilização, que sublinham a necessidade de interpretação restritiva, própria do direito sancionador.

Segundo, porque o art. 5º contém rol taxativo de condutas, introduzido pela expressão “assim definidos”, o que impede qualquer leitura ampliativa ou dissociada da finalidade anticorrupção do diploma. O inciso V, em particular, não alcança qualquer obstáculo genérico à atuação estatal, limitando-se aos atos que, mediante corrupção de agente público, rompem o padrão normativo da Administração.

Terceiro, porque a lei institui regime de responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, de caráter excepcional no ordenamento jurídico, o que obsta sua ampliação para condutas que não guardem vínculo material

com práticas corruptivas, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo substantivo.

Por fim, a própria Controladoria-Geral da União, em versões anteriores do Manual da Lei Anticorrupção (2018), reconhecia que a lei se dirigia exclusivamente a atos de corrupção⁵. O referido manual parte do pressuposto de que a finalidade e o campo de incidência da Lei n. 12.846/2013 restringem-se a tais práticas, inexistindo, em suas seções introdutórias, qualquer indicação de que a norma pudesse abranger “qualquer ilícito administrativo”.

Ocorre que, em 2022, a Controladoria-Geral da União alterou substancialmente seu entendimento acerca do alcance dos atos descritos no art. 5º da Lei Anticorrupção, passando a aplicá-la a atos administrativos ilegítimos, ainda que sem qualquer elemento de corrupção, em claro agravamento da situação jurídica das empresas. Ademais, esse novo posicionamento foi aplicado a fatos ocorridos sob a vigência do Manual de 2018, circunstância que não se mostra juridicamente admissível.

A introdução do novo manual ampliou artificialmente o fundamento da Lei Anticorrupção, passando a tratá-la como integrante de um suposto “microssistema de integridade”, e não mais como diploma anticorrupção em sentido estrito. Mais relevante ainda, os chamados “atos lesivos” passaram a ser apresentados não apenas como práticas corruptivas, mas como quaisquer condutas tipificadas no art. 5º.

Diante desse quadro, entendo que a Lei n. 12.846/2013 deve ser aplicada exclusivamente a atos de corrupção, seja em sua forma clássica,

⁵Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44503/5/1_Manual_Pratico_responsabilizacao.pdf . Acesso em 30.11.2025.

seja nas condutas diretamente vinculadas à sua prática, ocultação ou manutenção. Fora desse núcleo, o ordenamento jurídico já dispõe de instrumentos adequados para a repressão de irregularidades administrativas em geral, sendo indevida a expansão artificial do alcance da Lei Anticorrupção.

3.3 Do caso concreto

Como já destacado no PAR n. 00190.104883/2020-98, a Controladoria-Geral da União inicialmente imputou à Vale S.A. a prática das condutas previstas nos incisos III e V do art. 5º da Lei n. 12.846/2013.

Ocorre que, conforme consignado no próprio Relatório Final, após afastar o enquadramento no inciso III do art. 5º da Lei n. 12.846/2013, a Comissão Processante propôs a responsabilização da Vale exclusivamente com fundamento no inciso V do mesmo dispositivo, isto é, por suposta obstrução à atividade de fiscalização estatal.

Segundo a CPAR, a responsabilização decorreria do fato de a empresa ter dificultado a atuação da Agência Nacional de Mineração (ANM) ao encaminhar informações fraudulentas e omitir fatos relevantes no Sistema Integrado de Gerenciamento de Barragens de Mineração (SIGBM), notadamente: (i) a emissão de Declarações de Condição de Estabilidade (DCEs) positivas, mesmo ciente de que o fator de segurança era insuficiente; e (ii) a omissão do grave incidente ocorrido na instalação DHP-15, em 11.6.2018, internamente classificado com nível 6 de criticidade, mas não comunicado à ANM. Tais condutas, segundo a Comissão, teriam impedido o órgão regulador de exercer adequadamente sua função fiscalizatória (eDoc 13).

Mais relevante, entretanto, é o fato de a própria Comissão Processante ter consignado expressamente a inexistência de atos de

corrupção praticados pela recorrente, ponto central do PAR e afirmado de forma documental e inequívoca nos autos (eDoc 13, p. 6), nos seguintes termos:

[...]

60. A tese 41 aduz a inaplicabilidade do inciso III, pois a participação da TSB não caracteriza a utilização de “interposta pessoa” a que o inciso se refere. Aqui, a acusada tem razão. O que temos nos autos é um caso de coautoria necessária, pois a DCE deve ser emitida conjuntamente pelo empreendedor (Vale) e pelo auditor (TSB). Não vemos caracterizado o uso de interposta pessoa, o qual envolve a utilização de empresa “de fachada”, frequentemente (mas não necessariamente) sem existência econômica real, de modo a disfarçar o conhecimento da atuação da empresa que comete o ato ilícito. Assim, afastamos o enquadramento do inciso III.

[...]

Extrai-se, portanto, que no Relatório Final pretendeu-se aplicar a Lei n. 12.846/2013 mesmo na ausência de qualquer ato de corrupção, sob o argumento de que o inciso V do art. 5º prescindiria de prática corruptiva.

Tal raciocínio viola frontalmente: (i) a finalidade da Lei n. 12.846/2013, voltada ao combate à corrupção empresarial; (ii) o caráter taxativo do rol previsto no art. 5º; (iii) a exigência de interpretação restritiva das normas sancionadoras; (iv) o princípio da tipicidade; (v) o regime excepcional de responsabilidade objetiva, que não pode ser alargado para punir ilícitos meramente administrativos; (vi) a segurança jurídica, na medida em que a CGU alterou sua interpretação posteriormente aos fatos, conferindo-lhe efeito retroativo mais gravoso; e (vii) a coerência interna do próprio PAR, que reconhece expressamente a inexistência de corrupção.

Os fatos descritos no processo dizem respeito, em essência, a obrigações regulatórias submetidas ao regime sancionador próprio da Agência Nacional de Mineração, não se confundindo com práticas corruptivas nem com condutas funcionalmente instrumentais à corrupção.

Não há oferta de vantagem indevida, fraude a procedimento licitatório, manipulação contratual, corrupção ativa ou passiva, leniência simulada ou captura de agente público. A própria lógica da responsabilização adotada pela CGU revela tratar-se de imputação de ilícito administrativo de natureza regulatória, e não de ato de corrupção.

Nessas circunstâncias, a aplicação da Lei Anticorrupção configura abuso de poder e violação ao princípio da legalidade, ao ampliar o alcance de norma sancionadora em prejuízo do administrado, sem respaldo mínimo no texto legal.

Além disso, o enquadramento promovido pela CGU subverte o inciso V do art. 5º, convertendo-o indevidamente em norma aberta e genérica, apropriando-se de tipo jurídico que somente se justifica quando a obstrução da fiscalização constitui instrumento para ocultar, viabilizar ou manter práticas corruptivas, hipótese expressamente afastada pela própria Comissão do PAR.

Desse modo, no caso concreto, a decisão impugnada incorreu em ilegalidade ao aplicar sanção destituída de fundamento legal idôneo.

Sendo a Lei n. 12.846/2013 restrita ao combate à corrupção, e tendo a própria CGU reconhecido a inexistência de ato corruptivo, não se mostra possível manter a sanção aplicada exclusivamente com base em tipo legal dissociado dos fatos apurados.

Ressalte-se, ainda, que a própria CGU, em versões anteriores do Manual da Lei Anticorrupção (2018), reconhecia que o diploma se dirigia exclusivamente a atos de corrupção⁶. O referido manual parte do pressuposto de que a finalidade e o campo de incidência da Lei n. 12.846/2013 restringem-se a tais práticas, inexistindo, em suas seções introdutórias, qualquer indicação de que a norma pudesse abranger “qualquer ilícito administrativo”.

Somente em 2022 houve alteração interpretativa, no Manual de Responsabilização de Entes Privados, cuja introdução passou a ampliar artificialmente o fundamento da Lei Anticorrupção, tratando-a como integrante de um suposto “microssistema de integridade”. Mais do que isso, os “atos lesivos” passaram a ser apresentados não apenas como práticas corruptivas, mas como quaisquer condutas tipificadas no art. 5º⁷ da lei.

Assim, a decisão administrativa deve ser anulada, com a consequente desconstituição da multa aplicada à recorrente Vale S.A., restabelecendo-se a legalidade e a segurança jurídica.

4. Dispositivo

Ante o exposto, dou provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, para conceder a ordem e anular a decisão administrativa que aplicou sanção à recorrente, reconhecendo-se a ilegalidade da penalidade, por ausência de ato de corrupção apto a justificar a incidência

⁶Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44503/5/1_Manual_Pratico_responsabilizacao.pdf . Acesso em 30.11.2025.

⁷Disponível em: https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/manual_de_responsabilizao_de_entes_privados-2022.pdf . Acesso em 30.11.2025.

RMS 40328 / DF

da Lei n. 12.846/2013.

É como voto.