



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito

GABRIELA FIGUEIREDO SOUZA LOPES

**O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO COMBATE À
CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE ACERCA DA RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES
PRIVADOS SOB A ÓTICA DA LEI Nº 12.846/2013**

Brasília – DF

2023

GABRIELA FIGUEIREDO SOUZA LOPES

**O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO COMBATE À
CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE ACERCA DA RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES
PRIVADOS SOB A ÓTICA DA LEI Nº 12.846/2013**

Monografia apresentada à Banca Examinadora
na Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília, como requisito parcial à obtenção do
título de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Mestre Murilo Borsio
Bataglia

Brasília – DF

2023

GABRIELA FIGUEIREDO SOUZA LOPES

**O PAPEL DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO COMBATE À
CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE ACERCA DA RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES
PRIVADOS SOB A ÓTICA DA LEI Nº 12.846/2013**

Monografia apresentada à Banca Examinadora na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em 15 de fevereiro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Mestre **Murilo Borsio Bataglia**

Orientador – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Mestra **Rhasmye El Rafih**

Examinadora – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo
(FDRP-USP)

Doutor **Márcio Cunha Filho**

Examinador – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Doutora **Tainá Aguiar Junquillo**

Suplente – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

AGRADECIMENTOS

Exatamente às 17h do dia 26 de janeiro de 2018, eu lia o meu nome na lista de aprovados em Direito na Universidade de Brasília, experimentando um misto de sentimentos, mas, principalmente, o de alívio pelos três anos anteriores dedicados para a essa aprovação. Por isso, agradeço, primeiramente, a Deus por ter me dado forças para enfrentar esse primeiro desafio, dentre os muitos que vieram durante a graduação e que ainda virão a partir de agora.

Às minhas irmãs, Carol e Lívia, agradeço pela conexão inexplicável que me fortalece e me impulsiona a correr atrás dos meus sonhos, por todos os momentos de risadas, pelas conversas sinceras e por estarem sempre ao meu lado me apoiando, independentemente da situação.

Aos meus pais, Tatiara e Enis, por todo o amor, a compreensão e o incentivo dados desde que eu era muito nova. Sem vocês, eu não teria a força, a disciplina e a organização necessárias para encarar os desafios da minha vida.

À minha madrinha, Tatiane, e aos meus avós, Adelaide e Wilson, que, mesmo de longe, sempre oram por mim e enviam mensagens de apoio e de incentivo, com muita positividade e otimismo. Obrigada por todas as videochamadas que acalmaram e aqueceram meu coração.

Ao meu namorado, Hortêncio, por sempre acreditar no meu potencial, até mesmo nos momentos em que nem eu mesma confiava em mim. Agradeço por todos os momentos de carinho, de passeios, de conversas francas e, principalmente, pela capacidade de me arrancar as risadas mais sinceras que me fazem esquecer das dificuldades e dos problemas da vida.

Aos meus amigos da graduação que levarei para a vida, Cadu, Duda, Joe, Sarinha e Will, que tornaram a minha experiência universitária tão mais leve, seja nos momentos de alegria e de boas risadas, seja nos de dificuldades. Obrigada pelo apoio e pelo companheirismo nestes cinco anos de faculdade.

Aos meus colegas do meu primeiro estágio da graduação, que se tornaram grandes amigos da vida: Dallira, Ianca e Matheus. Obrigada por todos os momentos dentro e fora da AGU. Vocês me fizeram acreditar que escolhi o caminho certo.

Ao meu orientador, Murilo, que não exitou em aceitar o meu convite para esta etapa tão esperada da minha jornada acadêmica. Obrigada pela paciência e por ter tornado essa experiência a mais serena possível em meio às incertezas que cercam o término de uma graduação e o início da vida profissional.

Ao meu chefe de estágio na CGU, David Guerra, por toda a paciência, a humildade e a confiança no meu trabalho e, especialmente, por ter me despertado o interesse em estudar o tema desta monografia.

Por fim, aos membros desta banca, que, prontamente, aceitaram o convite para participar deste momento tão importante da minha jornada acadêmica e compartilhar seus conhecimentos e sugestões que, certamente, serão engrandecedores: Mestra Rhasmye El Rafih, Doutor Márcio Cunha e Doutora Tainá Aguiar.

LOPES, Gabriela Figueiredo Souza. **O papel da Controladoria-Geral da União no combate à corrupção**: uma análise acerca da responsabilização de entes privados sob a ótica da Lei nº 12.846/2013. 2023. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Graduação em Direito, Brasília, 2023.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o exercício do poder sancionatório da Controladoria-Geral da União (CGU) no contexto da responsabilização de entes privados pela prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013. Para tanto, apresenta como problema de pesquisa a seguinte pergunta: em que medida as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 e aplicadas aos entes privados pela CGU contribuem para o combate à corrupção? Metodologicamente, no intuito de atender o objetivo do estudo e de responder ao problema de pesquisa lançado, realizou-se uma revisão de literatura sobre a dimensão conceitual da corrupção e as perspectivas globais e internas sobre o combate a esse fenômeno, respectivamente com a abordagem sobre as Convenções Internacionais sobre o tema e sobre o histórico de enfrentamento da corrupção no Brasil. Ademais, para subsidiar a compreensão técnica das informações e dos dados coletados na parte empírica deste estudo, foram descritos os principais aspectos da Lei Anticorrupção (LAC) relacionados ao papel da CGU no combate repressivo à corrupção, dentre eles: tipo de responsabilidade, sujeitos do ato lesivo, infrações e sanções previstas na LAC e características dos Processos Administrativos de Responsabilização (PAR's). No intuito de compreender, na prática, a atuação da CGU no combate repressivo à corrupção, propôs-se uma análise empírica dos PAR's instaurados e concluídos pela CGU desde a entrada em vigor da LAC (29 de janeiro de 2014) até o ano de 2022, assim como das condenações aplicadas por este órgão neste mesmo recorte temporal. Para tanto, recorreu-se às bases de dados Painel "Correição em Dados" e Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). Os resultados demonstraram que a atuação da CGU na responsabilização de entes privados com base na LAC apresentou um crescimento expressivo entre 2020 e 2022 no que toca à instauração e à sanção de entes privados, se comparado ao seu histórico de desempenho nos anos 2014 a 2019. Contudo, com relação ao aspecto temporal, o tempo médio que a CGU levou entre a instauração de PAR's e o seu julgamento entre 2014 e 2022 foi insatisfatório sob o ponto de vista da razoável duração do processo.

Palavras-chave: CGU. Corrupção. Entes Privados. PAR. Lei Anticorrupção.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the exercise of the sanctioning power of the Federal Comptroller's Office (CGU, in Portuguese) in the context of the accountability of private entities for the practice of harmful acts provided for in Law nº 12.846/2013. Therefore, it presents the following question as a research problem: to what extent do the sanctions provided for in Law nº 12.846/2013 and applied to private entities by the CGU contribute to the fight against corruption? Methodologically, in order to meet the objective of the study and to respond to the research problem launched, a literature review was carried out on the conceptual dimension of corruption and the global and internal perspectives on combating this phenomenon, respectively with the approach on the International Conventions on the subject and on the history of fighting corruption in Brazil. Furthermore, to support the technical understanding of the information and data collected in the empirical part of this study, the main aspects of the Anti-Corruption Law (LAC, in Portuguese) related to the role of the CGU in the repressive fight against corruption were described, among them: type of responsibility, subjects of the harmful act, infractions and sanctions foreseen in the LAC and characteristics of the Administrative Responsibility Processes (PAR's, in Portuguese). In order to understand, in practice, the performance of the CGU in the repressive fight against corruption, an empirical analysis of the PAR's established and concluded by the CGU since the entry into force of the LAC (January 29, 2014) until the year 2022, as well as the convictions applied by this body in this same time frame, was proposed. To this end, the databases Panel “Correição em Dados” and the National Register of Punished Companies (CNEP, in Portuguese) were used. The results showed that the CGU's role in holding private entities accountable based on the LAC showed a significant growth between 2020 and 2022 in terms of establishing and sanctioning private entities, compared to its performance history in the years 2014 to 2019. However, regarding the temporal aspect, the average time that the CGU took between the establishment of PAR's and their judgment between 2014 and 2022 was unsatisfactory from the point of view of the reasonable duration of the process.

Keywords: CGU. Corruption. Private Entities. PAR. Anti-Corruption Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Círculo distorcido de interações na grande corrupção

20

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Incidência das infrações praticadas pelas empresas sancionadas pela CGU com base na LAC	52
Gráfico 2 – PAR's instaurados e concluídos pela CGU entre 2014 e 2022	53
Gráfico 3 – Situação dos PAR's em andamento/não concluídos na CGU desde 2014 até 2022	54
Gráfico 4 – Tempo médio entre as fases dos PAR's no âmbito da CGU entre 2014 e 2022	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Formas de abordagens sobre a corrupção	20
Quadro 2 – Artigos relativos à tipificação de atos de corrupção da Convenção da OEA	23
Quadro 3 – Artigos relativos à responsabilização de pessoas jurídicas da Convenção da OCDE	26
Quadro 4 – Artigo sobre a responsabilidade de pessoas jurídicas da Convenção da ONU	28
Quadro 5 – Atos lesivos e sanções aplicáveis previstas na Lei nº 12.846/2013	39
Quadro 6 – Empresas punidas pela CGU com base na Lei Anticorrupção entre 2014 e 2022	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de processos instaurados e concluídos pela CGU entre 2014 e 2022	53
--	----

LISTA DE SIGLAS

CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPEMI	Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios
CEIS	Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGU	Controladoria-Geral da União
CICC	Comitê Interministerial de Combate à Corrupção
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CRG	Corregedoria-Geral da União
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
LAC	Lei Anticorrupção
MEI	Microempreendedor individual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
PL	Projeto de Lei
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SLU	Sociedade Limitada Unipessoal
SNI	Sistema Nacional de Informações
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 CORRUPÇÃO	16
1.1 Dimensão conceitual	16
1.2 Perspectiva global: Convenções Internacionais de combate à Corrupção	21
1.2.1 <i>Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)</i>	22
1.2.2 <i>Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)</i>	24
1.2.3 <i>Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU)</i>	27
1.3 Histórico de enfrentamento da corrupção no Brasil	28
2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI Nº 12.846/2013	33
2.1 Contexto da criação da Lei Anticorrupção	33
2.2 Responsabilização, sujeitos, atos lesivos e sanções aplicáveis	35
2.3 Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)	42
3 CGU E PAR: ANÁLISE DAS SANÇÕES APLICADAS A ENTES PRIVADOS PELA CGU ENTRE 2014 E 2022	45
3.1 CGU: estrutura e competências	45
3.2 Coleta de dados e recorte temporal	47
3.3 Resultados sancionatórios decorrentes da atuação da CGU em Processos Administrativos de Responsabilização entre 2014 e 2022	48
3.4 CGU e o combate repressivo à corrupção no contexto da responsabilização de entes privados	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	66

INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como tema o papel da Controladoria-Geral da União (CGU) no combate repressivo à corrupção, especificamente nos casos de responsabilização de entes privados a partir da perspectiva da Lei nº 12.846/2013, também denominada de Lei Anticorrupção (LAC). Dessa forma, o desenvolvimento deste estudo ocorre por meio da abordagem de três categorias principais, quais sejam: corrupção, atuação da CGU e sanção de pessoas jurídicas.

A título de contextualização do tema a ser desenvolvido ao longo deste trabalho, pode-se afirmar que, na sociedade brasileira, há uma crise de confiança e de legitimidade nas instituições do Brasil devido aos esquemas e aos atos de corrupção que afetam o país, cenário que gera grande instabilidade social, econômica e política.

Nessa perspectiva, sabe-se que a corrupção é um dos maiores problemas que o Brasil enfrenta, em especial porque ela favorece desvios de recursos públicos que deveriam ser destinados à promoção de políticas públicas em diversos setores, como educação básica, saúde, assistência social, segurança e infraestrutura. Observa-se, desse modo, que a corrupção gera tanto prejuízo moral, uma vez que ela causa danos à imagem das organizações públicas, quanto prejuízo material, haja vista o dano ao erário.

Diante desse cenário, torna-se evidente a importância da atuação estatal no combate à corrupção, problema este que limita o crescimento econômico, afeta a promoção de políticas públicas, deteriora a confiança nas instituições públicas e atinge, diretamente, direitos econômicos e sociais. É justamente nesse sentido que se destaca a atuação da Controladoria-Geral da União, um dos objetos de estudo deste trabalho.

Atualmente, a CGU é o órgão de controle interno do Governo Federal, destinado à realização de atividades concernentes à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por intermédio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (BRASIL, 2021).

Com base nessas funções, é importante destacar que a atuação da CGU na responsabilização de entes privados ocorre, em grande medida, nos termos da Lei nº 12.846/2013, diploma normativo que estabelece a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Ressalte-se, neste momento, que a LAC foi a primeira lei nacional destinada, exclusivamente, ao combate e à repressão a atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas, razão pela qual esta lei é um dos focos da presente monografia.

Em vista disso, este estudo possui como problema de pesquisa a seguinte pergunta: em que medida as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 e aplicadas aos entes privados pela CGU contribuem para o combate à corrupção?

Nesse intuito, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o exercício do poder sancionatório da Controladoria-Geral da União no contexto da responsabilização de entes privados pela prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013. Os objetivos específicos, por sua vez, são: a) discorrer sobre a definição de corrupção; b) examinar o tipo de responsabilização e as sanções aplicáveis aos entes privados pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013; c) descrever a estrutura organizacional da CGU e a sua competência para a instauração de Processos Administrativos de Responsabilização; e d) analisar a aplicação de sanções a entes privados pela CGU entre os anos de 2014 e 2022, com o subsídio das informações constantes no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e na ferramenta Painel “Correição em Dados”.

Quanto aos objetivos supracitados, esta pesquisa se classifica como exploratória, ao passo que, quanto aos procedimentos técnicos, se classifica como documental. As pesquisas exploratórias têm como finalidade aprimorar as ideias, bem como propiciar maior familiaridade com o problema, no intuito de torná-lo mais explícito. A pesquisa documental, por sua vez, é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído de livros, artigos científicos, publicações periódicas e documentos das mais variadas fontes (GIL, 2010).

A busca dos materiais foi realizada por meio das seguintes bases de dados: Google Acadêmico, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Periódicos CAPES e Banco de Teses e Dissertações da Universidade de Brasília. Ademais, foram realizadas pesquisas no Repositório de Conhecimento da CGU, no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), onde constam os nomes e os CNPJs das empresas sancionadas com base na Lei nº 12.846/2013, bem como no Painel “Correição em Dados”, uma ferramenta elaborada pela Corregedoria-Geral da União, em que consta um conjunto de informações e de dados estatísticos sobre penalidades aplicadas a entes privados pelos órgãos e entidades de todo o Poder Executivo Federal.

Com relação ao CNEP e ao Painel “Correição em Dados”, realizou-se um recorte temporal entre os anos de 2014 e 2022 para analisar as sanções aplicadas pela Controladoria-Geral da União a entes privados pela prática dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013. Além disso, foi realizado o levantamento das publicações nos bancos de dados com os seguintes termos de busca: CGU, Corrupção, Entes Privados, PAR, LAC.

Os critérios de inclusão foram materiais publicados e disponíveis na íntegra, em português, espanhol e inglês, que atenderam aos objetivos do estudo. Os critérios de exclusão, por sua vez, foram publicações disponíveis que não atenderam aos objetivos da presente pesquisa, resumos, trabalhos incompletos e fora dos idiomas português, espanhol e inglês.

Nesse sentido, no capítulo 1 deste trabalho, pretende-se, primeiramente, discorrer sobre o amplo conceito de corrupção. Objetiva-se, ainda, discorrer sobre a perspectiva global da corrupção, com destaque para as Convenções Internacionais, especialmente porque, nos últimos anos, a agenda do combate à corrupção passou a ser uma preocupação de proporções globais. Por fim, busca-se abordar o histórico de enfrentamento da corrupção no Brasil.

No capítulo 2, o intuito é examinar os principais aspectos da Lei nº 12.846/2013, como uma legislação que contribui para o enfrentamento do fenômeno corrupto. Para isso, pretende-se, primeiramente, explicar o contexto da criação da Lei Anticorrupção, a qual se deu em meio a uma pressão nacional e internacional. Além disso, objetiva-se analisar o tipo de responsabilização, os sujeitos, os atos lesivos e as sanções aplicáveis aos entes privados pela prática dos atos lesivos previstos na LAC. Por último, propõe-se a realização de um panorama acerca do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), procedimento amparado pelo contraditório e pela ampla defesa, previsto na LAC para a devida responsabilização de pessoas jurídicas.

Por fim, o capítulo 3 consiste na análise empírica deste estudo. Pretende-se, nesse sentido, analisar as sanções aplicadas a entes privados pela CGU entre os anos de 2014 e 2022 e os aspectos relacionados a essa aplicação de penalidades, tais como o número de Processos Administrativos de Responsabilização instaurados e concluídos pela CGU e o tempo médio entre cada fase dos PAR's conduzidos por este órgão. Para tanto, os objetivos do capítulo são descrever a estrutura da CGU e as suas competências para a instauração de PAR, bem como analisar, propriamente, o papel da CGU no combate repressivo à corrupção no contexto da responsabilização de pessoas jurídicas, com base nos resultados sancionatórios obtidos por meio do CNEP e do Painel "Correção em Dados" no recorte temporal estabelecido.

1 CORRUPÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo maior responder à seguinte questão: o que é a corrupção? Para tanto, será abordada, primeiramente, a ampla e multifacetada dimensão conceitual da corrupção. Nas seções seguintes, apresentar-se-á a perspectiva global desse fenômeno, com foco nas Convenções Internacionais, para, ao final, explanar o histórico de enfrentamento da corrupção no Brasil. Isso se justifica tendo em vista a relação entre os elementos convencionais e a influência no Brasil para criação de legislações e instituições que dialogam com o tema desta monografia. Metodologicamente, realizou-se uma revisão da literatura nacional e internacional quanto à temática deste capítulo, bem como foram consultadas as legislações pertinentes ao assunto.

1.1 Dimensão conceitual

Conceitualmente, a definição de corrupção envolve múltiplas facetas e áreas do conhecimento, o que impede a classificação desse fenômeno em um único grupo conceitual. Conforme pontua Rita BIASON, essa dificuldade de consenso quanto à definição da corrupção decorre do fato de que ela possui um caráter multidisciplinar que abrange disciplinas como economia, administração pública, filosofia, ciência política, direito, antropologia e sociologia. Além disso, a autora aponta que a definição de corrupção é influenciada pelos contextos político, econômico e cultural em que se está analisando este fenômeno (BIASON, 2012).

Nesse sentido, Lucas Furtado apresenta algumas razões que impossibilitam a formação de um conceito único de corrupção, quais sejam: a) impossibilidade de fixar as formas instrumentais dos quais os atos corruptos são revestidos; b) dificuldade de demarcar a seara de atuação da corrupção, no sentido de ser exclusivamente pública ou também existir no âmbito privado; e c) a corrupção vai além da dimensão jurídica, alcançando áreas como a sociologia, a política e as relações transnacionais (FURTADO, 2012).

Em um sentido amplo, pode-se entender a corrupção como um fenômeno que envolve a relação entre entes, indivíduos ou grupos de pessoas, de modo que, de um lado, tem-se a oferta de vantagem e, do outro, recebimento de algum benefício. Nessa definição *lato sensu*, enquadram-se diversos comportamentos que são considerados desviantes da ordem comum (BATAGLIA, 2019).

Conforme a Transparência Internacional, a corrupção é “o abuso do poder confiado para ganho privado”. Ainda de acordo com a referida organização não governamental, a

corrupção é capaz de assumir diversas formas e incluir comportamentos como “servidores públicos exigindo ou recebendo dinheiro ou favores em troca de serviços, políticos fazendo uso indevido de dinheiro público ou concedendo empregos ou contratos públicos a seus patrocinadores, amigos e familiares e corporações subornando funcionários para obter negócios lucrativos” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022, n.p.). Em sentido similar, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) entende que o conceito de corrupção é amplo e inclui práticas como suborno, fraude, apropriação indébita ou qualquer outra forma de desvio de recursos por parte de um funcionário público, bem como pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas (UNODC, 2022).

Sob outra perspectiva, é possível compreender a corrupção em suas dimensões pública ou privada. A corrupção pública – dimensão adotada neste trabalho, visto que a abordagem é voltada para a responsabilização de pessoas jurídicas que praticaram atos lesivos contra a Administração Pública – envolve entes estatais, cargos públicos, funcionários públicos, assim como “o próprio aparato institucional do Estado como o local em que ela se desenvolve, e como ente responsável por preveni-la e combatê-la” (BATAGLIA, 2019, p. 29). Por outro lado, a corrupção privada diz respeito a atos corruptivos cometidos tão somente no âmbito de empresas privadas, entre sócios, dirigentes e administradores, por exemplo.

Ainda com relação ao supracitado, é de se destacar que, em que pese a corrupção pública referir-se à Administração Pública, em um sentido amplo¹, ela envolve interesses privados/particulares. Nesse sentido, Rose-Ackerman afirma que a corrupção está inserida na intersecção dos setores público e privado, de forma que, nessa interface público-privado, ela ocorre “sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado”, o que fornece incentivos para que haja “o suborno” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 59). Com relação a isso, ao discutir a dimensão conceitual da corrupção, Adriana Zanetti entende que:

Apesar da árdua conceituação do tema, fato é que o aparato estatal contém espaços atrativos à ação da corrupção, notadamente a prestação e a contratação de serviços públicos, a concessão de empréstimos públicos, a concessão de benefícios e

¹ Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 118), “em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente, considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa”.

incentivos fiscais e a conquista de postos políticos. [...] Trata-se de comportamento contrário ao esperado por aqueles que exercem funções relevantes à sociedade, atitude essa que se encontra e se afina com o interesse de o particular obter favores do Estado, com a contrapartida de oferecimento ou promessa de vantagem indevida (ZANETTI, 2016, p. 39).

Já em uma concepção mais aprofundada da discussão sobre a dimensão conceitual da corrupção, destaca-se a contribuição de Rita de Cássia Biason. Conforme abordado por Biason (2012), o fenômeno da corrupção pode apresentar quatro perspectivas, a saber: a) moralista; b) funcionalista; c) legalista; e d) sistêmica. Passa-se à análise de cada uma dessas correntes.

Quanto à perspectiva moralista, esta corrente se destacou antes de os estudos sobre a corrupção adquirirem um caráter mais científico. Nesse momento, tais estudos estavam revestidos de um cunho moral e personalístico, de modo que a corrupção era entendida como um fenômeno a ser combatido por conta da violação às normas morais. Em outras palavras, com base nessa perspectiva moralista, o ato corruptivo eventualmente cometido pelo funcionário público estava associado não ao fato de ter desviado o comportamento da sua função pública, mas, sim, como consequência da falta de moralidade do agente (BIASON, 2012).

Já no que se refere à corrente funcionalista, diferentemente da abordagem mais individual da corrente moralista, a corrupção é entendida como um “subproduto de pressões sociais e culturais” (BIASON, 2012, p. 10). Desse modo, tal perspectiva traz a noção de que os fenômenos sociais e culturais são importantes para a compreensão da corrupção. Entende-se, assim, que “a abordagem funcionalista trata justamente das funcionalidades ou benefícios sociais da corrupção: como a sociedade se apropria dessa atitude de modo a contemplar as condições que ela gera” (BATAGLIA, 2019, p. 30).

A abordagem legalista, por sua vez, traz a ideia de que a definição de corrupção é a que está presente na lei. No entanto, Biason (2012) aponta alguns problemas quanto a essa abordagem. Dentre eles, estão os fatos de que o conceito de corrupção presente na legislação varia em cada país, o que dificulta a criação de uma percepção universal sobre o tema², e de que o fenômeno corruptivo, se entendido sob essa perspectiva legalista, será retratado apenas como violação de leis, sem levar em consideração os aspectos sociais, políticos e econômicos.

Por fim, no contexto da perspectiva sistêmica, a abordagem é de que tanto o desenho institucional e a sua dinâmica de funcionamento quanto os próprios mecanismos

² Neste ponto, a própria autora admite que parte desse problema foi solucionado pelos esforços/convenções internacionais - os quais serão tratados oportunamente neste trabalho - em procurar definir, ainda que de modo geral, o fenômeno da corrupção.

institucionalizados dão espaço à ocorrência de práticas corruptivas, decorrentes, nesse caso, de diversos fatores, tais como as lacunas da lei e a fraqueza institucional (BIASON, 2012). Conforme pontuado por Bataglia, segundo a corrente sistêmica, a corrupção estaria tão enraizada nos órgãos estatais, que o comportamento conforme a lei seria o anormal, sendo considerando o desviante. Assim, a regra seria a corrupção no âmbito institucional público e o agir conforme a lei seria a exceção. Desse modo, “seriam necessários mecanismos institucionais para prevenir, controlar e combater tais atitudes – algo institucionalmente estabelecido deve ser institucionalmente enfrentado” (BATAGLIA, 2019, p. 34).

Para finalizar esta seção, a despeito de não pretender esgotar a análise da questão, apresenta-se uma última visão conceitual sobre a corrupção, defendida por Kimberly Ann Elliott, que divide o fenômeno corruptivo em dois tipos: a) corrupção pequena; e b) corrupção grande.

Para Elliot, a corrupção pequena se dá “quando os agentes privados interagem com funcionários públicos não elegíveis, principalmente burocratas de escalões administrativos inferiores. Essas transações envolvem impostos, leis, requisitos para obtenção de licenças e alocação discricionária de benefícios do governo” (ELLIOT, 2002, p. 260).

Por outro lado, a corrupção grande ocorre nos altos escalões do governo, onde há interação entre líderes políticos, burocracia e setor privado. Conforme abordado por Elliot, essa corrupção se dá no contexto em que decisões governamentais dependem do envolvimento político do alto escalão. Como exemplos, têm-se a aquisição de artigos de valor elevado, como equipamentos militares e aviões civis, e as decisões relacionadas a políticas gerais para a alocação de crédito ou subsídios industriais (ELLIOT, 2002).

Com relação à grande corrupção, Bernardo Spadinger (2011) apresenta, em seu artigo, o círculo distorcido da interação entre os agentes políticos (considerados o alto escalão dos poderes executivo e judiciário) e os eleitores/clientes políticos, o funcionalismo público e as empresas. Ao explicar a distorção da interação entre o alto escalão e os outros envolvidos por conta da grande corrupção, Spadinger aponta que: a) agentes políticos deformam a definição de necessidades públicas, trapaceiam os eleitores e os clientes políticos com a oferta de dinheiro em troca de apoio e de bens e serviços coletivos que não correspondem às reais necessidades públicas; b) agentes políticos cooptam o funcionalismo por meio de vantagens pessoais e de oferta de cargos de chefia nas entidades públicas; e c) agentes políticos, em sua

interação com as empresas, direcionam as licitações superdimensionadas e superfaturadas em benefício de tais empresas para o fornecimento de bens e serviços³ (SPADINGER, 2011).

Figura 1 - Círculo distorcido de interações na grande corrupção



Fonte: SPADINGER, 2011, p. 42.

Diante das diversas concepções abordadas acima sobre a corrupção, confeccionou-se o seguinte quadro-síntese para melhor compreensão:

Quadro 1 - Formas de abordagens sobre a corrupção

Perspectivas/tipos de corrupção	Definição
Pública e privada	Pública: envolve entes estatais, cargos públicos, funcionários públicos, bem como o próprio mecanismo institucional estatal em que a corrupção se desenvolve.
	Privada: diz respeito a atos corruptivos cometidos tão somente no âmbito de empresas privadas, entre sócios, dirigentes e administradores, etc.
Moralista, funcionalista, legalista e sistêmica	Moralista: a prática da corrupção não está relacionada ao rompimento do funcionário público com a função a que estava incumbido, mas, sim, à sua moralidade e ao seu caráter como cidadão. Concepção individual e personalística.
	Funcionalista: a corrupção é entendida como um subproduto de pressões sociais e culturais.
	Legalista: a definição de corrupção é a que está presente na lei.

³ A abordagem de Bernardo Spadinger sobre a interação do alto escalão (agentes políticos) com as empresas é interessante para a proposta do presente estudo, uma vez que, conforme será abordado nos capítulos 2 e 3, boa parte dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 envolve a prática de infrações por parte das empresas em processos licitatórios e o oferecimento de vantagem indevida a agente público por pessoas jurídicas.

	Sistêmica: o desenho institucional e os próprios mecanismos institucionalizados dão espaço à ocorrência de práticas corruptivas.
Grande e pequena	Grande: ocorre nos altos escalões do governo, onde há interação entre líderes políticos, burocracia e setor privado.
	Pequena: ocorre na interação de agentes privados com funcionários públicos não elegíveis de escalões administrativos mais inferiores.

Elaboração própria. Fonte: BATAGLIA, 2019; BIASON, 2012; ELLIOTT, 2002.

Em vista disso, observa-se que o fenômeno da corrupção em sua dimensão *pública*, em sua perspectiva *sistêmica* e em seu sentido *grande* é o que está mais diretamente relacionado à proposta deste trabalho. Isso se justifica porque o presente estudo envolve, respectivamente: a) o contexto de práticas corruptivas por pessoas jurídicas/empresas contra a Administração Pública, ou seja, na interface dos setores público e privado; b) a atuação da CGU, enquanto um órgão institucional do controle interno do Poder Executivo Federal, conforme será abordado oportunamente, e incumbido, dentre outras funções, de prevenir e combater a corrupção; e c) a alta administração federal, uma vez que se analisará a atuação da CGU, órgão do Governo Federal, no combate à corrupção contra a Administração Pública, *nacional* ou *estrangeira*.

1.2 Perspectiva global: Convenções Internacionais de combate à Corrupção

No contexto internacional, o combate à corrupção ocupou a agenda de debates nos últimos anos. Desde o final do século XX, o fenômeno da corrupção passou a ser tema de grande interesse em diversos países, os quais tiveram iniciativa em âmbito regional, por meio de processos de acordos de atuação conjunta. Desse modo, as primeiras convenções firmadas não abrangiam todas as regiões do mundo, além de abordarem apenas práticas específicas, como o suborno. Em vista disso, a comunidade internacional engendrou esforços para o delineamento de acordos verdadeiramente globais com foco na prevenção e no combate à corrupção (BRASIL, 2022).

Dentre esses acordos globais, destacam-se três, em especial por terem sido incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam: Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA); Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE); e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), as quais serão tratadas na sequência, com destaque

aos dispositivos de combate repressivo à corrupção e a sua tipificação, haja vista ser este um dos focos desta pesquisa.

1.2.1 Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Caracas, foi aprovada em 1996 pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) e entrou em vigor em 1997, configurando-se como o primeiro instrumento internacional a tratar do tema do combate à corrupção. No Brasil, tal convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional no dia 24 de agosto de 2002 por meio do Decreto Legislativo nº 152, e, posteriormente, entrou em vigor no ordenamento jurídico interno por meio do Decreto Executivo nº 4.410, de 7 de outubro de 2002⁴ (BRASIL, 2022).

Dentre os objetivos da Convenção, estão a promoção e o fortalecimento do desenvolvimento de ferramentas necessárias para a prevenção, a detecção, a punição e a erradicação da corrupção nos Estados-Partes. Além disso, está a promoção, a facilitação e a regulação da cooperação entre os Estados Partes no intuito de garantir a eficácia das medidas e das ações adotadas para a prevenção, a detecção, a punição e a erradicação da corrupção no exercício das funções públicas, assim como nos atos de corrupção vinculados a esse exercício (BRASIL, 2002).

Os principais temas abordados por este primeiro instrumento internacional de combate à corrupção são: a) medidas preventivas; b) definição de atos de corrupção; c) delitos do suborno transnacional e do enriquecimento ilícito; e d) assistência e cooperação internacional (BRASIL, 2002). Para tanto, a Convenção tratou de conceituar funcionário público, função pública e bens.

Dentre esses temas, os que estão mais diretamente ligados a este trabalho referem-se aos artigos relativos à tipificação dos atos de corrupção pelos Estados-Partes – conforme quadro abaixo –, os quais, em seus âmbitos internos, aplicam as sanções a quem incorrer na prática de tais atos. No entanto, em que pese o foco deste estudo não ser em prevenção da corrupção, mas, sim, em repressão, importa destacar o artigo III, item 10, da Convenção, o qual aborda medidas preventivas de combate à corrupção no âmbito interno de empresas/pessoas jurídicas.

⁴ Por se tratar de um Tratado geral – e não de Direitos Humanos –, a Convenção Interamericana contra a Corrupção é infraconstitucional, possuindo *status* equivalente ao de leis ordinárias.

Quadro 2 - Artigos relativos à tipificação de atos de corrupção da Convenção da OEA

Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA)	
Artigo	Conteúdo
Artigo III - Medidas Preventivas	10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para garantir que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que, com razoável nível de detalhe, reflitam com exatidão a aquisição e alienação de ativos e mantenham controles contábeis internos que permitam aos funcionários da empresa detectarem a ocorrência de atos de corrupção.
Artigo VI - Atos de corrupção	a) solicitação ou aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas
	b) oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas
	c) realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro
	d) aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo
	e) participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.
Artigo VIII - Suborno transnacional	Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, como dádivas, favores, promessas ou

	vantagens em troca da realização ou omissão, por esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial.
Artigo IX - Enriquecimento ilícito	Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente.

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2002.

Em vista disso, um dos principais destaques da Convenção Interamericana contra a Corrupção é a previsão de criminalização de coautores, instigadores, cúmplices e acobertados, tanto em âmbito interno quanto internacional. Importa ressaltar, também, que o instrumento da OEA é voltado, exclusivamente, para a corrupção na seara pública (PAGLIARINI; MARTINS, 2019).

Cumprido destacar que, em que pese a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) se direcionar à corrupção no exercício de funções públicas por agentes públicos, o que não é o foco desta pesquisa, a sua abordagem é relevante para a análise do contexto de criação da Lei nº 12.846/2013, esta, sim, objeto de estudo do presente trabalho.

Em suma, a Convenção da OEA representa um importante instrumento de combate à corrupção, principalmente por ter sido pioneira neste assunto no âmbito internacional. No contexto brasileiro, ao ser ratificada e incorporada internamente, a Convenção Interamericana contra a Corrupção vinculou o Brasil à adoção e ao desenvolvimento de mecanismos anticorrupção, no que se refere à detecção e à punição de práticas corruptivas.

1.2.2 Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, como o próprio nome já sugere, está inserida no âmbito da prevenção e da repressão à corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais.

Historicamente, tal Convenção foi influenciada pela lei norte-americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)⁵, de 1977, em um contexto em que os escândalos de corrupção ocorridos nos Estados Unidos evidenciaram a prática habitual de pagamento ilícitos de grandes multinacionais americanas para funcionários públicos estrangeiros, no intuito de facilitar os seus negócios em outros países (PAGLIARINI; MARTINS, 2019).

Contudo, com a adoção de medidas anticorruptivas por meio da FCPA, as empresas norte-americanas se tornaram menos competitivas no âmbito internacional, o que impulsionou a atuação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na aprovação de um instrumento de combate à corrupção nas transações econômicas transnacionais (GODINHO, 2011).

Como consequência, a referida Convenção da OCDE foi firmada em 17 de dezembro de 1999, em Paris, entrando em vigor no ano de 1999 (BRASIL, 2022). Em que pese o Brasil não ser membro da OCDE, tal Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, e, posteriormente, entrou em vigor no ordenamento jurídico interno brasileiro por meio do Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000⁶.

No âmbito normativo-material, os principais temas abordados pela Convenção da OCDE são: a) estabelecimento do delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros; b) responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros; c) aplicação de sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas de modo a garantir a efetividade da Convenção; d) jurisdição; e) contabilidade; e f) assistência jurídica recíproca (BRASIL, 2000).

Dentre os temas supracitados, a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e a aplicação de sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas são, sem dúvidas, os que mais agregam ao desenvolvimento do presente trabalho. Tais temas estão delineados nos artigos 2 e 3 da Convenção da OCDE sobre a corrupção, transcritos no quadro abaixo.

⁵ Lei Contra Práticas Corruptas Internacionais (a lei anticorrupção dos EUA).

⁶ Assim como a Convenção da OEA, por se tratar de um Tratado geral – e não de Direitos Humanos –, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE é infraconstitucional, possuindo *status* equivalente ao de leis ordinárias.

Quadro 3 - Artigos relativos à responsabilização de pessoas jurídicas da Convenção da OCDE

Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)	
Artigo	Conteúdo
Artigo 2 - Responsabilidade de Pessoas Jurídicas	Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.
Artigo 3 - Sanções	<p>1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas. A extensão das penas deverá ser comparável àquela aplicada à corrupção do próprio funcionário público da Parte e, em caso de pessoas físicas, deverá incluir a privação da liberdade por período suficiente a permitir a efetiva assistência jurídica recíproca e a extradição.</p> <p>2. Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.</p> <p>3. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis.</p> <p>4. Cada Parte deverá considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro.</p>

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2000.

Em obediência aos artigos supramencionados, foi incluído, no Código Penal brasileiro, por meio da Lei nº 10.467/2002, um capítulo próprio sobre crimes praticados por particulares contra a Administração Pública estrangeira – arts. 337-B a 337-D. Nos âmbitos civil e administrativo, por sua vez, foi estabelecida a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira por meio da Lei nº 12.846/2013, objeto do presente estudo que será, oportunamente, abordado.

Observa-se, desse modo, a importante contribuição da Convenção da OCDE para o combate à corrupção nas transações comerciais internacionais, o que impacta, direta e positivamente, o desenvolvimento econômico dos países Partes, a garantia da livre concorrência, o *compliance* nas organizações públicas⁷ e o contexto internacional de competitividade.

1.2.3 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU)

Como visto, desde 1996, os debates sobre a corrupção se expandiram a nível internacional, o que impulsionou a celebração de diversos acordos multilaterais de combate ao avanço de práticas corruptivas, dentre as quais, a Convenção da OEA e a Convenção da OCDE, ambas abordadas acima. Nesse intuito de elaboração de normas e acordos internacionais em torno de um objetivo comum de combate à corrupção, está a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da Organização das Nações Unidas (ONU).

O texto da referida Convenção foi aprovado pela Assembleia-Geral da ONU no dia 31 de outubro de 2003, após intensos debates, iniciados desde 2000 (BRASIL, 2016). No Brasil, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e, posteriormente, promulgada pelo Decreto Executivo nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006⁸.

A Convenção da ONU, logo em seu art. 1º, aponta os seus objetivos, quais sejam: a) promoção e fortalecimento das medidas para prevenir e combater a corrupção eficaz e eficientemente; b) promoção, facilitação e apoio à cooperação internacional e à assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, inclusive quanto à recuperação de ativos; e c) promoção da integridade, da obrigação de render contas e da devida gestão dos assuntos e dos bens públicos (BRASIL, 2006).

Em comparação com a Convenção da OEA e da OCDE, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção possui um texto mais extenso, composto de 71 artigos, divididos em 8 capítulos. Nesse contexto, os principais temas tratados pela Convenção da ONU são: a) medidas preventivas; b) criminalização e aplicação da lei; c) cooperação internacional; e d)

⁷ De acordo com Camila Mesquita (2019), o *compliance* público pode ser entendido como o programa normativo de integridade ou conformidade desenvolvido pelos órgãos e entidades da Administração Pública, o qual, dentre outras funções, se destina à promoção de uma análise e gestão de riscos eficaz, eficiente e efetiva, decorrentes da implementação, do monitoramento e da execução das políticas públicas, à garantia de uma maior segurança e transparência das informações e ao incentivo de denúncias de irregularidades, o que promove o controle da corrupção.

⁸ Tal como na Convenção da OEA e da OCDE, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção é infraconstitucional, possuindo *status* equivalente ao de lei ordinária.

recuperação de ativos. Dentre os dispositivos integrantes do capítulo referente à penalização e à aplicação da lei, o artigo 26 da Convenção, transcrito no quadro abaixo, aborda a responsabilização de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção, temática que importa ao presente estudo.

Quadro 4 - Artigo sobre a responsabilidade de pessoas jurídicas da Convenção da ONU

Convenção da Nações Unidas contra a Corrupção (ONU)	
Artigo	Conteúdo
<p>Capítulo III Penalização e aplicação da lei</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 26 - Responsabilidade das pessoas jurídicas</p>	<p>1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.</p> <p>2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.</p> <p>3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.</p> <p>4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.</p>

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2006.

Desse modo, em um cenário de consolidação dos vínculos entre os países e de expansão da globalização, evidencia-se o esforço e a cooperação internacionais em prevenir e combater a corrupção em suas diversas facetas, inclusive quanto à responsabilização de entes privados. Nesse sentido, conforme abordado, observa-se que, ao menos teoricamente, o Brasil se empenhou na prevenção e na repressão à corrupção na esfera internacional, em especial diante da ratificação e da promulgação das três convenções analisadas acima.

1.3 Histórico de enfrentamento da corrupção no Brasil

Feitas as considerações sobre as razões que levaram alguns órgãos internacionais a proporem instrumentos de combate à corrupção no contexto mundial, passa-se à análise desse enfrentamento no contexto brasileiro, em um panorama geral. Conforme destacado na seção

sobre a dimensão conceitual da corrupção, evidenciou-se que esse fenômeno é complexo e depende de uma análise interdisciplinar e multifacetada para a sua definição.

Do mesmo modo, para compreender o enfrentamento da corrupção no Brasil, é possível abordar, ao menos, três esferas de análise desse fenômeno no contexto brasileiro: a) raízes históricas; b) consolidação de instituições de controle; e c) inclusões e mudanças legislativas.

Quanto às raízes históricas, os primeiros registros de corrupção no Brasil se voltam ao século XVI, especificamente no período da colonização portuguesa. As práticas mais frequentes relacionavam-se aos atos de funcionários públicos que, em contrariedade com a sua função de fiscalizar o contrabando e outras infrações contra a coroa portuguesa, praticavam o comércio ilegal de produtos brasileiros, dentre os quais pau-brasil, tabaco e especiarias, tendo em vista que, apenas com a aprovação especial do rei, era que se podia comercializar tais produtos (BIASON, 2019).

Desse modo, no Brasil colônia, os funcionários públicos, por serem representantes do rei, em uma relação pautada pela pessoalidade e parcialidade, detinham alto poder no território brasileiro, haja vista a grande distância territorial com a Coroa. Esse contexto favoreceu a exorbitância das competências dos funcionários públicos em favor de interesses pessoais, especialmente diante das lacunas normativas da época (FAORO, 2001). Nesse âmbito, nas palavras de Rita BIASON (2019, p. 80), ao referir-se às práticas corruptivas no Brasil como colônia, “a falta de um sistema jurídico ordenado e organogramas que estabelecessem claramente as funções, as tarefas e um sistema de carreira contribuíram para o desordenamento”.

No período republicano, com o Brasil já independente, surgiram outras formas de corrupção, como é o caso da corrupção eleitoral. Com relação à corrupção eleitoral, desde essa época, a participação na política é considerada como uma forma de enriquecimento rápido e fácil. Diante desse contexto, uma das figuras que caracteriza a corrupção eleitoral na República Velha do Brasil é o voto de cabresto, em um período marcado pelo coronelismo (BIASON, 2019). O Tribunal Superior Eleitoral, ao conceituar o voto de cabresto, explica que:

[...] era aquele em que o eleitor escolhia um candidato por determinação de um chefe político ou cabo eleitoral. Muitas vezes, o cidadão nem sabia exatamente em quem votava. Por isso, era denominado “eleitor de cabresto”. Ou seja, o “eleitor de cabresto” era aquela pessoa que votava não de acordo com a sua consciência ou preferência política, mas estritamente com base nas instruções e ordens dadas por um “cabo eleitoral” ou “chefe político” local. Esses eleitores eram transportados

para os chamados “currais eleitorais”, onde eram alimentados e festejados, e de onde somente saíam na hora de depositar o voto na seção eleitoral (TSE, 2021, n.p.).

Observa-se, nesse período, que a corrupção eleitoral, consubstanciada, dentre outras formas, no voto de cabresto, revelava a falta de um poder central, uma vez que o poder local era concentrado nas figuras dos coronéis, os quais definiam os caminhos da política e da eleição de representantes pelos eleitores. Nesse contexto de disputa política, estavam inseridas as fraudes e a corrupção no intuito de garantir o poder e o prestígio dos coronéis (BIASON, 2019).

Na sequência cronológica da história do Brasil em relação à corrupção, cumpre abordar a Era Vargas, a qual caracteriza o segundo período da República brasileira. Mesmo tendo tomado posse como presidente em 1930, Getúlio Vargas e seu grupo foram duramente acusados de malversação e práticas ilegais, inclusive de fraude eleitoral. Dentre os episódios de denúncias de corrupção na Era Vargas, destacam-se os indícios de financiamento por parte do Banco do Brasil para a criação do jornal “Última Hora”, no intuito de direcionar a circulação de propagandas de apoio ao governo (AIRES; MELO, 2015).

Já no contexto da ditadura militar, a corrupção se mostrou no âmbito das empresas estatais, a exemplo do caso Capemi (Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios), um grupo privado liderado por militares, sem fins lucrativos e com a missão de gerar recursos para a manutenção do Programa de Ação Social. Em síntese, no ano de 1980, o Capemi, ao procurar ampliar o suporte financeiro da empresa, participou de um consórcio de empresas na concorrência para o desmatamento da área submersa da usina hidrelétrica de Tucuruí, empresa estatal à época (BIASON, 2019).

Ao vencer a licitação pública, não houve o cumprimento do contrato, de modo que os pensionistas da Capemi arcaram com o ônus da fraude, visto que o dinheiro da Capemi, a qual foi à falência, foi desviado para o ministro-chefe do Sistema Nacional de Informações (SNI), general Otávio Medeiros, o qual desejava candidatar-se à presidência do país (BIASON, 2019).

Após a ditadura militar, houve a redemocratização brasileira e, posteriormente, o retorno dos civis à presidência. Neste novo cenário, os casos de corrupção continuaram marcando o contexto político brasileiro, dentre os quais é possível citar: a) *impeachment* de Fernando Collor em 1992 (esquema de captação de dinheiro por meio de chantagens e compromissos que repartiram previamente a administração federal e seus recursos); b) esquemas corruptos no governo FHC (casos Sivam, Pasta Rosa, emenda da reeleição); c) mensalão, em 2005, esquema de corrupção e desvio de dinheiro público que envolvia a

compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional; e d) mais recentemente, em 2014, o caso da Lava Jato, esquema de lavagem de dinheiro em propina, envolvendo postos de combustível (SADEK, 2019).

Em vista do supracitado, observa-se que a corrupção permeou o contexto histórico brasileiro desde o período colonial, ainda que em sentidos diferentes. Para Biason (2019), no período colonial, a corrupção dos funcionários públicos esteve relacionada mais à moral do que, propriamente, a um desvio de comportamento em relação à sua função. Por outro lado, entre o Governo Vargas e a ditadura militar, a corrupção estava associada a um fenômeno social, resultado das pressões sociais e culturais do país. Por fim, no período da redemocratização, prevaleceu a corrupção sistêmica, a qual dominou o modo de operação das instituições públicas, resultando na desconfiança e no descrédito públicos.

Por falar em instituições, a consolidação de instituições de controle é a segunda esfera de análise do enfrentamento da corrupção no contexto brasileiro proposta neste estudo. Desde a promulgação da Constituição de 1988 e diante de todo o contexto histórico da corrupção no Brasil, foram consolidadas instituições de controle, em especial no Poder Judiciário e no Poder Executivo. No âmbito do Judiciário, instituíram-se e fortaleceram-se o Ministério Público, a Polícia Federal e a Receita Federal. Na seara do Executivo, por seu turno, observou-se o processo de institucionalização da Controladoria-Geral da União (SADEK, 2019), também conhecida como “agência” anticorrupção, a qual será abordada, mais detalhadamente, em momento oportuno.

Por fim, a última esfera de análise do enfrentamento da corrupção no Brasil proposta para este trabalho trata-se das mudanças e inclusões legislativas. Segundo aponta Maria Tereza Sadek (2019), dentre as alterações legislativas que se destacam no combate à corrupção, particularmente em um contexto de percepção popular sobre o problema, estão: Lei de Improbidade Administrativa, de 1992, revisada em 2021; Lei de Interceptações Telefônicas, de 1996; Lei de Lavagem de Dinheiro, de 1998, revisada em 2012; Lei Anticorrupção, de 2013.

Em resumo, a Lei de Improbidade Administrativa tratou de definir sanções à prática de atos que importem em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da Administração Pública. A Lei de Interceptações Telefônicas, por sua vez, autoriza, a despeito da necessidade de cumprimento de alguns requisitos, a realização de interceptações telefônicas para prova em investigação criminal e em instrução processual penal (BRASIL, 1992; 1996).

A Lei de Lavagem de Dinheiro, por seu turno, estabelece os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores e dispõe sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro. Por fim, a Lei Anticorrupção, objeto de estudo da presente monografia que será analisada no próximo capítulo, estabelece a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, de modo a prever punições não apenas para o corrupto, mas também ao corruptor, em particular, pessoas jurídicas (BRASIL, 1998; 2013).

Em síntese, considerando as análises supracitadas, percebe-se que o histórico de enfrentamento da corrupção no Brasil possui raízes históricas, que remetem ao período colonial, perpassando pela República Velha e pela Era Vargas, bem como seguindo pela ditadura militar e pelos governos pós-redemocratização brasileira, estando presente até os dias atuais no Brasil. No entanto, em que pese a corrupção ainda ser um problema a ser combatido no país, é notável que houve avanços em relação ao passado, especialmente diante da consolidação das instituições de controle e das mudanças e inovações legislativas no âmbito da prevenção e da repressão à corrupção.

2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI Nº 12.846/2013

O propósito do presente capítulo é responder aos seguintes questionamentos: o que impulsionou a criação da Lei nº 12.846/2013? Quais os principais aspectos dessa legislação que são voltados ao combate repressivo à corrupção, em especial relacionados com os Processos Administrativos de Responsabilização e o papel da CGU? Nesse sentido, será analisado, primeiramente, o contexto da criação da Lei Anticorrupção. Na sequência, serão destacados os elementos da referida Lei relacionados ao tipo de responsabilização, sujeitos ativos e passivos, atos lesivos e sanções aplicáveis. Por fim, serão examinadas as características do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), procedimento amparado pelo contraditório e pela ampla defesa, previsto na LAC, para a devida responsabilização de pessoas jurídicas, seguindo uma perspectiva descritiva.

Ressalte-se que a proposta de análise supracitada é imprescindível para a compreensão técnica dos dados a serem discutidos no próximo capítulo, relativos às informações coletadas do Painel “Correição em Dados” e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). Quanto à metodologia, além da revisão da literatura nacional, especialmente voltada às pesquisas sobre o contexto de criação da LAC, as disposições contidas na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 11.129/2022 e no Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União foram a base para o desenvolvimento deste capítulo.

2.1 Contexto da criação da Lei Anticorrupção

No contexto legislativo brasileiro, até o advento da Lei nº 12.846/2013, o combate à corrupção era voltado à responsabilização de pessoas naturais, especialmente de servidores públicos que praticavam atos corruptos no exercício de suas funções, a exemplo das Leis nº 8.112/1990 e nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Existia, portanto, uma verdadeira lacuna no ordenamento jurídico brasileiro quanto à responsabilização de entes privados por práticas de corrupção.

No âmbito administrativo, a possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas se restringia tão somente às hipóteses da Lei nº 8.666/1993, relativas às sanções de suspensão temporária ao direito de licitar e contratar com o Poder Público e de declaração de inidoneidade, aplicáveis a empresas que praticassem atos de corrupção em processos licitatórios ou em execuções contratuais firmadas com o ente público. Desse modo, práticas

corruptivas ocorridas fora do contexto de uma licitação ou de um contrato administrativo não eram passíveis de imputação de sanção administrativa a uma pessoa jurídica (BRASIL, 2018).

Somado a esse contexto, o Brasil permanecia inerte quanto à sua obrigação assumida internacionalmente perante a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em vista que, conforme já abordado nesta monografia, o Estado Brasileiro incorporou ao ordenamento jurídico interno, respectivamente em 2000 e 2006, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, tendo firmado compromisso internacional de estabelecer medidas de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de corrupção.

Nesse cenário, em vista da necessidade de suprir a lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro quanto à responsabilização de entes privados por atos de corrupção, bem como de cumprir a sua obrigação pactuada internacionalmente, o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, em fevereiro de 2010, um anteprojeto de lei assinado, à época, pelos Ministros de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União, da Justiça e da Advocacia-Geral da União, que resultou no Projeto de Lei nº 6.826/2010 (SOUZA, 2021).

No ano seguinte, em maio de 2011, foi determinada, por atos da Presidência da Câmara dos Deputados, a criação de Comissão Especial para proferir parecer sobre a proposição legislativa em questão, a qual realizou quatro reuniões de audiência pública, com representantes da Controladoria-Geral da União, do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial e do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, bem como de advogados, professores, especialistas e estudiosos do Direito Empresarial, Público e Eleitoral (BRASIL, 2012).

No voto do relator da Comissão Especial, Deputado Carlos Zarattini, há a menção quanto à necessidade de legislação específica para a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção, em especial diante dos instrumentos internacionais ratificados e promulgados pelo Brasil, nos seguintes termos:

O controle da corrupção passou a ter, portanto, fundamental importância no fortalecimento das instituições democráticas e na viabilização do crescimento econômico dos países, motivo pelo qual foram elaboradas a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico – OCDE, das quais o Brasil é signatário. [...] Surgiu daí, portanto, a necessidade de elaboração de legislação específica que alcançasse, por meio da responsabilização administrativa e civil, as pessoas jurídicas responsáveis pelos atos de corrupção descritos nos acordos internacionais, posto que os atos de corrupção ativa e passiva estabelecidos como crime em nosso direito penal têm o poder de atingir apenas as pessoas naturais (BRASIL, 2012, pp. 11- 12).

Simultaneamente à tramitação do Projeto de Lei nº 6.826/2010, despontaram, em 2013, diversas manifestações populares em todo o Brasil, as quais ficaram conhecidas como as “Manifestações de junho de 2013” ou “Jornadas de Junho”, por meio das quais os brasileiros pleitearam melhores condições no transporte, na educação, na saúde e na segurança públicas, bem como políticas públicas de combate à corrupção (SOUZA, 2021).

Inserido nesse contexto de manifestações e pressão por parte da população brasileira, o PL nº 6.826/2010 foi aprovado pela Câmara dos Deputados em abril de 2013 e, posteriormente, aprovado pelo Senado Federal em julho de 2013, o que resultou na aprovação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Em vista do disposto em seu art. 31, a Lei Anticorrupção entrou em vigor no dia 29 de janeiro de 2014, após decorridos os 180 dias de *vacatio legis*.

Dessa forma, com a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, o sistema normativo do Brasil passou a contar com uma importante ferramenta de responsabilização de pessoas jurídicas nos âmbitos civil e administrativo por práticas lesivas à Administração Pública nacional e estrangeira, de modo a legitimar a atuação estatal em aplicar sanções a empresas que agem em desconformidade com o ordenamento jurídico vigente. Com isso, a Lei Anticorrupção instituiu, no Brasil, um novo paradigma de relacionamento entre os setores público e privado (BRASIL, 2018).

Portanto, a aprovação da Lei nº 12.846/2013 se concretizou em um contexto tanto de pressão nacional, em vista das manifestações populares e da ausência de uma previsão legal para a responsabilização de empresas corruptas que não se restringisse tão somente ao contexto de licitações ou de contratos administrativos, quanto de pressão internacional, uma vez que o Brasil se encontrava inerte em relação à obrigação internacional firmada sobre o combate à corrupção na esfera de responsabilização de entes privados.

2.2 Responsabilização, sujeitos, atos lesivos e sanções aplicáveis

Realizada a contextualização do surgimento da Lei nº 12.846/2013, passa-se à análise do conteúdo dessa norma, particularmente quanto ao tipo de responsabilização adotada, aos

sujeitos ativos e passivos, aos atos lesivos previstos e às sanções aplicáveis aos entes privados.

No que se refere ao tipo de responsabilização, os arts. 1º e 2º da LAC determinam, expressamente, que a responsabilidade de pessoas jurídicas pela prática de atos, em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, contra a Administração Pública nacional ou estrangeira, é do tipo objetiva. Em termos práticos, a responsabilização de entes privados por meio da Lei Anticorrupção dispensa a comprovação de dolo ou culpa, sendo necessária, tão somente, a demonstração do nexo causal entre a prática do ato lesivo e a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator.

Por outro lado, em seu art. 3º, parágrafo 2º, a LAC prevê a hipótese de responsabilidade subjetiva (ou seja, quando é necessária a comprovação de dolo ou culpa) aos dirigentes e aos administradores da pessoa jurídica infratora ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. No entanto, a Lei é bem clara ao estabelecer, no parágrafo 1º do referido artigo, que, independente da responsabilização individual dessas pessoas físicas, a pessoa jurídica será responsabilizada objetivamente.

Ainda com relação à responsabilização, a Lei Anticorrupção estabelece duas esferas de julgamento, ambas baseadas na responsabilidade objetiva: a) responsabilização administrativa, que se desenvolve a partir de Processos Administrativos de Responsabilização, prevista nos Capítulos III e IV da LAC; e b) responsabilização civil, que ocorre no âmbito do Poder Judiciário, prevista no Capítulo VI da LAC. Para a presente pesquisa, a responsabilização administrativa deve ser o foco, tendo em vista que a atuação da CGU que se pretende analisar neste estudo ocorre nos Processos Administrativos de Responsabilização, os quais serão oportunamente abordados.

Por mencionar as duas esferas de responsabilização, cumpre ressaltar que ambas atuam de maneira independente umas das outras, inclusive com relação à instância penal. Em outras palavras, uma pessoa jurídica que pratica atos de corrupção pode ser responsabilizada administrativa, civil e penalmente, sem que isso configure violação ao princípio do *non bis in idem*⁹. Quanto a isso, o art. 18 da LAC dispõe, de forma expressa, a independência entre as esferas de responsabilização, em consonância com o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido¹⁰.

⁹ Princípio muito presente na esfera penal e que veda a dupla incriminação.

¹⁰ O STF excepciona a independência entre as esferas apenas nas hipóteses em que, no âmbito penal, é reconhecida a negativa da autoria ou da materialidade do fato, situação que irá refletir nas outras instâncias.

Com relação aos sujeitos do ato lesivo, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU dispõe que, tanto para a definição do sujeito ativo quanto para a do sujeito passivo, é necessário realizar uma interpretação sistemática¹¹ dos dispositivos da Lei nº 12.846/2013 com outros diplomas normativos (BRASIL, 2022).

Quanto ao sujeito ativo, a LAC estabeleceu, no parágrafo único do art. 1º, que respondem ativamente perante a lei as sociedades empresárias e as sociedades simples, independentemente de serem ou não personificadas, bem como da forma de organização ou modelo societário adotado, além de quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente (BRASIL, 2013).

A partir dessa definição, entende-se que as pessoas jurídicas abarcadas por esses dispositivos precisam ter sede, filial ou representação no território brasileiro, mesmo que temporariamente. Nesse sentido, o conceito de representação no território brasileiro, ao ser interpretado sistematicamente, alcança empresas de representação comercial, escritórios de advocacia ou despachantes. Conforme o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, ao discorrer sobre essa questão:

Mediante interpretação sistemática, entende-se que a norma buscou alcançar todas aquelas pessoas jurídicas que, de algum modo, outorgaram poderes para outras pessoas atuarem em seu nome. Em direito empresarial, o meio mais comum dessa forma de representação se dará pela constituição de filial no território brasileiro. Todavia, a norma não se limitou a tal situação. Sobre o assunto, é importante lembrar que o Capítulo X do Código Civil, em especial o art. 653, traz um conceito de *mandato*, indicando que o mesmo se opera “quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses”. Logo a representação indicada pela LAC poderá ser exercida por meio de empresas de representação comercial, escritórios de advocacia ou despachantes (BRASIL, 2022, pp. 40-41).

Além da interpretação supracitada, também são consideradas sujeitos ativos as pessoas jurídicas de direito privado elencadas no art. 44 do Código Civil¹² e a Sociedade Limitada Unipessoal (SLU), assim como as entidades do terceiro setor (Sistema “S”, Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Entidades de Apoio), as quais, embora denominadas de “organização”, não deixam de ser pessoas jurídicas (BRASIL, 2022).

¹¹ Interpretação em que se deve levar em consideração todo o ordenamento jurídico vigente e não apenas o que está sendo interpretado.

¹² Associações, sociedades, fundações, organizações religiosas e partidos políticos.

Em contrapartida, não podem ser sujeitos ativos dos atos lesivos previstos na LAC o empresário individual, haja vista que não é uma pessoa jurídica, mas, sim, pessoa física, sendo somente equiparado para fins de registro no CNPJ e para o recolhimento de impostos, tampouco o microempreendedor individual, visto que o MEI é somente uma qualificação adotada para o empresário individual, conforme o disposto no art. 18-A, § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006; 2022).

Por outro lado, como sujeitos passivos, estão a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Com relação à Administração Pública estrangeira, a Lei nº 12.846/2013 tratou de conceituá-la pormenorizadamente nos parágrafos 1º e 2º do art. 5º, inclusive equiparando-se a ela as organizações públicas internacionais:

§ 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 (BRASIL, 2013).

Se, de um lado, a LAC procurou detalhar o conceito de Administração Pública estrangeira, o mesmo não aconteceu com o de Administração Pública nacional, razão pela qual, para defini-la, é preciso interpretar a Lei Anticorrupção sistematicamente. Nesse sentido, de acordo com o art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, a Administração Federal compreende a Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a Administração Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista).

A Constituição Federal, no mesmo sentido, em seu art. 37, *caput*, menciona a existência das duas formas de organização da Administração Pública (direta e indireta), no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ressalte-se que, no âmbito da Administração Pública nacional, também deve ser levado em conta o consórcio público de direito público, denominado de associação pública, uma vez que, conforme o art. 6º, parágrafo 1º, da Lei nº 11.107/2005, ele também integra a Administração Pública indireta.

Além disso, apesar de a Lei nº 12.846/2013 não ter conceituado a Administração Pública nacional, a exposição de motivos do Projeto de Lei da Câmara nº 39/2013 (PL

6826/2010), o fez ao determinar, de modo extensivo, que é imprescindível a repressão aos atos de corrupção, de forma que “a Administração Pública aqui tratada é a Administração dos três Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – em todas as esferas de governo – União, Distrito Federal, estados e municípios” (BRASIL, 2022, p. 35).

Sendo assim, não seria possível adotar uma interpretação restritiva para o conceito de Administração Pública nacional, tendo em vista que o combate à corrupção deve ser o mais amplo possível para alcançar todas as suas formas e repreendê-la efetivamente. Ademais, se a LAC conceitua a Administração Pública estrangeira de modo amplo e extensivo, não seria diferente para a Administração Pública nacional.

Por fim, no que se refere aos atos lesivos e às sanções aplicáveis, as disposições estão contidas, respectivamente, nos arts. 5º e 6º da Lei nº 12.846/2013, conforme o quadro 5 abaixo.

Quadro 5 - Atos lesivos e sanções aplicáveis previstas na Lei nº 12.846/2013

Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)	
Atos lesivos (art. 5º)	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 na 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: <ul style="list-style-type: none"> 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
Sanções administrativas (art. 6º)	I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação
	II - publicação extraordinária da decisão condenatória

Elaboração própria. Fonte: BRASIL, 2013.

Com relação aos atos lesivos, observa-se que, somada às inúmeras hipóteses previstas pela LAC no art. 5º, a tipicidade das infrações abrange expressões amplas, inclusive com conceitos jurídicos indeterminados, na intenção de contemplar um maior conjunto de fatos. Além disso, tal como consolidado na doutrina, a LAC dividiu os atos de corrupção em dois grupos, quais sejam: a) atos de corrupção em geral (incisos I, II, III e V); e b) atos de corrupção relacionados a processos licitatórios e contratos administrativos (inciso IV e suas alíneas) (BRASIL, 2022).

O fato de o legislador ter reservado um inciso somente a atos lesivos relacionados a processos licitatórios e à execução de contratos administrativos evidencia a preocupação em coibir tais atos na seara onde reside a maior parte dos atos de corrupção na esfera pública. Neste ponto, ressalte-se que, em prol da eficiência e da efetividade, o art. 159 da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) estabeleceu que os atos previstos como infrações administrativas nesta lei e que também sejam tipificados na Lei Anticorrupção – ou seja, infrações em processos licitatórios e execução de contratos administrativos – podem ser apurados e julgados conjuntamente em um mesmo Processo Administrativo de Responsabilização.

Quanto às sanções, no âmbito da responsabilização administrativa, a pessoa jurídica infratora está sujeita: a) à multa, que está relacionada, propriamente, à penalidade pecuniária; e b) à publicação extraordinária da decisão condenatória, a qual revela a intenção de causar constrangimento à empresa infratora e coibir, por consequência, a prática de novos atos de

corrupção. No intuito de dosar a penalidade de acordo com o grau de reprovabilidade das condutas praticadas e com a cooperação e adoção de mecanismos de integridade pela empresa, o art. 7º da LAC dispõe que a aplicação das sanções deve levar em consideração os seguintes fatores:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO)

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

Ademais, de acordo com o art. 28 do Decreto nº 11.129/2022, o qual regulamenta a LAC, a publicação da decisão deve ocorrer às custas da pessoa jurídica sancionada e na forma de extrato de sentença, bem como, cumulativamente: a) em meio de comunicação de grande circulação, física ou eletrônica, na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; b) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo mínimo de trinta dias; e c) em seu sítio eletrônico, pelo prazo mínimo de trinta dias e em destaque na página principal do referido sítio.

Em suma, realizou-se um panorama dos principais aspectos materiais da Lei nº 12.846/2013, em que se verificou que: a) a LAC adotou, expressamente, a responsabilidade objetiva nas esferas civil e administrativa; b) os sujeitos ativos englobam os já previstos na LAC, assim como as pessoas jurídicas constantes no art. 44 do Código Civil, a Sociedade Limitada Unipessoal (SLU) e as entidades do terceiro setor, ao passo que os sujeitos passivos abrangem, em uma interpretação sistemática e extensiva, a Administração Pública estrangeira e nacional, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) a LAC previu atos lesivos gerais e atos lesivos relacionados a processos licitatórios e contratos administrativos; e d) é possível a aplicação das penalidades de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória à pessoa jurídica infratora.

2.3 Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)

Processualmente, a aplicação das penalidades de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória a pessoas jurídicas pela prática dos atos lesivos previstos na LAC deve ser conduzida por um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), em que seja respeitado o devido processo legal e oportunizados o contraditório e a ampla defesa aos entes privados.

De acordo com o Decreto nº 11.129/2022, as fases do Processo Administrativo de Responsabilização no âmbito federal são as seguintes: a) juízo de admissibilidade; b) investigação preliminar; c) instauração do PAR; d) instrução e julgamento do PAR; e e) pedido de reconsideração.

Na primeira etapa, a corregedoria competente, ao tomar ciência da suposta ocorrência de ato lesivo à Administração Pública federal, realizará o juízo de admissibilidade e, por despacho fundamentado, decidirá pela abertura de investigação preliminar, pela recomendação de instauração de PAR ou pela recomendação de arquivamento do caso.

No caso de abertura de investigação preliminar, esta investigação terá caráter sigiloso, preparatório e não punitivo, destinada à apuração dos indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à administração pública federal. Caso a investigação preliminar recomende a instauração de PAR, a autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo ou, na hipótese de órgão da administração pública federal direta, do respectivo Ministro de Estado, analisará e, caso concorde com a corregedoria, instaurará o PAR, designando, no mesmo ato, comissão processante composta por dois ou mais servidores estáveis.

Na etapa de instrução e julgamento do PAR, a comissão designada elaborará Termo de Indiciação e, na sequência, intimará a pessoa jurídica processada¹³ para, no prazo de 30 dias, apresentar defesa escrita e especificar eventuais provas que deseja produzir. O referido termo deverá conter, pelo menos, a descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado à pessoa jurídica, com a descrição das circunstâncias relevantes, o apontamento das provas que sustentam o entendimento da comissão pela ocorrência do ato lesivo imputado e o enquadramento legal do ato lesivo imputado à pessoa jurídica processada.

Após a apresentação da defesa escrita, a comissão avaliará a pertinência de produção de provas e, caso não seja necessária, elaborará Relatório Final, sugerindo, dentre outras recomendações, o arquivamento do processo ou a aplicação das sanções à pessoa jurídica

¹³ Conforme o art. 7º do Decreto nº 11.129/2022, as intimações no PAR serão realizadas por qualquer meio físico e eletrônico que garantam a certeza da ciência da pessoa jurídica processada.

indiciada, com a respectiva indicação da dosimetria, sempre de forma motivada e fundamentada. Após a elaboração do Relatório Final, a comissão terá seus trabalhos encerrados e encaminhará o PAR à autoridade instauradora para julgamento, intimando, antes disso, a pessoa jurídica processada, para, querendo, apresentar alegações finais quanto às recomendações constantes no Relatório Final, no prazo máximo de 10 dias.

Apresentadas ou não as alegações finais, a autoridade competente proferirá decisão, a qual será precedida de manifestação jurídica do órgão de assistência jurídica competente. Contra essa decisão, caberá pedido de reconsideração com efeito suspensivo no prazo de 10 dias, o qual deverá ser analisado pela autoridade julgadora em até 30 dias com a publicação de uma nova decisão.

Decorrido o prazo sem apresentação de pedido de reconsideração ou publicada a nova decisão rejeitando o pedido de reconsideração, a pessoa jurídica sancionada terá o prazo de 30 dias para cumprir as penalidades que lhe foram impostas. Adicionalmente, cumprindo ou não as punições, a empresa será inscrita no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)¹⁴ e no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), conforme estabelecem os arts. 22 e 23 da Lei Anticorrupção.

Portanto, observa-se que o Processo Administrativo de Responsabilização, assim como qualquer outro processo em que haja a possibilidade de aplicação de punições por uma autoridade competente, deve seguir o procedimento adequado, com a garantia, às empresas processadas, do contraditório, da ampla defesa, da motivação de todos os atos e decisões e do devido processo legal, inclusive quanto à competência para a instauração do PAR¹⁵.

Em síntese, este capítulo possibilitou compreender que a criação da Lei nº 12.846/2013 foi impulsionada tanto por uma pressão internacional, tendo em vista a inércia brasileira em cumprir a obrigação assumida frente aos tratados internacionais ratificados e promulgados pelo Brasil relativos à responsabilização de entes privados, quanto por uma pressão nacional, expressada pelas manifestações populares eclodidas em 2013 e pela ausência de previsão legal relativa à responsabilização de empresas corruptas que não se limitasse apenas ao âmbito das licitações e de contratos administrativos.

¹⁴ O CNEP é de grande relevância para a parte empírica do presente estudo, uma vez que ele é uma das fontes de informações que alimentam o Painel “Correição em Dados”, além de que, nessa plataforma, constam os nomes e os CNPJs das empresas sancionadas com base na Lei nº 12.846/2013, inclusive com a informação do valor exato da multa aplicada a cada pessoa jurídica responsabilizada. O CEIS, por sua vez, não tem a mesma relevância que o CNEP para esta pesquisa, haja vista que ele contém informações de empresas condenadas com as sanções previstas na Lei de Licitações (suspensão de licitar e contratar com o Poder Público e declaração de inidoneidade), o que não é o foco desta monografia.

¹⁵ A competência da CGU para a instauração de PAR será detalhada no próximo capítulo.

Com relação aos principais aspectos da LAC voltados ao combate repressivo à corrupção, foi possível identificar que os Processos Administrativos de Responsabilização são o meio processual adequado e exigido pela Lei nº 12.846/2013 para a aplicação de penalidades a pessoas jurídicas infratoras que praticaram os atos lesivos previstos no art. 5º da referida lei.

Nesse sentido, dentre outras perspectivas de análise do papel da CGU no combate repressivo à corrupção, as quais serão abordadas no próximo capítulo, entende-se que a atuação deste órgão deve ser orientada pelo respeito ao procedimento legal de condução dos PAR's e aos aspectos relacionados à responsabilidade objetiva prevista na LAC, aos sujeitos do ato lesivo e às sanções aplicáveis, inclusive quanto à dosimetria da penalidade conforme a reprovabilidade da conduta praticada, por meio da aplicação de eventuais agravantes e atenuantes. Desse modo, a observância de tais aspectos confere legitimidade e legalidade à atuação da CGU em sua função de combater, repressivamente, a prática da corrupção por entes privados.

3 CGU E PAR: ANÁLISE DAS SANÇÕES APLICADAS A ENTES PRIVADOS PELA CGU ENTRE 2014 E 2022

Este terceiro e último capítulo objetiva responder ao seguinte questionamento: como foi a atuação da Controladoria-Geral da União entre os anos de 2014 e 2022 na responsabilização de entes privados com base na Lei nº 12.846/2013? Com esse intuito, no primeiro momento, serão abordadas a estrutura organizacional e as competências da CGU no âmbito de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR's), com a especificação dos órgãos internos diretamente relacionados às fases de tais processos.

Na sequência, apresentar-se-á a análise empírica da presente pesquisa, relacionada aos resultados sancionatórios decorrentes da atuação da CGU em PAR's entre os anos de 2014 e 2022. Por fim, com base nos dados obtidos, será examinado o papel da CGU no combate repressivo à corrupção no contexto da responsabilização de entes privados.

Metodologicamente, os dados foram coletados do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), o qual apresenta a relação de empresas que sofreram qualquer das punições previstas na Lei nº 12.846/2013, e da ferramenta Painel “Correição em Dados”, elaborada pela Corregedoria-Geral da União (CRG), onde consta um conjunto de informações e de dados estatísticos sobre penalidades aplicadas a entes privados pelos órgãos e entidades de todo o Poder Executivo Federal.

3.1 CGU: estrutura e competências

A Controladoria-Geral da União é o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, destinado à realização de atividades voltadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por intermédio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (BRASIL, 2021).

Atualmente, como autoridade máxima da CGU, está o Ministro de Estado da CGU, o qual é assistido direta e imediatamente pelos seguintes órgãos: Assessoria Especial de Comunicação Social, Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, Assessoria para Assuntos Parlamentares e Federativos, Consultoria Jurídica, Gabinete do Ministro e Secretaria-Executiva (BRASIL, 2023).

Com relação aos órgãos específicos singulares, hierarquicamente subordinados ao Ministro de Estado, a CGU está estruturada em seis setores finalísticos, os quais atuam de

forma conjunta e organizada entre si¹⁶: Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG), Secretaria de Integridade Privada, Secretaria de Integridade Pública, Secretaria Nacional de Acesso à Informação e Ouvidoria-Geral da União (OGU) (BRASIL, 2023).

Por fim, a CGU conta, em sua estrutura, com as unidades descentralizadas (Controladorias Regionais da União nos Estados) e com dois órgãos colegiados (Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção - CTPCC e Comissão de Coordenação de Controle Interno) (BRASIL, 2023).

Tendo em vista a estrutura supracitada, observa-se que a CGU possui diversos órgãos e, por consequência, reúne diversas competências. Para o objeto do presente trabalho, importa destacar as competências do Ministro de Estado e da Secretaria de Integridade Privada, relacionadas, em particular, à instauração, à avocação, à condução e ao julgamento de Processos Administrativos de Responsabilização.

Em uma disposição ampla, sem especificar os órgãos diretamente responsáveis, o art. 17 do Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, estabelece duas competências para a CGU no âmbito de Processos Administrativos de Responsabilização: a) concorrente, para a instauração e o julgamento de PAR; e b) exclusiva, b.1) para a avocação de Processos Administrativos já instaurados, para o exame de sua regularidade ou para a correção do seu andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível, e b.2) para a instauração, a apuração e o julgamento de processos por atos ilícitos previstos na LAC praticados contra a Administração Pública estrangeira.

Do ponto de vista da estrutura interna da CGU, a Secretaria de Integridade Privada, por meio da sua Diretoria de Responsabilização de Entes Privados, é o órgão competente para a instauração, a avocação e a condução de PAR, inclusive relacionado a atos lesivos praticados contra a Administração Pública estrangeira. Nesse sentido, o art. 23 do Decreto nº 11.130, de 1º de janeiro de 2023, estabelece que:

Art. 23. À Diretoria de Responsabilização de Entes Privados compete:
I - conduzir e instruir investigações ou apurações que possam resultar na responsabilização de entes privados, inclusive aquelas relativas à prática de suborno transnacional, e recomendar a adoção das medidas ou sanções pertinentes;
[...]
VI - propor a avocação e revisar, quando necessário, procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados em curso ou já julgados por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal;
[...]

¹⁶ Este organograma da CGU foi implementado na atual gestão do governo federal, por meio do Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023.

VII - propor a instauração de procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias em face de tais entes.

Por outro lado, quanto ao julgamento de PAR's instaurados ou avocados no âmbito da Controladoria-Geral da União, a autoridade competente para tanto é do Ministro de Estado da CGU, conforme estabelece o art. 2º, inciso II, do Decreto nº 11.130/2023:

Art. 2º Ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, incumbe, em especial:

[...]

II - a aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 12.846, de 2013, no âmbito dos processos instaurados ou avocados pela Controladoria-Geral da União, e a celebração dos acordos de leniência, termos de compromisso ou termos de ajustamento de conduta firmados com pessoas jurídicas.

Desse modo, no contexto da estrutura organizacional da Controladoria-Geral da União, nota-se que a Lei Anticorrupção atribuiu posição de destaque para esse órgão, estabelecendo competências concorrentes e exclusivas para a instauração, a avocação e o julgamento de Processos Administrativos de Responsabilização. Muito disso se deve, especialmente, ao fato de que a CGU, além de ser o órgão de controle interno do Governo Federal, é, também, o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal¹⁷.

3.2 Coleta de dados e recorte temporal

Diante do percurso teórico traçado neste trabalho sobre a corrupção, em suas dimensões conceitual e histórica, e sobre a competência da Controladoria-Geral da União para a instauração e o julgamento de Processos Administrativos de Responsabilização como uma das facetas do combate repressivo à corrupção, cumpre investigar como isso ocorre na prática.

Para isso, optou-se por analisar os dados dispostos tanto no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) quanto no Painel “Correição em Dados”. O recorte temporal estabelecido refere-se ao período de 2014 a 2022, ou seja, desde a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, que ocorreu em 29 de janeiro de 2014. Cumpre destacar que os dados foram coletados no dia 21 de janeiro de 2023¹⁸.

¹⁷ Instituído pelo Decreto nº 5.480/2005, o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal tem a finalidade de organizar, coordenar e harmonizar as atividades de correição (termo relacionado ao ato de corrigir) no âmbito do Poder Executivo Federal, nos termos do seu art. 1º, compreendendo as atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades.

¹⁸ Essa data é importante para a confiabilidade dos dados apresentados, tendo em vista que, após esse dia, as informações coletadas poderão ser atualizadas/retificadas nas bases de dados em questão.

No CNEP, os filtros aplicados para a busca foram os seguintes: a) período de publicação: de 29/01/2014 a 31/12/2022; e b) órgão sancionador: Controladoria-Geral da União. Como o CNEP é uma plataforma voltada ao cadastro de empresas sancionadas pela Lei nº 12.846/2013, os dados já se limitaram às penalidades de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória.

No Painel “Correção em Dados”, por sua vez, a busca foi filtrada pelos seguintes indicadores na aba de “entes privados” e “processos”: a) período de instauração: 2014 a 2022; b) período de conclusão: 2014 a 2022; c) Ministério: Controladoria-Geral da União; e d) tipo de processo: PAR - Administração Nacional e PAR - Administração Estrangeira¹⁹.

Ressalte-se que, para evitar duplicidade de dados²⁰ e para extraí-los de modo mais detalhado, as informações relativas às sanções aplicadas pela CGU a entes privados foram colhidas do CNEP, ao passo que as informações referentes a PAR's instaurados e concluídos pela CGU, bem como o tempo médio de andamento desses processos, foram retiradas do Painel “Correção em Dados”. Tendo isso em vista, os resultados obtidos por meio dessas buscas serão apresentados a seguir.

3.3 Resultados sancionatórios decorrentes da atuação da CGU em Processos Administrativos de Responsabilização entre 2014 e 2022

Com relação aos resultados sancionatórios decorrentes da atuação da CGU entre 2014 e 2022 por meio de Processos Administrativos de Responsabilização, a busca filtrada no CNEP indicou que, no recorte temporal estabelecido, as primeiras publicações de sanção pela CGU ocorreram no dia 7/12/2021 e, até 2022, 13 entes privados foram punidos, de modo que a empresa Vision Midia e Propaganda LTDA-ME foi punida duas vezes, em dois PAR's diferentes por infrações diversas.

O quadro abaixo apresenta o nome e o CNPJ das pessoas jurídicas punidas, o ato lesivo praticado, as sanções, o valor da multa e a data de publicação da sanção, desde a primeira, em 7/12/2021, até a última, em 3/10/2022, dentro do recorte temporal definido.

Cumprе ressaltar que, ao acessar o detalhamento de cada empresa punida cadastrada no CNEP, consta o *link* de publicação da sanção no Diário Oficial da União. Desse modo, os

¹⁹ Nesta categoria, foram excluídas as investigações preliminares, haja vista que o foco da presente pesquisa são os Processos Administrativos de Responsabilização.

²⁰ O Painel “Correção em Dados”, especificamente quanto às sanções aplicadas a entes privados, é alimentado pelo CNEP, motivo pelo qual considerar os dados referentes às sanções das duas plataformas pode levar ao risco de duplicidade de dados.

atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 e praticados pelos entes privados sancionados foram identificados nas fundamentações das decisões do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, publicadas no Diário Oficial da União.

Além disso, os Processos Administrativos de Responsabilização, por meio dos quais foram aplicadas as sanções aos entes privados listados no quadro abaixo, estão concluídos, ou seja, não estão pendentes de apresentação de pedido de reconsideração, nem do julgamento desse pedido.

Quadro 6 - Empresas punidas pela CGU com base na Lei Anticorrupção entre 2014 e 2022

CNEP					
	Nome/CNPJ	Ato lesivo (LAC)	Sanções	Valor da multa	Data de publicação da sanção
1	C.R.M Construtora Empreendimentos LTDA (18.508.881/0001-11)	Art. 5º, inciso IV, alíneas <i>a</i> e <i>d</i>	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 217.150,58	07/12/2021
2	MTX Construções Empreendimentos EIRELI (10.993.834/0001-03)	Art. 5º, incisos II e IV, alíneas <i>a</i> e <i>d</i>	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 187.643,54	07/12/2021
3	Construtora JH9 LTDA (70.966.486/0001-00)	Art. 5º, inciso IV, alíneas <i>b</i> e <i>d</i>	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 130.547,70	17/12/2021
4	Express Service Administradora de Serviços Terceirizados LTDA (13.179.025/0001-46)	Art. 5º, inciso IV, alínea <i>a</i>	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 119.845,19	03/01/2022
5	Aratec Engenharia Consultoria & Representações LTDA (04.068.632/0001-48)	Art. 5º, incisos II e III	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 282.300,00	05/01/2022
6	Deutschebras Comercial e Engenharia LTDA (00.002.776/0001-40)	Art. 5º, incisos II e III	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 396.237,13	05/01/2022
7	Eval Empresa de Viação Angrense LTDA (28.500.981/0001-55)	Art. 5º, inciso II	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 967.269,20	05/01/2022
8	CFC Consulting	Art. 5º, incisos	Multa e publicação	R\$ 384.298.009,00	04/08/2022

	Group, Inc (sem CNPJ)	I, II e III	extraordinária da decisão condenatória		
9	Morales Treinamento e Desenvolvimento Profissional e Gerencial LTDA (17.974.244/0001-78)	Art. 5º, incisos I e II	Multa	R\$ 1.176.088,40	04/08/2022
10	Intercapital Belas Artes LTDA (01.334.179/0001-86)	Art. 5º, incisos I e IV, alínea <i>d</i>	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 2.100.000,00	11/08/2022
11	Logística Planejamento Cultural LTDA (47.107.958/0001-40)	Art. 5º, incisos I e IV, alínea <i>d</i>	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 3.300.000,00	11/08/2022
12	Vision Mídia e Propaganda LTDA-ME (10.435.582/0001-92)	Art. 5º, incisos I e IV, alínea <i>d</i>	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 1.500.000,00	11/08/2022
13	Vision Mídia e Propaganda LTDA-ME (10.435.582/0001-92)	Art. 5º, inciso III	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 209.660,00	01/09/2022
14	MEDPRIN - Regenerative Medical Technologies Co. Ltd. (sem CNPJ)	Art. 5º, inciso I	Multa e publicação extraordinária da decisão condenatória	R\$ 60.000.000,00	03/10/2022

Elaboração própria. Fonte: CNEP, 2023.

Ao analisar o quadro acima, depreende-se que o valor total das multas aplicadas pela CGU desde a entrada em vigor da Lei Anticorrupção é de R\$ 454.884.750,74 (quatrocentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, setecentos e cinquenta reais e setenta e quatro reais). Cumpre ressaltar, nesse ponto, que a contabilização dessas multas no CNEP está relacionada à sua aplicação como sanção pela autoridade competente, independentemente de ter sido paga ou não pelo ente sancionado.

No que se refere à empresa Morales Treinamento e Desenvolvimento Profissional e Gerencial LTDA, observa-se que ela foi responsabilizada apenas com a sanção de multa, diferentemente das outras empresas que sofreram as duas penalidades previstas na Lei nº 12.846/2013. Uma das possíveis explicações é que, ao consultar o CNPJ da referida empresa no *site* da Receita Federal, ela está baixada desde o dia 12/03/2020, ou seja, mais de dois anos antes da conclusão do PAR. Assim, não gera efeito sancionar uma empresa com a publicação

extraordinária da decisão condenatória, visto que não existe mais o estabelecimento ou local de exercício da atividade, nem sítio eletrônico.

Já com relação às empresas CFC Consulting Group, Inc. e MEDPRIN - Regenerative Medical Technologies Co. Ltd., vale destacar que as referidas empresas não possuem registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) porque são entes privados estrangeiros, sediados, respectivamente, nos Estados Unidos e na China.

Quanto à incidência dos atos lesivos, depreende-se que metade das decisões condenatórias publicadas pela CGU com base na Lei Anticorrupção envolvem o art. 5º, inciso IV, desta lei, relacionado a infrações cometidas no âmbito de licitações e contratos. Dessa metade, que equivale a 7 condenações, 3 foram pela prática isolada da infração prevista na alínea *d* dos referidos inciso e artigo da LAC, 2 foram pela prática conjunta dos atos lesivos dispostos nas alíneas *a* e *d*, 1 foi relativa à prática conjunta dos atos lesivos previstos nas alíneas *b* e *d* e 1 foi referente à prática isolada da infração constante na alínea *a*.

As alíneas *a*, *b* e *d* do art. 5º, inciso IV, da LAC, referidas acima, apresentam, respectivamente, as seguintes infrações: 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; e c) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente.

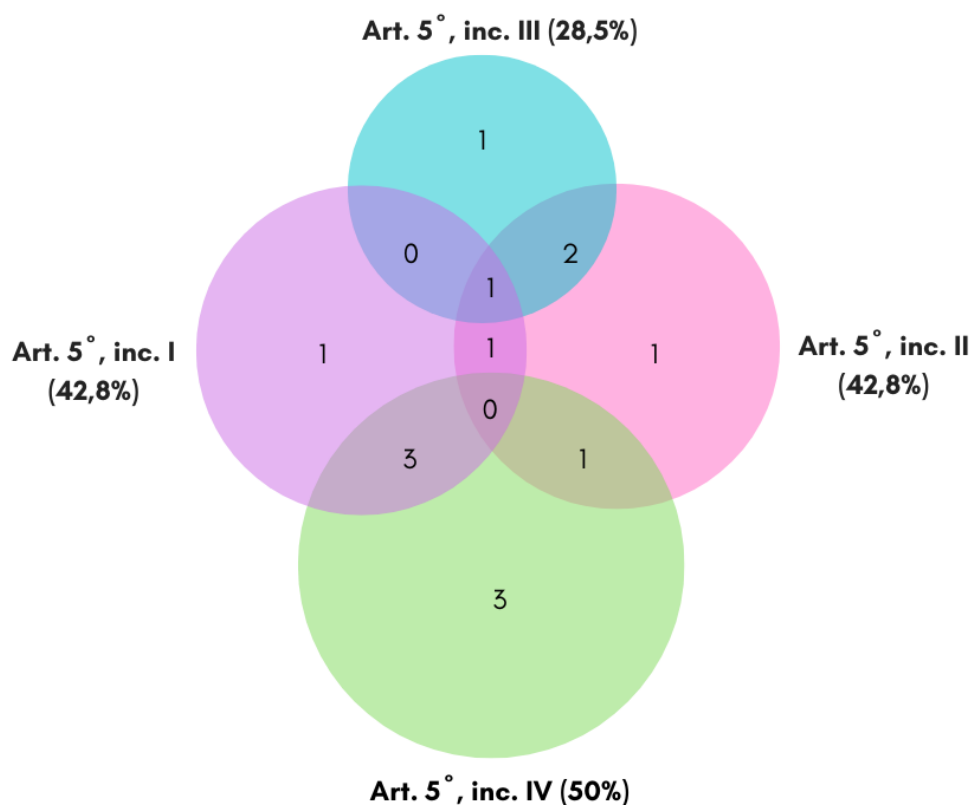
Os incisos I e II do art. 5º da Lei Anticorrupção, por sua vez, foram a segunda maior incidência de atos lesivos nas condenações de entes privados pela CGU desde a vigência da Lei Anticorrupção (6 incidências cada um, dentre as 14 condenações). Tais incisos referem-se, respectivamente, a: a) prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; e b) comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na LAC.

Por fim, o inciso III do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 foi a terceira maior incidência de infrações praticadas pelas pessoas jurídicas punidas, com 4 ocorrências, no âmbito das 14 condenações realizadas pela CGU com base na LAC. Tal inciso refere-se à prática de utilizar-se, comprovadamente, de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Os dados supracitados sobre a incidência dos atos lesivos podem ser visualizados no gráfico abaixo, confeccionado em forma de Diagrama de Venn, uma vez que, conforme se

observa do quadro 6, é possível que o ente privado seja condenado com base na prática de mais de um ato lesivo previsto na LAC²¹.

Gráfico 1 - Incidência das infrações praticadas pelas empresas sancionadas pela CGU com base na LAC²²



Elaboração própria. Fonte: CNEP, 2023.

Para subsidiar a análise mais aprofundada que será realizada na próxima seção deste capítulo acerca dos dados supracitados, cumpre destacar, também, as informações fornecidas pelo Painel “Correição em Dados” referentes a PAR’s instaurados e concluídos pela CGU desde a vigência da LAC, bem como o tempo médio de andamento desses processos.

Ao filtrar a busca no Painel “Correição em Dados”, já especificada na seção 3.2 desta monografia, o resultado sobre os PAR’s instaurados e concluídos pela CGU entre 2014 e 2022 foi o seguinte:

²¹ No gráfico, a prática de mais de um ato lesivo pelo ente privado punido pela CGU está evidenciada nas intersecções dos conjuntos do diagrama.

²² Os números inseridos nos conjuntos referem-se ao número de condenações aplicadas pela CGU em função do(s) ato(s) lesivo(s) praticado(s) pelo ente privado.

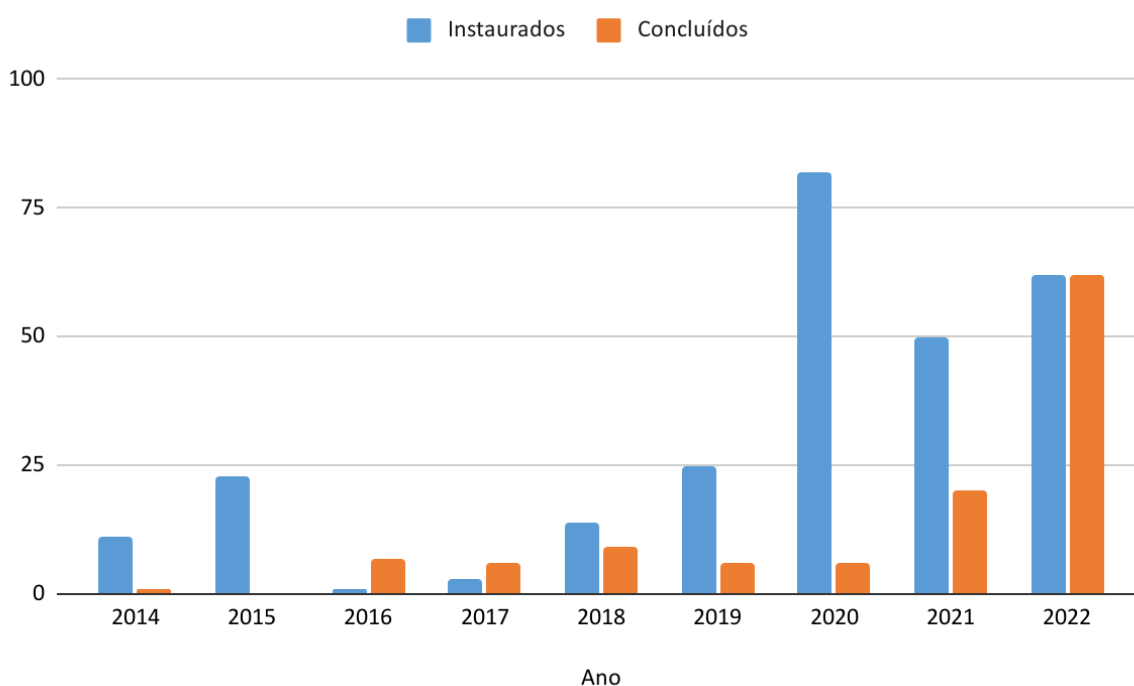
Tabela 1 - Número de processos instaurados e concluídos pela CGU entre 2014 e 2022

Ano	Instaurados	Concluídos
2014	11	1
2015	23	0
2016	1	7
2017	3	6
2018	14	9
2019	25	6
2020	82	6
2021	50	20
2022	62	62

Elaboração própria. Fonte: Painel “Correição em Dados”, 2023.

Para se obter uma melhor visualização na comparação entre o número de PAR's instaurados e concluídos pela CGU *versus* últimos 9 anos, foi confeccionado o gráfico abaixo.

Gráfico 2 - PAR's instaurados e concluídos pela CGU entre 2014 e 2022

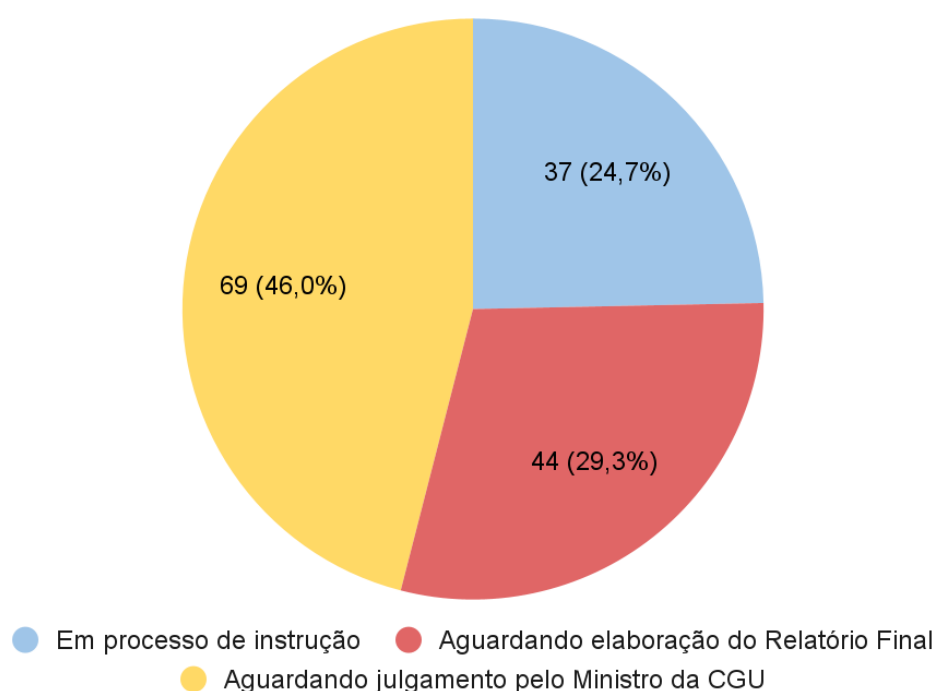


Elaboração própria. Fonte: Painel “Correição em Dados”, 2023.

Os dados supracitados indicam que, ao todo, desde o início da vigência da Lei nº 12.846/2013 até o ano de 2022, a CGU instaurou 271 PAR's e concluiu 117, com maior índice de instauração em 2020 e de conclusão, em 2022. Ainda conforme os dados extraídos do

Painel “Correição em Dados”, destes 271 processos instaurados, 121 estão em andamento, sendo que: 37 estão em processo de instrução (24,7%), 44 na fase de elaboração de relatório final da Comissão Processante (29,3%) e 69 aguardando julgamento pelo Ministro de Estado (46%), conforme o gráfico abaixo. Além disso, 1 destes 271 processos corresponde a um PAR instaurado em 2021 em que se apura atos lesivos praticados contra a Administração Pública estrangeira. Tal processo encontra-se, atualmente, aguardando a elaboração do relatório final. Esses dados dos processos ainda não concluídos (121) podem ser visualizados a seguir:

Gráfico 3 - Situação dos PAR's em andamento/não concluídos na CGU desde 2014 até 2022



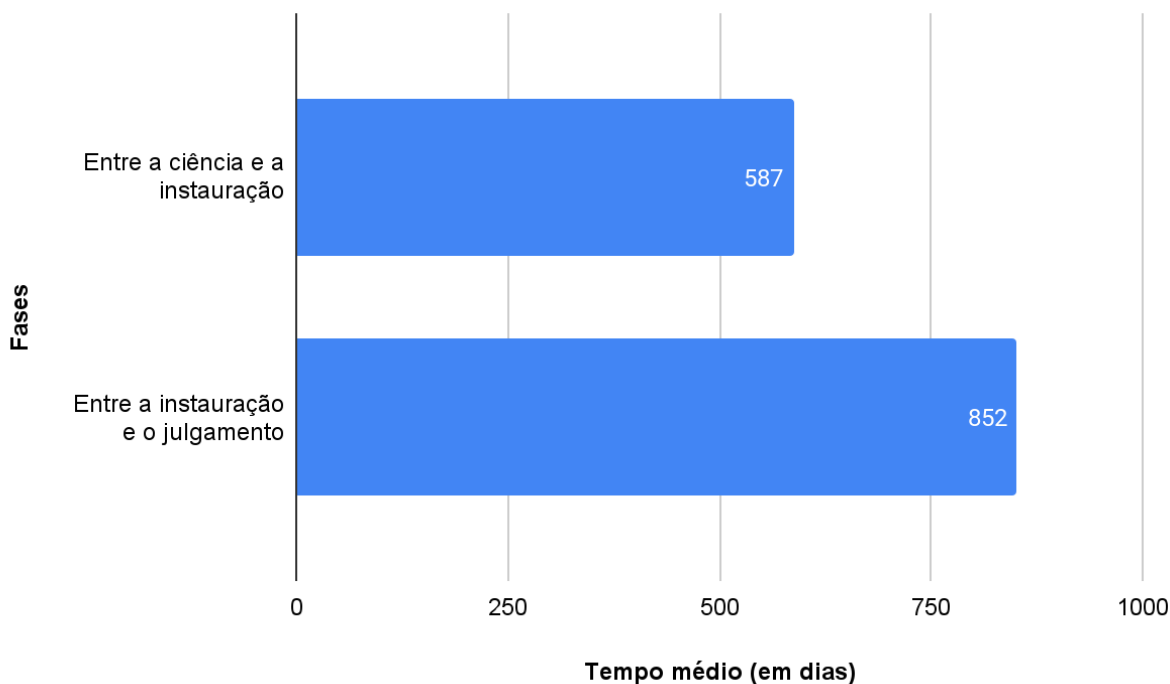
Elaboração própria. Fonte: Painel “Correição em Dados”, 2023.

Ademais, o Painel “Correição em Dados” indicou que 57,3% destes processos em andamento estão sem mudança de fase há mais de 180 dias²³ e 34,7% estão abertos há mais de 2 anos. A base de dados em questão também apontou que o tempo médio entre a ciência da infração pela CGU e a instauração do PAR é de 587 dias (em média, 1 ano e 7 meses), e entre

²³ Esse prazo importa na medida em que, conforme o § 3º do art. 10 da LAC, a Comissão Processante deve concluir o PAR em 180 dias contados da data da publicação do ato que a instituir. No entanto, o § 4º do mesmo artigo flexibiliza esse prazo, ao dispor que ele poderá ser prorrogado por meio de ato fundamentado da autoridade instauradora.

a instauração e o julgamento do PAR, 852 dias (em média, 2 anos e 4 meses)²⁴, conforme o gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4 - Tempo médio entre as fases dos PAR's no âmbito da CGU entre 2014 e 2022



Elaboração própria. Fonte: Painel “Correição em Dados”, 2023.

Desse modo, com base nos resultados apresentados acima, será analisada, a seguir, a atuação da Controladoria-Geral da União no combate repressivo à corrupção desde a vigência da Lei nº 12.846/2013 sob a perspectiva da penalização de entes privados no âmbito de Processos Administrativos de Responsabilização.

3.4 CGU e o combate repressivo à corrupção no contexto da responsabilização de entes privados

No contexto do combate à corrupção, a Controladoria-Geral da União, enquanto órgão de controle interno do Governo Federal e órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, tem a tríplice função de prevenir, detectar e sancionar, seja no âmbito de

²⁴ Tais informações temporais são importantes para a análise da prescrição da pretensão punitiva da CGU. Conforme o art. 25 da LAC, as infrações previstas nesta norma prescrevem em 5 anos, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Processos Administrativos Disciplinares (PAD's)²⁵, seja no de Processos Administrativos de Responsabilização (PAR's). No presente trabalho, o enfoque está concentrado na função de sancionar, ou seja, no combate repressivo à corrupção, na esfera dos PAR's.

Em vista do arcabouço teórico abordado nos capítulos anteriores e dos dados apresentados neste capítulo, a atuação da CGU no combate repressivo à corrupção será analisada sob três perspectivas: a) a relação entre o número de empresas punidas, cadastradas no CNEP, e o número de processos concluídos pela CGU, dentro do recorte temporal estabelecido; b) o número de processos instaurados e concluídos pela CGU ao longo dos anos, desde a vigência da LAC até 2022; e c) o tempo médio entre as fases dos PAR's no âmbito da CGU dentro do recorte temporal definido.

Na primeira perspectiva, os dados coletados permitiram observar que, desde a vigência da LAC, em 29 de janeiro de 2014, até 2022, a CGU puniu 13 empresas, cadastradas no CNEP, conforme o quadro 6, de modo que uma delas foi punida duas vezes, em PAR's separados por infrações diferentes. Em contrapartida, nesse mesmo período, a CGU concluiu 117 PAR's. Em uma primeira impressão, é possível imaginar um cenário de impunidade, em vista da diferença entre o número de empresas punidas e o número de processos concluídos pela CGU.

No entanto, pode-se citar quatro possíveis fatores que explicam a distância supracitada. Primeiramente, o PAR pode ter sido arquivado por insuficiência de provas, com fundamento no princípio do *in dubio pro reo*²⁶, assim como o ente privado indiciado pode ter sido absolvido por ausência de autoria e materialidade. Em segundo lugar, as infrações investigadas no PAR podem ter ocorrido antes da entrada em vigor da Lei Anticorrupção, o que impede o enquadramento da empresa nesta Lei e, por consequência, leva ao arquivamento do PAR.

Um terceiro fator é a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva. De acordo com o art. 25 da LAC, “prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Assim, ainda que se tenha instaurado o PAR, o Ministro de Estado da CGU pode arquivar o processo por reconhecer a prescrição, seja desde o momento da instauração, seja durante as fases do PAR.

²⁵ No âmbito de PAD's, a CGU aplica penalidades a servidores públicos do Poder Executivo Federal.

²⁶ Princípio presente tanto no Direito Penal quanto no Direito Administrativo Sancionador, o qual define que, na dúvida, interpreta-se em favor do acusado.

Por fim, um quarto motivo para a diferença entre o número de empresas punidas e o número de processos concluídos pela CGU refere-se ao fato de que, conforme mencionado na seção 2.2 desta monografia, o art. 159 da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) estabeleceu que os atos previstos como infrações administrativas nesta lei e que também sejam tipificados na Lei Anticorrupção – ou seja, infrações em processos licitatórios e execução de contratos administrativos – podem ser apurados e julgados conjuntamente em um mesmo Processo Administrativo de Responsabilização.

Sendo assim, é plenamente possível que, com base no conjunto probatório do PAR, o Ministro de Estado da CGU aplique, ao ente privado, as penalidades previstas na Lei de Licitações e não aplique as sanções da Lei Anticorrupção, com base nos mesmos motivos mencionados acima²⁷. Nesse contexto, ainda que a empresa não seja punida pela LAC, é possível que, no âmbito de um mesmo PAR, ela seja responsabilizada por infrações tipificadas na Lei de Licitações, razão pela qual a pessoa jurídica não será incluída no CNEP, mas constará no CEIS²⁸.

Desse modo, analisando sob a primeira perspectiva, observa-se que a diferença entre o número de empresas punidas e o número de processos concluídos pela CGU pode ser justificada por motivos que revelam a probabilidade de a atuação da CGU no combate repressivo à corrupção por meio de PAR's ser pautada no devido processo legal e nos direitos e garantias da empresa acusada. Por consequência, essa atuação garantista afasta a ocorrência de arbitrariedades na aplicação de sanções, especialmente se se considerar que o pedido de reconsideração é destinado à mesma autoridade que aplicou as penalidades (no caso da CGU, ao Ministro de Estado).

Já com relação à segunda perspectiva, os dados coletados do Painel “Correição em Dados” informam que, entre 2020 e 2022, houve um crescimento expressivo de processos instaurados pela CGU se comparado ao período de 2014 a 2019. Da mesma forma, nos anos de 2021 e 2022, a CGU concluiu mais de 70% dos processos conduzidos por ela, desde a entrada em vigor da LAC.

Nesse cenário, nota-se que, até 2019, a atuação da CGU na instauração de PAR's foi ínfima, assim como, até 2020, na conclusão de tais processos (repare-se que, em 2015, não

²⁷ Insuficiência de provas para a aplicação das penalidades da LAC, infrações cometidas antes da vigência da LAC e ocorrência da prescrição (os prazos prescricionais da Lei Anticorrupção e da Lei de Licitações são diferentes, especialmente se os fatos apurados previstos nesta última lei constituírem crime, caso em que a prescrição será regida pelo prazo previsto na lei penal).

²⁸ Nessa hipótese, o ente privado pode sofrer as penalidades de impedimento/suspensão de licitar e contratar com a Administração Pública e de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, o que implicará a sua inclusão no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).

houve conclusão de nenhum PAR pela CGU). Por outro lado, o fortalecimento da atuação da CGU pelo crescimento significativo na instauração e na conclusão de processos, entre 2020 e 2022, e entre 2021 e 2022, respectivamente, revelaria tanto uma influência da agenda de governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, o qual governou o Brasil na legislatura de 2019 a 2022, quanto o compromisso dos próprios servidores da CGU, em uma perspectiva do contexto institucional deste órgão.

Nesse sentido, a narrativa punitivista de combate à corrupção adotada por Jair Bolsonaro ainda em campanha eleitoral poderia explicar o aumento de processos instaurados e concluídos pela CGU entre 2020 e 2022, em que pese existam discussões sobre se, de fato, houve esse compromisso político durante o seu mandato²⁹. De todo modo, uma das medidas que explicaria o rigor punitivo da CGU no combate à corrupção entre 2020 e 2022, em vista do aumento expressivo no número de processos instaurados e concluídos por este órgão, foi a assinatura, no ano de 2020, do Plano Anticorrupção, pelo então presidente Jair Bolsonaro. Esse Plano foi elaborado pelo Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC), instituído pelo Decreto nº 9.755/2019 e coordenado pelo Ministro de Estado da CGU, com medidas voltadas à prevenção, à detecção e à responsabilização por atos de corrupção (BRASIL, 2020).

Já sob a perspectiva do contexto institucional, uma das hipóteses que explicaria o significativo aumento no número de processos instaurados e concluídos pela CGU entre 2020 e 2022 seria o compromisso dos próprios servidores públicos que integram o quadro funcional deste órgão em otimizar e aprimorar o exercício de suas funções, relativas ao combate repressivo à corrupção. No entanto, essa perspectiva é tema para uma pesquisa futura, pois implica uma análise mais aprofundada do contexto institucional da CGU, que envolve não somente a atuação dos servidores, mas, também, de outros atores vinculados à condução da investigação e à punição por meio de PAR's, tais como os sócios-administradores das empresas acusadas e a colaboração de outros órgãos, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o Ministério Público e a Polícia Federal³⁰.

Contudo, apesar de, nos anos de 2021 e de 2022, o número de processos concluídos pela CGU ter aumentado significativamente, esse crescimento ainda é insuficiente se

²⁹ Tais discussões envolvem a ocorrência de possíveis interferências políticas por parte do Governo Federal na independência de órgãos de combate à corrupção. Por não ser o foco de análise do presente estudo, evidencia-se a necessidade de estudos futuros sobre essas questões.

³⁰ Em muitos PAR's, a investigação dos fatos é subsidiada por provas emprestadas, por informações constantes em Acordos de Leniência firmados no CADE e por provas coletadas em Operações Especiais, as quais são realizadas em articulação com a Polícia Federal, com os Ministérios Públicos (Federal e Estadual) e demais órgãos de defesa do Estado.

comparado com o número de processos instaurados e em andamento. Conforme extraído do Painel “Correição em Dados” e destacado na seção 3.3, 121 PAR’s estão em andamento na CGU, de modo 69 destes processos, equivalente a 46% do total, estão aguardando julgamento pelo Ministro de Estado da CGU, o que impacta, diretamente, a adequada duração dos processos e, conseqüentemente, reflete uma atuação insuficiente da CGU na efetiva responsabilização de entes privados por atos de corrupção neste quesito.

Por fim, a terceira perspectiva de análise proposta neste trabalho sobre a atuação da CGU no combate repressivo à corrupção diz respeito ao tempo médio entre as fases dos PAR’s dentro do recorte temporal estabelecido. Conforme os dados coletados, entre a ciência da infração pela CGU e a instauração do PAR nos anos de 2014 a 2022, o tempo médio foi de 587 dias (em média, 1 ano e 7 meses). Considerando que, nos termos do art. 25 da LAC, a autoridade competente possui 5 anos para instaurar o PAR a contar da ciência da infração, sob pena de incidir a prescrição, observa-se que a atuação da CGU na fase de instauração de PAR’s entre 2014 e 2022 ocorreu, razoavelmente, dentro do prazo, de maneira a evitar a ocorrência da prescrição e, conseqüentemente, a exercer a sua pretensão punitiva estatal em relação aos entes privados por atos de corrupção.

Considera-se o prazo mencionado acima razoável tendo em vista que, conforme o art. 3º do Decreto nº 11.129/2022, o qual regulamenta a Lei nº 12.846/2013, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à Administração Pública federal, em sede de juízo de admissibilidade e por meio de despacho fundamentado, a autoridade competente da corregedoria do órgão poderá decidir pela abertura de investigação preliminar antes de instaurar o PAR. Desse modo, em vista da necessidade de diligências e da prática de atos necessários à elucidação dos fatos em análise, é razoável o dispêndio de tempo na fase de investigação preliminar, anterior à instauração do PAR, especialmente se os fatos apurados forem complexos.

Por outro lado, a partir das informações extraídas do Painel “Correição em Dados”, o tempo médio entre a instauração e o julgamento de PAR’s pela CGU no período de 2014 a 2022 foi de 852 dias (em média, 2 anos e 4 meses), o que, sob o ponto de vista prático, é insatisfatório. Tal insatisfação em relação à atuação da CGU neste aspecto temporal se justifica pelo não atendimento à garantia da razoável duração do processo administrativo, assegurado pelo art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a LAC estabelece um prazo de 180 dias para a Comissão Processante concluir o PAR, apresentando o Relatório Final, com a sugestão fundamentada das

penalidades a serem aplicadas, e encaminhá-lo para julgamento pela autoridade competente³¹. Quanto ao julgamento dos PAR's, em que pese a LAC não definir um prazo para tanto, é possível, para fins de definição de um parâmetro temporal razoável, considerar o prazo de 30 dias, em especial porque é esse o tempo que a autoridade competente possui para julgar eventual pedido de reconsideração apresentado pela empresa sancionada, conforme o art. 15, parágrafo 2º, do Decreto nº 11.129/2022.

Sendo assim, em vista dos prazos supracitados, considera-se que o prazo razoável para a conclusão de um PAR desde a sua instauração é de 210 dias. No entanto, como visto, entre 2014 e 2022, o tempo médio para a conclusão dos PAR's conduzidos pela CGU a partir de sua instauração foi de 852 dias, mais de quatro vezes superior ao prazo de 210 dias adotado neste estudo como razoável.

Ressalte-se que, mesmo que o prazo legal de 180 dias para a elaboração do Relatório Final possa ser prorrogado por ato fundamentado da autoridade instauradora e que devam ser levadas em conta a complexidade e as dificuldades reais de cada caso concreto para o julgamento do PAR, ainda assim, o resultado prático da atuação da CGU entre 2014 e 2022 quanto ao tempo médio entre a instauração e o julgamento de PAR's indica um desempenho insatisfatório no tocante à responsabilização de entes privados pela prática das infrações previstas na LAC, que ocorreu em direção oposta à garantia constitucional da razoável duração do processo.

Em síntese, depreende-se que a CGU possui um papel essencial e de destaque no combate repressivo à corrupção praticada por entes privados, em especial diante de suas competências exclusiva e concorrente para instaurar, avocar e julgar PAR's, nos quais se investiguem atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira.

Quanto aos resultados práticos, com o subsídio dos dados extraídos do CNEP e do Painel “Correção em Dados”, observou-se que a atuação da CGU na responsabilização de entes privados com base na Lei nº 12.846/2013 apresentou um crescimento expressivo entre 2020 e 2022 no que toca à instauração, à conclusão e à sanção de entes privados, se comparado ao seu histórico de desempenho nos anos 2014 a 2019. Note-se, nesse sentido, que, dentre as 13 empresas sancionadas pela CGU com base na LAC, a primeira delas teve a publicação da sanção somente em dezembro de 2021 (quadro 6).

No entanto, com relação ao aspecto temporal, o tempo médio que a CGU levou entre a instauração de PAR's e o seu julgamento entre 2014 e 2022 foi insatisfatório sob o ponto de

³¹ Conforme o §4º do art. 10 da LAC, esse prazo de 180 dias pode ser prorrogado por meio de ato fundamentado da autoridade instauradora.

vista da razoável duração do processo. Conforme analisado, ainda que seja necessário considerar as peculiaridades e a complexidade de cada caso concreto, constatou-se que esse tempo médio ultrapassou em mais de quatro vezes o parâmetro temporal adotado neste estudo como plausível para a CGU atuar entre a instauração e o julgamento de PAR's.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve como objetivo analisar o exercício do poder sancionatório da Controladoria-Geral da União no contexto da responsabilização de entes privados pela prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013. Desse modo, como problema de pesquisa, questionou-se: em que medida as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 e aplicadas aos entes privados pela CGU contribuem para o combate à corrupção?

Com base nisso, por meio de uma revisão da literatura nacional e internacional, percorreu-se, inicialmente, o caminho da análise da dimensão conceitual da corrupção, em que se identificou que o fenômeno corruptivo é multifacetado e envolve diversas áreas do conhecimento. Verificou-se, ademais, o contexto global de combate à corrupção, com foco nos dispositivos relacionados à repressão à corrupção, sob a perspectiva das Convenções Internacionais da OEA, da OCDE e da ONU sobre o assunto, as quais foram ratificadas e promulgadas no Brasil. Após abordar a perspectiva internacional do combate ao fenômeno corruptivo, trilhou-se uma análise sobre o histórico de enfrentamento deste problema no Brasil.

Por sua vez, no que se refere ao contexto do surgimento da Lei nº 12.846/2013, retomou-se a abordagem das Convenções Internacionais para explicitar que, somado às manifestações populares eclodidas no país em 2013, que reivindicaram, dentre outras medidas, políticas públicas de combate à corrupção, o compromisso internacional assumido pelo Brasil quanto à responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira impulsionou a criação e a promulgação da Lei Anticorrupção.

Na sequência, em uma abordagem descritiva, foi possível identificar que o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) é o meio processual adequado para a CGU punir pessoas jurídicas infratoras que praticaram os atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção. Nessa ótica de análise, compreendeu-se que o papel da CGU em sua função de combater, repressivamente, a corrupção deve ser orientado pela garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal e pautado no respeito aos procedimentos legais de condução dos PAR's.

Ademais, no intuito de subsidiar a compreensão das informações da análise empírica desta pesquisa, o presente estudo permitiu verificar que a LAC previu a responsabilidade objetiva para a responsabilização civil e administrativa de entes privados, sujeitos ativos e passivos abrangentes (ainda que por meio de uma interpretação sistemática), assim como a possibilidade de aplicação de duas sanções no âmbito do processo administrativo: multa e

publicação extraordinária da decisão condenatória. Observou-se, ainda, que, como efeito secundário da condenação com base na LAC, a empresa infratora condenada é incluída no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).

No que tange à competência, observou-se que à CGU são atribuídas competências tanto concorrentes quanto exclusivas para a instauração de PAR's em que se apure atos lesivos praticados contra a Administração Pública nacional e estrangeira e para a avocação destes processos. Com relação à estrutura organizacional, verificou-se que, dentre os diversos órgãos singulares que compõem a CGU, a Secretaria de Integridade Privada, por meio da sua Diretoria de Responsabilização de Entes Privados, é o órgão competente para a instauração, a avocação e a condução de PAR, inclusive relacionado a atos lesivos praticados contra a Administração Pública estrangeira. Quanto ao julgamento dos PAR's, verificou-se que é competente para tanto o Ministro de Estado da CGU.

Em vista das abordagens conceituais e descritivas sobre o fenômeno da corrupção, os principais aspectos da Lei nº 12.846/2013 e as competências e a estrutura da CGU, questionou-se como ocorre a atuação deste órgão na prática. Assim, para a construção da análise empírica deste estudo, recorreu-se às informações e aos dados constantes no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e no Painel “Correição em Dados” para analisar como a CGU atuou na aplicação das sanções previstas na LAC por meio de PAR's entre os anos de 2014 a 2022, ou seja, desde a sua entrada em vigor, que ocorreu em 29 de janeiro de 2014.

Por meio dos resultados coletados das bases de dados supracitadas, observou-se que, sob a ótica do problema de pesquisa desta monografia, as sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 e aplicadas aos entes privados pela CGU configuram-se como um dos eixos de análise do combate repressivo à corrupção, mas não único. Além da análise das sanções aplicadas pela CGU, também foi possível verificar a atuação deste órgão na repreensão à corrupção a partir dos eixos relacionados ao histórico de processos instaurados e concluídos e ao tempo médio entre as fases dos PAR's, entre 2014 e 2022.

Sob a perspectiva de análise da aplicação de sanções pela CGU, observou-se que houve 14 publicações de condenações definitivas, em que o órgão aplicou ambas as sanções (multa e publicação extraordinária da decisão), exceto em uma condenação, em que se aplicou apenas a multa, haja vista que a empresa já estava baixada na Receita Federal antes mesmo da decisão. Nota-se, assim, que as sanções previstas na LAC e aplicadas pela CGU contribuem para o combate repressivo à corrupção na medida em que atingem o patrimônio do ente privado infrator por meio da multa e geram constrangimento à empresa sancionada quando esta é punida com a publicação da decisão condenatória em seu estabelecimento e em seu sítio

eletrônico, o que, por consequência, é capaz de coibir a prática de novos atos de corrupção. Ressalte-se, neste ponto, que a efetividade de tais sanções – se são verdadeiramente arrecadadas, quando se tratar de multas, ou cumpridas, quanto à publicação da decisão sancionatória – é tema para um estudo futuro.

Comparando-se o número de condenações efetuadas pela CGU entre 2014 e 2022 (14, no total) com o número de processos concluídos pelo órgão neste mesmo período (117 PAR'S), pode-se imaginar um cenário de impunidade por conta da evidente diferença. No entanto, observou-se que tal diferença indica a possibilidade de a atuação da CGU no combate repressivo à corrupção por meio de PAR's ser pautada no devido processo legal e nos direitos e garantias da empresa acusada, por conta de, pelo menos, cinco fatores: a) arquivamento dos autos por insuficiência de provas; b) absolvição do ente privado por ausência de autoria e materialidade; c) as infrações investigadas ocorreram antes da entrada em vigor da LAC; d) ocorrência da prescrição da pretensão punitiva; e e) ainda que não haja punição pela LAC, o ente privado pode, no âmbito de um mesmo PAR, ser responsabilizado por infrações tipificadas na Lei de Licitações, em consonância com o art. 159 da Lei nº 14.133/2021.

Sob o panorama dos processos instaurados e concluídos pela CGU, constatou-se que, entre 2020 e 2022, houve um crescimento expressivo no número de processos instaurados por este órgão (194 PAR's em um total de 271 desde a entrada em vigor da Lei Anticorrupção). No mesmo sentido, entre 2021 e 2022, a CGU concluiu mais de 70% dos PAR's conduzidos por ela desde a vigência da LAC. Em vista disso, observou-se que o fortalecimento da atuação da CGU no combate repressivo à corrupção neste período pode ter decorrido de dois motivos, os quais necessitam de pesquisas futuras para o aprofundamento da questão: a) influência da agenda de governo à época, particularmente a assinatura do Plano Anticorrupção pelo então presidente Jair Bolsonaro em 2020; e b) compromisso dos servidores da CGU em otimizar e aprimorar o exercício de suas funções, relativas ao combate repressivo à corrupção.

Por fim, com relação ao eixo de análise sobre o aspecto temporal entre as fases dos PAR's conduzidos pela CGU entre 2014 e 2022, constatou-se que a atuação do órgão foi insatisfatória, visto que o tempo médio entre a instauração e o julgamento de PAR's pelo órgão neste período foi de 852 dias (em média, 2 anos e 4 meses) e, ainda que diante das peculiaridades e da complexidade de cada caso concreto, esse número foi mais de quatro vezes superior ao parâmetro temporal de 210 dias adotado neste estudo como plausível (considerando 180 dias para o encerramento dos trabalhos da Comissão Processante, mais 30 dias para o julgamento pelo Ministro de Estado).

Verificou-se, nesse sentido, que 57,3% dos processos instaurados e não concluídos pela CGU estão sem mudança de fase há mais de 180 dias e 34,7% estão abertos há mais de 2 anos. Portanto, averiguou-se que a atuação da CGU no combate repressivo à corrupção não foi satisfatória entre os anos de 2014 e 2022 quando analisada sob o aspecto temporal da condução dos PAR's, a qual ocorreu em contrariedade à garantia constitucional da razoável duração do processo.

Em suma, considera-se que o objetivo do presente estudo foi atingido, tendo em vista que se analisou o papel sancionatório da CGU no contexto da responsabilização de entes privados pela prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013. Os dados da pesquisa permitiram constatar que, nos anos de 2020 a 2022, a atuação da CGU apresentou um resultado positivo quanto à instauração de PAR's. Por outro lado, entre os anos de 2014 a 2022, quanto ao aspecto temporal, o desempenho da CGU foi insatisfatório, em vista da grande quantidade de processos em andamento, o que, conseqüentemente, revela a morosidade na condução dos PAR's pela Comissão Processante e no julgamento pelo Ministro de Estado.

Portanto, nota-se que a análise realizada neste estudo sobre a atuação da CGU em sua função de combater, repressivamente, a corrupção permitiu compreender que, sob a perspectiva da aplicação dos institutos previstos na LAC, em especial das sanções de multa e de publicação extraordinária da decisão sancionatória, este órgão de controle se consolidou e se fortaleceu nos últimos anos em seu papel de repreender e de desencorajar o fenômeno corruptivo praticado por entes privados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, em que pese as dificuldades temporais para a conclusão de PAR's.

Por fim, registre-se que os resultados práticos apresentados neste estudo sobre a atuação da CGU na responsabilização de entes privados pela prática de atos lesivos previstos na LAC podem contribuir para a elaboração de políticas públicas e para a reformulação de estratégias que visem aprimorar as ações de combate repressivo à corrupção por este órgão.

REFERÊNCIAS

- AIRES, H. B.; MELO, A. F. M. A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira. **RJLB**, ano 1, n. 6, pp. 567-609, 2015. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.
- BATAGLIA, Murilo Borsio. **Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU**. 2019. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35400/1/2019_MuriloBorsioBataglia.pdf. Acesso em: 29 dez. 2022.
- BIASON, R. de C. **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.
- BIASON, R. de C. A corrupção na História do Brasil: sentidos e significados. **Revista da CGU**, Brasília, v. 11, n. 19, pp. 75-83, abr./jul. 2019. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/72. Acesso em: 9 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.296**, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.613**, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9613.htm#:~:text=L9613&text=LEI%20N%C2%BA%209.613%2C%20DE%203%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20crimes%20de,COAF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 3.678**, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 4 jan. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 4.410**, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 11.101**, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.480**, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.826, de 2010**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=970659&filename=SBT+1+PL68. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. 2016. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29691/24/Cartilha_ONU_2016_CGU.pdf. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas**. Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44487/5/1_Manual_de_Responsabilizacao_Administrativa.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.755**, de 11 de abril de 2019. Institui o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9755.htm. Acesso em: 29 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Presidente Bolsonaro assina medidas de combate à corrupção**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/dezembro/presidente-bolsonaro-assina-medidas-de-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao#:~:text=A%20Controladoria%20Dgeral%20da%20Uni%C3%A3o,combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20e%20ouvidoria>. Acesso em: 27 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.129**, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm#art70. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de Responsabilização de Entes Privados**. Edição da Corregedoria-Geral da União. Elaborado pela Diretoria de Responsabilização de Entes Privados e pela Diretoria de Acordos de Leniência. Brasília, 2022. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_de_Entes_Privados_abril_2022_Corrigido.pdf. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.130**, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.htm#art5. Acesso em: 18 jan. 2023.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Painel “Correição em Dados”**. 2023. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>. Acesso em: 21 jan. 2023.

CNEP. Cadastro Nacional de Empresas Punidas. **Detalhamento das sanções vigentes**. 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&cadastro=2&dataPublicacaoDe=29%2F01%2F2014&dataPublicacaoAte=31%2F12%2F2022&orgaoEntidadeSancionadora=controladoria-geral+da+uni%C3%A3o&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Ccadastro%2CcpfCnpj%2CnomeSancionado%2CufSancionado%2Corgao%2CcategoriaSancao%2CdataPublicacao%2CvalorMulta%2Cquantidade>. Acesso em: 20 jan. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ELLIOTT, K. A. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, K. A (org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4254333/mod_resource/content/1/Raymundo%20Faoro%20-%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf. Acesso em: 9 jan. 2023.

FURTADO, L. R. **As Raízes da Corrupção no Brasil**. Estudo de casos e lições para o futuro. 2012. 499 f. Tese (Doutorado). Universidade de Salamanca, Salamanca, 2012. Disponível em: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/121413/DDP_RochaFurtadoLucas_Tesis.pdf;jsessionid=B40F1F2562F76F73854B2C0E73DFF5AD?sequence=1. Acesso em: 29 dez. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODINHO, T. J. Z. Contribuições do Direito Internacional ao combate à corrupção. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 58, p. 347 a 386, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/147/137/0>. Acesso em: 4 jan. 2023.

MESQUITA, C B. C. de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/20587>. Acesso em: 5 jan. 2023.

PAGLIARINI, A. C.; MARTINS, C. S. O combate à corrupção diante dos Tratados Internacionais assumidos pelo Brasil e sua influência na tipicidade penal. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 46, n. 147, p. 13-37, dez. 2019. Disponível em: http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/viewFile/1104/Ajuris_147_DT1. Acesso em: 3 jan. 2023.

ROSE-ACKERMAN, S. A Economia Política da Corrupção. In: **A corrupção e a economia global** / Kimberly Ann Elliot (Org.); trad. de Marcel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 59-102.

SADEK, M. T. A. Combate à corrupção: novos tempos. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, pp. 1276-1283, ago./dez. 2019. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/76. Acesso em: 9 jan. 2023.

SPADINGER, B. A. A corrupção: conceitos e proposições de luta em vertentes repressiva e preventiva, adaptados à realidade brasileira. **Revista da CGU**, Brasília, ano VI, n. 9, p. 39-57, jun. 2011. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34464/10/V6_n9_Corruptao.pdf. Acesso em: 30 dez. 2022.

SOUZA, I. de P. G. **Panorama geral dos Processo Administrativos de Responsabilização (PAR'S) no Brasil**. 2021. 206 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Projeto de Pesquisa) - Graduação em Direito, Instituto Brasiliense de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3426>. Acesso em: 10 jan. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **What is corruption?** 2022. Disponível em: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>. Acesso em: 27 dez. 2022.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Você sabe o que era o voto de cabresto? O Glossário explica. **TSE**, Brasília, 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/voce-sabe-o-que-era-o-voto-de-cabresto-o-glossario-explica>. Acesso em: 9 jan. 2023.

UNODC. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. **UNODC e Corrupção**. 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/index.html#:~:text=O%20conceito%20de%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,parte%20de%20um%20funcion%C3%A1rio%20p%C3%ABlico>. Acesso em: 27 dez. 2022.