

OS CAMINHOS DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO E AS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS: o caso da Lei nº 12.846/2013¹

Renata Machado dos Santos Gomes e Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

Resumo:

O presente artigo, resultado do estudo empreendido sobre o histórico da construção da política anticorrupção no Brasil, foi apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública com ênfase em Gestão Organizacional e Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). No Brasil, a Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, foi publicada em 2013, com o fito de normatizar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas no país. Nessa perspectiva, oportuno resgatar, ainda que brevemente, o processo que originou a supramencionada política. Metodologicamente, optou-se pelo estudo de caso, a partir das decisões da Casa Legislativa nacional, no período entre os anos de 2009, quando o anteprojeto que antecedeu a Lei 12.846/2013 foi encaminhado ao Congresso, e de 2013, fundamentado nas influências dos acordos internacionais. Os resultados evidenciados apontam que as influências internacionais nortearam e impulsionaram a construção da supramencionada lei, cuja proposta prioriza a prevenção, além da detecção, punição e erradicação. É bem ver que a implementação de uma política cuja prioridade seja a prevenção, o que inclui práticas e ações de integridades, sob a perspectiva do *compliance*, tanto em instituições públicas, quanto em privadas, depende de um amadurecimento da governança pública no país. Nesse caso, a adequação ao contexto situacional se desenvolve no ato de fazer a política, considerando-se os arranjos institucionais e as estruturas de governança.

Palavras-Chave: corrupção, suborno, responsabilização, compliance, governança.

THE PATHS FOR THE PUBLIC ANTI-CORRUPTION POLICY AND THE INTERNATIONAL INFLUENCES: the case of Law n. 12,846/2013

Abstract:

The present article results from a study about the history of the drafting of the anti-corruption policy in Brazil. The research was presented as a partial requirement to obtain the title of specialist in Public Management, with a major in Organizational Management and Innovation, from the Escola Nacional de Administração Pública (Enap). In Brazil, the Law no. 12,846 - known as the Brazilian Anti-Corruption Act, was drafted in 2013 to regulate the civil and administrative accountability of legal entities in the country. In this perspective, it is worth briefly mentioning the process that originated the abovementioned policy. Methodologically, the choice was to study the decisions of the National Congress of Brazil based on the influences of international agreements, between 2009, when the draft was first forwarded, and 2013.

¹ Artigo recebido em 11/06/2018 e aprovado para publicação em 12/11/2018.

The results show that international influences guided and propelled the drafting of the abovementioned law, whose priority is to prevent, as well as detect, punish and eradicate corruption. It is important to notice that the implementation of a policy whose priority is prevention, which includes practices and actions of integrity, from the perspective of compliance, both in public and private organizations, depends on the betterment of the public governance in the country. In this case, adequacy to the situational context happens through the development of this policy, considering all institutional arrangements and structures of governance.

Keywords: corruption, bribes, accountability, compliance, governance.

Renata Machado dos Santos Gomes - Mestre em Ciências da Saúde com ênfase em Planejamento, Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde (Ensp/Fiocruz). Especialista em Gestão Pública com ênfase em Gestão Organizacional e Inovação (Enap). Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo (Uff). Analista Técnico de Políticas Sociais na Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais.

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - Doutorando em Administração Pública (UnB). Mestre em Contabilidade pela Universidade de Brasília. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós graduado em Finanças (Ibmec) e Auditoria Financeira (UnB/TCU). Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU, atualmente cedido ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, exercendo a função de Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno.

1. Introdução

A construção de uma política perpassa pela estruturação de um marco normativo que delimite os termos de sua aplicação. Com referência aos acordos internacionais, os países, uma vez signatários, devem adequar a legislação nacional à necessidade transnacional, como é o caso do combate à corrupção.

Em 1977, os EUA instituíram o *Foreign Corrupt Practices Act* - FCPA, tornando-se a primeira nação a criar um instrumento legal que previa sanções no âmbito cível, administrativo e penal a empresas americanas que utilizassem o suborno com o fim de obter vantagens financeiras em contratações com a administração pública estrangeira. Essa conduta desencadeou um debate internacional sobre o pagamento de propina em troca de favores de servidores públicos. (BRASIL, 2016, p. 47) Todavia, apenas em 1997 foi consolidada uma Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BRASIL, 2016, p. 48).

No Brasil, desde o ano de 2000, tem sido editados normativos legais a fim de cumprir com os compromissos firmados para o combate à corrupção entre diversos países. Os diplomas legais referidos incluem o Decreto nº 3.678/2000, que promulgou os termos da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE); o Decreto nº 4.410/2002, proveniente do acordo firmado durante a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), em 1996, com destaque para a normatização como ilícito do ato de pessoas físicas e jurídicas subornar agentes públicos; e, por fim, o Decreto nº 5.687/2006, resultado da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), realizada em 2003 (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 23).

Nessa esteira, em 2013, foi publicada a Lei nº 12.846, também conhecida como Lei Anticorrupção-LAC, prevendo a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas por ilícitos cometidos no âmbito das contratações com a administração pública, a atenuação da penalidade

atribuída à pessoa jurídica -nos casos da implementação efetiva de programa de integridade nesta, a possibilidade do acordo de leniência -no caso de representantes legais da pessoa jurídica optarem por cooperar com as investigações de ilícitos praticados em desfavor da administração pública, entre outras inovações (BRASIL, 2016: p. 63).

Sob essa orientação, no presente artigo, resultado de uma pesquisa qualitativa, propõe-se descrever esse histórico, mediante o estudo de caso sobre os debates no Congresso Nacional que antecederam a publicação da Lei

Anticorrupção -LAC (Lei nº 12.846/2013). Nessa oportunidade, essencial investigar as influências dos acordos internacionais, os critérios defendidos e os incorporados, além de evidenciar alguns dos apontamentos da OCDE sobre a repercussão da promulgação do diploma legal supramencionado. Importante mencionar, ainda, que o presente artigo foi apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, com ênfase em Gestão Organizacional e Inovação, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

2. Referencial Teórico

2.1. A política pública de responsabilização de pessoas jurídicas no Brasil: a Lei Anticorrupção em perspectiva

De acordo com Saraiva (2006: 28), política pública trata de “[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” Em uma perspectiva mais operacional, Saraiva (2006, p. 29) acrescenta que seria:

[...] um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio de definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A racionalidade não está manifesta no processo de construção de uma política, mas um caos permanente norteia a condução dos processos de construção de políticas públicas. Entretanto, são os modelos racionais de análise para a construção de políticas públicas que ainda dominam, principalmente em uma perspectiva normativa (SARAIVA, 2006, p. 29).

Com referência ao ciclo das políticas públicas, a agenda é a primeira etapa considerada, e constitui o momento em

que determinado assunto é incluído na lista de prioridades do poder público como um “problema público” relevante. Sob essa orientação, verifica-se que a corrupção constitui-se em um problema de ordem pública que interfere em todos os setores de um país, sejam econômicos, políticos ou sociais. Desse modo, o combate à corrupção é prioridade internacional.

A elaboração inclui a identificação e delimitação do referido problema e a elaboração de possíveis alternativas à solução do mesmo. Na formulação (decisão), elege-se a alternativa mais apropriada, considerando a oportunidade e a conveniência, seguida de declaração sobre a “[...] decisão adotada, objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAIVA, 2006, p. 33).

Saraiva evidencia a necessidade de diferenciar a elaboração da formulação: “[...] A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica [...]” (SARAIVA, 2006, p. 32).

Na compreensão de Schneider (2005, p. 38), “[...] a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico,

mas resulta da interação de muitos atores distintos [...]”, acrescentando que até a esfera estatal é constituída por um sistema de múltiplos atores.

Já sobre a questão da implementação, Saraiva (2006, p. 34) percebe, com relação à América Latina, o detalhamento essencial do conceito de implementação que, segundo ele, é a preparação para a execução, incluindo elaboração de planos, programas e projetos, para que não seja confundida com a execução, que é pôr em prática a decisão política, implicando negociações em distintos graus. A implementação “[...] inclui o planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política [...]” (SARAIVA, 2006, p. 34).

O momento de avaliação depende de uma perspectiva de agregação de valor à tomada de decisão institucional; ou seja, deve servir ao aprendizado organizacional (GARCIA, 2001, p. 21). Conceitualmente, refere-se a:

[...] uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (GARCIA, 2001, p. 21).

Saraiva considera a formulação, a implementação e a avaliação as etapas normalmente seguidas no âmbito da política pública. Todavia, alerta o autor, há de se considerar, para além disso, a relevância da influência dos atores, das coalizões, dos processos e das ênfases (SARAIVA, 2006, p. 32).

Esses elementos constituem o que Gomide e Pires (2014, p. 19) denominam de arranjos institucionais, cujo conceito inclui redes de negociação e decisão entre atores, com seus recursos, instrumentos legais, competências, mecanismos de coordenação, mandatos, entre outros, incluindo as responsabilidades com a transparência, prestações de contas e controle. Os autores pontuam que os arranjos determinam a capacidade do Estado de implementar

políticas públicas, pois fornecem subsídios à sustentação dessas políticas (GOMIDE E PIRES, 2014, p. 20). Isso significa dizer que esses arranjos fornecem à política pública capacidades técnico-administrativa e capacidade política, fundamental diante das disputas e conflitos em jogo (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 21). Os autores acrescentam que os arranjos institucionais fornecem às instituições políticas os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas [...] (GOMIDE e PIRES, 2011, p. 27).

Sob essa mesma orientação, Schneider (2005: 37) elucida que para entender política pública, a aplicação dos conceitos de rede e de governança se torna estratégica, pois expressam as estruturas e os contextos das relações entre Estado e sociedade (2005, p. 29). Nessa via, importante esclarecer que nessas redes estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas (SCHNEIDER, 2005, p. 37).

Bevir (2011, p. 111) acrescenta que acompanha o conceito de governança conceitos de prestações de contas, de controle, sendo a ênfase dada ao desempenho, e não aos procedimentos. O autor entende que esse controle deveria ser potencializado com uma atuação mais direta dos cidadãos (Bevir, 2011, p. 114).

Tendo em vista o exposto, das sete formas preconizadas por Hogwood e Gunn (apud Saraiva, 2006, p. 31) para conduzir o estudo de uma política, opta-se pela perspectiva da observação dos estudos de conteúdos políticos, na busca por descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento da política de Responsabilização de Pessoa Jurídica no Brasil.

A correição esteve por muito tempo voltada ao indivíduo, ao servidor público que comete ilicitudes previstas na Lei nº 8.112/1990, em uma perspectiva muito restrita. A Lei nº 12.846/2013, a LAC, dispôs sobre prerrogativas legais de combate e de prevenção aos ilícitos cometidos por pessoas jurídicas em contratações com a administração pública nacional ou estrangeira, prevendo a responsabilidade objetiva dessas pessoas jurídicas - sem a necessidade de comprovação da culpa (BRASIL, 2016, p. 51).

O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica (BRASIL, 2016, p. 51) explicita que o Decreto

nº 2.681/1912, referente à responsabilidade das pessoas jurídicas proprietárias das estradas de ferro por danos causados aos proprietários marginais, foi a primeira legislação brasileira a trazer a responsabilização civil objetiva ao ordenamento jurídico brasileiro.

O supracitado manual destaca, ainda, que o principal marco atual da responsabilização civil objetiva registra-se no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). (BRASIL, 2016^a, p. 51)

Lemos Júnior (2012, p. 99) argumenta que se o Brasil foi um dos últimos países a contar com uma Lei Federal regulamentando o combate à lavagem de capitais, o fortalecimento da articulação dos órgãos públicos para esse combate é o grande destaque, mediante as ações da ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, principalmente no que concerne à origem dos anteprojetos de leis da "lavagem de dinheiro" (atual Lei nº 9.683/12), do projeto que "dispõe sobre mecanismos de combate às organizações criminosas e técnicas especiais"; e da "extinção de domínio", entre outros.

No âmbito do direito internacional, dois documentos, em especial, são fundamentais para entender a adoção dessas medidas pelo Estado brasileiro com a finalidade de combater a corrupção. O primeiro é o já mencionado *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, instituído nos EUA em 1977, que previa "[...] a responsabilização criminal, administrativa e civil de pessoas jurídicas pelo suborno de funcionários públicos, partidos políticos ou políticos estrangeiros [...]" (BRASIL, 2016^a, p. 48)

Desde a instituição do supramencionado diploma legal, o suborno é conceituado como:

[...] a promessa, oferta ou entrega de dinheiro ou item de valor com o fim de influenciar qualquer ato ou decisão de tal dirigente estrangeiro em sua capacidade oficial, induzir tal dirigente estrangeiro a realizar ou deixar de realizar qualquer ação em violação à sua obrigação legal, ou garantir qualquer vantagem indevida, além de regras referentes à lisura dos registros contábeis e dos controles internos da empresa. (BRASIL, 2016, p. 47-48)

Outro documento que marca essa orientação no âmbito internacional é a lei britânica denominada *UK bribery act*, publicada em 2010, que prevê princípios subsidiários para o alcance da integridade institucional, dos quais: "[...] procedimentos proporcionais ao risco; comprometimento do alto escalão; avaliação de risco; *due diligence*; comunicação (incluindo treinamento), monitoramento e avaliação [...]" (XAVIER, 2015, p. 58-59).

O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica (BRASIL, 2016^a, p. 14) destaca o conceito do direito administrativo sancionador, definindo-se a sanção administrativa como "[...] a medida punitiva imposta pela Administração Pública em função da prática de um comportamento contrário ao estabelecido pelo regime jurídico-administrativo [...]". Isso porque uma das inovações permitidas pela Lei nº 12.846/2013 é a de permitir sanções no âmbito administrativo disciplinar e não apenas no da gestão, como é o caso da Lei 8.666/1993.

Importante trazer ao lume o estudo sobre a "Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas Jurídicas", no âmbito do projeto Pensando o Direito, empreendido pela Fundação Getúlio Vargas, cuja versão resumida foi publicada na Revista Jurídica da Presidência da República (FGV, 2009). Na primeira parte do artigo, empreende-se um debate sobre as dificuldades enfrentadas pelo Direito Penal, que segue a orientação de estrutura individual de imputação, para atribuir responsabilidades às infrações cometidas na esfera coletiva, destacando a necessária individualização do autor e a identificação das respectivas condutas ilícitas (FGV, 2009, p. 5).

[...] especialmente no âmbito de instituições complexas, altamente diferenciadas e hierarquicamente organizadas em torno do princípio da divisão do trabalho. Em tal estrutura organizacional, um resultado lesivo ao bem jurídico geralmente é provocado pela ação conjunta de muitos sujeitos, de diversas posições hierárquicas e com um grau diferenciado de informação, sendo muito difícil identificar todos os participantes da ação e delimitar a contribuição de cada um para o evento" (FGV, 2009, p. 5-6).

Desse modo, na perspectiva do Direito Penal, conforme discorrido na pesquisa referenciada, a imputação do crime considerado em um caso específico na esfera de atuação da pessoa jurídica, esbarra na complexidade da organização, em que diversos atores detêm competências e responsabilidades distintas e, por vezes, complementares (FGV, 2009, p. 13).

Uma das inovações presentes no estudo supracitado foram as reflexões sobre a possibilidade de conformação de diferentes modelos de responsabilização - estratégias e critérios distintos para responsabilização de pessoas jurídicas; bem como sobre os possíveis impactos simbólicos das sanções aplicadas pelas diferentes esferas (FGV, 2009, p. 52).

O texto traz, ainda, um balanço entre as alternativas de responsabilização penal, administrativa e civil. Com referência a uma regulamentação do Direito Administrativo em contrapartida a feita no Direito Penal, existe um debate sobre a mesma conduta ser apurada e sancionada por ambos os campos, conforme se depreende do estudo da FGV (2009). Entretanto, explicitam algumas vantagens na apuração do ilícito pelo Direito Administrativo, tais como a possibilidade de “[...] intervir antes do dano, proibir condutas que não geram resultados [...]” (FGV, 2009, p. 51), por exemplo.

Sob o aspecto semelhante de ambas esferas, o estudo aponta a impossibilidade de aplicação de pena privativa de liberdade a pessoas jurídicas, e que as sanções, em geral, seriam semelhantes, como “[...] penas de multa, restrição de direitos, limitação de atividades, submissão a controles especiais [...]” (FGV, 2009, p. 52).

Com referência ao Código Civil, a pesquisa realizada pela FGV (2009) destaca que uma regulamentação específica para responsabilização de pessoa jurídica poderia prever o estabelecimento de responsabilidade objetiva, pois a disposta no art. 186 do supracitado código, é subjetiva (FGV, 2009, p. 58).

O estudo acrescenta, ainda, que uma regulamentação específica poderia estabelecer “[...] responsabilidade própria da pessoa jurídica ou coletividade uma vez que a responsabilidade por fato de outrem do art. 932, III do CC – embora seja objetiva para o empregador – depende da imputação de responsabilidade subjetiva ao empregado ou preposto [...]” (FGV, 2009, p. 58).

Quanto à competência, conforme o disposto no art. 8º da LAC: “[...] a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário [...]”. (BRASIL, 2013b) A autoridade mencionada pode agir de ofício ou mediante provocação, podendo delegar essa competência. Na ausência da infraestrutura necessária, a CGU pode instaurar ou avocar para si processos em andamento (BRASIL, 2013b).

Oportunamente, ressalta-se a publicação do Decreto nº 8.910/2016, que entre outros assuntos, cria a Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados (COREP), responsável por acompanhar a condução de processos administrativos de responsabilização de entes privados no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) (BRASIL, 2016b).

2.2. A prevenção da corrupção na perspectiva da Lei nº 12.846/2013: o programa de compliance ou de integridade

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU, governança no setor público: “[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade [...]” (BRASIL, 2014, p. 5).

Para o alcance da boa governança, o TCU acrescenta ser fundamental a consolidação de um sistema de governança, compreendido como o modo como os diversos atores se organizam, se estruturam, interagem e procedem, compreendendo as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas à avaliação, direcionamento

e monitoramento (BRASIL, 2014, p. 12). O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica explica que fora previsto no art. 7º da supramencionada lei que os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria incentivo à denúncia de irregularidades – critério de dosimetria previsto no inciso VIII do caput – seria regulamentado futuramente, o que resultou no Decreto nº 8.420/2015. Parâmetros esses que se referem a concepções relacionadas à governança e à transparência corporativas, originárias EUA como *programas de compliance* (BRASIL, 2016, p. 63-64).

Desse modo, a transparência funciona como mais uma linha de defesa na supervisão das ações de fiscalização e controle, nos termos da governança e da gestão de riscos. No sentido de publicizar os valores que norteiam as ações da instituição, fortalecendo a democracia e os princípios constitucionais. Isso possibilita o mapeamento e a aferição de índices que apontem os riscos a que uma determinada instituição está exposta, desencadeando janelas de oportunidades.

O Programa de Integridade estrutura-se a partir da concepção de valores institucionais/organizacionais para mitigar riscos, comunicar o que é correto, orientar, avaliar medidas de incentivo, reforçando a área punitiva no sentido de criar uma cultura da integridade. Nos termos previstos no caput do art. 41 do Decreto nº 8.420/15, o Programa de Integridade integraria um conjunto de ações de auditoria e incentivo à denúncia, objetivando evidenciar ilícitos no âmbito da administração pública, nacional ou estrangeira, evitar desvios e irregularidades, além de contribuir para a aplicação dos códigos de ética, seja em organizações públicas ou privadas (BRASIL, 2016, p. 106).

Além de sua importância intrínseca, observa-se que a existência de um programa de integridade efetivo pode ter im-

pacto direto no valor da multa aplicável em um processo de responsabilização, podendo ser reduzida em até quatro por cento, conforme estabelece o inciso V, do art. 18, do Decreto nº 8.420/2015, que versa sobre metodologia de cálculo da multa a ser aplicada, resultado da comprovação da existência e implementação efetiva de um programa de integridade pela pessoa jurídica (BRASIL, 2015).

Com base na orientação do programa de integridade apresentada, o Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica também elucida que: “[...] no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e de todos os seus desdobramentos, os termos programa de compliance, compliance anticorrupção e programas de integridade devem ser entendidos como sinônimos, não existindo qualquer diferença prática ou teórica entre eles [...]” (BRASIL, 2016, p. 106).

Importante, no entanto, ressaltar que na literatura internacional os conceitos dos termos *compliance* e integridade são distintos, conforme pontua Miranda (2017). O referido autor explica que o significado *compliance* expressa que uma organização estaria seguindo um “[...] padrão de conformidade legal [...]”, ressaltando que atualmente o termo é utilizado para além dessa perspectiva, inserindo questões éticas, por exemplo. (MIRANDA, 2017, p. 30) Com referência à integridade, o autor compreende como decorrente “[...] da virtude e da incorruptibilidade, portanto da ausência de fraude e corrupção [...]” (MIRANDA, 2017, p. 32).

Nessa via, tendo em vista o estudo do supramencionado autor, este sugere para a melhor compreensão, a utilização do termo *compliance* para o cumprimento dos diferentes diplomas legais e da expressão *medidas de integridade* ou *programa de compliance* (grifo do autor) como sinônimo de *programa de integridade* (grifo do autor), o que segundo ele é muito mais amplo (MIRANDA, 2017, p. 32).

3. Metodologia

Na presente investigação optou-se pela pesquisa qualitativa descritiva, empreendendo-se um estudo de caso sobre os debates no Congresso Nacional que antecederam a publicação da Lei Anticorrupção -LAC (Lei nº 12.846/2013), no período entre os anos de 2009 e 2013, considerando as influências internacionais. As técnicas de pesquisa incluem a revisão de literatura e levantamento de dados secundários.

Na pesquisa qualitativa, nos termos da defesa de Goldenberg (2009, p. 14), a preocupação do pesquisador está no aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória, entre outros. Nela é imprescindível explicitar as escolhas feitas.

Deslauries e Kérist (2008, p. 128) asseguram que o delineamento da pesquisa qualitativa pode visar à explicação, à descrição ou à verificação. Com referência ao meio, a pesquisa qualitativa pode ocorrer em um cenário de experimentação ou um local que o pesquisador não pode controlar (2008, p. 128).

Tendo em vista o exposto, Deslauries e Kérist (2008, p. 128-129) distinguem cinco delineamentos principais utilizado nas ciências sociais: o estudo de caso, a comparação multicaso, a experimentação no campo, a experimentação em laboratório e a simulação por computador (apud LESSART-HÉBERT; GOYETTE; BOUTIN, 1990, p. 163).

A pesquisa qualitativa descritiva estuda os mecanismos e os atores, indagando o como e o porquê dos processos, mediante a precisão dos detalhes, busca contextualizar o fenômeno. Goldenberg (2009, p. 33) explica que o estudo de caso trata-se de uma análise holística, considerando a unidade social estudada como um todo, seja um indivíduo, uma família, uma instituição ou uma comunidade, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos, reunindo “[...] o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto [...]” (GOLDENBERG, 2009, p. 33).

4. Resultados

No Brasil, principalmente após se tornar signatário das convenções internacionais, para a prevenção, a coibição e o combate à corrupção, em especial da OEA (1996), da OCDE (1997) e da ONU (2003), o tema compõe a agenda nacional. Acrescentem-se as pressões da mídia e da sociedade civil organizada.

Nessa esteira, uma das recomendações propostas ao Brasil pela OCDE previa a elaboração e a implementação de um diploma legal que nortearia o processo de responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas. A elaboração do anteprojeto que previa essa responsabilização administrativa esteve sob a responsabilidade do Executivo, com destaque para o Ministério da Transparência e

Controladoria-Geral da União-CGU, o Ministério da Justiça -MJ e a Advocacia-Geral da União-AGU.

Com referência à decisão para transformar o anteprojeto em projeto, coube ao Congresso Nacional, com a ressalva de que é o Presidente da República quem decide sobre a promulgação, com ou sem alterações.

Em 23/10/2009, o Ofício EMI Nº 00011/2009 - CGU/MJ/AGU, encaminhava o anteprojeto que previa a regulamentação da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira, sob a justificativa de ser uma lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no combate de ilícitos em desfavor da administração pú-

blica por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos. Na redação, considera-se a política fundamental para o combate da corrupção, fortalecendo, desse modo, as instituições democráticas e viabilizando o crescimento econômico nacional (BRASIL, 2010).

A apresentação do anteprojeto acrescenta a necessidade da ampliação das condutas puníveis, visando atender aos compromissos internacionais firmados, referindo-se as três Convenções (da OCDE, da OEA e da ONU) ratificadas pelo Brasil, conforme citadas anteriormente, destacando a inovação possível mediante a defesa da responsabilidade objetiva, sem a necessidade de comprovação da vontade de causar o dano (BRASIL, 2010, p. 9).

Ao mencionar que o efeito da proposta do diploma legal sugerido seria o mesmo para todos as esferas de governo e os entes da federação, o texto assevera que esse “sistema uniforme” deveria ser instituído respeitando-se “[...] a especificidade do federalismo brasileiro [...]”. (BRASIL, 2010, p. 9)

O Projeto de Lei nº 6.826/2010 foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 18/02/2010, prevendo a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. O Projeto deveria ter a apreciação conclusiva de quatro Comissões distintas, das quais: de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. Nesse diapasão, a Câmara instituiu uma comissão especial para tratar a matéria, em 26/02/2010. (BRASIL, 2010)

De acordo com o Relatório da Comissão Especial do Projeto supracitado, quatro audiências públicas foram realizadas, as duas primeiras em Brasília, a terceira no Paraná e a última em São Paulo. Essas audiências representam uma parte dos arranjos institucionais necessários à estruturação da política em estudo. A primeira reuniu especialistas no tema, em 27/10/2011, entre eles o Ministro de Estado da CGU, à época; o Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – Ibrademp, à época; o Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, à

época; um Mestrando em Direito Público; e o Secretário-Executivo da CGU, à época (BRASIL, 2010, p. 67).

A segunda audiência pública debateu “A Legislação Internacional sobre Corrupção Empresarial”, em 09/11/2011, com a participação do Diretor da PATRI Políticas Públicas e Relações Institucionais e Comerciais, à época; de um advogado; e da Diretora de Prevenção da Corrupção da CGU, à época (BRASIL, 2010, p. 67-68).

A terceira audiência ocorreu em São Paulo, em 17/11/2011, e tratou o tema “O PL 6.826/10 e o Direito Administrativo”, com a presença de uma advogada; do Gerente de Políticas Públicas do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, à época; de um Delegado Estadual da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil e de um Especialista em Direito Público e Eleitoral. (BRASIL, 2010, p. 67-68)

Finalmente, a quarta audiência ocorreu no Paraná, em 01/12/2011, com o tema “O PL 6.826/10 e o Direito Administrativo”, com a participação de um Professor Titular da Universidade Federal do Paraná; de um Doutor pela PUC-SP; de um Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná - UFPR e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR; de um Juiz Federal; e de um advogado. (BRASIL, 2010, p. 68-69)

O relatório traz, ainda, o registro de uma reunião, não prevista inicialmente, realizada em 28/03/2012, em Audiência Pública, com a participação de representantes da Confederação Nacional da Indústria – CNI e da Confederação Nacional do Comércio – CNC. (BRASIL, 2010, p. 104)

No voto do relator do projeto na Câmara dos Deputados, este defende a necessidade de legislação específica para normatizar a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, em suas palavras explica 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, 2010, p. 69)

O relator prossegue ressaltando que existem outros diplomas legais que legislam sobre a responsabilização de

peessoas jurídicas, como a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e a Lei Antitruste (Lei 8.884/94) e preveem “[...] processos administrativos específicos, descrevendo as condutas consideradas lesivas e determinando as sanções aplicáveis [...]”(BRASIL, 2010, p. 70), mas de forma muito ampla, sem tipificar as condutas consideradas ilícitos e sem prever formas de prevenção à corrupção nas empresas, sejam públicas ou privadas.

Fundamentada a necessidade de legislação específica, conforme o caso supracitado no ordenamento jurídico brasileiro, o relator da Comissão passa a descrever a análise de constitucionalidade. Na conclusão da Comissão trata-se de uma matéria de competência da União e parte das atribuições do Congresso Nacional. (BRASIL, 2010, p. 70)

Quanto à adequação orçamentária e financeira, registra que a proposta “[...] apenas estabelece mecanismos de funcionamento para a administração pública, não prevenindo a criação de qualquer tipo de estrutura ou de cargos, o que não gera, portanto, nenhum custo adicional, direto ou indireto [...]”, classificando o projeto como adequado. (BRASIL, 2010, p. 70)

Resgatando a questão da formulação do projeto nesta pesquisa, o relator expõe que “[...] o alicerce doutrinário e jurisprudencial do PL nº 6.826/10 está expresso no relatório “Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro”, do Projeto Pensando o Direito, da Fundação Getúlio Vargas [...]”, no âmbito do direito administrativo sancionador. (BRASIL, 2010, p. 72)

Na ocasião, destaca, ainda, que à época das discussões do projeto de lei em tela, dos 39 signatários da Convenção da OCDE (1997), o Brasil era um dos três países em que não havia legislação específica para responsabilizar pessoas jurídicas por atos de suborno em desfavor da administração pública. (BRASIL, 2010, p. 74).

Cabe trazer a lume, as contribuições externas para a formulação do PL 6826/2010, conforme citado no relatório da Comissão, das quais a contribuição do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – IBRADEMP, destacando como uma delas a inclusão de capítulo sobre acordo

de leniência e o estabelecimento de um rito processual na mesma perspectiva da Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 2010, p. 76).

Na trajetória histórica, o PL 6826/2010 foi encaminhado ao Senado Federal em 19/06/2013, recebendo o status de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39/2013. O Parecer nº 649/2013, publicado no Diário Oficial do Senado Federal em 05/07/2013, aprovou o PLC nº 39/2013. Na sequência, com o veto nº 29, em 02/08/2013, é instituída a norma jurídica Lei nº 12.846/2013. A regulamentação do referido diploma legal adveio com o Decreto nº 8.420/2015, e a metodologia para o cálculo da multa às empresas responsabilizadas está disposta na Instrução Normativa CGU nº 1/2015 (BRASIL, 2013a).

Reconhecida como PL Anticorrupção no Parecer nº 649/2013 do Senado Federal, a PLC nº 39, o relator destaca que em comparação à inédita lei norte-americana e a legislação do Reino Unido, poder-se-ia reconhecer a lei brasileira, caso promulgada, como “[...] uma das mais avançadas e modernas leis anticorrupção do mundo [...]”, por considerar para além da experiência e dos debates, o campo prático, diário e cotidiano dos países pioneiros (BRASIL, 2013^a, p. 1-2).

À época, o relator registra que dos 39 países signatários da Convenção Anticorrupção da OCDE, o Brasil figurava entre os três países que ainda não tinham uma lei de responsabilização de pessoa jurídica por atos de suborno contra a administração pública, ao lado da Irlanda e da Argentina (BRASIL, 2013^a, p. 2).

É certo, conforme argumenta Kos (2016), que a adesão a uma convenção não garante necessariamente sua implantação, referindo-se aos países signatários à Convenção da OCDE, dos quais o Brasil. Diante dessa constatação, o autor informa que o Grupo de Trabalho sobre Suborno (*Working Group on Bribery* - WGB) da OCDE foi criado justamente com a finalidade de empreender esse monitoramento, publicando relatórios sobre a implementação dos fundamentos acordados, a repercussão nos diplomas normativos, propondo recomendações a cada país (KOS, 2016, p. 29).

Uma peculiaridade destacada pelo autor é que “[...] ao contrário de outros mecanismos de supervisão, o WGB é o único que monitora as medidas que os países tomam em casos concretos de suborno estrangeiro [...]”, monitorando as medidas que seus membros tomam nessas áreas de maneira a assegurar a implantação consistente e eficaz das disposições da convenção, com o fito de nivelar o campo de ação para todas as empresas. (FGV, 2016: 29) Para isso, esse grupo de trabalho aplica questionários a partir da realização de visitas e análises de relatórios, conforme a fase de avaliação (BRASIL, 2013^a, p. 3).

Nessa via, o relator no Senado explica que:

“[...] na primeira fase do processo de monitoramento, a legislação dos Estados é estudada no tocante à adequação normativa com os termos da convenção. Dessa aferição resulta uma lista de recomendações aos Estados para que, em uma segunda fase, o Grupo de Trabalho realize investigação in loco acerca da aplicação das normas internas de combate à corrupção, bem como a respeito das consequências práticas das recomendações listadas na primeira fase de avaliação [...]” (BRASIL, 2013^a, p. 3).

Na primeira fase ocorrida em 2003, o Brasil fora bem avaliado, embora tenha recebido a recomendação de uma lei que tratasse especificamente da responsabilização de pessoa jurídica por ilícitos praticados em desfavor da administração pública seja no âmbito administrativo, cível ou penal. (BRASIL, 2013^a, p. 3) Nessa perspectiva, foi estruturada no país, nesse mesmo ano, a já mencionada EENCCLA, com objetivos e metas anuais (LEMONS JÚNIOR, 2012).

Em 2007, na segunda fase, mais uma vez, destacou-se a necessidade da aprovação do projeto de lei referente à responsabilização tratada na presente pesquisa. O relator acrescenta que essa medida atrairia mais investimentos de empresas estrangeiras no Brasil, que seria reconhecido como um país que segue os protocolos internacionais de combate à corrupção, evitando, assim, potenciais prejuízos à economia nacional (BRASIL, 2013^a, p. 4).

Dessa feita, o Parecer do Senado analisa a PLC nº 39/2013 em face à constitucionalidade, aos acordos internacionais

e ao mérito do respectivo marco normativo. Interessante observar o destaque evidenciado no texto do Parecer em tela, que ratifica a compreensão feita pela Câmara dos Deputados por ocasião da análise da PL 6.826/2010, já estudada, quando considera a legislação brasileira omissa quanto a punições à pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública, “[...] quando não houver a participação de agente público no ilícito [...]” (BRASIL, 2013^a, p. 11).

No Parecer nº 649/2013, verifica-se, ainda, a preocupação com a apuração do dano ao patrimônio público, seja este nacional ou estrangeiro. (BRASIL, 2013^a, p. 13) Com referência ao mérito, relata-se a inspiração nas inovações promovidas pela Lei nº 12.529/2011 –Lei do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência -CADE, quanto às normas referentes às penalidades administrativas, ao processo sancionador e ao programa de leniência, respectivamente previstos (BRASIL, 2013^a, p. 14).

Finalmente, no Parecer mencionado é citada, com ênfase, a previsão do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), como requisito fundamental para evitar que empresas condenadas não recebam recursos públicos durante o período determinado para a sanção que couber, por exemplo (BRASIL, 2013^a, p. 15).

Ademais, antecedeu a publicação da Lei 12.846/2013, o veto nº 29, proveniente da análise do PLC nº 39/2013 pelo Senado Federal. No total, três artigos foram vetados, dos quais: a) o parágrafo 6º do art. 6º, referente ao valor da multa, que antes do veto não poderia exceder ao valor total do bem ou serviço contratado ou previsto; b) o inciso X do art. 7º, que para a aplicação da sanção considerava como um dos requisitos o grau de eventual contribuição da conduta de servidor público para a ocorrência do ato lesivo; e c) o parágrafo 2º do art. 19º, cujo texto asseverava que dependeria da comprovação de culpa ou dolo a aplicação das sanções previstas nos incisos II e IV do caput do mesmo artigo em referência (BRASIL, 2013b, p. 4; 8).

Nessa vereda, insta citar que a terceira avaliação do já mencionado WGB, grupo de trabalho da OCDE, foi realizada em 2014, já com a Lei nº 12.846/2013 publicada e em vigência. A visita técnica, que antecedeu a terceira ava-

liação do Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aconteceu entre os dias 13 e 15 de maio de 2014. A visita incluiu as cidades de Brasília e de São Paulo. Compunha a equipe de avaliação profissionais de Portugal e da Colômbia, além de membros da Secretaria-Geral da OCDE. Referindo-se as medidas de monitoramento que resultaram na terceira avaliação, registra-se no relatório que o Brasil implementou oito das 16 recomendações da segunda avaliação (OCDE, 2014c, p. 7).

No combate à corrupção, o relatório chamou a atenção para o estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), cujos resultados apontam que o Brasil perde entre 1,38% e 2,2% do seu PIB em propinas e subornos (OCDE, 2014c, p. 7).

Outro apontamento relevante está no fato de que, até 2014, apenas um processo de suborno transnacional teria sido iniciado no Brasil, desde que a Convenção da OCDE entrou em vigência, no ano de 2000. Acrescentando-se que 14 casos de pessoas e/ou empresas foram identificados desde então, mas nenhuma pessoa jurídica havia sido investigada por suborno transnacional até o momento da avaliação (OCDE, 2014c, p. 9).

O relatório elabora uma análise dos conceitos dos termos principais utilizados na LAC, tais como: "suborno transnacional", "ato lesivo", "vantagem indevida", entre outros, apontando uma falta de clareza no uso dos termos referidos (OCDE, 2014c, p. 17).

Com relação à responsabilidade de pessoas jurídicas, o grupo de trabalho supramencionado recomendou a determinação se as empresas estatais podem ser responsabilizadas no âmbito da LAC, destacando que "[...] as pessoas jurídicas submetidas à responsabilização dentro da Lei Anticorrupção são definidas no Art. 1º da Lei, que não contempla expressamente as empresas estatais [...]" (OCDE, 2014c, p. 18-20).

A Comissão de avaliação analisou, ainda, o PL nº 6.826, em 12 de maio de 2011, resultado do monitoramento da fase dois, mas publicado no relatório da fase três do monitoramento da OCDE. Nos comentários, a equipe de

avaliação expressou admiração pelos esforços empreendidos pelo Brasil para adequar suas disposições legislativas aos artigos 2 e 3 da Convenção Anti-Suborno da OCDE (OCDE, 2014c: p. 98-101).

Considerou-se o avanço no âmbito legislativo, com a ressalva de que deveria ser esclarecido que o PL se aplica a todas as pessoas jurídicas, inclusive as empresas estatais e empresas de economia mista; questiona-se, ademais, o uso do termo agente de modo genérico, sem uma definição ao longo do texto do PL, podendo causar equívocos na interpretação e provocar algum tipo de restrição da categoria das pessoas no texto da proposta legal, o que implica desconformidade com os padrões estabelecidos pelo grupo de trabalho na Recomendação Anti-Suborno, em 2009 (OCDE, 2014c: p. 98-101).

Outros termos cuja ausência de conceituação ao longo do texto do PL nº 6.826/2010 causavam preocupação à equipe de avaliação podem ser citados, a saber: "órgão representante da pessoa jurídica", "atos", "funcionário público", "extraterritorialidade", entre outros. O período de investigação disposto no PL de 180 dias é considerado muito curto pela equipe. Por fim, colocam-se à disposição das autoridades brasileiras para explicar detalhadamente suas observações, caso considerassem oportuno (OCDE, 2014c, p. 98-101).

Com referência ao Programa de Integridade, identificou-se que em 2011 a OCDE realizou avaliações sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, com o sub tema "Gerenciando riscos por uma Administração Pública Íntegra", uma das primeiras avaliações de acompanhamento para a implementação do Plano de Ação Anticorrupção do G20, aprovado em 2010, de um país integrante do Comitê de Governança Pública da OCDE (OCDE, 2011, p. 3-4).

Essa pesquisa foi o resultado de uma solicitação do Governo Brasileiro à OCDE, o primeiro país a se submeter a uma "completa avaliação de integridade" com o propósito de "[...] examinar o funcionamento das estruturas, práticas e procedimentos implementados para fortalecer a integridade e prevenir a corrupção; e identificar áreas

onde ações futuras poderiam ser desenvolvidas, com base nas experiências recentes e boas práticas em países-membros da OCDE [...]” (OCDE, 2011, p. 10).

Na percepção dos avaliadores, o aprimoramento da governança pública tem a finalidade de “[...] tornar o governo mais eficiente, aperfeiçoar a prestação de contas e responsabilização e prevenir a corrupção [...]” (OCDE, 2011: 3). A avaliação esteve fundamentada em quatro princípios norteadores para a OCDE, dos quais a gestão ética no serviço público, gestão dos conflitos de interesse, fortalecimento dos contratos e das licitações públicas, transparência e integridade nos processos de intermediação de interesses (OCDE, 2011, p. 3-4).

A avaliação enfatizou o necessário acompanhamento do impacto da implementação das medidas de combate e prevenção à corrupção, mas também “[...] à coerência dos correspondentes instrumentos, processos e estruturas [...]” (OCDE, 2011, p. 9).

Como ilustração, a equipe da OCDE argumenta que em sua pesquisa econômica sobre os investimentos feitos pelo Governo Brasileiro, “[...] os indicadores de resultado auferidos não são sempre compatíveis com o alto nível de

despesas [...]” (OCDE, 2011, p. 10), evidência da eficiência deficitária na execução das políticas públicas.

No relatório de avaliação dos aspectos referentes à governança, quatro áreas foram analisadas: promoção da transparência e do controle social; implementação de sistemas de controle interno baseados no risco; incorporação de elevados padrões de conduta no setor público; e fortalecimento da integridade em licitações públicas. Com a finalidade de aferir a implementação de gestão da integridade, três casos de organizações públicas foram analisados.

A cooperação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário foi levantada como elemento essencial para a construção de uma Administração Pública mais transparente, recomendando a integração da gestão de riscos, a garantia de maior capacidade para que as organizações públicas fomentem a integridade, o aprimoramento de esforços frente a avaliação da implementação e dos impactos das instituições, e medidas de integridade, aumento da coordenação na formulação e implementação de políticas públicas, na perspectiva de construir um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade (OCDE, 2011, p. 11).

5. Considerações Finais

A Lei anticorrupção foi inspirada principalmente nas leis americana e inglesa, de 1977 e 2010, respectivamente. O supracitado diploma legal, constitui-se em uma inovação institucional, pois prevê multas mais rígidas que as da Lei nº 8.666/2013, dispondo, ainda, sobre o acordo de leniência, o Programa de Integridade e a possibilidade de registro dos dados da empresa condenada no Processo Administrativo de Responsabilização -PAR no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro de Entidades Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), ambos disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal, determinando, ainda, a atualização permanente do Ceis pelos entes públicos.

Nesses termos, a empresa na qual se constata indícios de irregularidades na contratação com a administração pública, será investigada e responsabilizada, independente se o ato for culposos ou doloso. Caso o ato seja praticado por alguém em nome da empresa, sendo oficialmente reconhecido como representante da referida pessoa jurídica, esta responde administrativamente, por conta da responsabilidade objetiva –que possibilita também a aplicação do direito penal, nos termos das instâncias habilitadas a exercê-lo.

Nessa via, depreende-se que a inovação autêntica compreende resultados palpáveis. No caso estudado, esse conceito expressa-se em ressarcimento financeiros aos cofres públicos, empresas com programas de integridade

de implantados e efetivos, publicidade e transparência à comprovação da devida apuração das fraudes, estabelecimento de uma política de monitoramento e análise de riscos, além de parâmetros para a contratação e verificação da efetiva prestação de serviços, entre outros, nos termos do combate à corrupção e, mais especificamente, ao suborno transnacional.

A Lei Anticorrupção, no âmbito da administração pública, é um marco sem precedentes, mas a eficácia desse texto legal depende antes de tudo da aplicação, posto que diversos setores da sociedade, da administração pública, do terceiro setor, entre outros, precisam estar articulados para que cada ente se responsabilize pela execução da lei. Mas é certo que a Lei nº 12.846/2013 é uma inovação, como visto nas fases da agenda, elaboração e formulação, pois aponta para uma política que não apenas preveja sanções, mas atue na prevenção, mediante práticas de integridade. Oportuno, portanto, reconhecer e compreender o pro-

cesso histórico de formação da Lei Anticorrupção, como buscou-se elucidar nas breves linhas da presente pesquisa. Todavia, a aplicação de uma lei compreende a negociação entre diversos diplomas legais, que, principalmente no âmbito do Direito Administrativo, são amplos e, por vezes, contraditórios. As doutrinas, outro mundo à parte; além das jurisprudências, que dependem de um acompanhamento alucinante diante da velocidade em que são produzidas no país.

Mas é a partir desse complexo mundo jurídico que se desenvolvem a discussão teórica e a aplicação dos textos legislativos, atividade geralmente entregue aos gestores da política. Estes praticam a atividade da interpretação, artífices das políticas, que, quando íntegros, honestos e eficientes, podem ser artistas responsáveis por driblar a escassez de recursos financeiros, mediante o domínio da técnica empreender grandes avanços à administração pública e à sociedade.

6. Referências

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a08v19n39.pdf>

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Convenção OCDE contra o suborno transnacional. [Internet]. Acesso em 10 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 6.826-A, de 2010 (Do Poder Executivo). [Internet]. Acesso em 30 de janeiro de 2018. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1084183&filename=Avulso+-PL+6826/2010

_____. a. Senado Federal, Parecer nº 649, de 05 de julho de 2013 referente ao Projeto de Lei da Câmara nº 39. [Internet]. Acesso em 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113244>

_____. b. Senado Federal, Quadro Comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2013 (nº 6.826, de 2010, na Casa de origem). [Internet]. Acesso em 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113244>

_____. CGU Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 335, de 30 de maio de 2006. D.O.U de 31/05/2006. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº

5.480, de 30 de junho de 2005. [Internet]. Acesso em 11 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_335_2006.pdf

_____. Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica. [Internet]. Acesso em 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/responsabilizacao-de-empresas/ManualResponsabilizacaEntesPrivados.pdf/view>

_____. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. [Internet]. Acesso em 10 de maio de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Internet]. Acesso em 20 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm

_____. 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. [Internet]. Acesso em 26 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm

_____. Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. [Internet]. Acesso em 26 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm

_____. Portaria CGU Nº 909, de 7 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. [Internet]. Acesso em 30 de maio de 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf

_____. Portaria CGU Nº 910, de 7 de abril de 2015. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. [Internet]. Acesso em 30 de maio de 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_910_2015.pdf

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração. [Internet]. Acesso em 01 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm

_____. Lei nº 9.873 de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. [Internet]. Acesso em 01 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9873.htm

_____. Decreto nº 20.910 de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. [Internet]. Acesso em 01 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm

_____. Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas. Ministério da Transparência, da Fiscalização e Controle. [Internet]. Acesso em 15 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

_____. CGU MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. Convenção da OCDE contra o suborno Transnacional, 2016. [Internet]. Acesso em 20 de agosto de 2017. Disponível em www.cgu.gov.br

_____. TCU Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

FGV Fundação Getúlio Vargas. Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas: uma contribuição para o debate público brasileiro. Marta Rodriguez de Assis Machado (Coordenadora). In Revista Jurídica da Presidência da República. Brasília, v. 11, n. 94, p. 1-74, jun./set. 2009. [Internet]. Acesso em 03 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/195/184>

_____. Cadernos FGV Projetos. Lei Anticorrupção: transparência e boas práticas. Rio de Janeiro, abril 2016, ano 11, nº 27. [Internet]. Acesso em 03 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/caderno_lei_anticorruptao_site.pdf

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In Planejamento e Políticas Públicas. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v.1 - n.1 - jun. 1989. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001 - v. - semestral. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72/82>

GOLDENBERG, M. A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 11ª edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, IPEA, 2014, p. 15-28. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto.: Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília: Ipea, 2011 - Semestral. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02.pdf

KOS, Drago. Combate ao suborno internacional: o caso do Brasil. In Cadernos FGV Projetos. Lei Anticorrupção: transparência e boas práticas. Rio de Janeiro, abril 2016, ano 11, nº 27. [Internet]. Acesso em 03 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/caderno_lei_anticorruptao_site.pdf

LEMOs JÚNIOR, Arthur. ENCCLA: 10 anos de existência. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. Enccla : Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro : 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). – Ed. comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. Implementando a gestão de riscos no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OCDE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Brasil: fase 1 – Revisão da implementação da Convenção e da Recomendação de 1997 (tradução não oficial). [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao1_portugues.pdf

_____. Brasil: fase 2 – Relatório sobre a aplicação da Convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e a recomendação revisada de 1997 sobre o combate ao suborno em transações comerciais internacionais. [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf

_____. Fase III – Relatório sobre a implementação da Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais no Brasil. Outubro, 2014. Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE. [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/imagens/ConvenodaOCDEBannersFasesAvaliaofase3.png/view;file:///D:/Users/renata.msgomes/Downloads/avaliacao3_portugues.pdf;

_____. Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>

SARAIVA, Henrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. In Coletânea Políticas Públicas. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. V.I. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 5, núm. 1, janeiro-junho, 2005, pp. 29-58 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/742/74250103.pdf>

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo. O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Editora Trevisan, 2017.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. Programas de Compliance Anticorrupção. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2015.