

ANNA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO

LEI ANTICORRUPÇÃO E DINAMISMO INSTITUCIONAL
Um olhar a partir da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

2018

ANNA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO

LEI ANTICORRUPÇÃO E DINAMISMO INSTITUCIONAL
Um olhar a partir da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, Turma 2016-2018, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Estado, instituições e gestão de políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro.

Belo Horizonte

2018

A994l Azevedo, Anna Carolina de Oliveira.
Lei anticorrupção e dinamismo institucional [manuscrito] : um olhar a partir da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais / Anna Carolina de Oliveira Azevedo. – 2018.
[14], 203 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 195-214

1. Corrupção - Legislação. 2. Brasil. [Lei nº 12.846, 1º de agosto de 2013]. 3. Controle interno – Minas Gerais. 4. Controladoria intern. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 351.91(815.1)

Autor(a):

Anna Carolina de Oliveira Azevedo

Título e subtítulo:

LEI ANTICORRUPÇÃO E DINAMISMO INSTITUCIONAL – Um olhar a partir da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais

Natureza, objetivo e nome da instituição:

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Área de concentração:

Estado, instituições e gestão de políticas públicas

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – FJP (Orientador)

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – FJP (Banca Examinadora)

Prof^a. Dra. Heloísa Helena Nascimento Rocha – TCEMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 19 de março de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família e aos amigos(as) pelo apoio e pela torcida.

Ao Rômulo, companheiro de todas as horas e de jornadas acadêmicas.

Aos(às) professores(as) da Fundação João Pinheiro, pelos momentos de aprendizagem.

Ao professor Ricardo, pela orientação serena e assertiva.

Aos membros da Banca Examinadora, pela disponibilidade e pelo interesse na leitura do trabalho.

Aos(às) colegas da turma 2016-2018, pela convivência e pela diversão nesses dois intensos anos.

Aos(às) colegas da Controladoria-Geral do Estado, pelo cotidiano e pelos anseios profissionais compartilhados, e, de forma especial, aos servidores(as) do órgão que contribuíram tão atenciosamente com a presente pesquisa.

À vida, que me ha dado tanto.

“Riobaldo, a colheita é comum, mas o capinar é sozinho”.

João Guimarães Rosa – Grande Sertão: Veredas



André Dahmer – Malvados HQ. Fonte: Página do autor no Facebook¹.

¹ Disponível em: <<https://www.facebook.com/malvadoshq/>>. Acesso em 17 fev. 2018.

RESUMO

Em 1º de agosto de 2013, o Brasil editou a Lei Federal nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que estabelece a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Associada ao atendimento de compromissos internacionais assumidos pelo país, a nova legislação insere-se no repertório institucional de enfrentamento da corrupção pelo Estado brasileiro e incide sobre o ambiente e o arranjo institucionais de controle da Administração Pública, alcançando, em especial, os órgãos de controle interno que, nas últimas duas décadas, têm incorporado novas atribuições e procedimentos vinculados à prevenção e ao combate à corrupção. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o processo de institucionalização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela CGE-MG, órgão central de controle interno do estado de Minas Gerais, a partir da Lei Anticorrupção. Busca-se, assim, entender as competências que a citada legislação introduz na atuação desse órgão, a forma como ele busca recepcionar a nova competência e mudanças nele incidentes da perspectiva de seu desenho institucional em sentido amplo. A pesquisa, de caráter exploratório, adota abordagem qualitativa e estrutura-se sob a forma de estudo de caso, abrangendo revisão bibliográfica do referencial teórico institucionalista e de outras temáticas contextuais, análise de documentos referentes à trajetória institucional da CGE-MG e de textos legais e respectivas doutrinas jurídicas, assim como coleta e análise de dados primários, obtidos mediante entrevistas semiestruturadas com agentes da CGE-MG cujo trabalho relaciona-se diretamente à implementação da Lei Anticorrupção. Em termos de resultados, destaca-se que a institucionalização da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas encontra-se em processo de construção pela CGE-MG, sendo percebidas mudanças institucionais de natureza endógena, relacionadas a dimensões operacionais e estratégicas da atuação do órgão, bem como mudanças institucionais de natureza sistêmica, associadas à interação com outros órgãos públicos e entidades representativas do campo de instituições de controle interno, com a mídia e com agentes do setor privado.

Palavras-chave: Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Controle interno. Institucionalização. Lei Anticorrupção. Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas.

ABSTRACT

On August 1, 2013, the Brazil edited the Federal Law No. 12846/2013, Anti-corruption Law, which establishes the administrative and civil liability of legal persons for harmful acts committed against the National Public Administration or foreigner. Associated with the fulfillment of international commitments assumed by the country, the new legislation included in the repertoire of institutional confrontation of corruption by the Brazilian State and focuses on the environment and the institutional arrangement of the control Public Administration, in particular the organs of internal control that, in the last two decades, have incorporated new assignments and procedures linked to the prevention and fight against corruption. In this context, the present study aims to analyse the general process of institutionalization of administrative accountability activity of legal entities by the CGE-MG, central organ of internal control of the state of Minas Gerais, from the Anti-corruption Law. Search, understand the skills that the cited legislation introduces in the performance of this organ, the way he seeks to approve the new competence and it changes your perspective incidents institutional design in a broad sense. The research, exploratory, qualitative approach adopts and develops in the form of case studies, covering literature review of theoretical institutionalist and other contextual themes, analysis of documents relating to the institutional trajectory GCE-MG and of legal texts and related legal doctrines, as well as collection and analysis of primary data, obtained by means of semi-structured interviews with officers of the CGE-MG whose work relates directly to the implementation of the Anti-corruption Law. In terms of results, the institutionalization of liability of legal persons is in the process of construction by the CGE-MG, being perceived institutional changes of endogenous nature, related to dimensions strategic and operational performance of the organ, as well as institutional changes of a systemic nature, associated with the interaction with other public agencies and entities representing the field of internal control, with the media and with sector agents private.

Keywords: Comptroller General of the state of Minas Gerais. Internal control. Institutionalization. Anti-corruption Law. Administrative liability of legal persons.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGE – Advocacia-Geral do Estado

AGU – Advocacia-Geral da União

ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

ARCCO-MG – Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção

AUGE – Auditoria-Geral do Estado

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CADIN-MG – Cadastro Informativo de Inadimplência do Estado de Minas Gerais

CAFIMP – Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual

CGE-MG – Controladoria-Geral do Estado

CGM-SP – Controladoria-Geral do Município de São Paulo

CGU – Controladoria-Geral da União

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno

CONSET – Conselho de Ética Pública

COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

CR/1988 – Constituição da República de 1988

CTN – Código Tributário Nacional

DAIP – Diretoria de Análise e Investigação Preliminar

DRC/MJ – Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça

DRPJ – Diretoria de Responsabilização de Pessoas Jurídicas

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

EUA – Estados Unidos da América

FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*

FECOMERCIO – Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Minas Gerais

FGP – Fundação Getúlio Vargas

FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FJP – Fundação João Pinheiro
INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
JRPAR – Junta de Recursos de Processos Administrativos de Responsabilização
LAC – Lei Anticorrupção
LAI – Lei de Acesso à Informação
LOA – Lei Orçamentária Anual
MESICIC – Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção
MJ – Ministério da Justiça
MP – Ministério Público
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OGE – Ouvidoria Geral do Estado
ONU – Organização das Nações Unidas
PAP – Processo Administrativo Punitivo
PAR – Processo Administrativo de Responsabilização
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PC-MG – Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
PF – Polícia Federal
PL – Projeto de Lei
PMPI – Plano Mineiro de Promoção da Integridade
PT – Partido dos Trabalhadores
RCI – Relatório de Controle Interno
RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SAIC – Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle
SCA – Superintendência Central de Auditoria
SCAO/SEF – Superintendência Central de Auditoria Operacional
SCCA – Superintendência Central de Correição Administrativa
SECONT – Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo
SEF – Secretaria de Estado de Fazenda

SGA – Subcontroladoria de Governo Aberto

SRPJ – Superintendência de Responsabilização de Pessoas Jurídicas

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

UNCAC – *United Nations Convention Against Corruption*

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no Brasil

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização	37
Figura 2 – Sistema de instituições de <i>accountability</i> no Brasil	85
Figura 3 – Distribuição dos órgãos de controle interno por período de criação	93
Figura 4 – Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual	109
Figura 5 – Organograma da CGE-MG – 2017	112
Figura 6 – Juízo de admissibilidade e conclusões do parecer em procedimento prévio..	143
Figura 7 – Principais insumos e produtos da SRPJ	145
Figura 8 – Nível de complexidade dos processos conduzidos pela CGE-MG – Mar. 2016/Jan. 2017	168
Figura 9 – Responsabilização de pessoas jurídicas e intersecção entre as macrofunções da CGE-MG	171

TABELAS

Tabela 1 – Composição do quadro de pessoal da CGE-MG – 2012-2017	149
Tabela 2 – Alocação dos recursos humanos na CGE-MG – 2013-2017	149
Tabela 3 – Execução física e orçamentária da Ação 4399 – 2016 e Jan./Jun. 2017	157

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quadro de pessoal da CGE-MG – Out. 2017	148
Gráfico 2 – Orçamento da CGE-MG – Crédito Inicial – 2013-2017	154

QUADROS

Quadro 1 – O processo de mudança institucional	36
Quadro 2 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas	39
Quadro 3 – Atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção	74
Quadro 4 – Interações entre as quatro funções básicas da Controladoria no Setor Público	94
Quadro 5 – Legislação estadual sobre controle interno – 1971/1989	102
Quadro 6 – Histórico institucional da CGE-MG	110
Quadro 7 – Competências e atribuições da SRPJ e Diretorias vinculadas	134

Quadro 8 – Ações do Programa 160 constantes do orçamento de 2016	156
Quadro 9 – PAR instaurados pela CGE-MG – Jun. 2015/Out. 2017	161

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 TEORIA INSTITUCIONAL	24
2.1 Teoria institucional: breve desenvolvimento	24
2.2 Instituições e processos de institucionalização	28
2.3 Campo organizacional e isomorfismos	39
3 CORRUPÇÃO E ANTICORRUPÇÃO	43
3.1 Abordagens sobre a corrupção e sua aplicação ao caso brasileiro	43
3.2 A corrupção como tema internacional e as convenções firmadas pelo Brasil	51
4 A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE PESSOAS JURÍDICAS E A LEI ANTICORRUPÇÃO	57
4.1 A responsabilização de pessoas jurídicas no ordenamento brasileiro	57
4.2 A construção da Lei Anticorrupção: conjunturas críticas e marcos teóricos do modelo de responsabilização adotado	66
4.3 Aspectos gerais da Lei Anticorrupção	72
5 ARRANJO INSTITUCIONAL DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	81
5.1 O controle da Administração Pública	81
5.2 O arranjo institucional de controle interno governamental	88
5.3 O sistema de controle interno do Poder Executivo do estado de Minas Gerais e a CGE-MG	99
6 A REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	114
6.1 Desenho da regulamentação e principais dispositivos	114
6.2 Estrutura organizacional	133

7 DA REGULAMENTAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: CAMINHOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INCIDENTES NA CGE-MG	138
7.1 Mudanças institucionais em perspectiva endógena	139
7.1.1 Dimensões operacionais	139
7.1.1.1 Rotinas e processos de trabalho	139
7.1.1.2 Recursos humanos e especialização técnica	148
7.1.1.3 O financiamento da atividade	154
7.1.1.4 Resultados operacionais	160
7.1.2 Dimensões estratégicas: missão, visão e interação entre as macrofunções	166
7.2 Mudanças institucionais em perspectiva sistêmica	174
7.2.1 Atuação interinstitucional	175
7.2.2 Interação com a mídia e o setor privado	180
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	185
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195
APÊNDICE – Roteiro das entrevistas	215

1 INTRODUÇÃO

O enfrentamento da corrupção figura como um tema prioritário na agenda contemporânea, num cenário globalizado, caracterizado pela intensificação das relações entre países, pela internacionalização das práticas comerciais e pela concentração de poder econômico das organizações empresariais. Nas últimas décadas, houve incremento da articulação entre Estados e organismos internacionais quanto à matéria, expresso na celebração de convenções e no fomento à adoção de medidas de transparência e controle social, de reforma legal e institucional, bem como de boa governança e utilização eficiente dos recursos públicos.

Importantes avanços institucionais no combate à corrupção foram verificados no Brasil nas duas últimas décadas, sobretudo no âmbito federal. Destacam-se, nesse sentido, o aprimoramento do marco legal e o incremento da capacidade de atuação de órgãos de controle e investigação, como a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal e o Ministério Público (AVRITZER, 2016; HAGE, 2010). No entanto, a corrupção permanece como um grande problema para o país.

Pesquisa realizada pela Transparência Internacional, em 2013, apontou que 70% dos entrevistados brasileiros consideravam a corrupção no setor público um problema gravíssimo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013). Nesse mesmo ano, as manifestações populares ocorridas em junho, dentre a multiplicidade de bandeiras e interesses sociais envolvidos, indicaram a articulação difusa de reivindicações por mais e melhores políticas públicas com a exigência do combate à corrupção. Dados obtidos recentemente pela organização não governamental Corporación Latinobarómetro (2017), indicaram que, no Brasil, a corrupção tem sido considerada o principal problema nacional.

Não se desconsideram os limites analíticos que a mensuração subjetiva da corrupção implica¹, tampouco o contexto social e político no qual os dados acima foram

¹ Citam-se, nesse sentido, as críticas formuladas por Avritzer (2012) ao índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional, a saber: i) é dependente dos interesses e da visão política dos dirigentes de grandes corporações internacionais em relação a um país e ao seu governo; ii) são influenciados pelo maior ou menor grau de pluralismo existente na mídia, uma vez que o interesse desta em não deixar um escândalo sair de pauta pode alterar a sua percepção pelos indivíduos; e iii) as perguntas de pesquisa concentram-se, por vezes, no campo dos comportamentos de funcionários públicos, não indagando condutas problemáticas do setor privado.

obtidos, permeado pela divulgação de escândalos investigados na Operação Lava a Jato², dentre outras operações e ações judiciais muito noticiadas. Contudo, interpreta-se essa alta percepção da corrupção pela população brasileira como indicativa de permanências no que tange a práticas corruptas no país, bem como da sensação de insuficiência dos esforços governamentais para lidar com a questão, a desafiar, portanto, dentre outros âmbitos, a melhoria dos controles estatais para enfrentamento da corrupção.

Apesar de denúncias sobre corrupção dominarem o noticiário nacional há algum tempo, nem sempre a abordagem traduz-se em debate público sobre causas, efeitos, custos e possíveis saídas para o problema. Atualmente, a corrupção figura como uma grande pauta política no país, cuja tematização pela mídia e por outros atores políticos, associada às formas adotadas para seu enfrentamento, tem resultado em intensa crise política e institucional. Como episódio central dessa crise, tem-se o impedimento da presidente Dilma Rousseff, em 2016, marcado pela polarização entre os que acreditam na legalidade do processo e aqueles convencidos de ter se tratado de um golpe de Estado, mediante utilização seletiva da pauta da corrupção contra o então governo e alguns partidos (SANTOS, 2017).

Nesse cenário de intensa instabilidade, visualiza-se a necessidade de retomar o debate da corrupção como uma questão de aprimoramento institucional, tendo em vista que ela envolve a capacidade das instituições de coibir o fenômeno e punir aqueles que o praticam (AVRITZER, 2016). Assim, entende-se que permanece como questão a ser enfrentada pela sociedade brasileira o estabelecimento e a consolidação de formas efetivas de prevenção e combate à corrupção, em consonância com o respeito às instituições democráticas, o equilíbrio entre eficiência na gestão pública e controle, a maior integração entre o controle institucional e o controle social, bem como o incremento da responsividade e da transparência governamentais, inclusive quanto às atividades das burocracias dos órgãos de controle.

² Trata-se de investigação iniciada em 2014, pela Polícia Federal (PF), que apura um suposto esquema de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo operadores financeiros, membros administrativos da empresa estatal Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), agentes políticos, executivos de grandes empreiteiras brasileiras, dentre outros. No curso da Operação, foi constituída uma “força-tarefa”, com o envolvimento de órgãos como o Ministério Público Federal e a Receita Federal. A Lava Jato é apontada como marco, pelos órgãos investigadores, em razão do volume de recursos supostamente desviados, da ordem de bilhões de reais, e da expressão econômica e política dos investigados (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017). Por outro lado, a Operação é alvo de intensas críticas, relacionadas aos procedimentos de delação premiada, prisões preventivas e conduções coercitivas; à grande exposição midiática e a vazamentos de informações à imprensa; à inobservância de garantias fundamentais dos acusados; a impactos negativos ao setor produtivo nacional; ao alegado partidarismo da investigação, dentre outros pontos de crítica.

Dentre as inovações no marco legal de enfrentamento da corrupção, figura a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, Lei da Empresa Limpa ou Lei da Probidade Empresarial³, que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014 e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013).

A aprovação da Lei Anticorrupção insere-se num contexto internacional de crescimento de demandas regulatórias voltadas às pessoas jurídicas, de que são exemplos convenções firmadas em matéria de combate à corrupção e ao suborno transnacional nos âmbitos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Nacionalmente, articula-se com uma maior reação da opinião pública quanto à atuação de agentes coletivos privados, sobretudo empresas, em práticas de corrupção, cuja repercussão por meio de escândalos e denúncias diversos envolvendo as relações entre grandes empresas, partidos políticos, agentes públicos, dentre outros, expõe a dimensão do problema da corrupção e as fragilidades postas à democracia brasileira.

Tendo completado quatro anos de vigência, a Lei Anticorrupção insere-se no repertório institucional de enfrentamento da corrupção pelo Estado brasileiro e incide sobre o ambiente e o arranjo institucionais de controle da Administração Pública, alcançando, em especial, os órgãos de controle interno que, nas últimas duas décadas, têm incorporado novas atribuições e procedimentos vinculados à prevenção e ao combate à corrupção, num movimento de institucionalização cujo paradigma é a Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 2003, e, atualmente, denominada Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União⁴.

No âmbito da Administração Pública do Estado de Minas Gerais, a Lei Anticorrupção foi regulamentada por meio do Decreto Estadual nº 46.782, de 24 de junho de 2015, e tem, como entidade de referência, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), órgão central do controle interno estadual, que adquiriu competência para o processamento e a aplicação de sanções às pessoas jurídicas em caso da prática dos atos lesivos previstos no

³ Nesta dissertação, será utilizada a denominação Lei Anticorrupção (LAC), por ser a mais comum na literatura.

⁴ Apesar da alteração da denominação, ocorrida em 2016, permaneceu a sigla CGU.

artigo 5º da Lei Anticorrupção. Essa nova competência soma-se às atribuições preexistentes do órgão, já bastante amplas, com as quais interage.

Nesse contexto, a presente dissertação objetiva analisar, à luz da teoria institucional, o processo de institucionalização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela CGE-MG a partir da Lei Federal nº 12.846/2013. As questões que conduzem a pesquisa podem ser assim colocadas: Quais as competências que o novo marco normativo introduz na atuação do órgão central de controle interno do Poder Executivo estadual? Como a CGE-MG tem recepcionado a nova competência da perspectiva de seu desenho institucional? Quais são as mudanças incidentes no órgão associadas à Lei Anticorrupção e em quais dimensões essas mudanças incidem?

Tal problema de pesquisa situa-se num contexto analítico mais amplo que articula os seguintes aspectos: i) a necessidade de aperfeiçoamento dos controles da Administração Pública num contexto democrático; ii) o papel que deve ser cumprido pelo controle institucional interno de cada Poder; iii) a identificação do combate à corrupção como um enfoque relevante da atuação dos órgãos de controle interno nas duas últimas décadas, a partir da incorporação de novas atribuições e procedimentos por parte desses órgãos; iv) a oportunidade de ampliar o escopo da abordagem governamental anticorrupção, tradicionalmente direcionada à figura dos agentes públicos, a partir do desvelamento do papel dos agentes privados nas relações corruptas; v) o desenvolvimento de mecanismos mais efetivos de combate à corrupção, que influenciem a dinâmica de custos e benefícios dos atos de corrupção, aumentando os primeiros e reduzindo os segundos; e vi) a oportunidade do estabelecimento de modalidades de responsabilização adequadas à natureza e ao *modus operandi* dos ilícitos de corrupção e que alcancem as pessoas jurídicas envolvidas em atos lesivos à Administração Pública.

O problema de pesquisa proposto contempla questões teóricas, administrativas e institucionais que possuem densidade, amplitude e relevância na ação estatal contemporânea e aborda um marco normativo recente, que representa uma inovação na atuação estatal no enfrentamento de práticas de corrupção que envolvem pessoas jurídicas, cuja repercussão legal e institucional carece de estudos no âmbito acadêmico. Tal problemática associa-se ao pressuposto de que o exercício das competências estabelecidas na Lei Anticorrupção envolve

ajustes no arranjo institucional da CGE-MG, sejam de natureza operacional, a exemplo da criação de setores, rotinas, processos de trabalho e recursos humanos especializados, sejam de natureza estratégica, com potenciais repercussões na missão e na visão institucional do órgão central de controle interno.

Cogita-se que essa construção da capacidade de ação da CGE-MG para responsabilização administrativa de pessoas jurídicas abranja mudanças no sentido da especialização da sua estrutura organizacional e da maior interação entre as áreas finalísticas ou macrofunções do órgão, a saber, auditoria, correição administrativa e transparência, além de alterações na interface do órgão com outras entidades de controle. Vislumbra-se, ademais, que a atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas decorrente da Lei Anticorrupção possui contornos inovadores e sensíveis, associados ao manejo de institutos processuais de natureza negocial, a exemplo do acordo de leniência, apontando, também, para a possibilidade de maior interação do órgão de controle interno com atores do setor privado e da mídia, por exemplo.

Metodologicamente, a pesquisa possui abordagem qualitativa e caráter exploratório, tendo sido estruturada sob a forma de estudo de caso. Entende-se que essa abordagem oportuniza a formulação de descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos pouco conhecidos ou pouco explorados, visando a um melhor entendimento sobre a atuação estatal e à produção de conhecimento aplicável ao seu aprimoramento (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010). Ademais, a escolha de uma pesquisa qualitativa implica estabelecer, a priori, que o resultado não se volta à generalização, e sim à análise, em profundidade, de um número reduzido de situações (YIN, 2000).

Consigna-se, ainda, que a opção pelo estudo de caso da implementação da Lei Anticorrupção no âmbito do Poder Executivo do estado de Minas Gerais decorreu da percepção de que a maioria dos estudos sobre a estruturação e a atuação do controle interno governamental produzidos no último período focou-se nas políticas e nas instituições em nível federal. Tal fato denota lacuna de análises que contemplem as instituições de controle interno dos entes subnacionais. Aliada à vinculação funcional da autora, que é servidora da carreira de auditoria interna da CGE-MG, essa percepção justifica a opção pelo desenvolvimento da pesquisa de forma a evidenciar políticas e esforços institucionais observados na

Administração Pública do estado de Minas Gerais e, assim, contribuir com a maior oferta de pesquisas com foco nas experiências e nos desafios colocados aos entes estaduais.

Num primeiro plano, foi realizada revisão bibliográfica do referencial teórico institucionalista (ou institucional), tendo por foco os conceitos de institucionalização, mudanças institucionais, ambiente e arranjo institucionais, campos organizacionais e isomorfismo. Buscando explicar porque as instituições surgem, transformam-se ou tornam-se estáveis, bem como investigar como a definição de regras formais ou informais e de padrões assume a condição de valores e adquirem legitimidade nas sociedades, a teoria institucional revela-se útil à análise do processo de enraizamento de organizações, estruturas, atividades e práticas.

Num segundo plano, revisou-se a bibliografia sobre corrupção, controle da Administração Pública, instituições de controle interno, *accountability*, bem como formas de sancionamento estatal e de responsabilização de pessoas jurídicas, que conformam o contexto analítico mais amplo da pesquisa. A mobilização dessas temáticas foi entendida como relevante para a compreensão do ambiente e do arranjo institucionais que cercam as instituições de controle interno e nos quais incidem as disposições da Lei Anticorrupção.

Fixado o eixo teórico da pesquisa, desenvolveu-se a etapa empírica, que se desdobrou em duas vertentes. A primeira delas consistiu: i) na coleta e análise de documentos referentes à trajetória institucional da CGE-MG, a saber, leis e decretos sobre a sua organização administrativa, normativos internos, leis e planos de natureza orçamentária, relatórios gerenciais e de prestação de contas, publicações, notícias divulgadas em sítios eletrônicos oficiais, dentre outros, com destaque para mudanças verificadas a partir de 2013, ano de edição da Lei Anticorrupção; e ii) na análise dos dispositivos da Lei Anticorrupção e do regulamento estabelecido pelo Poder Executivo do estado de Minas Gerais, mediante análise dos textos legais e da respectiva doutrina jurídica.

Por sua vez, a segunda vertente contemplou a coleta e análise de dados primários, obtidos mediante entrevistas semiestruturadas com gestores, ex-gestores e demais servidores da CGE-MG cujo trabalho relaciona-se diretamente à implementação da Lei Anticorrupção. As entrevistas destinaram-se à captação de percepções úteis à descrição

aprofundada do contexto analisado e dos processos decisórios relativos à mencionada implementação, além de aspectos de *accountability* envolvidos na institucionalização da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas pelo órgão estadual.

A partir da análise documental, foram selecionados sete atores chave para realização das entrevistas, detentores de perfis estratégico, gerencial e operacional em relação à atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, tendo em vista o exercício de cargos de Controlador-Geral, Corregedor-Geral, Superintendente e Diretor. O convite para participação das entrevistas foi objeto de ciência à CGE-MG e contou com a anuência formal do órgão, resultando na adesão de cinco dos sete agentes inicialmente selecionados. Contemplando cerca de 70% dos atores relevantes identificados, e diante dos dados obtidos nas entrevistas, realizadas nos meses de outubro e novembro de 2017, entendeu-se que a coleta dos dados foi explorada em grau satisfatório, atingindo, assim, o ponto de saturação.

O roteiro geral da entrevista compõe o Apêndice desta dissertação, tendo sido adaptado aos citados perfis, conforme nele detalhado. No tratamento dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo, compreendida como conjunto de técnicas de análise que tem o propósito de descrever sistemática e objetivamente o conteúdo das mensagens, permitindo armazenar a informação de forma útil ao pesquisador e realizar inferências a partir dos dados (BARDIN, 1977). Para tanto, as entrevistas foram transcritas e os dados sistematizados e categorizados, a partir de critérios previamente definidos, atinentes às dimensões exógenas, endógenas e sistêmicas das mudanças institucionais abordadas no referencial teórico.

Cumprе ressaltar que esta introdução não esgota as descrições metodológicas aplicáveis à presente pesquisa, as quais serão objeto de considerações adicionais no decorrer dos capítulos, quando oportunas.

Quanto à estrutura, a dissertação apresenta oito capítulos, sendo o primeiro esta Introdução, destinada a apresentar e delimitar o tema da pesquisa, considerados o contexto analítico no qual ela se insere, o problema de pesquisa e os objetivos definidos, assim como a metodologia adotada. No segundo capítulo, são apresentados conceitos e modelos analíticos centrais da teoria institucional, mobilizados para compreender o processo de

institucionalização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

Segue-se, então, o terceiro capítulo, que apresenta abordagens centrais sobre a corrupção identificadas na literatura da Ciência Política, da Administração Pública e do Direito, relevantes à compreensão do papel atribuído aos agentes privados, sobretudo os entes empresariais, nas práticas corruptas. Esse capítulo trata, também, da emergência da corrupção na agenda política e econômica internacional, assim como das convenções internacionais sobre o tema celebradas a partir da década de 1990, as quais são importantes elementos contextuais da edição da Lei Anticorrupção.

No quarto capítulo, examinam-se os contextos políticos e institucionais mais amplos, assim como os marcos teóricos que informaram a Lei Anticorrupção, conformadores de conjunturas críticas do processo de mudança institucional analisado. Abordam-se, ainda, normativos que tratam da responsabilização de pessoas jurídicas no ordenamento brasileiro, procedendo-se à análise da responsabilidade administrativa instituída pela Lei Anticorrupção, considerada um fator exógeno incidente na atuação da CGE-MG.

O quinto capítulo discute o arranjo institucional de controle da Administração Pública brasileira, entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular de coordenação de atores e interesses na implementação de uma política específica. Parte-se da abordagem do arranjo mais amplo de instituições de controle que operam no país pós-Constituição de 1988, compreendidas como parte integrante das instituições de *accountability*, para focar os arranjos e dinâmicas próprias dos órgãos de controle interno e, num terceiro momento, explorar o sistema de controle interno do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, que tem a CGE-MG como órgão central.

O sexto capítulo compreende a análise da regulamentação da Lei Anticorrupção pela Administração Pública estadual, interpretada como marco inicial da institucionalização da nova atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela CGE-MG. Na sequência, o sétimo capítulo abarca a discussão acerca das mudanças incidentes no arranjo institucional da CGE-MG associadas à atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, de uma perspectiva endógena, que se subdivide em

dimensões operacionais e estratégicas, e de uma perspectiva sistêmica, que contempla a interação com outros órgãos públicos e entidades representativas do campo de instituições de controle interno, além de dinâmicas que envolvem relações com a mídia e com agentes do setor privado, compreendidas como fontes de desafios para a atuação *accountable* do órgão.

Por fim, o oitavo capítulo contém as considerações finais da pesquisa, confrontando os achados da investigação com os objetivos inicialmente levantados.

2 TEORIA INSTITUCIONAL

Neste capítulo são apresentados conceitos e modelos analíticos centrais da teoria institucional, mobilizados para compreender o processo de institucionalização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos previstos na Lei Federal nº 12.846/2013, também denominada de Lei Anticorrupção (LAC). A escolha desse quadro de referência teórico associa-se ao prognóstico de que a nova legislação representa uma inovação no repertório institucional do Estado no enfrentamento de práticas de corrupção, com incidência sobre o ambiente e o arranjo institucionais de controle da Administração Pública do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, alcançando, em especial, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), organização pública que adquire competência para o processamento e a aplicação de sanções administrativas às pessoas jurídicas.

Assim como outros órgãos de controle interno governamental, a CGE-MG vê-se diante do desafio de criar capacidade institucional para o exercício dessa atividade de responsabilização, num contexto de ações e interações intra e interorganizacionais. Diante desse desafio, emerge como questão analítica compreender como os agentes, notadamente as organizações formais, atuam para transformar uma competência legal em estruturas, procedimentos e práticas administrativas e quais aspectos de institucionalização estão envolvidos nesse processo.

Para melhor compreensão, optou-se por estruturar o capítulo em três seções, que contém, respectivamente, uma breve síntese do desenvolvimento da teoria institucional, a conceituação de instituição e de institucionalização e a apresentação de dinâmicas a elas associadas, bem como a discussão sobre campos organizacionais e isomorfismos.

2.1 Teoria institucional: breve desenvolvimento

Os estudos que enfocam o papel desempenhado pelas instituições na determinação dos resultados sociais, econômicos e políticos das ações dos indivíduos e das organizações constituem o institucionalismo ou a teoria institucional, sendo agrupados pela

literatura em dois movimentos principais: o velho institucionalismo, ou simplesmente institucionalismo, e o novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo.

O velho institucionalismo tem suas origens nas últimas décadas do século XIX e, sob a perspectiva do campo da análise organizacional, caracteriza-se pela consideração dos conflitos de interesse como fator central nas instituições, pela ênfase à estrutura informal das instituições, pelo entendimento de que o *locus* de institucionalização é a própria organização e de que a dinâmica organizacional é representada pela mudança institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1999).

Tolbert e Zucker (2014) registram que o estudo das organizações é relativamente recente dentro do campo da Sociologia, atribuindo aos trabalhos funcionalistas de Merton e seus discípulos, no final da década de 1940, o marco no reconhecimento das organizações como um fenômeno social distinto e merecedor de enfoque próprio. Um desses discípulos, Philip Selznick, é apontado como precursor da perspectiva institucional, ao reconhecer que as organizações não agem somente baseadas em seus papéis formais, mas também a partir de sistemas de valores, tendo operado uma diferenciação analítica entre organização e instituição, sendo a primeira definida como instrumento técnico de mobilização de recursos para alcance de resultados determinados, ao passo que a instituição é compreendida como algo maior, como organismo adaptável e receptivo forjado pelas pressões e necessidades sociais (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Para Selznick (1996), uma organização se institucionaliza a partir da introdução de valores e, à medida que isso ocorre, ela tende a alcançar uma competência distinta ou até mesmo uma incapacidade treinada, o que indica que o processo de institucionalização confere qualidades que vão além das exigências técnicas e operacionais.

A partir da década de 1970, a teoria institucional ganhou novo fôlego, sob a denominação de “novo institucionalismo” ou neoinstitucionalismo, num contexto em que novas perspectivas colocaram em xeque a natureza exclusivamente técnica e racional das organizações, mediante tematização da influência de elementos cognitivos, políticos, culturais e normativos do ambiente, limitadores da ação organizacional objetiva e neutra (CALDAS; FACCHIN, 2005, p. 48).

Conforme afirmam Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, sendo possível identificar pelo menos três escolas neoinstitucionalistas, que adotam enfoques e métodos de análise distintos, a saber, o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O institucionalismo histórico desenvolveu-se como uma reação à análise da vida política em termos de grupos e ao estruturo-funcionalismo, dominantes na Ciência Política nas décadas de 1960 e 1970. Os teóricos do institucionalismo histórico consideravam que a organização institucional da comunidade política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a explicar resultados sociais distintos, diversamente do enfoque estruturo-funcionalista às características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos. De modo geral, as instituições são definidas como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade políticas ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Como características próprias dessa escola, Hall e Taylor (2003) identificam: i) tendência à conceituação da relação entre instituições e comportamento individual em termos muito gerais, a partir das perspectivas calculadora e cultural; ii) ênfase nas relações de poder e nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; iii) concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias (dependência de trajetória), as situações críticas (períodos de continuidade e situações críticas) e as consequências imprevistas; e iv) compreensão das instituições numa cadeia causal que contempla outros fatores, particularmente os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias e crenças.

A segunda escola neoinstitucionalista, denominada de escolha racional, surgiu a partir da assimilação de recursos teóricos típicos da “nova economia da organização”, que enfocam a importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação⁵ para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. Uma tese particularmente influente foi desenvolvida por Oliver Williamson, segundo o qual o desenvolvimento de uma instituição pode ser explicado como um esforço de reduzir os custos de transação associados à realização

⁵ Compreendidos como os custos de negociação, execução e cumprimento dos acordos (DIMAGGIO; POWELL, 1999).

de uma determinada atividade sem passar por essa instituição (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203). Destacam-se, ainda, as teorias acerca dos mecanismos institucionais de controle dos principais sobre as ações de seus agentes, denominada de teoria ou modelo agente-principal, bem como os modelos analíticos fundamentados na teoria dos jogos.

Em que pese as variações internas, a maioria das análises do institucionalismo da escolha racional pressupõe o caráter utilitário e maximizador das preferências dos agentes, o que, na ausência de arranjos institucionais limitadores das ações individuais, acarretam uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que a ação individual voltada a maximizar preferências pode produzir resultados sub-ótimos para a coletividade. Destaca-se, também, a ênfase no papel das instituições como mecanismos que estruturam as interações, fornecem informações e reduzem as incertezas no tocante ao comportamento dos outros agentes, bem como a compreensão do processo de criação de instituições a partir da noção de acordo voluntário entre os atores interessados (HALL; TAYLOR, 2003).

A escola do institucionalismo sociológico, por sua vez, constituiu-se no campo da Sociologia, no quadro da teoria das organizações, remontando ao fim da década de 1970 (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207). Para os teóricos do institucionalismo sociológico não era apenas a racionalidade e a eficácia supostamente inerentes que explicavam a adoção das formas e dos procedimentos institucionais pelas organizações modernas, devendo-se considerar, também, as práticas culturais e os atributos de legitimidade, comparáveis a mitos e cerimônias. Em outros termos, o institucionalismo sociológico atenta para o fato de que a legitimidade não é dada, e sim construída institucionalmente, por meio da estruturação de padrões e da adequação das condutas.

Hall e Taylor (2003) apontam três propriedades distintivas do institucionalismo sociológico, a saber: i) a tendência a definir as instituições de maneira muito mais global, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, como também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais de significados que guiam a ação humana, rompendo, assim, a dicotomia entre instituições e cultura; ii) o enfoque na “dimensão cognitiva” do impacto das instituições, relativa ao modo como as instituições influenciam o comportamento ao fornecerem esquemas, categorias e modelos interpretativos,

elementos indispensáveis à ação dos indivíduos; e iii) o entendimento de que a adoção de novas práticas institucionais pelas organizações fundamenta-se menos no aumento da sua eficiência do que no reforço de legitimidade social que a inovação oferece.

Assim, na perspectiva do institucionalismo sociológico, a questão fundamental é saber o que confere legitimidade a certos arranjos institucionais diante de outros, especialmente no cenário de expansão do papel regulador do Estado moderno, de crescente profissionalização de esferas de atividades, de adoção de práticas em rede e de processos em escala transnacional, com reflexos sobre as fontes de autoridade e de legitimidade.

Em que pesem as divergências e as limitações próprias a cada uma, as correntes neoinstitucionalistas guardam consenso quanto ao seguinte aspecto: as instituições importam. E, a partir desse entendimento, repertórios relevantes foram disponibilizados para a compreensão da sociedade.

Reconhecendo a diversidade do quadro analítico que compõe o neoinstitucionalismo, esta dissertação enfatizará a vertente sociológica, pela filiação ao campo da teoria das organizações, recorrendo, ainda, a elementos da escola histórica, especialmente para a análise dos contextos sociais, políticos e institucionais que influíram na edição da Lei Anticorrupção e nos quais se dá a atuação do controle interno governamental e, especificamente, da CGE-MG. Esse intercâmbio visa a enriquecer o repertório analítico da presente pesquisa, intencionado por meio da maior interação entre as escolas neoinstitucionais.

2.2 Instituições e processos de institucionalização

A definição do que seja uma instituição não é algo consensual. Por um lado, têm-se definições que enfatizam o papel das instituições como “as regras do jogo” numa sociedade, constrangimentos humanamente criados que definem os limites, o curso e as oportunidades de ação possíveis aos agentes (NORTH, 1990). De outro lado, há autores que concebem as instituições de forma mais alargada, associando-as a um “padrão ou ordem social”, a “sequências de interação padronizadas” para as quais existe “algum conjunto de recompensas e sanções” (JEPPERSON, 1991, p. 145).

Nessa concepção mais ampla, as instituições são estruturas de programas ou regras que estabelecem identidades e linhas de ação para essas identidades, autorizando e controlando simultaneamente, produzindo, então, vínculos de perspectivas ou expectativas recíprocas de previsibilidade (JEPPERSON, 1991). Tal definição abrange uma diversidade muito grande de arranjos organizacionais, que vão desde grandes corporações empresariais a formas associativas locais, sindicatos, movimentos sociais, etc.

Para Carneiro (2000), ainda que se reconheça relevância acadêmica no exame detido das divergências dos conceitos de instituição, a ambiguidade existente não configura visões contraditórias, mas reflete a abrangência dos campos de aplicação do conceito. Firma-se, então, como ideia central no presente trabalho, a compreensão de que as instituições incidem sobre as percepções, as preferências, as capacidades e as identidades dos atores individuais ou coletivos, influenciando, também, sobre as formas de interação entre esses atores.

As instituições podem ser formais, a exemplo das leis, ou informais, que se expressam como tradições, costumes e valores, tipos que compõem uma matriz institucional mais ampla e nela interagem. Na visão de North (1990), as instituições formais podem mudar com maior facilidade e requerem a ação coercitiva do Estado (*enforcement*) para serem observadas. Dessa forma, a capacidade de fazer com que as disposições institucionais sejam observadas é um aspecto relevante do desenho das instituições formais, derivando, por vezes, o desenvolvimento de outras instituições voltadas ao controle e à responsabilização dos atores em caso de descumprimento das regras, a exemplo do sistema judicial e do controle interno governamental abordado neste trabalho.

Enquanto as instituições são as regras do jogo, os indivíduos e as organizações são os jogadores, cabendo destacar que, contemporaneamente, os principais atores nos sistemas econômico e político são organizações formais, definidas por Meyer e Rowan (1999) como sistemas de atividades controladas e coordenadas que surgem quando o trabalho é incorporado em redes complexas de relações técnicas e intercâmbios que ultrapassam fronteiras. Os autores atentam para o fato de que, nas sociedades modernas, as estruturas de organização formal surgem em contextos muito institucionalizados, dominados por instituições legais e pela burocracia.

Zucker (apud SCOTT, 1991, p. 166) também destaca a burocracia como uma instituição: adotada, inicialmente, como uma forma organizacional associada a uma melhor eficiência das manufaturas e dos serviços públicos, a burocracia institucionalizou-se, difundindo-se para outras classes de atividades coletivas, ao ponto de ser caracterizada, pelo citado autor, como a “forma institucional superior na sociedade moderna”. Nesta dissertação, a análise recai sobre processos incidentes no setor público, razão pela qual se mostra fundamental a consideração de aspectos institucionais típicos da burocracia, como os atributos de racionalidade, legalidade, impessoalidade e especialização pressupostos na estruturação das atividades e rotinas.

As políticas públicas⁶ também podem ser tomadas como instituições, pois elas estabelecem regras que moldam o comportamento dos atores, em outras palavras, delimitam quem eles são, o que eles querem ou como e com quem eles se organizam (PIERSON, 2006). Assim, políticas públicas criam e modelam interesses e atores, os quais conformam o processo político.

De acordo com Goodin (apud PIRES, 2001, p. 42) o processo de institucionalização caracteriza-se, centralmente, pela natureza estável, recorrente e repetitiva do comportamento social que decorre das instituições, sendo possível defini-lo como o processo mediante o qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade. Essa estabilidade vincula-se à função das instituições de reduzir incertezas, o que ocorre se satisfeitas duas condições: a primeira delas refere-se à imposição, ao controle e à aplicação de sanção no caso de descumprimento das disposições institucionais; a segunda, à aceitação ou à legitimidade da instituição por parte dos atores envolvidos nos processos sobre os quais dispõe.

A institucionalização, compreendida como o processo para alcançar determinado padrão ou ordem social, é uma propriedade relativa, uma vez que a consideração de um objeto como uma instituição representa uma escolha diante do contexto analítico. Desse modo, diz-se que um padrão social está institucionalizado quando se ativa “relativamente por si mesmo”, mediante reprodução rotineira de procedimentos que apoiam e

⁶ Entendidas, para efeitos desta dissertação, em perspectiva ampla, como ações decididas pelo governo visando determinados fins (PIRES; GOMIDE, 2016).

sustentam o padrão, que favorecem sua reprodução, a menos que uma ação coletiva bloqueie ou um choque ambiental interrompa o processo reprodutor (JEPPERSON, 1991, p. 146).

Desse quadro teórico, extrai-se a estreita relação entre a institucionalização e o enraizamento de uma dada prática ou padrão no ambiente, de forma que a estabilidade das instituições e, em sentido diverso, as mudanças institucionais, não podem ser dissociadas da forma como uma instituição integra-se ao arcabouço institucional ao qual se vincula, da articulação existente com outras instituições e da posição que ocupa nesta relação (CARNEIRO, 2000). Os conceitos de ambiente institucional e de arranjo institucional revelam-se, então, úteis à análise proposta nesta dissertação.

Por ambiente institucional entende-se o conjunto de regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema político e econômico (DAVIS; NORTH apud FIANI, 2013). O ambiente institucional abrange um nível geral, no qual prevalecem regras e normas compartilhadas globalmente por um dado conjunto de organizações, e um nível imediato, no qual predominam aspectos como dependência e poder, que afetam as capacidades gerenciais das organizações (SCOTT apud CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Tais regras transcendem aquelas que os agentes estabeleceriam para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, as quais, por sua vez, moldam os arranjos institucionais, compreendidos como regras que governam a forma pela qual agentes podem cooperar e/ou competir (DAVIS; NORTH apud FIANI, 2013).

Tratando-se de políticas públicas, os arranjos institucionais podem ser entendidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular de coordenação de atores e interesses na implementação de uma política específica, os quais determinam a capacidade do Estado de executar seus objetivos (GOMIDE; PIRES, 2014). Essa capacidade pode ser explicada a partir de um componente técnico-administrativo, referente às competências da burocracia para produzir ações coordenadas e orientadas para a produção dos resultados pretendidos e contratados com a sociedade, e um componente associado à dimensão política, entendido como as habilidades da burocracia em operar os canais de interlocução, negociar com os diversos atores sociais, processar conflitos e prevenir a captura por interesses particulares.

Em suma, são os arranjos institucionais que dotam – sim ou não, mais ou menos – os Estados e seus governos de capacidades técnicas e políticas para realizar os objetivos a que se propõem (GARCIA, 2015).

Para Scott e Meyer (1999), os ambientes institucionais caracterizam-se pela elaboração de regras e requerimentos aos quais as organizações individuais devem se ajustar se desejam receber apoio e legitimação do ambiente. Diferentemente dos ambientes técnicos, caracterizados pela dinâmica das trocas de bens ou serviços, nos quais as organizações são recompensadas pelo controle efetivo e eficiente do processo de trabalho e dos seus produtos, nos ambientes institucionais as organizações são recompensadas pelo estabelecimento de estruturas e processos considerados adequados, legítimos. Apesar dessa diferenciação, os autores destacam que não se deve considerar os ambientes técnicos e os institucionais como “estados reciprocamente exclusivos”, já que podem coexistir e, comumente, coexistem, além do que muitos procedimentos técnicos se institucionalizam com o passar do tempo (SCOTT; MEYER, 1999, p. 171). Assim, mais do que tipos binários, trata-se de elementos dimensionais do ambiente.

O peso da legitimação nos ambientes institucionais é particularmente relevante à análise de arranjos institucionais burocráticos, que toca o objeto do presente estudo, tendo em vista que, na burocracia, os meios importam tanto quanto os fins. Nesse sentido, Berger y Kellner (apud SCOTT, 1991) afirmam que a burocracia outorga um valor moral positivo aos meios e procedimentos adequados, de forma que, em muitos casos, supõe-se que, ainda quando se obtenha uma finalidade legítima por meios ilegítimos, o dano que isso provoca a uma agência burocrática pesa mais do que qualquer benefício da ação. Ademais, considerada a natureza abstrata da sua forma, as estruturas burocráticas têm uma necessidade especial de legitimação processual e são particularmente vulneráveis a ataques à credibilidade de suas disposições e procedimentos de trabalho.

Scott (1999) ressalta, também, que a análise da burocracia sob a perspectiva institucional alcança centralmente as relações de autoridade, compreendida como um poder legitimado e normativamente regulado, bem como a habilidade das organizações, especialmente as públicas, para aplicar coerção legítima.

A estabilidade característica das instituições não contradiz o fato de que, sendo motor e resultado das interações humanas em contextos históricos, elas estão em permanente mudança. Segundo Jepperson (1991), as instituições podem desenvolver contradições com seus ambientes, com outras instituições ou com o comportamento social, que traduzem elementos exógenos e/ou endógenos de mudança institucional. A partir de uma visão geral sobre a natureza dessas mudanças, o referido autor identifica quatro modalidades principais de redesenho institucional: i) a formação de novas instituições, que se refere à saída de uma situação de “entropia social ou de padrões de comportamento não reprodutivos”; ii) o desenvolvimento institucional, que representa um movimento de continuação mais que de saída, uma mudança dentro da institucionalidade estabelecida; iii) a desinstitucionalização, que, ao contrário da primeira modalidade, representa uma saída da institucionalização; e iv) a reinstitucionalização, que se refere à constituição de uma nova forma institucional, organizada em torno de princípios e regras distintos da institucionalidade anterior.

Para os fins desta dissertação, importa enfatizar o dinamismo institucional associado à formação de novas instituições e ao desenvolvimento institucional. Em relação a este último, Steinmo e Thelen (apud CARNEIRO, 2000) apontam três vias principais de redesenho institucional, todas vinculadas a alterações no ambiente em sentido amplo. A primeira delas refere-se ao aprofundamento do grau de institucionalização causado por perturbações intensas no contexto socioeconômico e político, que podem produzir uma situação na qual instituições previamente latentes tornam-se salientes. Nessa situação, emergem oportunidades que podem ser racionalmente aproveitadas por determinados atores para melhorarem suas posições num determinado campo de atividade ou para se inserirem em outros. A segunda via de redesenho institucional traduz situações em que, em decorrência de mudanças nos contextos políticos, sociais e econômicos, e da entrada de novos atores em cena, instituições antigas são colocadas a serviço de novos propósitos. Por último, tem-se o redirecionamento nos objetivos ou nas estratégias perseguidos dentro das instituições, determinado por mudanças exógenas não deliberadas e não previsíveis pelos atores, que afetam os objetivos destes dentro das instituições existentes.

Quanto à explicação de porque as mudanças institucionais ocorrem e como se processam, Carneiro (2000, p. 37) aponta duas linhas teóricas principais, que podem ser e comumente são combinadas:

A primeira enfatiza a lógica da adaptação ou adequação da dinâmica das mudanças institucionais, tendo como referência a relação estabelecida entre as instituições e seu ambiente. De acordo com tal enfoque, as mudanças institucionais tendem a refletir modificações mais amplas no contexto institucional – o ambiente – do qual são parte integrante. A segunda considera a possibilidade da formação ou transformação intencional das instituições, enfatizando o caráter deliberado – o cálculo estratégico – envolvido no processo de mudanças institucionais.

Dentro da primeira linha de abordagem, as mudanças institucionais ocorrem como “respostas a perturbações no ambiente”, processando-se por meio de uma ruptura abrupta ou, como é mais frequente, por meio de um desenvolvimento gradual, apoiado em “processos de aprendizado” (CARNEIRO, 2000, p. 38). Vislumbra-se, ainda, que mesmo mudanças institucionais cujo caráter seja fundamentalmente incremental possam estar associadas a momentos de intenso ajuste nas regras do jogo.

Ademais, modificações ocorridas num dado campo de atividades podem ser amplificadas ou estendidas a outros campos mediante processos de imitação ou de contágio (CARNEIRO, 2000). Esse último elemento é significativamente relevante para o institucionalismo sociológico, cuja atenção volta-se aos processos pelos quais os atores que criam novas instituições tomam de “empréstimo” elementos dos modelos de instituições existentes, compreendendo que “o mundo institucional existente circunscreve a gama de criações possíveis” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217). Como se explanará nos capítulos seguintes, o empréstimo de elementos institucionais já existentes pode ser observado também quanto às atividades de responsabilização de pessoas jurídicas decorrentes da Lei Anticorrupção.

A segunda linha de abordagem das razões da mudança institucional considera a dimensão deliberativa das mudanças institucionais, pela qual se evidencia o caráter entrelaçado de interesses e intenções nas relações entre atores, instituições e ambiente. March e Olsen (1989) citados por Carneiro (2000) argumentam que as transformações derivadas da experiência e do contágio podem se dar em descompasso com o esperado ou mesmo não se processarem, seja pela velocidade inadequada, seja por resistências às mudanças, o que reforça a consideração do plano intencional nas transformações institucionais. Sob a ótica da intencionalidade ou do deliberativo, as relações de causalidade fundam-se primariamente nas preferências e nos interesses dos atores, individuais e coletivos, e podem expressar relações de competição em torno do desenho institucional, além de reconfigurações decorrentes da

coerência ou do ajustamento entre as instituições e o ambiente. Nessa perspectiva, a escolha da configuração institucional pode ser entendida como um “equivalente sofisticado da seleção de políticas” (ROTHSTEIN apud CARNEIRO, 2000, p. 41).

O componente deliberativo da dinâmica institucional possibilita perceber que as instituições não são apenas limitações à ação humana; antes disso, são produtos das próprias ações humanas, resultantes de conflitos, acordos e ambiguidades. Nesse sentido, as principais lutas políticas nas sociedades modernas envolvem a construção e a reforma dos arranjos institucionais que guiam as ações políticas e econômicas. O cálculo estratégico que permeia a transformação institucional pode ser levado a efeito por atores relevantes num dado campo de atividade e por instâncias decisórias que conformam a esfera pública, a exemplo das agências e dos organismos do aparato estatal, cuja discussão será retomada nos capítulos seguintes.

Referindo-se a abordagens que ressaltam o caráter incremental da mudança institucional, Aranha e Filgueiras (2016) também reconhecem a incidência de fatores exógenos e endógenos ao quadro de regras formais e informais que conformam as instituições. Como fatores exógenos, os autores apresentam as conjunturas críticas e os contextos políticos que importam na constituição da mudança; como fatores endógenos, têm-se o comportamento e as estratégias adotadas pelos agentes no interior das instituições.

As conjunturas ditas críticas são aquelas que colocam os arranjos institucionais em novo patamar ou em nova trajetória, representando oportunidades para reformas institucionais significativas. Na visão de Pierson (2004) as conjunturas críticas derivam três tipos de mudanças institucionais. O primeiro tipo ocorre por superposição de instituições, no qual conjunturas críticas introduzem novos arranjos institucionais paralelos aos já em funcionamento. Superpõe-se, portanto, novas e velhas instituições, numa conformação que alia inovação e não rompimento do *status quo* institucional. O segundo tipo de mudança derivado de conjunturas críticas ocorre mediante conversão funcional, caso em que as instituições são redirecionadas em suas competências, tendo em vista alterações no funcionamento e no papel desempenhado pelos atores em seu interior. Como terceiro tipo, têm-se mudanças institucionais por difusão, pelo qual instituições e organizações são copiadas e transplantadas, parcial ou integralmente, para outros ambientes ou espaços societários,

resultando em inovação por criação ou substituição de instituições. Os processos de mudança por difusão, também identificados como isomorfismo ou convergência institucional, envolvem, em geral, a dependência de recursos ou a busca por maior legitimidade mediante a adoção da inovação institucional.

Para além da consideração dos fatores exógenos e endógenos acima tratados, a mudança institucional é influenciada pela interação entre as instituições numa dinâmica sistêmica, que implica, no processo de mudança, composição de coalizões institucionais, bem como conflitos e competições entre organizações. Dessa forma, e com enfoque no setor público, embora cada organização seja autônoma em suas competências e funções, o resultado de sua atuação e do processo de mudança depende da interação com outras organizações, por meio de procedimentos formais e informais, que delimitam o que Aranha e Filgueiras definem como uma “ecologia processual” (2016, p. 13). As variáveis sistêmicas vitais para o funcionamento dessa ecologia são o conhecimento acumulado no interior das instituições e a capacidade dos agentes de controlar as informações resultantes de suas ações.

O processo de mudança institucional é representado por Aranha e Filgueiras (2016, p. 13) a partir das seguintes variáveis explicativas:

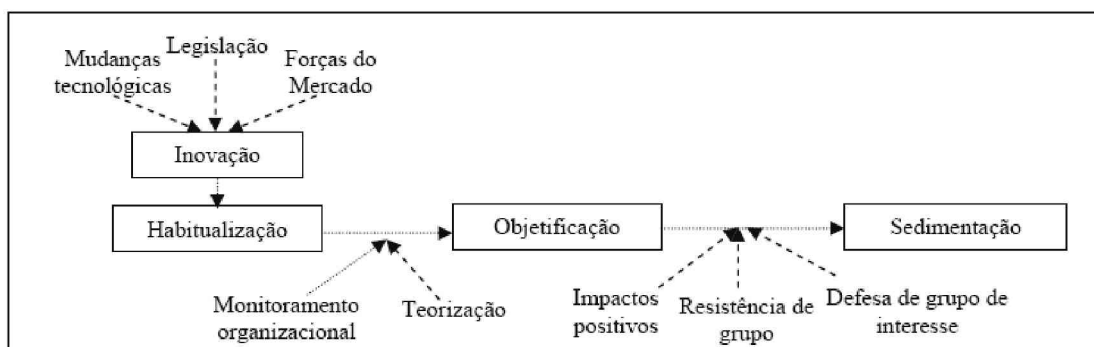
Quadro 1 – O processo de mudança institucional

	Fator causal da mudança institucional	Foco analítico do processo de mudança	Explicação da mudança institucional
Variáveis exógenas	Conjunturas críticas, dependência sobre a trajetória	Conjuntura política e institucional mais ampla	Choques externos nas instituições, que desencadeiam mudanças institucionais
Variáveis endógenas	Fatores distributivos de recursos entre os agentes institucionais	Elementos organizacionais internos às instituições	Mudanças organizacionais que implicam mudanças na distribuição de poder entre os agentes e ressignificação dos objetivos e processos institucionais
Variáveis sistêmicas	Interação entre as instituições de um cluster organizacional	Ecologia processual	Formação de coalizões organizacionais, controle da informação, processos de cooperação ou conflito institucional

Fonte: ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p.13.

Dentre as abordagens voltadas ao exame do grau ou nível de institucionalização, destaca-se a perspectiva de Tolbert e Zucker (2014), que identificam três estágios do processo de institucionalização no contexto organizacional, representados na figura abaixo:

Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização



Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2014, p. 205.

A primeira fase, denominada de habitualização, envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos, bem como a formalização desses arranjos em políticas e procedimentos. Esse estágio reflete uma situação de pré-institucionalização, na qual a criação de novas estruturas é, em grande parte, uma atividade independente, associada à adoção de processos em outras organizações similares ou interconectadas (invenção simultânea), ausente qualquer tipo de teorização formal (TOLBERT; ZUCKER, 2014).

O estágio de objetificação reflete um movimento em direção a um *status* mais permanente e disseminado, mediante a difusão da estrutura. Envolve, portanto, o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores a respeito do valor da inovação e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso (TOLBERT; ZUCKER, 2014). A objetificação é, em parte, consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores e de esforços para aumentar sua competitividade relativa, e envolve coleta de evidências para avaliar os riscos da adoção da nova estrutura, na tentativa de minimizar a incerteza da escolha. Pode estar associada, também, a existência de *champions* ou empreendedores institucionais, referidos como indivíduos com interesse material na estrutura, a exemplo de consultores, líderes de projetos, ativistas.

Para Tolbert e Zucker (2014, p. 206-207), o surgimento de *champions* guarda relação com a existência de um “mercado” potencial para inovação, cabendo-lhes duas relevantes tarefas de teorização:

A primeira tarefa envolve gerar conhecimento público da existência de um padrão consistente de insatisfação ou de fracasso organizacional característico de determinado grupo de organizações; a segunda tarefa envolve o desenvolvimento de teorias que diagnostiquem as fontes de insatisfação ou de fracasso, de modo compatível com a apresentação de uma estrutura específica como solução ou tratamento. Ao identificar o conjunto de organizações que enfrentam um problema definido e ao prover uma avaliação positiva de uma estrutura como solução apropriada, a teorização atribui à estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa geral.

Estruturas objetificadas e amplamente disseminadas podem ser descritas como em estágio de semi-institucionalização, que se caracteriza pela maior heterogeneidade dos adotantes e pela menor variação na forma de adoção das estruturas pelas organizações (TOLBERT; ZUCKER, 2014).

A terceira e última fase consiste na sedimentação, também descrita pelas autoras como “institucionalização total”. A sedimentação abrange tanto a propagação da inovação institucional por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, como a sua perpetuação por um período longo de tempo, implicando uma bidimensionalidade “largura” e “profundidade” das estruturas.

Dentre os fatores que favorecem a continuidade histórica da nova instituição, Tolbert e Zucker (2014) apontam a influência conjunta de uma baixa resistência de grupos de oposição, da promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores e da correlação positiva com os resultados desejados. A reversão desse processo, por sua vez, é conhecida como desinstitucionalização.

As características e consequências dos estágios de institucionalização apresentados por Tolbert e Zucker estão resumidas no quadro 2:

Quadro 2 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio pré-institucional	Estágio semi-institucional	Estágio de total institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitativo/Normativo	Normativo
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: TOLBERT; ZUCKER, 2014, p. 209.

Mais do que uma taxinomia, visualiza-se nas proposições de Tolbert e Zucker o indicativo de que determinados arranjos institucionais podem ter curta duração ou sequer serem plenamente implementados, comportamento determinado pelo ambiente institucional mais amplo, mas também por fatores mais imediatos às organizações, como resistências, apoios, liderança e eficácia das ações.

2.3 Campo organizacional e isomorfismos

Outro conceito relevante à compreensão dos processos de institucionalização é o de campo organizacional, definido por DiMaggio e Powell (2005) como organizações que, em seu conjunto, constituem uma reconhecida área da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de produtos e de recursos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares. Dessa forma, não só as organizações em si, mas também o ambiente institucional tem grande relevância na análise dos fenômenos organizacionais.

Esse conceito aproxima-se da categoria setor social proposta por Scott e Meyer (1999), definido como as organizações que atuam numa mesma área, as quais se identificam pela semelhança de seus serviços, produtos ou funções, abarcando, também, os grupos organizacionais associados – provedores, financiadores, reguladores, dentre outros – que apoiam ou limitam suas atividades. A partir de estudos envolvendo setores públicos dos Estados Unidos, esses autores concluíram que o setor dentro do qual se localiza uma organização é um aspecto relevante da sua estruturação, desempenho e interação com o ambiente.

Segundo DiMaggio e Powell (2005), a burocratização e outras formas de homogeneização institucional surgem da estruturação de campos organizacionais, cujos contornos não podem ser determinados a priori, mas mediante investigações empíricas, que envolvem a identificação do aumento da amplitude da interação interorganizacional, do surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizão, do aumento da carga de informação a que as organizações estão expostas e da conscientização acerca do pertencimento a um negócio comum. Abrangendo tanto a noção de conectividade, quanto a de equivalência estrutural, os campos organizacionais apresentam, em seus momentos iniciais, grande diversidade de abordagens e formas. À medida que se estruturam, tendem a tornarem-se homogêneos, em decorrência do isomorfismo, que consiste num “processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 76).

DiMaggio e Powell (2005) identificam o isomorfismo de tipo competitivo, preponderante nos campos em que há competição livre e aberta, e o isomorfismo institucional, alicerçado na noção de que as organizações competem por recursos e clientes, mas também por poder político, legitimação institucional e adequação social. O isomorfismo institucional, que é aplicável ao presente estudo, divide-se em coercitivo, mimético e normativo.

O isomorfismo coercitivo resulta tanto de pressões formais como informais exercidas sobre a organização por outras das quais ela depende, e pelas expectativas culturais da sociedade em que a organização atua, que podem ser sentidas como coerção, persuasão ou um convite para se unirem em conluio (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Em algumas circunstâncias a mudança organizacional é uma resposta direta a ordens governamentais, sobretudo em razão de novas legislações e regulamentações, como é o caso do presente objeto de estudo. A existência de um ambiente legal comum afeta diversos aspectos do comportamento e da estrutura das organizações, com destaque para a adoção de procedimentos operacionais padronizados e de controles organizacionais apropriados para honrar os comprometerimentos legais.

O isomorfismo mimético resulta de respostas padronizadas à incerteza, a qual constitui uma força que encoraja a imitação. Quando as tecnologias organizacionais não são suficientemente entendidas, quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza

simbólica, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Os modelos podem ser difundidos indiretamente, por meio da transferência ou rotatividade de funcionários, por exemplo, ou de forma explícita, por firmas de consultoria ou associações de um determinado ramo ou setor econômico. As organizações tomadas como modelo num determinado campo tendem a ser aquelas percebidas pelas demais como mais legítimas ou bem-sucedidas, registrando-se, ainda, o apontamento de que nações periféricas, dado seu posicionamento na divisão internacional do trabalho, são muito mais isomórficas com relação às formas administrativas e aos padrões econômicos (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Por sua vez, o isomorfismo normativo decorre da profissionalização e da instituição de um conjunto de normas e procedimentos correspondentes, tendo como principais fontes a consolidação das especialidades técnicas e o apoio da educação formal e da legitimação em uma base cognitiva produzida por especialistas universitários, a constituição e o crescimento de redes profissionais que perpassam as organizações, a seleção de pessoal a partir de grupos restritos de instituições de treinamento, a socialização profissional e o reconhecimento governamental de organizações-chave, por meio da destinação de recursos financeiros e contratos (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Para Meyer e Rowan (1999), as leis, os sistemas educativos e de profissões e a opinião pública atuam na incorporação de novas estruturas pelas organizações, que percebem as mudanças como necessárias ou vantajosas diante do ambiente institucional no qual se inserem. Nesse sentido, os Estados centralizados, as associações comerciais, os sindicatos, as associações profissionais e as coalizões entre as organizações uniformizam e estabilizam, produzindo-se estabilidade, também, à medida que uma instituição se converte em parte de um sistema coletivo mais amplo. Como implicações isomórficas nas organizações, os autores destacam o desenho das estruturas formais e a consolidação de linguagens e vocabulários aderentes às prescrições do ambiente institucional, de forma a demonstrar que a organização atua com base em propósitos valorados coletivamente e adequadamente.

Machado-da-Silva e Gonçalves (2014) assinalam que o peso relativo de cada um dos mecanismos de isomorfismo institucional pode variar de uma sociedade para outra e também de um segmento de atividade para outro, destacando o mecanismo coercitivo como

principal instrumento de mudança no âmbito da sociedade brasileira, dada a tradição patrimonialista e autoritária da nossa formação sociocultural.

Do exposto, extrai-se que as tentativas de mudanças institucionais das organizações são afetadas pelo ponto de estruturação dos respectivos campos organizacionais, o que coloca em relevo os processos de imitação, uma vez que as organizações inseridas em ambientes intensamente institucionalizados competem por recursos e clientes, mas também por poder político, legitimação institucional e adequação social. Considerando que a tendência entre instituições que funcionam em ambientes muito regulados pelo Estado é que desenvolvam o isomorfismo, uma vez que a própria regulação é um fator indutor de padronização, é de se esperar um intenso isomorfismo entre as organizações que conformam o campo controle interno governamental, induzidas, sobretudo, pelas legislações e estruturas organizacionais adotadas pela União.

3 CORRUPÇÃO E ANTICORRUPÇÃO

Este capítulo discute abordagens sobre a corrupção identificadas na literatura da Ciência Política, da Administração Pública e do Direito, principalmente, com o objetivo de traçar um panorama desse fenômeno social, a partir de suas características gerais e de especificidades aplicáveis ao contexto brasileiro. Com isso, pretende-se realçar contribuições teóricas relevantes, assim como limitações no que tange à percepção dos agentes privados, sobretudo os entes empresariais, nas práticas corruptas.

Trata, também, da emergência da corrupção na agenda política e econômica internacional, assim como das convenções internacionais sobre o tema celebradas a partir da década de 1990, com ênfase naquelas em que o Brasil figura como signatário, as quais são importantes elementos contextuais da edição da Lei Federal nº 12.846/2013, que instituiu a responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, e, dada a associação com a temática, foi denominada como Lei Anticorrupção.

3.1 Abordagens sobre a corrupção e sua aplicação ao caso brasileiro

Conforme adverte Filgueiras (2012), a corrupção é um conceito fugidio, não havendo, na tradição do pensamento político ocidental, consenso a respeito do que ela seja. Daí o fato de que não existe um conceito unívoco a respeito da corrupção, porquanto ela vincula-se a problemas práticos da política, ou seja, “pertence a uma razão prática ligada a problemas históricos específicos” (FILGUEIRAS, 2008, p. 83). Por consequência, não se pode falar em uma teoria política da corrupção, mas de diferentes abordagens do fenômeno, de acordo com fins normativos traduzidos em conceitos e categorias.

A história do conceito de corrupção revela o fato de que ela está associada aos ciclos de crise de legitimação política, a processos de patogênese institucional engendrados a partir das transformações sociais e suas correlações de formas do poder político (FILGUEIRAS, 2008). Ribeiro (2012, p. 48) identifica dois sentidos históricos do termo corrupção. O primeiro, de origem na Antiguidade, reside na ideia de corrupção dos corpos e, no caso dos corpos políticos, de sua degradação pela corrupção dos costumes. O segundo,

surgido na Modernidade, “consiste no desvio do tesouro público, no furto da coisa que a todos pertence, na apropriação privada – por alguém dotado de poder – da *res publica*”.

Associada à moral política, a corrupção é compreendida como a precedência dos interesses privados em relação ao interesse público, ou seja, uma dimensão da vida privada que não é legítima por estar dissociada dos valores e normas que organizam o interesse público (FILGUEIRAS, 2008). Uma definição bastante utilizada e abrangente é aquela formulada pelo Banco Mundial (apud TANZI, 1998), segundo a qual corrupção é o uso do poder público para obter benefícios privados.

Em relação aos efeitos da corrupção sobre o mercado e sobre o próprio setor público, são apontados o aumento do custo do ambiente de negócios, a distorção da concorrência, o favorecimento à alocação ineficiente dos recursos públicos, a redução do crescimento econômico, a exclusão dos pobres do acesso aos serviços públicos, a redução dos níveis de desenvolvimento humano, a perpetuação da desigualdade social e a corrosão da confiança nas instituições públicas (SIMÃO, 2015).

No século XX, as abordagens sobre a temática organizaram-se a partir de duas agendas principais, de perspectiva institucional. A primeira delas trata a corrupção a partir de uma perspectiva estrutural-funcionalista, relacionando-a ao problema da modernização; já a segunda, que se tornou hegemônica na década de 1990, possui enfoque predominantemente econômico e adota as premissas da escolha racional e do novo institucionalismo (FILGUEIRAS, 2012).

Pensada pela sociologia norte-americana no contexto da teoria da modernização, a corrupção era explicada por meio da dicotomia tradição/modernidade, sendo associada ao estágio de subdesenvolvimento. Assim, diferentemente dos países desenvolvidos, as nações com baixos níveis de desenvolvimento seriam incapazes de institucionalizar procedimentos próprios compatíveis com a distinção entre as esferas pública e privada, legitimando práticas tradicionais de corrupção e de apropriação de recursos públicos. Essa abordagem compreende que o sistema normativo e de instituições pode potencializar ou inibir a corrupção, a qual, por sua vez, pode contribuir ou prejudicar o desenvolvimento econômico e político dos países. Supõe-se que quanto maior o nível de

desenvolvimento econômico e social de uma nação, menor será o nível de comportamento corrupto e, em consequência, da percepção pública do fenômeno. Dessa compreensão derivava a prescrição de que, para combater a corrupção, os países subdesenvolvidos deveriam adotar a visão e as instituições modernas presentes nas nações industrializadas (ARANHA, 2011).

Moisés (2009, p. 6) critica tal abordagem por definir, antes da ação política, a situação de diferentes nações: “enquanto algumas seriam necessariamente livres da corrupção, outras seriam fadadas a conviver com ela como um componente inarredável de seu sistema político, pelo menos enquanto não lograssem se desenvolver”. Para o autor, é desconsiderada a possibilidade inerente à natureza do processo político de que os atores decidam mudar os seus padrões de comportamento e interação, incluídos aqueles relacionados a práticas de corrupção, devido a consequências sistêmicas do fenômeno e a percepção de que o sistema “pode funcionar melhor” com a corrupção sob controle. Ademais, a modernização é suposta como um processo paulatino de imitação institucional, desconsiderando as especificidades dos processos de invenção institucional de cada país que passam tanto pela organização de ações no espaço público, quanto pelo arranjo organizacional das instituições (FILGUEIRAS; ARAÚJO, 2014).

A segunda abordagem dos estudos sobre corrupção ganhou corpo no contexto neoliberal da década de 1990 e, adotando as premissas da escolha racional e do novo institucionalismo econômico, passou a analisar a corrupção em termos de custos para a economia de mercado. Segundo Filgueiras (2006), essa perspectiva científica manteve e aprofundou a hegemonia da academia norte-americana, auxiliada pelo reconhecimento de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

De acordo com Rose-Ackerman (1999), cuja produção teórica é apontada como o início dessa abordagem econômica, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, mediante sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. Adotando um comportamento *rent-seeking*⁷, os agentes buscarão a maior renda possível, dentro ou fora das regras de conduta. A primeira premissa contida na abordagem econômica da corrupção é a de que o agente é um

⁷ Ação visando a maximizar o bem-estar econômico pessoal.

indivíduo egoísta que age para maximizar seus interesses e cuja conduta resulta de uma escolha consciente e racional. A segunda premissa refere-se ao papel desempenhado pelo arranjo institucional na modificação do comportamento dos agentes, diante da criação de incentivos e/ou constrangimentos para sua ação.

Nesse sentido, vale destacar o modelo analítico de Klitgaard (1994), que enfoca o cálculo estratégico contido no ato de corrupção e evidencia que os benefícios e os custos potenciais dos atores podem ser afetados pela construção de arranjos institucionais que minimizem os incentivos às práticas corruptas. Para o referido autor, um agente público será corrupto quando, a seu juízo, os prováveis benefícios por agir assim ultrapassarem prováveis custos, aí incluídas implicações financeiras, morais e de penalizações. No mesmo sentido, o “cliente”, compreendido como um particular ou o setor privado, será compelido a corromper o “agente” e a atuar de forma corrupta com o objetivo de obter benefícios ou afastar custos, na medida em que não vislumbre a possibilidade de punição (KLITGAARD, 1994).

Klitgaard (1994, p. 88) frisa que “as atividades ilícitas são maiores quando os agentes tem poder monopolista sobre os clientes, desfrutam de poder discricionário e tem a responsabilidade mal definida”. Trata-se de uma reconhecida chave de leitura do fenômeno, que correlaciona monopólio de poder, discricionariedade e deficiência de *accountability* na produção do ambiente da corrupção.

A abordagem econômica chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais, com vistas à consolidação do mercado e da democracia, a partir de interesses regulados por regras fixas para a interação entre os âmbitos público e privado, restrição dos incentivos à corrupção e redução do papel das burocracias estatais (FILGUEIRAS, 2012). Dessa prescrição, depreende-se que a corrupção é percebida como resultado de um mercado coibido, com a burocracia e o espaço estatal considerados *locus* de corrupção, ao passo que o mercado é apresentado como capacitado a equilibrar interesses dos agentes econômicos e políticos.

É importante ressaltar as críticas e os limites apontados quanto às abordagens econômicas sobre a corrupção, as quais não tematizam as distorções e as fraquezas que o próprio mercado produz e, consideradas de forma isolada, podem promover a despolitização

do político e do Estado, bem como naturalizar o conceito de corrupção, preterindo a dimensão dos valores que organizam essa própria ideia (FILGUEIRAS, 2008; FILGUEIRAS, 2012; BIGNOTTO apud OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES, 2014). Segundo Filgueiras e Avritzer (2013), a desnaturalização da corrupção é essencial ao entendimento desse fenômeno social que afeta a democracia brasileira no começo do século XXI, envolvendo a compreensão do conjunto de práticas e instituições existentes no país, notadamente a organização do sistema político, do Estado e das formas de controle sobre o sistema administrativo-estatal, e a relação dessas práticas e instituições com a incidência da corrupção.

Warren (2005) desenvolveu uma concepção alternativa de corrupção, ao retratar, além dos danos como ineficiência e desvio de fundos públicos, os danos provocados aos processos democráticos. Para o autor, a corrupção é uma forma de exclusão injustificada ou privação de poder, que afeta a norma básica da democracia: inclusão e outorga de poder a todos aqueles afetados por ações e decisões coletivas. Nessa perspectiva, o corrupto usa seu controle sobre os recursos para atingir ganhos às custas daqueles excluídos dos processos de tomada de decisão ou da organização da ação coletiva. Partindo dos elementos da teoria democrática e do consenso de que as técnicas baseadas na vigilância e na supervisão são insuficientes para controlar a corrupção, Warren (2005) defende a participação dos cidadãos nos esforços anticorrupção, especialmente por meio do voto, da participação no discurso público, da constituição de organizações da sociedade civil e mediante o poder público descentralizado.

Compreendendo o caráter multifacetado do fenômeno da corrupção, que articula dimensões econômicas, institucionais, culturais e políticas, esta dissertação dá relevo a aspectos institucionais do enfrentamento do problema sem, contudo, sinalizar que tal aspecto esgota as explicações e ações sobre o tema.

Como conceito, a corrupção é classificada de diversas maneiras, a partir de características como o espaço na qual a prática corrupta ocorre (setor público ou setor privado), o tipo de agente que a inicia (público ou privado), sua escala de incidência, dentre outros. Em relação à escala, a corrupção é comumente dividida em “grande corrupção”, “pequena corrupção” e “corrupção sistêmica”. A grande corrupção, também chamada de corrupção política, é aquela que afeta processos de tomada de decisão em um nível estratégico

do sistema político e administrativo, ocorrendo, em geral, quando agentes públicos de alto escalão têm poder para decidir sobre a alocação de recursos públicos e se beneficiam dessa situação. Por sua vez, a pequena corrupção, ou corrupção administrativa, costuma ser mais dispersa e ocorrer na execução das atividades cotidianas dos agentes públicos de baixo escalão, a exemplo do pagamento de propinas (AMUNDSEN, 1999). Por fim, a expressão corrupção sistêmica é utilizada em casos em que organizações internalizaram o fenômeno da corrupção como parte integral de seus negócios. Quando se diz que há corrupção sistêmica em uma entidade, entende-se que as regras formais não são as que determinam como os procedimentos são operacionalizados na prática.

Em relação às formas, é consagrada a classificação da corrupção em pública, que é aquela vinculada ao uso ilegítimo de poderes por parte de agentes públicos, ou privada, fruto de comportamentos desviados ou abusivos por parte dos centros de poder e decisões empresariais, na busca por vantagens ilícitas no setor privado (RIBAS JUNIOR, 2014; MILESKI, 2015). Contudo, há análises que enfatizam que a corrupção pública e a corrupção privada são, em verdade, duas caras de uma mesma moeda (MEXÍA apud MILESKI, 2015).

Ademais, embora comumente haja a figura de um agente público, Petrelluzzi e Rizek Junior (2014) identificam a possibilidade de corrupção pública mesmo sem a atuação desse agente, como na situação em que uma empresa oferece vantagem a outra para que desista de participar de uma licitação. Dessa forma, para os citados autores, mais do que a presença de um agente público, um dos elementos constitutivos da corrupção é a conexão com um ente público, o que permite alcançar o agente privado que, muitas vezes, “é o verdadeiro inspirador e *leitmotiv* da prática corrupta” (p. 20). Tal perspectiva apresenta-se mais adequada ao entendimento partilhado nesse trabalho de que o público e o privado são aspectos de uma mesma realidade social, com a corrupção representando um problema da fronteira entre estes domínios, cuja separação, típica de regimes republicanos, é, por vezes, difícil de ser identificada.

No caso brasileiro, essa dificuldade seria intensificada pelas “raízes” patriarcais e personalistas⁸ apontadas por Buarque de Holanda (1995), bem como pela natureza

⁸ Por personalismo entende-se a consideração da personalidade individual como valor próprio, superior às contingências (HOLANDA, 1995). A consequência daí advinda é que a relação baseada na personalidade não estabelece fronteiras entre os diferentes papéis que são desempenhados pela pessoa, emergindo a prática social

patrimonialista⁹ do Estado brasileiro também abordada por Faoro (2001), características que se apresentariam como obstáculos à construção de uma noção forte de interesse público. Jessé Souza (2015) possui uma posição crítica em relação às análises dos citados autores, entendendo que os usos que ambos fizeram da categoria patrimonialismo foram inadequados e distanciaram-se da contribuição original de Weber, ao desconsiderarem a dimensão institucional e o fato de que as expectativas e as sanções institucionalizadas moldam o comportamento e as escolhas dos indivíduos, ainda que se apresentem de modo “naturalizado”, não percebido. Ademais, tais interpretações consolidaram uma compreensão valorativa do Estado e do mercado como realidades opostas:

O mercado capitalista deixa de ser uma instituição ambivalente – fruto de um longo aprendizado histórico, que permite tanto separar o interesse econômico de considerações éticas (e com isso produzir riquezas em quantidades inauditas) como também produzir e legitimar desigualdades injustas de todo tipo indefinidamente – para ser apenas o reino da “virtude” por excelência. O Estado, também ambivalente, podendo refletir interesses de todo o tipo, sendo ele próprio um campo de lutas intestinas, é “congelado” ao lado de uma suposta “elite privilegiada”, a qual como ninguém a define, se refere a todos e a ninguém e pode ser usada em qualquer contexto a bel-prazer do falante (quase sempre, ele próprio, de alguma “elite”) (SOUZA Jessé, 2015, p. 33).

Jessé Souza (2015) exemplifica esse argumento com o fato de não ser possível explicar, a partir dos pressupostos contidos na obra de Faoro, o crescimento e o dinamismo econômicos vivenciados pelo Brasil, sobretudo no período de 1930 a 1980, uma vez que o contexto patrimonial pressupõe indiferenciação da esfera econômica e ausência de previsibilidade e de estímulos estáveis ao desenvolvimento do mercado. Essa questão também se vincula à imprecisão conceitual do estamento burocrático:

O tal “estamento” é composto, afinal, por quem? Pelos juízes, pelo presidente, pelos burocratas? O que dizer do empresariado brasileiro, especialmente o paulista, que foi, no caso brasileiro, o principal beneficiário do processo de industrialização financiado pelo Estado interventor desde

de que “quando se quer alguma coisa de alguém, o meio mais certo de consegui-lo é fazer desse alguém um amigo” (HOLANDA, 1995, p. 134), perspectiva que se mantém, inclusive, em relação àqueles que exercem funções públicas e quando os favores requeridos referem-se ao exercício dessa função.

⁹ Conceito utilizado por Holanda (1995) como oposto à concepção de burocracia, tal qual definido por Max Weber. Na abordagem de Raymundo Faoro, em *Os donos do Poder* (2001), é identificada a estrutura de poder patrimonialista estamental como marca da formação brasileira, legado da colonização portuguesa e tributária de um capitalismo politicamente orientado, que se caracteriza pela condução e comando dos negócios públicos por parte de uma comunidade política, que se apropria do aparelho de Estado como coisa própria e usa o poder estatal para assegurar a manutenção de seus privilégios.

Vargas? Ele também é parte do “estamento” estatal? Deveria ser, pois foi quem econômica e socialmente mais ganhou com o suposto “Estado patrimonial” brasileiro. Como fica, em vista disso, a falsa oposição entre mercado “idealizado” e Estado “corrupto”? (SOUZA Jessé, 2015, p. 66-67).

Esse questionamento é reforçado, por exemplo, quando se considera a interpretação de Prado Jr. (apud RICUPERO, 2011) sobre o sentido moderno e empresarial da colonização brasileira, dinâmica social que, ao contrário de indicar a oposição, pressupõe relações de composição entre o poder econômico e o Estado.

É preciso registrar que não se desconsidera a importância histórica e a validade das ideias-força mobilizadas por Buarque de Holanda e Faoro para o pensamento social brasileiro. Contudo, reconhece-se que as noções de personalismo e patrimonialismo, como expostas, oferecem uma compreensão limitada do fenômeno social da corrupção, uma vez que abordam o Estado e o mercado como realidades opostas no Brasil, associando a corrupção ao Estado – funcionários públicos e políticos – sem dar visibilidade aos agentes do mundo privado, sejam indivíduos, sejam organizações e instituições.

Outro conceito utilizado para evidenciar o desequilíbrio entre interesses particulares e coletivos na realidade brasileira é o de privatismo, termo que encerra uma conotação crítica em relação ao peso excessivo da esfera particular no país, com a “valorização unilateral da propriedade, do consumo e do lucro em detrimento dos valores da solidariedade e da justiça social, características de uma esfera pública, cívica coletiva” (GOYATÁ, 2012, p. 152). Assim, sob a lente do privatismo, a história brasileira seria marcada pela ausência de uma sólida esfera pública de universalização de direitos, democraticamente controlada pela sociedade, quadro que, ao bloquear ou prejudicar a percepção da dimensão coletiva da vida, cria um campo propício a práticas corruptas e, indiretamente, fomenta interpretações da corrupção como um vício ou desvio moral particular, sem ligação com formas históricas e sociais.

Tradicionalmente, os esforços anticorrupção do Estado brasileiro direcionaram-se à figura do agente público (DALLARI, 2014), sendo necessário que a atuação governamental desvele o papel dos agentes privados na relação corrupta e desenvolva mecanismos institucionais que aumentem os custos da corrupção e a incerteza quanto aos seus benefícios (ANASTASIA; SANTANA, 2012). Essa ideia tem sido reforçada pelo crescimento

de estudos que enfatizam o alcance limitado da perspectiva penal e da responsabilização individual em relação às práticas de corrupção, mormente quando tais práticas envolvem empresas, cenário que desafia o desenvolvimento de novas modalidades de responsabilização de atos lesivos ao interesse público e à Administração Pública (PETRELLUZZI; RIZEK JUNIOR, 2014; CARVALHO, 2015).

Nesse sentido, ganharam destaque propostas que buscam adotar padrões de responsabilização da própria pessoa jurídica, paralelamente ao modelo de responsabilização individual. Dentre as vantagens da responsabilização de pessoas jurídicas, a literatura cita a internalização de custos do ilícito pelo ente coletivo, o que seria desejável do ponto de vista da prevenção (MACHADO, 2009). Além disso, argumenta-se que a pessoa jurídica deteria, em relação ao Estado e aos possíveis afetados, melhores condições de evitar o cometimento do ilícito mediante sua estrutura de controle ou de identificar os indivíduos responsáveis.

No caso brasileiro, o recente desenho institucional de responsabilização de pessoas jurídicas incorporou a responsabilidade civil e administrativa desses entes coletivos, como será abordado nos capítulos seguintes. Antes, cumpre analisar o contexto mais geral que originou a Lei Anticorrupção, estreitamente associado à emergência do debate da corrupção no plano internacional e às ações de cooperação firmadas entre países e organismos internacionais em torno do controle de sua incidência.

3.2 A corrupção como tema internacional e as convenções firmadas pelo Brasil

Desde a década de 1980, a corrupção deixou de ser uma questão teórica lateral e passou a ocupar lugar de destaque nos debates políticos e econômicos globais, a partir de um enquadramento centrado no desenvolvimento do mercado e da governança no setor público, identificado com o neoinstitucionalismo econômico. As duas décadas seguintes foram marcadas pela edição de tratados internacionais sobre o tema, dos quais se salientam, dada a incidência no ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003. Tais diplomas legais sinalizam respostas consorciadas e articuladas ao

problema da corrupção, com base na premissa de que ele compromete interesses comuns dos países, resultando, ainda, no estabelecimento de padrões internacionais e mecanismos para enfrentamento da questão.

Em termos jurídicos, pode-se dizer que ato internacional é um acordo firmado entre países, regido pelo direito internacional, do qual resulta a produção de efeitos jurídicos qualquer que seja a sua denominação. Dependendo do tipo de conteúdo, adotam-se diferentes nomenclaturas para o ato internacional, dentre as quais o termo “convenção”, que designa um ato multilateral assinado em conferências internacionais e que versa sobre assuntos de interesse geral, a exemplo de questões comerciais, industriais, relativas a direitos humanos, dentre outros (BRASIL, 2014)¹⁰.

Numa perspectiva panorâmica, as convenções acima citadas elencaram atos de corrupção a serem tipificados pelos países signatários na esfera penal ou por meio de outras esferas de responsabilização, estabeleceram um conjunto de medidas preventivas no combate à corrupção, bem como mecanismos facilitadores da assistência e da cooperação jurídica entre os Estados na luta contra a corrupção. No que tange à responsabilização de pessoas jurídicas, objeto do presente trabalho, são apresentadas, a seguir, as disposições contidas em cada Convenção.

Considerando a ordem em que as convenções foram promulgadas pelo Brasil, cita-se, primeiramente, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE¹¹, objeto do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000¹² (BRASIL, 2000). O Artigo 2 da Convenção da OCDE estabelece a obrigação dos Estados Partes de tomarem “todas as medidas necessárias ao

¹⁰ Em regra, as convenções internacionais são internalizadas no arcabouço normativo brasileiro com status de lei ordinária, tornando-se, pois, uma norma de aplicação obrigatória no país.

¹¹ Registra-se que, embora signatário dessa Convenção, o Brasil não integra a OCDE. A assinatura da Convenção por países não membros é possibilitada pelo seu Artigo 13.

¹² No Brasil, quem possui competência para celebrar tratados e convenções é o(a) Presidente da República (artigo 84, inciso VIII, da CR/1988), mas sua vontade não produz qualquer efeito jurídico até que o Congresso Nacional aprove definitivamente o documento internacional (artigo 49, inciso I, da CR/1988). O Congresso Nacional não pode, no entanto, alterar o conteúdo daquilo que foi subscrito pelo(a) Presidente, em outras palavras, não pode alterar o conteúdo do tratado ou da convenção. Assim, o que resulta aprovado por decreto legislativo é o conteúdo do acordo firmado pelo(a) Chefe do Poder Executivo Federal. Uma vez referendado o tratado, cabe ao(à) Presidente do Senado Federal a promulgação do texto (artigo 57, parágrafo 5º, CR/1988), que, depois de aprovado pelo Congresso Nacional, deve ser ratificado pelo Executivo, por meio de decreto presidencial, que será publicado no Diário Oficial. É só a partir dessa publicação que o texto ganha força jurídica interna.

estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos” (BRASIL, 2000). Já o Artigo 3 estabelece que, na hipótese de o sistema jurídico da Parte não abranger a responsabilidade criminal de pessoas jurídicas, o que é o caso do Brasil¹³, deve-se assegurar que estas estarão sujeitas a sanções não criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras (BRASIL, 2000).

O segundo diploma internacional a se considerar é a Convenção Interamericana contra a Corrupção, assinada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). No Brasil, essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002¹⁴, e promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002). A Convenção da OEA reforça a necessidade de os Estados Partes promoverem e fortalecerem mecanismos voltados a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, além de dispor sobre a promoção e a regulação da assistência e cooperação entre os países. Dentre as medidas preventivas estabelecidas, tem-se a criação e o fortalecimento de órgãos de controle que tenham por competência o desenvolvimento de mecanismos adequados de prevenção, detecção e punição de práticas corruptas (BRASIL, 2002).

Salienta-se, também, o compromisso previsto no Artigo VIII dessa Convenção, relativo à proibição e à punição do suborno transacional, definido como o oferecimento ou outorga, por parte de cidadãos e empresas domiciliadas no território dos Estados Partes, de qualquer objeto de valor pecuniário ou benefício de qualquer natureza em troca da realização ou omissão de ato de funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções públicas relacionadas a transações de natureza econômica ou comercial (BRASIL, 2002). A Lei Anticorrupção, editada em 2013, constitui uma das ações do Estado brasileiro para punição, nas esferas civil e administrativa, de pessoas jurídicas que pratiquem atos de suborno transacional, independentemente das penalidades aplicáveis às pessoas físicas a elas vinculadas.

¹³ Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro não permite a responsabilização criminal de pessoas jurídicas por corrupção. O fundamento dessa vedação é a interpretação que se faz, a *contrario sensu*, dos dispositivos constitucionais que preveem situações em que pessoas jurídicas podem responder por crimes, a saber: o artigo 173, §5º, referente a atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular, assim como o artigo 225, §3º, que trata de ilícitos contra o meio ambiente (DEMATTE, 2015, p. 81-82).

¹⁴ Registra-se que a aprovação deu-se com reserva ao artigo XI, §1º, “c”, que trata da tipificação da prática de lobby para a adoção de decisão de autoridade pública com o objetivo de obter proveito ilícito (BRASIL, 2002).

Tem-se, por fim, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida também como Convenção de Mérida ou pela sigla UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*, em inglês), aprovada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e, no Brasil, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006). Trata-se do mais recente e abrangente diploma internacional anticorrupção, contando, em dezembro de 2016, com 140 Estados signatários, conforme informações do Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2017). Para DeMatté (2015, p. 76),

Marcada pela sua abrangência global e completude temática, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção [...] representa o ápice normativo do combate internacional à corrupção e é fruto de um evolutivo processo de regulamentação da cooperação multilateral em matéria de justiça criminal promovida pela Organização das Nações Unidas ao longo do século passado.

A UNCAC considera a vinculação da corrupção com o crime organizado e a corrupção econômica, abordando, de forma expressa, a corrupção no setor privado e a lavagem de dinheiro, sobre as quais estabelece medidas preventivas, a exemplo do aprimoramento de normas contábeis e de auditoria, e determina aos Estados Partes a adoção de medidas de responsabilização das pessoas jurídicas por participação em atos de corrupção, por meio de sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionais e dissuasivas em caso do não cumprimento das normas vigentes, incluídas sanções monetárias às pessoas jurídicas, nos termos do Artigo 26 da citada Convenção (BRASIL, 2006).

Dessa forma, as Convenções da OCDE, da OEA e da ONU introduziram conjunturas críticas no contexto nacional, implicando mudanças institucionais por difusão, associadas à busca do Estado brasileiro por maior legitimidade, das quais a Lei Federal nº 12.846/2013 faz parte. Essa difusão refere-se à adoção de práticas e políticas anticorrupção constantes de um repertório internacional sobre o assunto, que partem do diagnóstico de que a corrupção prejudica o mercado e a democracia e demanda uma atuação articulada e cooperativa entre os Estados.

É preciso sublinhar que, dentre outras circunstâncias que influem em nível mais geral ou regional, essa mobilização internacional guarda relação com a liderança

exercida pelos Estados Unidos no sentido da padronização de legislações que responsabilizem as empresas pela prática de atos de corrupção em território estrangeiro, aspecto já previsto em seu ordenamento jurídico desde 1977, quando foi editado o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (Lei Contra Práticas de Corrupção Estrangeira)¹⁵.

Consoante Dematté (2015, p. 109):

[...] Como só os EUA possuíam, à época, uma lei que punia o suborno transnacional e que a incidência de tal norma se restringia às pessoas jurídicas americanas ou àquelas que emitissem ações nos EUA, o que passou a ocorrer, na prática, é que a aplicação do FCPA acabava reduzindo a capacidade competitiva das empresas americanas no mercado mundial, uma vez que suas concorrentes estrangeiras podiam livremente subornar funcionários estrangeiros para garantir contratos no exterior, inclusive com a possibilidade de dedução dos valores pagos como suborno nas declarações de imposto de renda a título de “despesas necessárias do negócio”¹⁶, o que configurava clara vantagem competitiva para as empresas dos demais países.

Esse contexto indica a disputa geopolítica existente no âmbito das agências e organismos multilaterais, incidente também sobre as políticas de regulação anticorrupção, e projeta o FCPA como uma referência para o desenho das legislações que surgiram das convenções internacionais, a exemplo da Lei Anticorrupção brasileira¹⁷.

Em relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação da adoção das disposições das convenções pelos países signatários, relevantes à eficácia dos compromissos estabelecidos, Pontes (2015) destaca que, embora a Convenção da ONU tenha ampliado o alcance dos instrumentos internacionais de combate à corrupção, até então regionais, seus mecanismos de implementação são mais frágeis do que aqueles presentes na Convenção da OCDE, por exemplo. Enquanto a OCDE tem realizado rodadas de avaliação da implementação das ações por cada país signatário, a ONU delegou a elaboração das avaliações aos próprios países, as quais não são obrigatórias e não tem prazos estabelecidos. No âmbito da OEA, também foi instituído o Mecanismo de Acompanhamento da

¹⁵ O *Foreign Corrupt Practices Act* foi inserido na legislação estadunidense após o escândalo de Watergate e prevê a responsabilização criminal, administrativa e civil de pessoas jurídicas pelo suborno de funcionários públicos, partidos políticos ou políticos estrangeiros, visando, por meio da ação ou da omissão desses, obter vantagem indevida (UNITED STATES OF AMERICA, 1977).

¹⁶ Segundo Dematté (2015, p. 60), países como Alemanha, França, Áustria, Suíça, Bélgica, Portugal Holanda e Austrália possibilitavam a dedução de pagamentos com subornos nas declarações de imposto de renda, os quais eram considerados despesas operacionais.

¹⁷ A literatura jurídica também aponta o *Bribery Act* (UKBA), do Reino Unido, editado em 2010, como uma referência de legislação anticorrupção (CARVALHO, 2015; MISSALI, 2015).

Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), com a finalidade de promover a implementação da respectiva convenção, acompanhar o cumprimento dos compromissos nela assumidos pelos signatários, analisar o modo como vêm sendo implementados, facilitar a execução das atividades de cooperação técnica, o intercâmbio de informações, experiências e melhores práticas, bem como a harmonização da legislação dos Estados Partes (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016).

O Brasil já passou por quatro avaliações referentes à implementação da Convenção da OEA, realizadas em 2003, 2008, 2011 e 2014, e por três avaliações relativas à implementação da Convenção da OCDE, datadas de 2007, 2009 e 2014 (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016). Vale destacar que a segunda avaliação referente à Convenção da OCDE indicou que o país não havia estabelecido “a responsabilidade criminal e administrativa para pessoas jurídicas contra o delito de suborno estrangeiro”, o que levou os examinadores a concluírem pela mora do governo brasileiro quanto ao atendimento do Artigo 2 da Convenção e a recomendarem a adoção de legislação para responsabilização de pessoas jurídicas, com o estabelecimento de sanções efetivas, “o mais rapidamente possível” (OCDE, 2007, p. 64). Essa lacuna viria a ser preenchida a partir da promulgação da Lei Anticorrupção em 2013.

As disposições das citadas convenções e o papel assumido pela CGU na coordenação doméstica das avaliações em que o Brasil participa indicam a incidência do controle interno governamental e dos seus atores nas políticas anticorrupção decorrentes do cenário internacional apresentado, cujo arranjo institucional será abordado no capítulo 5.

4 A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE PESSOAS JURÍDICAS E A LEI ANTICORRUPÇÃO

O presente capítulo busca examinar os contextos políticos e institucionais mais amplos e os marcos teóricos que informaram a Lei Anticorrupção (LAC), com atenção especial às conjunturas críticas incidentes nesse processo. Compreendidas como variáveis exógenas da mudança institucional, as conjunturas críticas são momentos ou acontecimentos que produzem mudanças significativas, capazes de colocar os arranjos institucionais em novo patamar ou em nova trajetória, representando, assim, oportunidades para reformas institucionais significativas.

Busca, também, traçar o quadro legal geral de responsabilização de pessoas jurídicas no qual se insere a Lei Anticorrupção, caracterizar a responsabilidade administrativa instituída pela referida lei e os procedimentos centrais que a instrumentalizam.

4.1 A responsabilização de pessoas jurídicas no ordenamento brasileiro

A responsabilização das pessoas jurídicas é um tema que tem adquirido grande relevância nacional e internacionalmente, seja do ponto de vista da construção de políticas públicas para prevenção e repressão de ilícitos praticados no âmbito dessas entidades, seja do ponto de vista do debate jurídico. Faz parte do pano de fundo dessa discussão o aumento de demandas por regulação e tratamento de problemas ligados à criminalidade econômica, à corrupção, à lavagem de dinheiro, à lesão ao meio ambiente e a outros direitos difusos e coletivos, bem como o papel central desempenhado por organizações empresariais nessas práticas.

Apropriando-se da teoria da sociedade de risco elaborado pelo alemão Ulrich Beck¹⁸, Dematté (2015) identifica a corrupção como um risco da modernização, tendo em vista a adoção de um paradigma econômico de abordagem do fenômeno, a integração da

¹⁸ Para Beck (2011), as sociedades modernas caracterizam-se pelo desencadeamento de riscos e potenciais de ameaças até então desconhecidos, decorrentes das forças produtivas exponencialmente crescentes no processo de modernização. Na visão do autor, o grande problema que se coloca é como os riscos coproduzidos nesse processo podem ser evitados, minimizados, canalizados e, quando concretizado o perigo a que eles se referem, isolados e redistribuídos dentro da sociedade de uma forma que não comprometam o próprio processo de modernização e os limites socialmente aceitáveis.

corrupção com a economia globalizada e com a ciência avançada, bem como o envolvimento de corporações transnacionais e grandes grupos empresariais em atos de corrupção. Nesse contexto, surgem propostas de ampliação da responsabilidade de pessoas jurídicas, abarcando a esfera penal, mas também outros âmbitos e desenhos institucionais de responsabilização.

A compreensão da possibilidade de que um mesmo fato possa desencadear variadas reações sancionatórias por parte do ordenamento jurídico, em diferentes planos de responsabilização – civil, penal e administrativo – requer a delimitação de conceitos básicos, como ilícito, sanção e poder punitivo estatal. O ilícito é a inobservância de uma prescrição – permissão, proibição ou obrigação – contida na norma de conduta, em seu preceito primário; a sanção, por seu turno, é a consequência jurídica negativa do descumprimento do preceito primário da norma de conduta, em outras palavras, é a consequência jurídica do ilícito (SOUZA Jorge, 2015). Assim, uma determinada conduta pode constituir, ao mesmo tempo, um ilícito civil, administrativo e penal, com o sancionamento de acordo com as especificidades do regime jurídico próprio de cada esfera de responsabilização. Isso é exatamente o que ocorre com condutas lesivas à Administração Pública previstas no artigo 5º da LAC, como se abordará adiante.

A possibilidade de que o Estado selecione condutas indesejadas e as prescrevam como ilícitos, atribuindo as respectivas sanções, deriva da própria noção de soberania e de seu consectário lógico que é o poder punitivo estatal. Certamente há grande margem de liberdade para que o Estado exerça seu *ius puniendi*, o que é realizado no ato de criar ilícitos e definir as respectivas sanções, na edição de regras sobre o processo e as garantias aos acusados, no julgamento das condutas e, finalmente, na execução das sanções, sendo que a busca pelo equilíbrio entre as legítimas pretensões punitivas estatais e os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos marca o desenvolvimento do constitucionalismo democrático desde o século XVIII (SOUZA Jorge, 2015).

A CR/1988 contém dois dispositivos que preveem a responsabilização da pessoa jurídica pela prática de atos ilícitos. O primeiro deles é o artigo 173, §5º, abaixo transcrito:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando

necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

[...]

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular (BRASIL, 1988).

O segundo dispositivo consiste no artigo 225, §3º do texto constitucional, o qual estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988). Esse dispositivo foi regulamentado em 1998, por meio da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro daquele ano, cujo artigo 22 estabelece, como penalidades aplicáveis às pessoas jurídicas, a suspensão parcial ou total de atividades, a interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade e, também, a proibição de contratar com o Poder Público e de obter subsídios, subvenções ou doações estatais (BRASIL, 1998).

Nesses termos, a infração ambiental é a única hipótese de responsabilização penal de pessoa jurídica no atual ordenamento brasileiro e, ainda assim, enfrenta uma série de dificuldades de efetivação por parte da doutrina jurídica e dos tribunais nacionais (MACHADO, 2009). Mesmo que não seja abrangida pelo escopo deste trabalho, essa hipótese de responsabilização merece registro como marco da construção normativa da responsabilização de entes coletivos privados no Brasil e, também, por sua interface com a seara administrativa no caso da penalidade de proibição de contratação com o Poder Público prevista na Lei Federal nº 9.605/1998.

Em relação à esfera cível, a responsabilização de pessoas jurídicas por atos associados à corrupção decorre, principalmente, da Lei nº 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa, cujas disposições são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade¹⁹ ou dele se beneficie de forma direta ou indireta (BRASIL, 1992). Dentre as penalidades previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, apenas são incompatíveis de

¹⁹ Os atos de improbidade configuram rol extenso e estão previstos nos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, dividindo-se em atos que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º), atos que causam prejuízo ao erário (artigo 10) e atos que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11) (BRASIL, 1992).

aplicação à pessoa jurídica as sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos. Registra-se, ainda, que a sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios incide em todos os tipos de atos de improbidade, isolada ou cumulativamente com outras penalidades, variando apenas quanto à duração da proibição. Em que pese a previsão legal de processo administrativo ou judicial para apuração da responsabilidade decorrente de atos de improbidade, conforme o Capítulo V da Lei de Improbidade Administrativa, as pessoas jurídicas de direito privado somente estão sujeitas à responsabilização na esfera judicial (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016).

Evidenciada a principal norma referente à responsabilização cível de pessoas jurídicas por atos associados à corrupção²⁰, como esforço para compor o quadro mais geral de responsabilização desses entes pelo Direito brasileiro, passa-se à análise do exercício do poder punitivo estatal por meio de sanções administrativas, função que tem se apresentado como importante instrumento de enfrentamento de práticas corruptas e lesivas à Administração Pública. É de se ressaltar que, sob a égide de um Estado Democrático de Direito, a materialização da função punitiva estatal deve ser realizada em estrita observância aos preceitos normativos e às garantias constitucionais, dentre os quais, o devido processo legal.

A doutrina sobre responsabilização administrativa de pessoas jurídicas e, especificamente, sobre a Lei Anticorrupção, localiza nessas manifestações estatais a realização do que se denominou Direito Administrativo Sancionador, modelo teórico que emergiu na década de 1990, por influência de trabalhos de administrativistas italianos e espanhóis, que compreende a prerrogativa sancionadora administrativa de forma autônoma à abordagem do poder de polícia e como decorrência do poder geral punitivo do Estado, ao lado do poder penal punitivo exercido pelo Judiciário (MACHADO, 2009). Como consequência, o Direito Administrativo Sancionador reconhece que o *ius puniendi* estatal determina um regime jurídico comum para disciplinar a responsabilização penal e a administrativa, operando-se uma aproximação entre o processo administrativo sancionador e os princípios e as garantias conferidas aos processos penais (OSÓRIO, 2015).

²⁰ Até bem pouco tempo, a Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) também estabelecia sanções cíveis à pessoa jurídica que violasse os limites financeiros de doações e contribuições a campanhas eleitorais previstos na legislação. Ocorre que, em 2015, após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido da inconstitucionalidade do financiamento eleitoral praticado por pessoas jurídicas, houve a revogação dos respectivos dispositivos da Lei Eleitoral, não subsistindo, portanto, essa hipótese de responsabilização.

Com a constitucionalização de garantias dos indivíduos oponíveis à Administração Pública – a exemplo dos princípios da legalidade, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal – e com a edição das leis de processo administrativo, as quais também preveem direitos substantivos e adjetivos aos administrados, conformando um Direito Administrativo garantista, parte da doutrina minimiza a aplicabilidade da teoria do Direito Administrativo Sancionador, por entender que não há mais a necessidade de transplante de garantias da esfera penal para o Direito Administrativo, que possui seus específicos mecanismos de defesa dos direitos dos particulares, e que essa vinculação entre os dois ramos retiraria a autonomia própria do Direito Administrativo (MACHADO, 2009). De todo modo, o aprofundamento dessa divergência não conforma o propósito do presente trabalho, registrando-se, apenas, a recorrência na literatura jurídica da vinculação da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador, compreendido como o ramo do Direito Administrativo que disciplina a aplicação das sanções administrativas.

Passando-se propriamente à análise dos diplomas de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas e tendo por foco aqueles que tratam de atos lesivos à Administração Pública e práticas associadas à corrupção, identificam-se, como antecedentes da Lei Anticorrupção, a Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e a Lei Federal nº 12.529/2011 (Lei Antitruste). Dessa forma, é preciso registrar que a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos é mais abrangente do que a Lei Anticorrupção, sendo esta uma nova espécie da primeira. Torna-se relevante, assim, discorrer, mesmo que brevemente, sobre as características da responsabilidade administrativa prevista nas citadas normas, com o objetivo de mapear o quadro legal mais geral no qual se insere a Lei Anticorrupção, distinguindo-a de outras hipóteses de responsabilização de pessoas jurídicas na esfera administrativa.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê sanções de cunho administrativo e penal aos agentes públicos e particulares que concorram para a prática de atos lesivos ou fraudulentos ou que, de alguma forma, ensejem o descumprimento contratual. Os artigos 86 a 88 da referida lei fundamentam a responsabilização administrativa dos agentes privados que licitem ou contratem com a Administração Pública, bem como dos agentes que tenham praticado ato ilícito visando a frustrar os objetivos da licitação. Consideradas em

conjunto com as condutas irregulares previstas na Lei Federal nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e na Lei Federal nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), as ocorrências que ensejam a responsabilização dos fornecedores referem-se a: i) não celebração do contrato pelo licitante convocado dentro do prazo de validade de sua proposta; ii) apresentação de documentação falsa exigida para o certame ou ausência desta; iii) comportamento inidôneo ou cometimento de fraude fiscal; iv) prática de atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; v) falta de idoneidade para contratar com a Administração, em virtude de atos ilícitos praticados; vi) não manutenção da proposta; vii) falha ou fraude na execução do contrato; viii) descumprimento das obrigações assumidas em contrato administrativo; e ix) retardamento na execução do objeto contratado.

A prática dessas irregularidades é apurada por meio de um Processo Administrativo Punitivo (PAP), cujo ato inaugural é, via de regra, a manifestação técnica fundamentada do agente público ou instância responsável, a exemplo da comissão permanente de licitação, do pregoeiro, do gestor ou fiscal do contrato, dentre outros. O rito processual segue as regras procedimentais vigentes em cada âmbito da Federação, asseguradas, em todo caso, as garantias processuais características do devido processo legal.

Em relação às sanções administrativas, os diplomas que regem as licitações e contratos preveem a possibilidade de aplicação de advertência (art. 87, I da Lei de Licitações), multa (art. 87, II da Lei de Licitações), suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração (art. 87, III da Lei de Licitações), declaração de inidoneidade (art. 87, IV da Lei de Licitações) e impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública (art. 7º da Lei do Pregão e art. 47 do RDC). Tal elenco de sanções contempla penalidades com distintos níveis de gravidade, algumas com efeitos que se encerram no bojo da relação contratual (sanções internas), ao passo que, em outras, os efeitos repercutem para além da relação contratual estabelecida (sanções externas). Registra-se, ademais, a possibilidade de cumulação da pena de multa com as demais sanções e que, no caso da declaração de inidoneidade, por ser a sanção mais gravosa, a sua aplicação requer ato das autoridades que compõem o primeiro escalão do governo de cada uma das esferas federativas (ministros ou secretários).

No Poder Executivo do estado de Minas Gerais, o sancionamento de fornecedores pelo descumprimento de obrigações em matéria de licitações e contratos é disciplinado pela Lei Estadual nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, e pelo Decreto Estadual nº 45.902, de 27 de janeiro de 2012, que dispõem sobre os procedimentos para aplicação das sanções e sobre Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP). A apuração da conduta e a eventual aplicação de sanções dão-se por meio do devido processo administrativo, que se inicia com a emissão de parecer técnico fundamentado pelo servidor público responsável por emitir atestados de prestação de serviços, de recebimento parcial ou total de obra ou de entrega de bens, sendo impulsionado pelo ordenador de despesa do órgão ou entidade, assegurados ao fornecedor processado a ampla defesa e o contraditório, nos termos previstos nas referidas normas.

Registra-se que a inscrição de fornecedor no CAFIMP, após processo administrativo conclusivo pela aplicação da sanção, é efetuada pela CGE-MG, conforme disposto no artigo 49 do Decreto Estadual nº 45.902/2012, implicando, também, na rescisão dos demais contratos vigentes no âmbito da Administração Pública estadual no prazo de até 90 (noventa) dias, contado da inscrição, sem prejuízo dos efeitos da sanção administrativa aplicada ao fornecedor. A relação dos fornecedores incluídos no CAFIMP é disponibilizada no portal eletrônico de compras do estado de Minas Gerais, sendo de consulta obrigatória previamente à realização de pagamentos pelas entidades estaduais, celebração de convênios, acordos, ajustes, contratos e respectivos aditamentos que envolvam desembolso de recursos públicos, e habilitação em processo licitatório.

Como se verá adiante, a atual regulamentação estadual da Lei Anticorrupção não traz qualquer integração procedimental entre o processo administrativo de responsabilização nela previsto e o PAP, o que exprime o manejo de instrumentos processuais distintos em caso de conduta sobre a qual incida as duas legislações, a exemplo da prática de ato ilícito visando frustrar os objetivos da licitação. Nesse caso, além da possível ineficiência da atuação estatal, que demanda a instauração de processos administrativos distintos sobre um mesmo fato, é possível cogitar de decisões divergentes sobre uma mesma conduta, inclusive porque a competência para a instauração e a condução dos procedimentos previstos na legislação de licitações e contratos e na Lei Anticorrupção pertencem a autoridades distintas.

Ainda quanto à exposição de diplomas que tratam de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos, tem-se a Lei Federal nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispôs sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, sendo conhecida como Lei Antitruste (BRASIL, 2011). Dentre as infrações disciplinadas pela Lei Antitruste, destaca-se a formação de cartel, entendido como arranjo comportamental entre concorrentes que pode abranger tanto relações horizontais, quanto verticais de mercado, que, artificialmente, altera variáveis relevantes à competição com vistas a restringir e até eliminar a concorrência (GABAN; DOMINGUES, 2012). Por meio do cartel, busca-se fixar a estrutura de oferta e manter as participações do mercado em favor das empresas que formam o grupo anticoncorrencial, de modo que cada uma delas tenha condições de praticar preços mais elevados e, assim, conseguir lucros maiores.

Segundo Dematté (2015), embora não seja pressuposta, a conexão entre cartel e corrupção torna-se mais evidente e, geralmente, imprescindível quando o alvo visado com a formação do primeiro é a obtenção de ganhos mais elevados por meio de fraudes em licitações e contratos públicos. Essas práticas anticoncorrenciais, ilegais e onerosas ao Poder Público são variadas e combinadas, a exemplo das seguintes condutas identificadas pelo Ministério da Justiça (2008, p. 9-10):

- a) Fixação de preços, na qual há um acordo firmado entre concorrentes para aumentar ou fixar preços e impedir que as propostas fiquem abaixo de um “preço base”.
- b) Direcionamento privado da licitação, em que há a definição de quem irá vencer determinado certame ou uma série de processos licitatórios, bem como as condições nas quais essas licitações serão adjudicadas.
- c) Divisão de mercado, representada pela divisão de um conjunto de licitações entre membros do cartel, que, assim, deixam de concorrer entre si em cada uma delas. Por exemplo, as empresas A, B e C fazem um acordo pelo qual a empresa A apenas participa de licitações na região Nordeste, a empresa B na região Sul e a empresa C na região Sudeste.
- d) Supressão de propostas, modalidade na qual concorrentes que eram esperados na licitação não comparecem ou, comparecendo, retiram a proposta formulada, com intuito de favorecer um determinado licitante, previamente escolhido.
- e) Apresentação de propostas “pro forma”, caracterizada quando alguns concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios. O objetivo dessa conduta é, em regra, direcionar a licitação para um concorrente em especial.
- f) Rodízio, acordo pelo qual os concorrentes alternam-se entre os vencedores de uma licitação específica. Por exemplo, as empresas A, B e C combinam

que a primeira licitação será vencida pela empresa A, a segunda pela empresa B, a terceira pela empresa C e assim sucessivamente.

g) Sub-contratação, pela qual concorrentes não participam das licitações ou desistem das suas propostas, a fim de serem sub-contratados pelos vencedores. O vencedor da licitação a um preço supra-competitivo divide o sobre-preço com o subcontratado.

Expressamente prevista na Lei Antitruste, a formação de cartéis para fraudar licitações públicas constitui grave infração contra a ordem econômica e pode ensejar, às pessoas jurídicas e físicas envolvidas, a aplicação das sanções de multa – que pode chegar a vinte por cento do faturamento bruto da empresa ou a dois bilhões de reais, quando não for possível utilizar o critério do faturamento – e de proibição de participar de licitações e de contratar com o Poder Público (BRASIL, 2011).

Assim, embora com escopo próprio, a Lei Antitruste trata de condutas também disciplinadas pela Lei Anticorrupção, o que gera aproximações entre essas normas. Ademais, os parâmetros monetários para a fixação da multa e o acordo de leniência previstos na Lei Anticorrupção foram tomados por empréstimo do Direito Antitruste brasileiro, que, por sua vez, baseou-se na experiência legal estadunidense, como será abordado na análise da Lei Federal nº 12.846/2013.

Ao longo dessa sessão procurou-se mapear normativos que disciplinam, no ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos associados à corrupção, com destaque para a responsabilização administrativa. Ainda que relevantes à conformação do marco legal de combate à corrupção no país, esses diplomas apresentam, do ponto de vista de uma responsabilização mais ampla de entes coletivos, lacunas e fragilidades identificadas pela literatura jurídica (ZYMLER, 2016; DEMATTÉ, 2015), sistematizadas da seguinte maneira na justificativa do Projeto de Lei (PL) nº 6.826/2010, do qual decorreu a Lei Anticorrupção:

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

Lei de Licitações não atingem de modo eficaz o seu patrimônio, nem geram o efeito ressarcimento dos danos causados à Administração Pública.

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

14. Observe-se, ainda, que nenhuma das leis supracitadas contempla as condutas praticadas contra a Administração Pública estrangeira.

[...] (BRASIL, 2010).

A percepção dessas lacunas, notadamente por órgãos de controle interno e defesa do Estado, foi um dos elementos contextuais que confluíram para a edição da Lei Anticorrupção brasileira, como abordado a seguir.

4.2 A construção da Lei Anticorrupção: conjunturas críticas e marcos teóricos do modelo de responsabilização adotado

Em 1º de agosto de 2013, foi editada a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção Empresarial, Lei da Empresa Limpa ou Lei da Probidade Empresarial²¹. A referida legislação entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014 e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013), tendo como diretrizes o combate ao aspecto econômico da corrupção, a atuação conjunta do Estado e do setor privado na dimensão preventiva, bem como a prioridade na responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à administração pública, elencados em seu artigo 5º e associados a práticas corruptas.

O advento dessa legislação motiva um processo de inovação institucional da Administração Pública brasileira, que incide, especialmente, sobre o ambiente e o arranjo institucionais de controle interno, alcançando, portanto, a CGE-MG, o que será examinado adiante. Por ora, é válido ressaltar que a LAC introduz novas “regras do jogo” no relacionamento entre Administração Pública e pessoas jurídicas, sendo interpretada, então,

²¹ Nesta dissertação será utilizada a denominação Lei Anticorrupção, por ser a mais comum na literatura.

como elemento e como vetor de mudanças institucionais, nos termos do referencial teórico neoinstitucionalista apresentado.

Em relação ao contexto do surgimento da Lei Anticorrupção, destacam-se os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção, decorrentes da ratificação das Convenções da OCDE, da OEA e da ONU, tratadas nos capítulos anteriores. Em diálogo com a perspectiva de Pierson (2004), apresentada no referencial teórico, interpreta-se que as citadas convenções e o monitoramento internacional a elas associadas introduziram conjunturas críticas no contexto brasileiro, implicando mudanças institucionais por difusão, associadas à busca de maior legitimidade pelo Estado brasileiro junto à comunidade internacional. Essa difusão refere-se à adoção de práticas e políticas anticorrupção conformadoras de um repertório internacional, das quais a responsabilização de pessoas jurídicas faz parte, ancoradas no diagnóstico de que a corrupção prejudica o mercado e a democracia.

Visando à adequação legislativa e institucional do país às disposições das citadas Convenções, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça contratou uma pesquisa sobre responsabilidade penal da pessoa jurídica, realizada pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a qual foi a linha mestra para a elaboração do projeto da Lei Anticorrupção. A conexão entre essa pesquisa e o projeto de lei que deu origem à legislação em questão é anunciada no próprio relatório final do PL nº 6.826/2010, apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini, do Partido dos Trabalhadores (PT) do estado de São Paulo:

O alicerce doutrinário e jurisprudencial do PL 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, que concluiu pela terceira via representada pelo Direito Administrativo Sancionador [...] (BRASIL, 2012).

Dentre as conclusões apresentadas pela pesquisa, concluída no ano de 2009 e denominada “Responsabilização por Ilícitos Praticados no Âmbito de Pessoas Jurídicas – uma Contribuição para o Debate Público Brasileiro”, destacam-se o reconhecimento de que os mecanismos de imputação individual apresentam um déficit significativo de prevenção dos ilícitos praticados no âmbito das organizações, as dificuldades na aplicação da

responsabilidade penal às pessoas jurídicas no ordenamento brasileiro decorrentes da atual limitação constitucional da incidência desse instituto aos ilícitos contra a ordem econômica e financeira e contra o meio ambiente, bem como das resistências apresentadas pela dogmática penal tradicional e pela jurisprudência dos tribunais superiores (MACHADO, 2009).

Diante dessas características, e considerando que a natureza das sanções aplicáveis a entes coletivos permite a regulação por diversas esferas do Direito, a pesquisa chamou a atenção para a existência de alternativas à responsabilidade criminal, com destaque para a responsabilidade na esfera administrativa, num contexto de aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo²² e de incremento do impacto simbólico das sanções administrativas (MACHADO, 2009, p. 68).

Se considerarmos que a pessoa jurídica não está sujeita à privação de liberdade, não há qualquer distinção em termos de possibilidade de pena aplicável entre as sanções disponíveis na esfera penal e administrativa. Embora muitos autores considerem ainda um efeito simbólico superior da sanção penal, esse dado nos parece contingente. É possível identificar sanções de caráter administrativo, que, pelo seu rigor, têm também impacto simbólico relevante. Além disso, em alguns âmbitos especializados, como por exemplo o do mercado de capitais ou o da proteção da concorrência, a sanção administrativa vem adquirindo cada vez mais potencial preventivo. Ou seja, podemos considerar que o potencial simbólico diferenciado atribuído às sanções penais em relação às administrativas não é um dado a priori ou estático e deve ser avaliado levando-se em consideração o funcionamento das instituições em sociedades concretas em um dado momento, o ramo de atividade em questão, bem como a atuação e a reputação do órgão administrativo. Além disso, é preciso considerar que o significado e o impacto simbólico das comunicações e sanções de um determinado órgão (jurisdicional ou administrativo) é algo que pode ser trabalhado e construído no âmbito do funcionamento das instituições públicas e de sua cultura organizacional.

Tratando-se de opção político-jurídica quanto ao desenho institucional de regulação, a pesquisa apontou, como vantagens gerais da responsabilidade administrativa, a maior possibilidade de conformação de instituições especializadas e a celeridade processual quando comparada com o sistema judicial, a serem ponderadas em relação ao ferramental instrutório e probatório à disposição dos órgãos administrativos, tradicionalmente mais restritos do que aqueles detidos pelos órgãos de persecução criminal (MACHADO, 2009).

²² Refere-se ao que se denominou “administrativização do direito penal”, progressivo movimento do Direito Penal de se aproximar do que antes era tido como o escopo e o *modus operandi* do Direito Administrativo: intervir antes do dano, proibir condutas que não geram resultados necessários, a fim de gerir riscos em determinado setor de regulação (MACHADO, 2009).

O PL nº 6.826/2010 decorreu de iniciativa da Presidência da República, chefiada por Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, a partir de um anteprojeto elaborado conjuntamente pela CGU, pelo Ministério da Justiça (MJ) e pela Advocacia-Geral da União (AGU). Da mensagem de encaminhamento desse anteprojeto ao Presidente da República, datada de 23 de outubro de 2009 e assinada pelas chefias dos referidos órgãos federais, extraem-se os seguintes elementos justificadores da proposição:

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

[...]

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

5. Disposição salutar e inovadora é a da responsabilização objetiva da pessoa jurídica. Isso afasta a discussão sobre a culpa do agente na prática da infração. A pessoa jurídica será responsabilizada uma vez comprovados o fato, o resultado e o nexos causal entre eles. Evita-se, assim, a dificuldade probatória de elementos subjetivos, como a vontade de causar um dano, muito comum na sistemática geral e subjetiva de responsabilização de pessoas naturais.

6. Nesse cenário, torna-se imperativa a repressão aos atos de corrupção, em suas diversas formulações, praticados pela pessoa jurídica contra a Administração Pública nacional e estrangeira. Observe-se 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 –, de maneira a criar um sistema uniforme em todo o território nacional, fortalecendo a luta contra a corrupção de acordo com a especificidade do federalismo brasileiro.

[...]

8. Com as três Convenções [da ONU, da OEA e da OCDE], o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Dessa forma, urge introduzir no ordenamento nacional regulamentação da matéria – do que, aliás, o país já vem sendo cobrado –, eis que a alteração promovida no Código Penal pela Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, que tipificou a corrupção ativa em transação comercial internacional, alcança apenas as pessoas naturais, não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso.

[...]

10. Observe-se que o presente projeto optou pela responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica, por que o Direito Penal não oferece mecanismos efetivos ou céleres para punir as sociedades empresárias, muitas vezes as reais interessadas ou beneficiadas pelos atos de corrupção. A responsabilização civil, porque é a que melhor se coaduna com os objetivos

sancionatórios aplicáveis às pessoas jurídicas, como por exemplo o ressarcimento dos prejuízos econômicos causados ao erário; e o processo administrativo, porque tem-se revelado mais célere e efetivo na repressão de desvios em contratos administrativos e procedimentos licitatórios, demonstrando melhor capacidade de proporcionar respostas rápidas à sociedade.

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

[...]

19. Importante destacar que a proposta leva em consideração os princípios da conservação da empresa e da manutenção das relações trabalhistas ao estabelecer as sanções administrativas e civis, princípios de extrema importância especialmente no quadro atual de crise econômica mundial. No âmbito administrativo, por exemplo, o anteprojeto estabelece parâmetros claros para a aplicação da sanção de multa, instituindo limites mínimos e máximos para o seu valor, de forma a contemplar a realidade de faturamento tanto de pequenas e médias empresas, como de grandes empresas, inclusive, exportadoras. Na esfera judicial, são previstas hipóteses específicas cuja gravidade justifica amplamente a sanção de dissolução compulsória da empresa.

20. Por outro lado, com relação à responsabilização na esfera administrativa, a presente proposta de legislação prevê meios para impedir que novas pessoas jurídicas constituídas no intuito de burlar sanções impostas administrativamente mantenham relações com a Administração Pública. [...] Ademais, o anteprojeto cria mecanismos para combater a utilização de terceiros para ocultar os reais interesses da pessoa jurídica ou os verdadeiros beneficiários de determinadas condutas ilícitas.

[...] (BRASIL, 2010).

A participação desses órgãos na construção da Lei Anticorrupção indica uma dimensão estratégica e intencional da atuação dos dirigentes e da burocracia dos órgãos de controle e defesa do Estado, resultando numa proposição legislativa que aliou o atendimento aos compromissos internacionais pactuados, voltados, sobretudo, à tipificação do suborno transnacional, com a ampliação do marco normativo de responsabilização de pessoas jurídicas, com destaque para atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos. Expressa, também, a aderência entre a proposição e a agenda política do então governo federal, marcada pela pauta do combate à corrupção, mediante participação em iniciativas internacionais sobre a temática, criação e reestruturação de órgãos de controle e defesa do Estado e aprovação de legislações nacionais (HAGE, 2010), iniciativas que serão retomadas no capítulo seguinte.

Ainda quanto às circunstâncias que confluíram para a edição da Lei Anticorrupção, vale destacar a conjuntura política propiciada pelas manifestações populares ocorridas no país em junho de 2013 que, dentre a multiplicidade de bandeiras e interesses sociais envolvidos, indicaram a articulação difusa de reivindicações por mais e melhores políticas públicas com a exigência do combate à corrupção. O cenário de “mal-estar” da democracia brasileira ganhou as manchetes dos jornais, revistas, portais da internet e as redes sociais, desafiando os poderes públicos a darem respostas imediatas, o que levou o governo federal a anunciar um conjunto de “pactos” pela responsabilidade fiscal, pela reforma política e combate à corrupção, pela saúde, pelo transporte público e pela educação (ROUSSEFF, 2013). Em relação ao PL nº 6.826, que tramitava na Câmara dos Deputados desde 2010, foi encaminhado ao Senado em meados de junho de 2013, no calor das manifestações populares, tendo sido rapidamente aprovado²³. Nesse sentido, parte da literatura associa a aprovação da Lei Anticorrupção aos protestos de junho de 2013 (CAPANEMA, 2014; FERNANDES, COSTA, 2014; DAL POZZO et al., 2015; UNGARO, 2015), os quais, segundo Capanema (2014, p. 13), “aceleraram um processo que já era inevitável” dado o quadro internacional.

Zymler (2016) ressalta, como outro importante elemento contextual da edição da LAC, a expansão das atividades da administração pública em geral e, em especial, dos setores de controle interno e de controladoria a cargo do Poder Executivo de cada ente da Federação, cenário que será abordado no capítulo 5 desta dissertação.

A partir dos fatores acima analisados, é possível concluir que a Lei Anticorrupção insere-se num cenário de aumento de demandas regulatórias destinadas às pessoas jurídicas e, especificamente, representou uma resposta institucional aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de enfrentamento da corrupção transacional, interpretados como conjunturas críticas. A proposição da legislação e o respectivo desenho vinculam-se à atuação de burocracias de órgãos federais de controle e defesa do Estado, com destaque para a CGU, os quais tiveram sua atuação incrementada no período recente. Ademais, a intensificação da corrupção como pauta do debate público

²³ O PL nº 6.826 teve sua redação final aprovada pela Câmara dos Deputados em 11/06/2013, sendo remetido ao Senado Federal em 19/06/2013, vale dizer, já em curso os protestos populares que marcaram o mês de junho de 2013, que se amplificaram a partir da violenta repressão policial a um ato público ocorrido na cidade de São Paulo, em 13/06/2013, contra o aumento nas tarifas dos transportes públicos (MELITO, 2014). No Senado Federal, o PL recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39, de 2013. O PLC entrou na pauta do Senado na sessão de 04/07/2013, em regime de urgência, sendo aprovado sem alterações e remetido à sanção presidencial (BRASIL, 2017).

brasileiro e a pressão popular decorrentes das manifestações de junho de 2013 atuaram como catalisadores do processo legislativo iniciado em 2010, fazendo com que a proposição da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas “atingisse o seu momento” (KINGDOM, 2006, p. 219) na agenda política.

A seguir, são apresentados dispositivos centrais da Lei Anticorrupção, com vistas a delinear as características principais da responsabilidade administrativa instituída na nova legislação.

4.3 Aspectos gerais da Lei Anticorrupção

Como exposto, a Lei Anticorrupção (LAC) dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. 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, conforme disposto no artigo 5º, § 1º da LAC. Ademais, para os efeitos da LAC, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais, nos termos do seu artigo 5º, § 2º.

Segundo disposto no artigo 1º, §1º da LAC, a legislação aplica-se às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a 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. A LAC estabelece a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, consoante estabelecido no artigo 2º. Em outras palavras, para fins de aplicação da LAC, a responsabilização da pessoa jurídica independe da aferição de culpa ou dolo, bastando o nexo de causalidade entre o ato lesivo à administração pública e a conduta do agente representante da pessoa jurídica no interesse ou benefício desta (DAL POZZO et al., 2015).

Considerando que a pessoa jurídica é uma mediação operada no plano do Direito, portanto, uma realidade jurídica, sua vontade é aquela externada pelas pessoas qualificadas em seus estatutos, contratos e demais relações jurídicas, e sua ação é a ação de seus agentes, administradores e prepostos. Assim, em se tratando de responsabilidade objetiva, aquele que se manifesta em nome da empresa, considerados seus estatutos, contratos sociais e usos e costumes comerciais, e comete um dos atos lesivos à administração pública, estará atribuindo esse ato diretamente à pessoa jurídica (DAL POZZO et al., 2015). É preciso ressaltar a parte final do referido artigo 2º, que estabelece que o ato lesivo a ser imputado à pessoa jurídica infratora deve ter sido praticado “em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não”. Tal comando afasta a possibilidade de imputação automática de responsabilidade ao ente privado pelo simples fato de figurar em uma relação de cunho contratual ou não com a Administração Pública, uma vez que se deve comprovar que a prática lesiva a esta teve como fim beneficiar o ente privado.

Assim, trata-se de uma responsabilização objetiva com um requisito especial de observância compulsória pelo ente público sancionador, conforme exposto por Dematté (2015, p. 112).

O qualificativo “objetivo” da responsabilização impõe ao aplicador da sanção, a obrigação de aferir, cuidadosamente, o nexo de causalidade que une os fatos tidos por lesivos à Administração Pública e o resultado benéfico ou de interesse do ente privado. É no interior deste elo causal que se encontra a culpabilidade especial que é inerente às pessoas jurídicas, a chamada “culpabilidade de organização” ou “culpabilidade corporativa”, a qual, segundo a lição de Enrique Bacigalupo, está relacionada à corporação, sobretudo a empresária, que cumpre com o direito, isto é, que tenha institucionalizado uma cultura corporativa de cumprimento das normas jurídicas que tangenciam as atividades desenvolvidas pelos entes coletivos, em especial aquelas que possuam conexões negociais com a administração pública.

Segundo expresso no artigo 3º da LAC, a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. Contudo, a responsabilização das pessoas naturais vinculada aos atos lesivos previstos na LAC é subjetiva, dependendo da comprovação de terem elas agido com dolo ou culpa, não lhes sendo aplicados, de toda forma, as sanções e os procedimentos previstos na LAC, que se destinam apenas às pessoas jurídicas.

O artigo 5º da LAC relaciona os atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira, cuja prática sujeita as pessoas jurídicas à responsabilização definida na legislação sob análise, que podem ser agrupados em quatro categorias, segundo o quadro 3.

Quadro 3 – Atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção

Categoria	Condutas	Previsão legal
Atos lesivos de corrupção em sentido estrito	Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada.	Art. 5º, I
Atos lesivos de instrumentalização da corrupção	Comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na lei; Comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.	Art. 5º, II e III
Atos lesivos de fraude a licitações e contratos públicos	Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; Criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; 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 Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.	Art. 5º, IV
Atos lesivos por obstrução ao controle exercido pelo Poder Público	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.	Art. 5º, V

Fonte: BRASIL, 2013. Elaboração própria.

O ato lesivo de “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada” identifica-se com o crime de corrupção ativa previsto no artigo 333 do Código Penal, razão pela qual é denominado de ato de corrupção em sentido estrito. Já os atos lesivos referentes a licitações e contratos correspondem, grosso modo, a crimes tipificados na Lei Federal nº 8.666/1993. Ressalta-se uma vez mais que, da perspectiva criminal, os atos incidem somente sobre as pessoas físicas.

Em relação às pessoas jurídicas, os atos lesivos relacionados a licitações e contratos podem ensejar, também, a responsabilização administrativa com fulcro na Lei de Licitações. Assim, uma única conduta lesiva praticada pela pessoa jurídica pode sujeitá-la, hipoteticamente, às sanções de multa sobre o faturamento bruto e de publicação extraordinária da decisão condenatória, estabelecidas na LAC, bem como de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, prevista no artigo 87, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993. A esse respeito, registram-se as disposições do artigo 30 da LAC quanto à independência das fontes e dos processos de responsabilização administrativa:

Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e

II - atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC instituído pela Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011.

No que tange às penalidades, a Lei Anticorrupção prevê, em seu artigo 6º, duas sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas, consistentes em multa e em publicação extraordinária da decisão condenatória, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações. A multa é estabelecida num valor entre 0,1% (um décimo por cento) e 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação. No caso de impossibilidade de aferição do faturamento bruto, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), conforme disposto no §4º do artigo 6º.

Por sua vez, a publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores. Tal sanção ajusta-se à técnica conhecida como “*name and shame*”, vez que voltada a infligir danos à imagem da pessoa jurídica perante a sociedade e o mercado, a fim de que o ente infrator sinta, em seu acervo de bens e direitos economicamente aferíveis, o peso do sancionamento estatal pelas práticas lesivas (DEMATTE, 2015, p. 116).

A aplicação das sanções é precedida da manifestação jurídica da Advocacia Pública ou do órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público sancionador, nos termos do §2º do artigo 6º, e não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado, que será objeto de procedimento de cobrança específico.

O artigo 19 da LAC relaciona outras sanções aplicáveis às pessoas jurídicas, que, entretanto, possuem natureza cível e são de competência exclusiva do Poder Judiciário. Essas sanções consistem, em síntese: i) no perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé (inciso I); ii) na suspensão ou interdição parcial de suas atividades (inciso II); iii) na dissolução compulsória da pessoa jurídica (inciso III); e iv) na proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos (inciso IV). Repisa-se: tais sanções são impostas somente no bojo de ações judiciais propostas pelas Advocacias Públicas ou pelo Ministério Público, não se referindo, então, ao processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas analisado neste trabalho.

No que tange à dosimetria das sanções administrativas, o artigo 7º da LAC estabelece nove parâmetros a serem considerados pela autoridade competente, a saber: i) a gravidade da infração; ii) a 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; e ix) o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados. Conforme previsto no parágrafo único do mencionado artigo, a especificação dos parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII deve ser objeto de regulamentação pelo respectivo ente federativo.

A aplicação das sanções administrativas previstas na LAC, uma vez que afeta direitos das pessoas jurídicas, notadamente o direito de propriedade, pressupõe o devido processo legal, no qual se assegure, aos acusados, o direito à ampla defesa e ao contraditório, nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV da CR/1988. Para tanto, a LAC previu, em seu Capítulo IV, regras sobre o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), consistente “no conjunto concatenado de atos administrativos pelos quais o Estado poderá exercer seu *ius puniendi* e tutelar a administração contra atos de corrupção” (SOUZA Jorge, 2015, p. 165). Em comum com as demais modalidades de processo administrativo sancionador, o PAR possui uma dupla função, que é instrumentalizar a efetivação das prerrogativas investigativa e sancionadora estatais e, ao mesmo tempo, coibir práticas arbitrárias por parte do Estado.

Consoante disposto no artigo 8º da LAC, a instauração e o julgamento de PAR para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica é de competência da autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo possível a delegação e vedada a subdelegação, nos termos do §1º do dispositivo. No âmbito da União, a CGU possui competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados por outros órgãos e entidade federais com fundamento na LAC, visando ao exame de sua regularidade ou à correção do seu andamento, conforme o §2º do artigo 8º da LAC. Compete também à CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos na LAC praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

Nos termos do artigo 10 da LAC, o PAR é conduzido por uma comissão designada pela autoridade instauradora, composta por 2 (dois) ou mais servidores públicos estáveis, que possui o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para concluir o processo, apresentando, àquela autoridade, relatório sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo, de forma motivada, as sanções a serem aplicadas. Esse prazo, cujo marco inicial é a data de publicação do ato que instaurar a comissão, poderá ser prorrogado, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora, nos termos do §4º do artigo 10 da LAC.

No PAR, é concedido à pessoa jurídica processada o prazo de 30 (trinta) dias para a defesa, contados a partir da intimação. No curso do processo administrativo de responsabilização, a comissão pode, cautelarmente, propor à autoridade instauradora que suspenda os efeitos do ato ou processo objeto da investigação, bem como requeira, por meio do órgão de representação judicial do ente público, as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive busca e apreensão, consoante previsto nos §§ 1º e 2º do artigo 10 da LAC, respectivamente. Ademais, após a conclusão do PAR, a comissão designada dará conhecimento do feito ao Ministério Público, para apuração de eventuais delitos, segundo estabelecido no artigo 15 da LAC.

É preciso destacar, conforme previsto no artigo 13 da LAC, que a instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano não prejudica a aplicação imediata das sanções decorrentes do PAR e que, uma vez concluído o processo e não tendo havido pagamento do dano, o crédito apurado será inscrito em dívida ativa da fazenda pública.

O artigo 16 da Lei Anticorrupção dispõe sobre o instituto do acordo de leniência, que consiste em acordo celebrado entre a autoridade máxima dos órgãos e entidades públicos com pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, observados os requisitos previstos na lei, sendo que dessa colaboração deve resultar: i) a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e ii) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (BRASIL, 2013). Para a pessoa jurídica, a celebração

do acordo de leniência resulta em isenção ou atenuação de sanções, nos termos previstos no artigo 16, §2º da LAC, mantida a obrigação de reparação integral do dano causado.

Instrumento consolidado nos países com sistemas jurídicos baseados no *common law* (DEMATTE, 2015), o acordo de leniência foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro mediante a legislação antitruste, constituindo uma modalidade de colaboração incentivada, por meio da qual o ente infrator participa da investigação e colabora com a apuração engendrada pelo Estado e, em troca, recebe determinados benefícios relativos a atenuações ou exclusões de sanções. Institutos desse tipo têm sido compreendidos como concretizadores de uma atuação mais dialógica e consensual por parte da Administração Pública, hábeis a proporcionar o exercício eficaz da pretensão punitiva, especialmente nas situações de assimetria entre o poder investigativo estatal e o poder econômico e fático de grandes corporações (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016b).

Essa diretriz negocial encontra respaldo na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, cujo Artigo 37 recomenda aos países signatários adotarem medidas para “restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios” e para “prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento” dos referidos delitos (BRASIL, 2006). Registra-se que o acordo de leniência não constava do texto original do PL nº 6.826/2010, tendo sido incorporado ao longo dos debates no Congresso Nacional.

O acordo de leniência será firmado pela autoridade competente quando houver interesse da Administração Pública, consistente no interesse processual de obtenção de novos elementos probatórios, observados os seguintes requisitos, previstos no §1º do artigo 16 da LAC: i) a pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar; ii) a pessoa jurídica deve ter cessado completamente seu envolvimento na infração investigada; iii) a pessoa jurídica deve admitir sua participação no ilícito; e iv) a pessoa jurídica deve cooperar plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo.

Para dar publicidade às sanções impostas e aos acordos de leniência celebrados, a Lei Anticorrupção previu, em seu artigo 22, a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), consistente em banco de dados que visa a “fornecer transparência às punições impostas de maneira a divulgar condenações e facilitar o acesso e a consulta pelos interessados, mormente pelos órgãos da Administração Pública à vista de atuais e futuros vínculos contratuais” (MARTINS JÚNIOR, 2017, p. 269). O CNEP é mantido pela CGU, disponibilizado no Portal da Transparência do Governo Federal, em formato aberto, sendo alimentado por informações e atualizações dos dados relativos às sanções aplicadas pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. A alimentação do CNEP ocorre por meio do Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP, disponível no sítio eletrônico <www.ceiscadastro.cgu.gov.br>, cujo acesso é restrito aos entes públicos, para que seja preservada a fidedignidade dos dados registrados.

Os registros do CNEP devem conter, dentre outras informações, a razão social e o número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o tipo de sanção aplicada, a data de aplicação e a data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, se for o caso. Em relação à divulgação de informações relativas à celebração de acordos de leniência por meio do CNEP, a legislação ressalva os casos em que esta providência puder causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo correlato. É de se ressaltar que eventual descumprimento do acordo de leniência também será registrado no CNEP, permanecendo tal informação no referido Cadastro pelo prazo de três anos, período no qual a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo, nos termos do art. 16, § 8º, da LAC.

Assim, o CNEP foi instituído como um instrumento de informação dos órgãos e das entidades governamentais e de fiscalização do cumprimento da Lei Anticorrupção, em atendimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República de 1988, bem como aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil. Trata-se de uma interface entre a Lei Anticorrupção e o controle social, vez que possibilita informação e acompanhamento, pela sociedade, de aspectos relevantes da aplicação dessa legislação.

5 ARRANJO INSTITUCIONAL DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo discute o arranjo institucional de controle da Administração Pública brasileira, entendido como o conjunto de atores, regras, mecanismos e processos que definem a forma particular de coordenação entre atores e interesses na implementação de uma política específica. A análise do arranjo institucional é relevante diante da conexão entre este e as capacidades técnicas e políticas dos Estados e seus governos para realizarem os objetivos a que se propõem (GARCIA, 2015).

Num primeiro momento, apresenta-se o arranjo mais amplo de instituições de controle que operam no país pós-Constituição de 1988, compreendidas como parte integrante das instituições de *accountability*, com destaque para os atores e suas interações no enfrentamento da corrupção. Em seguida, a análise foca-se nos órgãos de controle interno, conformadores de arranjos e dinâmicas próprias de atuação, caracterizados, nas últimas décadas, por inovações institucionais construídas na esfera federal e emuladas, em escala e ritmos próprios, pelos entes subnacionais, dentre os quais o estado de Minas Gerais.

O capítulo encerra-se com a abordagem do arranjo estadual de controle interno, que tem a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG) como órgão central. Conforme será analisado, o desenvolvimento institucional da CGE-MG é marcado por uma série de processos de reestruturação, envolvendo suas atribuições e os desenhos administrativos e operacionais para conferir-lhes efetividade, ao qual se soma a recente incorporação da competência para processamento e sancionamento administrativo de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas previstos na Lei Anticorrupção.

5.1 O controle da Administração Pública

O controle da Administração Pública é uma dimensão crucial das ordens democráticas e envolve diversos níveis, procedimentos e arranjos institucionais. Da perspectiva da teoria democrática, o controle constitui um processo central de um ciclo mais amplo da representação política e, dessa forma, incide sobre os políticos eleitos, os dirigentes públicos, os integrantes da burocracia estatal, produzindo efeitos, também, sobre particulares regulados e em relacionamento com o setor público.

Operacionalmente, o controle remete a processos de verificação, avaliação e monitoramento do atingimento de objetivos planejados. Desde a concepção clássica da Administração, o controle constitui um importante elemento administrativo das organizações, consistindo em verificar se tudo ocorre de acordo com o programado, assinalando eventuais faltas e erros, a fim de repará-los e evitar sua repetição (FAYOL, 2012). Em interação com as demais funções de planejar, organizar e dirigir, o controle compõe o ciclo administrativo.

A partir da interpretação de Weber (2004), no início do século XX, reconhece-se a ordem administrativa e jurídica como um dos principais fundamentos do Estado, relevante para assegurar a eficiência e a legitimidade da atuação do setor público. A crescente complexidade das relações entre os agentes que transacionam nessa esfera de poder torna necessário que o controle da sociedade sobre o Estado seja complementado por mecanismos de controle intraestatais, constituídos para incentivar os agentes a adotarem, em suas práticas, as regras do jogo estabelecidas pelos sistemas racionais-legais.

Na Administração Pública contemporânea, o controle projeta-se como uma questão para além da gestão e o ato de controlar reveste-se de complexidade própria, já que relacionado ao exame do atendimento à finalidade pública pela atividade governamental, incluídos aspectos de eficácia e eficiência, mas também de legalidade, legitimidade, integridade, dentre outros. A Constituição da República de 1988 (CR/1988) estabeleceu um conjunto de controles, como forma de garantir a integridade pública e a execução das políticas governamentais com qualidade. O controle exercido pela sociedade é denominado de controle público ou controle social e realiza-se por meio das diversas formas de participação cidadã, a exemplo das conferências e dos conselhos de políticas públicas, das audiências públicas, das ouvidorias e das manifestações coletivas, além do controle periódico via eleições. Já o controle exercido pelo poder público é chamado de controle institucional ou intraestatal e pode ser de tipo interno – quando exercido pelo próprio Poder no acompanhamento e na revisão de seus atos e práticas administrativas – ou de tipo externo – quando exercido por Poder distinto, numa dinâmica de freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*).

Di Pietro (2012) atenta para o fato de que, embora a lógica de freios e contrapesos implique que todos os Poderes controlem-se mutuamente, a Administração Pública (Poder Executivo) é por excelência objeto de controle institucional, uma vez que é

nessa esfera que se efetiva a ação estatal, mediante a execução de políticas públicas, e se concentra o gasto orçamentário.

A expressão controle externo, tal qual inserida no texto constitucional, designa o controle exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, abrangendo funções de fiscalização, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, aplicação de sanções e medidas corretivas (DI PIETRO, 2012). De uma perspectiva mais política, o Poder Legislativo também possui prerrogativas de controle da Administração Pública, a exemplo da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia e da instauração de comissões parlamentares de inquérito. Sobre esse aspecto, a literatura aponta que a atuação do Poder Legislativo brasileiro no controle da Administração Pública é historicamente frágil, já que o controle concentra-se sobre as autoridades políticas, em razão das disputas político-partidárias, em detrimento do controle sobre a burocracia (ARANTES et al., 2010; OLIVIERI, 2010).

Do ponto de vista da relação entre os poderes controlado e controlador, são externos, também, o controle judicial dos atos da Administração Pública e o controle exercido pelo Ministério Público, os quais se intensificaram nas últimas décadas, considerados o novo arcabouço constitucional e o incremento das atribuições desses atores. Segundo Arantes et al. (2010), esses controles incidem, basicamente, sobre o funcionamento da política democrática, com foco na preservação das regras que a presidem, sobre a forma e o conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governos e sobre a conduta pública e administrativa dos ocupantes de cargos públicos eletivos, nomeados ou de origem nas carreiras burocráticas.

Essa diversidade de controles institucionais e societários compõe a noção de *accountability*, a qual designa o conjunto maior que engloba os controles como subconjuntos, apresentando-se sob cinco formas:

Os controles “clássicos”, fundamentados no Estado de Direito e que incluem aspectos procedimentais, administrativos, judiciais, auditorias, etc; o controle parlamentar, com o Legislativo supervisionando e tomando públicos os atos do Executivo; o controle pelos resultados, dentro de uma concepção do gerencialismo público; a competição administrada entre os serviços do Estado; e, por último, pelo controle social, com os agentes sociais assumindo papéis mais ativos nas políticas públicas e nos seus resultados (PÓ; ABRUCIO, 2004, p. 2).

Como elemento essencial da institucionalidade democrática, a *accountability* suscita várias interpretações, sendo influente a caracterização bidimensional proposta por O'Donnell (1998), cujas dimensões são denominadas vertical e horizontal. A *accountability* vertical está relacionada à existência de eleições livres e justas, à possibilidade de expressão de reivindicações e de denúncias em face daqueles que ocupam posições no Estado e à cobertura regular das reivindicações sociais pela mídia. Já a *accountability* horizontal consiste na existência de agências estatais voltadas e capacitadas para a prevenção, a correção e a sanção de atos de ilegalidade em outras agências estatais. Consigna-se, assim, que a *accountability* envolve aspectos mais amplos do que o controle institucional para prevenção e combate à corrupção, embora este configure uma seara relevante quanto à transparência e à democracia na relação entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, de uma ótica mais voltada ao enfrentamento da corrupção, o conjunto de regras e atores vocacionados à proteção do interesse público tem sido denominado de sistema de instituições de *accountability* (MAINWARING, 2003) ou de sistema nacional de integridade (POPE, 2000; SPECK, 2002), concepções que pressupõem uma visão holística e integrada dos esforços anticorrupção de um determinado sistema político. A noção de sistema de integridade está relacionada a um conjunto de arranjos institucionais, gerenciamento, controle e regulamentações que visam à promoção da integridade, transparência e à redução do risco de atitudes que violam os princípios éticos e o interesse público.

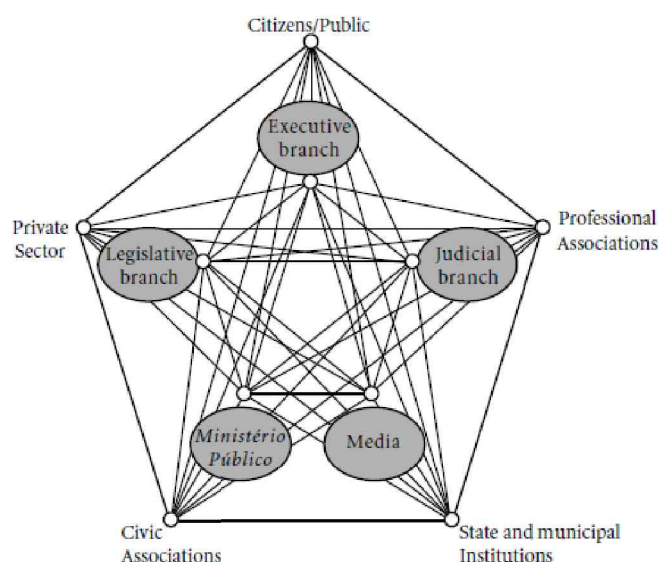
As políticas públicas de integridade, também chamadas de políticas anticorrupção, são aquelas que contribuem ou que são desenhadas especificamente para consolidação de um sistema de integridade. Essas políticas visam ao estabelecimento de regras e incentivos ao comportamento íntegro, além de contextos ou cenários que dificultem as práticas corruptas, a exemplo da criação de políticas de promoção da ética e prevenção a conflitos de interesses e de políticas de publicização das informações governamentais, associadas à educação para o exercício do controle cidadão sobre a alocação dos recursos públicos.

Acolhendo esse repertório, Aranha e Filgueiras (2016) identificam um sistema de entidades de *accountability* na esfera federal brasileira, que congrega, centralmente, a

Controladoria-Geral da União (CGU)²⁴, o Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal de Contas da União (TCU), a Polícia Federal (PF) e a Justiça Federal. Dentre as atribuições principais dessas entidades, os autores atribuem à CGU e ao TCU a realização de auditorias internas e externas, respectivamente; à Polícia Federal, a realização das investigações criminais; ao MPF, à proposição de ações perante o Poder Judiciário; e, à Justiça Federal, o julgamento e o sancionamento judicial. Às citadas entidades, Rico (2014) acrescenta o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), responsável pelo controle administrativo do sistema judiciário brasileiro, e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão criado no âmbito do Ministério da Fazenda, com atribuições de receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas de atividades ilícitas e de comunicá-las às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis nas situações em que o Conselho concluir pela existência, ou fundados indícios, de crimes de lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores, ou de qualquer outro ilícito.

Power e Taylor (2011) chamam a atenção para o emaranhado de relações entre os atores do sistema de *accountability* brasileiro, a indicar a interdependência das instituições, dos processos de responsabilização e das sanções:

Figura 2 – Sistema de instituições de *accountability* no Brasil



Fonte: POWER; TAYLOR, 2011, p. 15.

²⁴ Em 12/05/2016 foi editada a Medida Provisória (MP) nº 726, que extinguiu a CGU e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. A referida MP foi convertida na Lei Federal nº 13.341, de 19/09/2016, com a alteração do nome do novo órgão para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, mantida a sigla CGU.

No Brasil, o combate à corrupção é apontado como um motivador relevante do desenvolvimento das instituições de *accountability*, sendo, talvez, uma das dimensões de controle em que se verificou maior incremento da capacidade do Estado desde a redemocratização. Dentre os exemplos desse aprimoramento, citam-se a criação e o redirecionamento da atuação de órgãos de controle, notadamente o TCU, a CGU e a PF, assim como a realização de operações conjuntas entre a CGU, a Polícia Federal e o Ministério Público, a indicar novas interações e possíveis novas formas de combate à corrupção (AVRITZER, 2016).

Hage (2010) elenca alguns fatores que contribuíram de modo decisivo para o incremento da atuação do Estado brasileiro no combate à corrupção, sobretudo na esfera federal. O primeiro dos fatores apontados refere-se ao fortalecimento, a partir do governo Lula, em 2003, dos órgãos de controle e investigação, tais como a CGU, a Polícia Federal, o COAF e o Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça (DRC/MJ), traduzido no aumento do número de servidores, na recomposição salarial das categorias, no reequipamento dos órgãos e na criação de condições propícias à independência de atuação dessas entidades. Como segundo fator, tem-se o permanente intercâmbio entre o Poder Executivo federal, sobretudo por meio da CGU, e o Ministério Público, materializado na celebração de inúmeros convênios de parceria. Associado a isso, cita-se a mudança na forma de operação dos organismos de controle do Estado, que passaram a atuar de forma mais integrada e articulada.

O incremento da articulação entre os órgãos decorreu, em grande medida, dos contatos estabelecidos na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), consistente numa rede criada em 2003 e coordenada pelo Ministério da Justiça (MJ), que articula diversos órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente, na prevenção e no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Com o objetivo de “somar a expertise de diversos parceiros” e propor ações estratégicas e aprimoramentos à atuação anticorrupção do Estado brasileiro, a ENCCLA é formada, atualmente, por mais de 70 entidades, muitas das quais órgãos de controle interno, a exemplo da CGU e da CGE-MG (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017).

Outro fator associado ao desenvolvimento das instituições de *accountability* no país foi a criação de um Sistema de Correição da Administração Pública Federal, em 2005, com corregedorias geral e setoriais, para condução e acompanhamento dos processos administrativos disciplinares que visam à responsabilização de agentes públicos que cometem irregularidades. Hage (2010) observa, ainda, o aumento da atuação da imprensa e do jornalismo investigativo sobre a execução dos gastos públicos, auxiliado, em grande medida, pelo aumento da transparência das informações na Administração Pública federal, e explicado, em parte, pela distinção entre o campo de forças sociais e econômicas no Poder Executivo federal e o campo detentor da propriedade das empresas de comunicação.

Há que salientar, ainda, como elemento desse contexto, o aprimoramento do marco legal de controle e combate à corrupção no país, que, mais recentemente, incorporou a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamentou o direito constitucional de acesso à informação; a Lei Federal nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e a Lei Federal 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. Tais normas, decorrentes das convenções internacionais assinadas pelo Brasil, somaram-se a um conjunto de legislações editadas ao longo das décadas de 1990 e 2000, que dispuseram sobre sanções à improbidade administrativa, procedimentos de licitação e contratação pela Administração Pública, código de conduta ética dos agentes públicos federais, normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade fiscal, crimes de lavagem de dinheiro, instituição dos portais de transparência, dentre outros.

A inovação legislativa tem sido uma característica da dinâmica política brasileira frente aos constantes escândalos de corrupção. Filgueiras e Araújo (2014) traduzem esse fato como uma reação dos presidentes no sentido de conter os custos morais de práticas ilegais no interior de seus governos, no contexto de um presidencialismo em que o Poder Executivo tem muitas prerrogativas. Levantamento realizado por esses autores demonstrou que o arcabouço legislativo para o enfrentamento da corrupção no país, de 1988 a 2013, teve origem, em 83% dos casos, no Poder Executivo federal.

Para Avritzer (2016), o desenvolvimento das estruturas de prestação de contas e de punição do Estado brasileiro é, em geral, reconhecido e aprovado pela opinião pública, fato que aponta para a consolidação da legitimidade dessas instituições, notadamente no âmbito federal. Segundo esse autor (2016, p. 123):

Todos esses avanços no combate à corrupção são muito importantes e podem sinalizar aquilo que se espera, isto é, o aumento do custo de ser corrupto no Brasil, seja para os políticos, seja para os empresários que estão no elo oposto e complementar, sem o qual a corrupção não existe.

Contudo, a literatura aponta que, constituindo avanço no processo de desenvolvimento institucional do Estado brasileiro, a diversidade de mecanismos e formas de controle apresenta fragilidades quanto a sua operação coordenada e a sua efetividade sistêmica (ARANTES et al., 2010; ARANHA, FILGUEIRAS, 2016).

Abordado o arranjo mais amplo de controle da Administração Pública brasileira, passa-se ao exame do arranjo de controle interno, que possui papel específico na engrenagem geral de controles e interessa mais diretamente aos objetivos desta dissertação.

5.2 O arranjo institucional de controle interno governamental

O controle interno pode ser definido como o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus atos, com vistas a preservar a integridade patrimonial e a examinar a compatibilidade entre as ações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados (SPINELLI, 2012). Tal definição comporta uma acepção funcional e outra orgânica ou institucional, cuja diferenciação é essencial ao prosseguimento da análise aqui empreendida.

Quando tratado a partir de sua acepção funcional, o controle interno é adjetivado de administrativo ou primário e constitui atividade integrante da gestão, exercida pelo próprio gestor público visando à revisão e à garantia da adequação de seus atos (COELHO, 2016). Assim, o controle interno primário ou administrativo é realizado por todos aqueles que executam ou respondem pelas diversas atividades de uma organização, em especial os que ocupam funções de comando, materializando-se, por exemplo, em

regulamentos, rotinas, manuais, autorizações, segregação de funções, revisões, avaliações periódicas, dentre outros.

Tal acepção encontra-se na base da definição de controle interno feita pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, em inglês), da qual faz parte o TCU. Acolhendo a definição já esposada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*²⁵, a INTOSAI (2004) definiu o controle interno em organizações governamentais como um processo integrado e efetivado por todos, gerentes e funcionários, com o objetivo de detectar riscos e prover segurança razoável para a busca do cumprimento da missão organizacional, seguindo as diretrizes gerais de: i) executar as operações de forma organizada, ética, econômica, eficiente e efetiva; ii) atender às leis e às regulamentações; e iii) salvaguardar os recursos contra perdas, abusos e danos.

Já em sua acepção orgânica ou institucional, o controle interno abrange os órgãos que têm a missão de fiscalizar e avaliar os atos praticados pelos agentes públicos que operam a esfera de poder à qual esses órgãos de controle vinculam-se (COELHO, 2016). Nessa acepção, o controle interno constitui o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da Administração Pública, que busca avaliar a conformidade legal dos atos e prover o gestor público de instrumentos de monitoramento sobre a eficiência, a economicidade e a eficácia das ações, com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas (OLIVIERI, 2010). As referências ao controle interno nesta dissertação consideram a acepção orgânica do conceito.

Na medida em que executa ações de monitoramento da gestão e de responsabilização de agentes públicos, a estrutura administrativa de controle interno atua como um instrumento de *accountability* horizontal (SPINELLI, 2012), no sentido de constituir um arcabouço dotado de competência legal e especialização técnica para a prevenção, a correção e a sanção de atos de ilegalidade em âmbito administrativo.

Os primeiros passos do controle interno no Brasil foram registrados no período colonial, com a vinda da Corte portuguesa para o país, no início do século XIX, e o

²⁵ Organização privada, constituída em 1985, formada pelas principais associações de classes de profissionais ligados à área financeira nos Estados Unidos da América. O COSO declara, como sua finalidade, “fornecer liderança de pensamento através do desenvolvimento de quadros e orientações sobre gerenciamento de riscos corporativos, controle interno e dissuasão de fraude” (COSO, 2017).

estabelecimento das primeiras atividades de controle dos gastos públicos, marcadas pelo caráter patrimonialista e pela forte centralização de mando e de controle na figura do rei (BALBE, 2016). Apenas no século XX, com a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, o termo controle interno foi inserido na estrutura jurídica do Estado brasileiro, denominando o dever do Poder Executivo de exercer o controle prévio, concomitante e subsequente dos atos de execução orçamentária e financeira, de forma a verificar a legalidade dos atos de realização de receita e despesa, a fidelidade funcional dos agentes públicos e o cumprimento dos programas governamentais em termos financeiros e de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

Sem desconsiderar a utilidade de abordagens que procuram reconstituir a história do controle interno no Brasil desde períodos mais remotos, para os objetivos deste trabalho interessa entender sua estrutura e seus atores a partir da promulgação da CR/1988, assim como a sua dinâmica atual. Esse recorte justifica-se pela compreensão de que a CR/1988 pode ser tomada, em geral, como um divisor na trajetória das instituições públicas brasileiras, que passam, a partir daí, a operarem num quadro de institucionalização democrática, mesmo que potencialmente. Especificamente quanto ao controle interno, a Constituição também instituiu elementos para uma nova trajetória, cuja consolidação encontra-se em curso, mas se dá numa perspectiva significativamente distinta daquela anterior ao marco constitucional vigente.

O atual arranjo de controle interno do setor público deriva das disposições dos artigos 70 e 74 da CR/1988, abaixo reproduzidos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Leite (2010) identifica no novo texto constitucional uma inflexão no papel dos órgãos de controle interno, uma vez que, para a execução das atribuições constitucionais, seria necessário priorizar o caráter avaliativo da gestão e das políticas públicas, em detrimento do papel de auxílio ao controle externo, assim como agregar, à verificação da legalidade, a análise da legitimidade e da economicidade das ações governamentais. Ademais, a CR/1988 expandiu a exigência de sistemas de controle interno para os Poderes Legislativo e Judiciário, além do Executivo, cuja obrigação já constava da Constituição de 1967.

Resultante de intensas disputas políticas no país, a CR/1988 redefiniu o quadro de instituições do Estado, ajustando-as, normativamente, à nova conjuntura democrática. No que tange ao controle interno, o dilema institucional enfrentado no processo constituinte referiu-se à decisão quanto à sua concepção e ao seu enfoque: se voltado para as demandas da própria Administração Pública, posição defendida por agentes da Secretária do Tesouro Nacional (STN), ou se vocacionado a auxiliar o controle externo mediante fiscalização prévia da despesa e alerta aos Tribunais de Contas em caso de desvios, posição defendida por membros do Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo Garcia (2011), o desenho constitucional prevalecente resultou da conciliação das duas perspectivas, com o sistema de controle interno definido no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, permanecendo, portanto, como auxílio ao controle externo, mas incorporando um enfoque programático como defendido pela STN. Ademais, a ordem de posicionamento dos incisos do artigo 74 da CR/1988 indicou, simbolicamente, a perspectiva acessória da função de apoio ao controle externo, localizada no último inciso do referido artigo.

A década de 1990 marca, no Brasil e em outros países da América Latina, a ocorrência de reformas do Estado e de suas relações com o mercado, no sentido da redução dos gastos do governo e do aparelho estatal, além da inserção de diretrizes de transparência das ações estatais e de responsabilização dos governantes e demais agentes públicos. Esse

momento é acompanhado pela inserção da dimensão de controle da execução das metas orçamentárias e financeiras governamentais, sendo definidor da diferenciação entre o controle interno e a gestão pública na esfera federal, assim como da emergência do controle interno como um espaço institucional específico (GARCIA, 2011). Vislumbra-se, ademais, que o sistema de controle interno previsto na CR/1988 tem avançado no sentido da conformação de um campo organizacional, considerados a instituição de novos órgãos de controle interno governamental, sobretudo nas esferas subnacionais, o incremento da interação entre órgãos por meio de entidades associativas, estratégias de cooperação, dentre outras formas, bem como o desenvolvimento de identidades profissional e institucional compartilhadas.

Tradicionalmente estruturado a partir das funções de auditoria e de correição administrativa ou corregedoria, o sistema de controle interno tem incorporado, nas últimas duas décadas, a centralidade das funções de promoção da transparência governamental e de prevenção e combate à corrupção. Isso se deu a partir do aprimoramento do marco normativo de controle acima retratado, num contexto de fortalecimento da concepção democrática da gestão pública e da dimensão de responsabilização governamental. O campo do controle interno governamental vivencia, assim, um processo de incremento do seu escopo de atuação, o qual transborda as atribuições expressas no texto constitucional, mediante a aglutinação de funcionalidades correlatas, especialmente associadas à transparência pública, ao controle social e ao enfrentamento de práticas corruptas (CRUZ et al., 2014).

Segundo Fonseca et al. (2002), em termos administrativos, os três níveis de governo da Federação brasileira organizam-se de forma concêntrica, com tendência de replicação dos arranjos e práticas adotados no âmbito da União pelas esferas estaduais e municipais, ajustados às escalas e às demais particularidades de cada região. Essa tendência afeta também os órgãos de controle interno e revela uma dinâmica isomórfica no seu desenvolvimento, cuja atuação tem se intensificado nos diferentes níveis da Federação, mediante o modelo institucional de controladoria. Levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI (2014), entidade que congrega os órgãos de controle interno dos entes federados, indicou que grande parte dos órgãos de controle interno do país foi criada após 2001²⁶, conforme figura 3.

²⁶ Embora o levantamento do CONACI não contenha tal referência, registra-se que 2001 foi o ano de instituição da Corregedoria-Geral da União, órgão que, tendo incorporado a estrutura da Secretaria Federal de Controle

Figura 3 – Distribuição dos órgãos de controle interno por período de criação



Fonte: CONACI, 2014, p. 22

A criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003²⁷, representou uma inovação no arranjo institucional de controle interno no país, notadamente pelo status ministerial atribuído ao órgão e pela reunião, numa mesma estrutura organizacional, de diversas atribuições relativas ao controle interno governamental, a saber, auditoria, correição, ouvidoria e prevenção à corrupção, estruturadas para atuarem de forma integrada. Para Santos e Braga (2016), essa integração associa-se ao potencial de produção de ações coordenadas entre essas quatro atividades finalísticas ou macrofunções, ressignificadas como interdependentes, com vista a agregar finalidades e perspectivas sobre a atividade de controle interno na Administração Pública.

Interno em 2002, é tido como o embrião do que se tornaria a CGU (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014).

²⁷ Antes da Lei Federal nº 10.683/2003, que criou a CGU, as atividades de controle interno e de ouvidoria eram desempenhadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU), respectivamente. Essas duas unidades, antes vinculadas ao Ministério da Fazenda (SFC) e ao Ministério da Justiça (OGU), passaram a ser vinculadas a então Corregedoria-Geral da União em 28 de março de 2002, com a publicação do Decreto Federal nº 4.177 (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

As múltiplas possibilidades de relações e convergências entre as funções do arranjo desenhado como controladoria foram sistematizada pelos referidos autores no quadro 4:

Quadro 4 – Interações entre as quatro funções básicas da Controladoria no Setor Público

Função destino				
Função origem	Ouvidoria	Auditoria	Correição	Prevenção
Ouvidoria		Recebe insumos da população para balizar ações de controle	Recebe insumos da população para balizar ações correccionais	Retroalimenta a transparência com as impressões da interação com a população
Auditoria	Retorna à população demandante o resultado da ação de controle		Alimenta-se de indícios de falhas disciplinares dos agentes públicos	Retroalimenta a transparência com os resultados das ações de controle
Correição	Retorna à população demandante o resultado da apuração correccional	Empodera-se pela responsabilização dos agentes apontados pela auditoria		Retroalimenta a transparência com os resultados das ações correccionais
Prevenção	Promove a transparência, o que melhora e instrumentaliza a interação com a população	Empodera-se pela publicidade das ações de controle	Empodera-se pela publicidade das ações correccionais	

Fonte: SANTOS; BRAGA, 2016, p. 382.

Percebido como um órgão de múltipla atuação, a literatura aponta a ocorrência de um processo de alterações incrementais na CGU, cuja institucionalização, sob o modelo de controladoria, centralizou o controle interno da Administração Pública Federal e materializou uma atuação que vai além de um órgão de controle interno, abarcando funções como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência e, como aspecto mais inovador, a mobilização da sociedade civil (LOUREIRO et al., 2012). Dessa forma, o arranjo controladoria tem representado uma resposta institucional às novas demandas dos órgãos de controle interno, tendencialmente mais habilitado a equilibrar a interação com a sociedade e com o gestor público, tendo sido acolhido, inclusive, na Proposta

de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2009, que acrescenta inciso ao artigo 37 da CR/1988, dispondo sobre as atividades do sistema de controle interno.

Weck et al. (2012) identificaram pelo menos 16 estados da Federação com uma Controladoria-Geral, emulando o modelo federal da CGU, o que demonstra a predominância dessa estrutura nas esferas estaduais. Em relação às capitais brasileiras, dados obtidos por Silva (2015, p. 22) indicaram que, em 2015, 21 capitais (81%) adotavam a denominação de “controladoria” para o seu órgão central de controle interno, caracterização que passou a ser mais frequente a partir de 2003, ano de criação da CGU.

Apesar dos indícios de mimetismo contidos no processo de institucionalização recente dos órgãos de controle interno no país, cumpre ressaltar que os dados não permitem afirmar a existência de um conceito ou prática padronizada de controladoria no setor público brasileiro. Ao contrário, as pesquisas realizadas por Cruz et al. (2014), Silva (2015) e CONACI (2014), por exemplo, mostram que persistem muitas heterogeneidades e diferentes padrões institucionais entre as controladorias dos entes subnacionais.

Em relação a metodologias e processos de trabalho, a implementação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, pela CGU, é identificada como marco da forma de atuação do controle interno governamental. Para Reis (2017), em âmbito federal, houve o crescimento da adoção da fiscalização como técnica de trabalho, em detrimento do controle formal voltado à avaliação da conformidade e da legalidade dos atos da administração. Segundo Olivieri (2010, p. 173), houve uma mudança de foco “do aperfeiçoamento da gestão dos ministérios para o combate à corrupção, através de operações especiais”, que implicou, dentre outros aspectos, a alteração do escopo da CGU, no sentido do fortalecimento das ações anticorrupção, e colocou em relevo a necessidade de maior integração intrainstitucional – entre as atividades de fiscalização e de correição – e interinstitucional – entre a instituição de controle interno e órgãos como o Ministério Público e a Polícia Federal.

A participação em operações especiais e a articulação com os demais órgãos de defesa do Estado são apontadas como ganhos qualitativos do trabalho da CGU no enfrentamento da corrupção, tendo em vista que dotam o órgão de controle interno de “dentes” na sua atuação (OLIVIERI, 2010, p. 180). Outro aspecto decorrente desse

movimento da CGU refere-se à tematização, no debate público brasileiro, da efetividade das ações governamentais, da transparência e do controle social, o que contribuiu para que o controle interno passasse “a ter representação mais efetiva no imaginário do cidadão” (SANTOS; BRAGA, 2016, p. 381).

Power e Taylor (2011) identificam quatro dimensões centrais que influem no arranjo das instituições de *accountability*, com impactos sobre a interdependência, que se mostram relevantes à análise dos órgãos de controle interno. A primeira delas, o escopo, refere-se às atribuições conferidas a uma instituição e o efeito que elas produzem no alcance da finalidade desta. A segunda dimensão, a autonomia, refere-se à capacidade de uma instituição de escolher quais casos abordar e priorizar, bem como a sua capacidade de agir sem preocupação indevida com as reações de outras instituições. Em terceiro, tem-se a dimensão de proximidade, que evidencia as instituições com as quais outras interagem frequentemente. Por fim, a dimensão de ativação, que se refere à atuação proativa ou reativa de uma instituição frente às outras. Para os autores, apesar de deterem proatividade na escolha dos seus trabalhos, as instituições de auditoria do Poder Executivo brasileiro possuem escopo de ação restrito e limitada autonomia institucional, o que implica grande necessidade de outras instituições para o prosseguimento das suas investigações.

Aranha (2011) também aponta limitações dos órgãos de controle interno decorrente das sanções legalmente previstas e da função parcial de aplicação (*enforcement*) da lei. Ao analisar a atuação da CGU, a autora registra que “ela conduz, por denúncia ou iniciativa própria, investigações que podem levar a imposição de penalidades ou sanções, mas não é responsável pela aplicação destas” (ARANHA, 2011, p. 85).

Reconhecendo-se a validade geral do diagnóstico de limitada capacidade de *enforcement* do controle interno, decorrente do próprio desenho institucional das entidades, há que se fazer duas considerações. Primeiramente, registra-se que os órgãos de controle interno detêm, via de regra, competência para aplicar sanções disciplinares aos agentes públicos, as quais incluem punições expulsivas dos quadros do setor público, a saber, demissão, destituição de cargo comissionado e cassação de aposentadoria. Em segundo lugar, entende-se que as competências advindas da Lei Anticorrupção podem significar alteração na dimensão de escopo dos órgãos de controle interno, ao expandirem o foco do controle para além do

serviço público, e na dependência de outras instituições para efetivação da responsabilização de pessoas jurídicas, as quais passam a ser sancionadas administrativamente. É certo que se mantém a interdependência do sistema de instituições de *accountability*, inclusive quanto a aspectos de aplicação da própria Lei Anticorrupção²⁸. Contudo, se reconhece, a partir da nova competência, a possibilidade de os órgãos de controle interno operarem um ciclo completo de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, abrangendo, por exemplo, a realização de uma auditoria, a detecção de um ato lesivo cometido por pessoa jurídica, a apuração desse ato mediante processo administrativo de responsabilização e a aplicação de uma ou mais sanções administrativas.

Em dinâmica similar àquela que resultou na ENCCLA, os órgãos de controle interno também têm se articulado entre si, sobretudo a partir da criação do CONACI, em 2007. Como acúmulo da experiência do Fórum Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados e do Distrito Federal, realizado em 2004, o CONACI foi constituído com as seguintes finalidades: i) participação na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de gestão pública, inclusive com a elaboração do projeto de lei nacional dos órgãos de controle interno; ii) coordenação e articulação das ações de interesse comum dos órgãos estaduais de controle interno; iii) promoção de intercâmbio de informações, de experiências nacionais e internacionais sobre gestão pública e de cooperação técnica entre seus membros; e iv) desenvolvimento de programas e projetos de interesse comum dos membros (CONACI, 2014).

Inicialmente composto por órgãos de controle interno dos estados e do Distrito Federal, dentre os quais a CGE-MG, o CONACI agregou, a partir de 2010, órgãos de controle interno dos municípios brasileiros e, em 2013, a CGU, resultando em uma formatação que abrangia, em 2016, os órgãos centrais de controle interno de todos os estados, do Distrito Federal, da União e de 19 capitais²⁹ (CONACI, 2016). Nesse sentido, formado por representantes de todas as esferas da Federação, em adesão crescente, o CONACI tem contribuído para a conformação mais nítida de um campo organizacional do controle interno brasileiro.

²⁸ A exemplo das medidas previstas no artigo 19 da Lei Anticorrupção, que demandam o ajuizamento de ação perante o Poder Judiciário.

²⁹ Rio Branco/AC, Maceió/AL, Fortaleza/CE, Vitória/ES, Belo Horizonte/MG, Belém/PA, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Natal/RN, Porto Velho/RO, Porto Alegre/RS, Aracaju/SE, São Paulo/SP, Manaus/AM, São Luís/MA, Teresina/PI, Salvador/BA, Florianópolis/SC, Macapá/AP.

A partir de um acordo de cooperação firmado com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime no Brasil (UNODC), o CONACI elaborou, em 2009, um diagnóstico geral sobre organização, funcionamento e perfil de recursos humanos dos órgãos de controle interno dos estados e do Distrito Federal, executado pela Fundação João Pinheiro (FJP), que expressou a não uniformidade conceitual e de procedimentos entre as entidades, além de diferenças significativas nos aspectos de posicionamento institucional, infraestrutura, recursos humanos, integração, planejamento estratégico e interação com a sociedade (CONACI, 2009). Diagnósticos realizados posteriormente, em 2014 e 2016, indicaram avanços nos processos de institucionalização dos órgãos de controle interno dos entes subnacionais, os quais, em sua maioria, constituem o primeiro escalão do governo e atuam nas macrofunções controladoria, auditoria, correição e ouvidoria (CONACI, 2014, 2016). Entretanto, persistem grandes disparidades e desafios, aos quais o CONACI tem respondido com a realização de encontros técnicos e de articulação, divulgação de boas práticas, elaboração de cartilhas, manuais e minutas de regulamentação de legislações federais, dentre outras iniciativas.

A Lei Anticorrupção e as ações necessárias à sua implementação entraram na pauta do CONACI nos últimos anos, com a realização de encontros e reuniões técnicas para discussão entre os órgãos de controle interno e especialistas do tema, além da elaboração, em 2015, de uma minuta de regulamentação da Lei Anticorrupção pelos estados e municípios, disponibilizada no sítio eletrônico do Conselho (CONACI, 2017a).

A atuação dos órgãos de controle interno estaduais também foi examinada pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (2012), em pesquisa sobre o Sistema de Integridade dos Estados Brasileiros. Tendo como base os relatórios de atividades dos órgãos de controle interno do ano de 2010, a pesquisa concluiu que houve aumento no número de órgãos estaduais de controle interno e de órgãos que têm página eletrônica na internet, mas que apenas metade dos órgãos disponibilizava relatórios de atividades ao público, a indicar que os estados brasileiros continuam com déficit na capacidade de manter registros públicos sobre as atividades de seus órgãos de controle e de construir sua memória administrativa de forma consistente. Dentre os órgãos que não disponibilizavam relatórios de suas atividades, encontrava-se o órgão de controle interno do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, foco deste trabalho, o qual, figurando entre os órgãos de controle interno

constituídos há mais tempo no país, tem sua trajetória marcada por recorrentes processos de mudanças no seu marco normativo e na sua configuração institucional, conforme apresentado a seguir.

5.3 O sistema de controle interno do Poder Executivo do estado de Minas Gerais e a CGE-MG

No âmbito do estado de Minas Gerais, o sistema de controle interno encontra previsão nos artigos 73, 74 e 81 da Constituição Estadual (MINAS GERAIS, 1989), os quais estabelecem, em síntese: i) a sujeição dos atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado a “controles internos exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida”, como materialização do direito a um “governo honesto, obediente à lei e eficiente”; e ii) a constituição de um sistema de controle interno de cada Poder e entidade com atribuições de avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos plurianuais e orçamentos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta, e da aplicação de recursos públicos por entidade de direito privado; zelar pela fidelidade funcional dos agentes públicos; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional; dentre outros.

A Constituição Estadual adotou desenho similar àquele da CR/1988, posicionando o sistema de controle interno no capítulo referente ao Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que conferiu um foco programático à avaliação de políticas, programas e ações governamentais a cargo desse sistema. No artigo 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Estadual, ficou estabelecido que os sistemas de controle interno a que se refere o artigo 73, § 1º, inciso I do texto constitucional seriam regulamentados por lei, no prazo de cento e oitenta dias da data da sua promulgação (MINAS GERAIS, 1989).

O sistema de controle interno estadual insere-se num arranjo mais geral de controle da Administração Pública estadual, formado também pelas instituições e atores que executam o controle externo e o controle judicial. Dentre os atores do controle externo, tem-se a Assembleia Legislativa (ALMG) e o Tribunal de Contas do Estado (TCMG). O controle

judicial, por sua vez, resulta da atuação da Polícia Civil (PC-MG), do Ministério Público Estadual (MPE) e do Poder Judiciário do estado de Minas Gerais. Dado o caráter federativo da organização do Estado brasileiro e da execução das políticas públicas, o arranjo de controle federal também tem incidência no estado, já que ele é executor de políticas e iniciativas financiadas com recursos da União. Ressalta-se, contudo, que o aprofundamento das interações entre esses atores não compõe o escopo desta dissertação, que se centra na análise da responsabilização de pessoas jurídicas pela CGE-MG, órgão central do controle interno estadual.

Antes de passar à análise da trajetória institucional e da atual configuração da CGE-MG, cumpre abordar o arcabouço legal que baliza a atuação do sistema de controle interno estadual e é formado, sobretudo, por regulamentações de normas gerais instituídas pela União, que dispõem sobre licitações e contratos administrativos, gestão orçamentária e financeira, aplicação de sanções a fornecedores, acesso à informação, dentre outras. Nos últimos anos, esse arcabouço foi complementado com legislações mais diretamente voltadas ao enfrentamento da corrupção e à promoção da integridade, das quais se destacam: i) o Decreto Estadual nº 46.644, de 06 de novembro de 2014, que dispõe sobre o Código de Conduta Ética do Agente Público e da Alta Administração Estadual; ii) o Decreto Estadual nº 46.881, de 04 de novembro de 2015, que instituiu a sindicância patrimonial no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual – procedimento administrativo de caráter sigiloso, investigatório e não punitivo, destinado a apurar indícios de enriquecimento ilícito de agente público; iii) o Decreto Estadual nº 46.933, de 20 de janeiro de 2016, que dispõe sobre a declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado dos agentes públicos, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual; iv) o Decreto Estadual nº 46.782, de 23 de junho de 2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção e será abordado no próximo capítulo; e v) o Decreto Estadual nº 47.185, de 12 de maio de 2017, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), consistente no conjunto de ações desenvolvidas com o intuito de promover a cultura da ética, integridade, transparência e necessidade de prestação de contas, com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos. Todas essas inovações legais têm como referências diretrizes de integridade e envolvem a atuação da CGE-MG, como órgão central

de controle interno, em funções de prevenção, coordenação, monitoramento, investigação ou punição administrativa.

A origem da CGE-MG remete ao Decreto nº 11.947, de 30 de junho de 1969, que instituiu a Auditoria de Operações, encarregada do assessoramento direto e imediato ao governador do estado e da coordenação dos serviços executados pelas unidades do controle interno, relativos à fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial da Administração estadual (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO, 2013). Desde então, o órgão tem passado por processos de reestruturação, envolvendo suas atribuições e os arranjos administrativos e operacionais para conferir-lhes efetividade.

Embora figure dentre os órgãos estaduais de controle interno criados há mais tempo no país, é escassa a produção bibliográfica acerca da trajetória institucional da CGE-MG, tendo-se identificado algumas monografias de especialização e dissertações de mestrado produzidas no âmbito da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP), a exemplo de Moreira (2003), Nascimento (2003), Leão (2005) e Siqueira (2006), bem como um artigo apresentado por Mariz e Amorim (2016) no IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Interpreta-se essa escassez como resultado do limitado interesse acadêmico quanto à temática do controle interno governamental no Brasil (BLIACHERIENE, 2016; SILVA, 2015; PELEIAS et al., 2013), a qual apenas recentemente tem ganhado maior atenção dos teóricos e pesquisadores, sobretudo, em relação à esfera federal. Nesse contexto, o resgate da trajetória institucional da CGE-MG aqui empreendido fundamenta-se, essencialmente, no histórico das legislações que influíram na organização e na atuação do órgão de controle interno estadual e nas suas poucas publicações oficiais, mapeadas a partir de consulta aos sítios eletrônicos da própria CGE-MG, da ALMG e da Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais³⁰.

Dois anos após a sua criação, em 1969, a Auditoria de Operações foi integrada à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), com a denominação de Auditoria Geral do Estado (MINAS GERAIS, 1971). Essa vinculação da estrutura de auditoria ao órgão fazendário é uma marca do processo de institucionalização do controle

³⁰ A Secretaria de Estado da Casa Civil e de Relações Internacionais disponibiliza, em seu sítio eletrônico, ferramenta de consulta aos textos dos atos normativos do Governo de Minas Gerais, disponível no endereço eletrônico: < <http://www.casacivil.mg.gov.br/Sistemas/Legislacao.aspx>>, acessado em 10 de set. de 2017.

interno brasileiro, tendo perdurado, no estado de Minas Gerais, até a década de 2000, convivendo, em alguns períodos, com estruturas paralelas autônomas.

No quadro 5 estão sistematizadas as principais alterações legislativas referentes ao controle interno estadual no período de 1971 a 1989, ano em que foi promulgada a atual Constituição Estadual:

Quadro 5 – Legislação estadual sobre controle interno – 1971/1989

Ano	Dispositivo legal	Medida institucional
1971	Decreto nº 13.607	Alterou a denominação da Auditoria de Operações para Auditoria Geral do Estado, vinculando-a à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).
1985	Lei Delegada nº 6	Redefiniu a estrutura orgânica da Administração Estadual, com o objetivo de “modernização institucional do Estado”, mediante “esforços de reforma administrativa e desburocratização”. Por meio dessa lei, a estrutura pertencente à SEF, chamada Auditoria Geral, passou a chamar-se Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle (SAIC), criada uma nova estrutura, vinculada diretamente ao governador, à qual foi atribuída a denominação de Auditoria Geral do Estado, com finalidade de exercer a auditoria de gestão.
1987	Lei Estadual nº 9.520	Reestruturação da SEF, que passou a compor o Sistema Estadual de Finanças. Dentre as atribuições da Pasta previstas nessa lei, encontrava-se a de realizar “a contabilidade, a administração financeira, a auditoria, a inspeção e o controle das finanças públicas do Estado” organizadas, cada uma, sob a forma de subsistemas, compostos por unidades administrativas centrais e por unidades setoriais nos órgãos e entidades da administração direta, ou seccionais, no caso da administração indireta. Nesse arranjo, às unidades administrativas centrais incumbiam a orientação normativa, a supervisão técnica e a fiscalização das operações do subsistema, executadas pelas unidades setoriais e seccionais dos órgãos e entidades estaduais.
1988	Decreto nº 28.168	Regulamentou a Lei Estadual nº 9.520/1987, estabelecendo a subordinação administrativa e direta das unidades setoriais e seccionais dos subsistemas aos dirigentes dos respectivos órgãos ou entidades, além da subordinação técnica às unidades centrais da SEF. Em relação ao Subsistema de Auditoria, a unidade administrativa central era a Superintendência Central de Auditoria (SCA) ³¹ , à qual foi previsto o seguinte objetivo operacional: exercer

³¹ Moreira (2003, p. 69) destaca que, na estrutura organizacional do Poder Executivo estadual mineiro, uma superintendência central consistia em uma unidade que, a despeito de se encontrar inserida em determinado órgão, tem suas atribuições e competências voltadas a todo o conjunto de órgãos e entidades da administração pública. Diferencia-se, portanto, de uma superintendência convencional (que não se intitula “central”), a qual

Ano	Dispositivo legal	Medida institucional
		atividades de auditoria nos órgãos e entidades da Administração estadual e em fundos especiais instituídos de cujos recursos participa o Estado, bem como em qualquer entidade em que o Estado tenha participação acionária direta e indiretamente a fim de verificar o cumprimento das normas e diretrizes relativas à eficácia do controle interno e ao resguardo do patrimônio público.

Fonte: Legislação estadual consultada por meio do sítio eletrônico da ALMG. Elaboração própria.

Como característica relevante desse período tem-se a coexistência, a partir de 1985, de duas estruturas de controle interno governamental na Administração Pública estadual, uma integrante da estrutura administrativa da SEF e outra vinculada diretamente ao governador. É de se ressaltar que a legislação estadual estabeleceu a finalidade da recém-criada Auditoria Geral do Estado de “exercer a auditoria de gestão” da ação governamental, porém não definiu em que consistia essa modalidade de auditoria³². O histórico legal-institucional e a indicação da Lei Delegada nº 6/1985, no sentido de que a SAIC forneceria subsídios para a atuação da Auditoria Geral, indicam que o capital técnico e operacional existente era detido pela estrutura pertencente à SEF. Tais aspectos são tomados como indicativos da pouca clareza institucional sobre as atribuições do novo órgão e da existência de possíveis sobreposições entre as atividades executadas pela SAIC e pela Auditoria Geral.

Observa-se que o Decreto Estadual nº 28.168/1988 já utilizava a expressão “sistema de controle interno”, cuja avaliação era anunciada como relevante para criar condições de assecuração da eficácia ao controle externo. Contudo, o rol de atribuições da SCA indicava a compreensão do “controle interno” restrito às atividades de auditoria e inspeção, não havendo menção a atividades de correção administrativa ou corregedoria.

Conforme visto, a Constituição Estadual de 1989 consolidou no arcabouço normativo do estado a organização do controle interno governamental sob a forma de sistema, em consonância com a CR/1988. Em que pese a previsão do artigo 12 do ADCT, no sentido

tem o raio de suas ações restrito ao órgão ou entidade a que pertence, como no caso das superintendências administrativas, comuns nas estruturas de várias organizações públicas.

³² Documento produzido pela CGE-MG, em 2012, define a auditoria de gestão como o tipo de auditoria que objetiva acompanhar, examinar e avaliar a execução de programas e projetos específicos, atuando nas áreas inter-relacionadas da organização, a fim de avaliar a eficácia de seus resultados em relação aos recursos materiais, humanos e tecnológicos disponíveis, mediante a análise da realização físico-financeira em face dos objetivos e metas estabelecidos e, ainda, a análise dos demonstrativos e dos relatórios de acompanhamento produzidos com vistas à avaliação dos resultados alcançados e à eficiência gerencial (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO, 2012).

da regulamentação dos sistemas de controle interno no estado de Minas Gerais no prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição Estadual, não se processaram alterações legais relevantes quanto à matéria até 1998, ocasião em que o Sistema Estadual de Finanças passou por nova reformulação. Em relação ao controle interno, a principal alteração foi a adoção do termo auditoria operacional³³ para designar as atividades de auditoria e inspeção no âmbito estadual. Nesse sentido, o então Subsistema Estadual de Auditoria passou a denominar-se Subsistema de Auditoria Operacional, cuja unidade administrativa central passou a chamar-se Superintendência Central de Auditoria Operacional (SCAO/SEF), mantida, em termos gerais, a sua estrutura orgânica (MINAS GERAIS, 1998a).

O ano de 1998 também marca a criação da carreira de auditoria e controle interno, mediante a Lei Estadual nº 13.085, de 21 de dezembro, constituída de classes de cargos de provimento efetivo de Especialista em Controle Interno, com atribuições relacionadas a atividades de auditoria operacional e de gestão da ação governamental (MINAS GERAIS, 1998b). Entretanto, conforme afirma Siqueira (2006), não foi realizado concurso público para provimento de tais cargos, permanecendo a situação de ausência de um corpo funcional estatutário e próprio ao controle interno até 2004.

O Subsistema de Auditoria Operacional foi regulamentado em 2000, tendo por finalidade exercer as atividades de auditoria operacional e de gestão da ação governamental, a fim de verificar a adequação dos sistemas de controle, a qualidade do desempenho das áreas em relação à finalidade, aos objetivos e às competências, metas e políticas públicas, em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficácia, efetividade e economicidade (MINAS GERAIS, 2000b). Sua composição permaneceu formada pela SCAO/SEF, como unidade administrativa central, e pelas unidades setoriais e seccionais, agora denominadas de Auditoria ou Controle Interno. Mantida, nessa ocasião, a dualidade de estruturas de controle interno no âmbito do Poder Executivo estadual, a exigir atuações coordenadas entre a SCAO/SEF e a Auditoria Geral, a

³³ A Lei Estadual nº 12.984/1998 e a respectiva regulamentação não trouxeram definição de auditoria operacional. Documento elaborado pela CGE, em 2012, a define como a atividade que visa avaliar os procedimentos e mecanismos de controle adotados por uma organização, certificando a sua regularidade, por meio de exames de documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos e a verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativo e contábil. Também chamada de auditoria de conformidade, a auditoria operacional auxilia a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar procedimentos, melhorar controles e aumentar a responsabilidade gerencial (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO, 2012).

exemplo da elaboração de “normas de integração e harmonização” e do “planejamento anual” do Subsistema de Auditoria Operacional, além do apoio para implantação de unidades de auditoria nos órgãos e entidades que ainda não dispusessem dessas estruturas, atividades dispostas nos artigos 11, 12 e 13 do Decreto Estadual nº 40.980/2000.

No mesmo ano, foi editada legislação sobre a organização da Auditoria Geral do Estado, criada, como visto, pela Lei Delegada nº 6/1985. Como finalidade desse órgão, estabeleceu-se o exercício de atividades de auditoria nos órgãos e entidades da administração pública do Poder Executivo, em fundos especiais instituídos por lei estadual de cujos recursos participe o estado, bem como em entidade em que o estado tenha participação acionária direta ou indireta (MINAS GERAIS, 2000a). Dentre as atribuições previstas para o órgão, salientam-se as de “participar da formulação do programa de governo e das decisões a ele relativas”, “verificar o cumprimento de normas e diretrizes do programa de governo e de sua eficácia”, “verificar o cumprimento da missão institucional dos órgãos e entidades da administração pública”, “acompanhar a repercussão pública e política das ações do Governo”, “coordenar o planejamento estratégico do Subsistema Estadual de Auditoria Operacional”, “examinar relatórios, pareceres e informações expedidas pelo Subsistema Estadual de Auditoria Operacional e requisitar à SCAO/SEF a realização de trabalhos de auditoria especial em órgãos e entidades da administração pública”, articular-se com órgãos e entidades da administração pública, com a SCAO/SEF, com o MP e o TCEMG.

Do confronto entre as atribuições legais previstas para a SCAO/SEF e para a Auditoria-Geral, visualiza-se que as atribuições da primeira referiam-se mais diretamente à execução das auditorias ordinárias nos órgãos e entidades estaduais, ao passo que as atribuições da segunda apontavam para uma natureza mais estratégica e política da sua atuação, voltada à avaliação do programa de governo, ao acompanhamento da repercussão pública das ações governamentais, à solicitação de auditorias específicas à SCAO/SEF, à articulação institucional e à supervisão geral das ações do Subsistema de Auditoria Operacional. O subsídio a ser prestado pela SCAO/SEF à atuação da Auditoria-Geral foi detalhado em 2000, decorridos quinze anos da sua previsão na Lei Delegada nº 6/1985, compreendendo o repasse dos relatórios de auditoria elaborados pela unidade central e pelas unidades setoriais e seccionais do Subsistema Estadual de Auditoria Operacional, com a

finalidade de contribuir com o governador do estado para a execução das auditorias de gestão (MINAS GERAIS, 2000a).

Ao contrário de esclarecer, tal detalhamento reforçou a confusão existente entre as atribuições da SCAO/SEF e da Auditoria-Geral, uma vez que as atribuições da primeira, previstas no Decreto Estadual nº 40.980/2000 contemplavam, dentre outras, as atividades de auditoria operacional e de gestão da ação governamental, sendo-lhe exigido, por força da Lei Estadual nº 13.465/2000, o repasse de subsídios, à Auditoria-Geral, para a execução das auditorias de gestão, as quais, repisa-se, eram de atribuição da própria SCAO/SEF. Portanto, a partir do texto das duas normas, extrai-se que tanto a SCAO/SEF, quanto a Auditoria-Geral detinham competência para realizar auditorias de gestão, cuja definição permaneceu ausente do texto legal. Entrevistas com servidores públicos realizadas por Siqueira (2006), com o objetivo de compreender como eram executadas as atividades de auditoria na Administração Pública estadual anteriormente a 2003, indicaram que, na prática, a unidade administrativa pertencente à SEF era a responsável pelas atividades de auditoria de gestão e operacional e pelo fornecimento de informações à Auditoria Geral, a qual detinha um caráter mais representativo. Considerando que a Auditoria Geral “não possuía corpo funcional”, ela “funcionava como ponte, fazendo uso dos relatórios elaborados pelos técnicos da auditoria operacional da SEF e atuando junto ao Governador” (SIQUEIRA, 2006, p. 89-90). A ausência de corpo técnico da Auditoria Geral e a “feição política” desse órgão também foram constatadas por Moreira (2003, p. 71).

Assim, o repertório legal analisado aponta para a existência de possíveis superposições nos espaços de atuação das estruturas de auditoria pertencentes à SEF e da estrutura da Auditoria Geral, cujo aprofundamento não está contido no escopo do presente trabalho, embora o registro seja relevante para a tematização de ambiguidades e fragilidades presentes na trajetória institucional do controle interno estadual.

A vinculação do controle interno da Administração Pública estadual à SEF, iniciada em 1971, permaneceu até 2003, quando a Lei Delegada nº 92, de 19 de janeiro desse ano, alterou profundamente o arranjo de controle interno vigente, instituindo o Sistema Estadual de Auditoria Interna, cuja finalidade abrangia, além da tradicional atividade de auditoria das despesas públicas, o exercício da atividade de correição administrativa dos

servidores dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo (MINAS GERAIS, 2003). O Sistema Estadual de Auditoria Interna abrangeu, como funções ou áreas de atividades fim, o já constituído Subsistema de Auditoria Operacional, a auditoria de gestão³⁴ e a correição administrativa, sob a coordenação da Auditoria-Geral do Estado, órgão autônomo e diretamente subordinado ao governador, à qual foi incorporada a Superintendência Central de Auditoria Operacional (SCAO), então pertencente à estrutura da SEF, e a Superintendência Central de Correição Administrativa (SCCA), oriunda da extinta Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO, 2015).

Nesse sentido, a Lei Delegada nº 92/2003 alterou o arranjo do controle interno estadual em três sentidos principais, a saber: i) realizou a integração das atividades de auditoria num único órgão, eliminando a dualidade então existente; ii) estabeleceu a autonomia desse órgão e sua subordinação direta ao governador; e iii) alterou a concepção de controle interno, que passou a abranger, além das atividades de auditoria, o exercício da correição administrativa, definida, até então, como a atuação estatal voltada a prevenir a ocorrência de ilícitos administrativos e aplicar o regime disciplinar dos agentes públicos.

Esse rearranjo foi seguido da criação da carreira de Auditor Interno, de “natureza sistêmica na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo”, conforme disposto na Lei Estadual nº 15.304, de 11 de agosto de 2004 (MINAS GERAIS, 2004). Nessa ocasião, os cargos de Especialista de Controle Interno criados pela Lei Estadual nº 13.085/1998 foram transformados em cargos de Auditor Interno, resultando em duzentos e dez cargos componentes do quadro de pessoal da então Auditoria-Geral do Estado. O primeiro concurso público para provimento de cargos de Auditor Interno foi realizado em 2006, com a oferta de cinquenta e cinco vagas³⁵, a evidenciar que o quadro funcional do controle interno do estado de Minas Gerais possui pouco tempo de existência.

Em 2007, o sistema de controle interno estadual passou a chamar-se Sistema Central de Auditoria Interna (MINAS GERAIS, 2007) e foi redefinida a estrutura básica da

³⁴ Nos termos definidos na Lei Delegada nº 92/2003, objetiva complementar, com alternativas políticas e estratégicas de gestão, os resultados técnicos disponibilizados pela auditoria operacional (art. 2º, II).

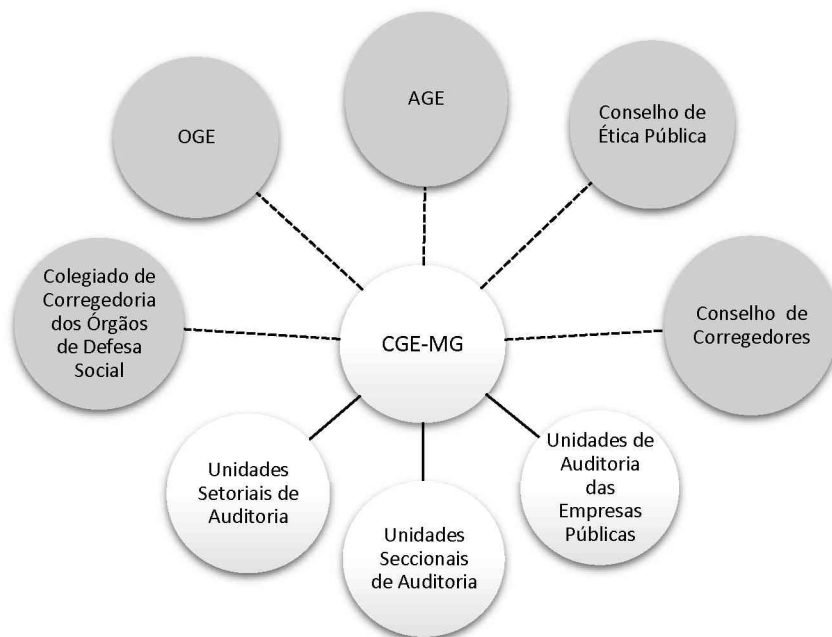
³⁵ Foram realizados concursos públicos também em 2008 e 2012, com o quadro de pessoal do órgão central de controle interno sendo composto, em outubro de 2017, por 137 (cento e trinta e sete) auditores internos, conforme dados fornecidos pela CGE-MG.

Auditoria-Geral do Estado (AUGE). Contudo, tais alterações não implicaram redesenho do sistema, que permaneceu coordenado pela AUGE, como órgão central, tendo por finalidade a execução das macrofunções auditoria e correição administrativa. Das nove competências definidas para a AUGE, quatro referiam-se expressamente à correição administrativa, a indicar a incorporação da macrofunção ao arranjo organizacional do órgão central de controle interno, ao menos sob a ótica formal. Ainda assim, é de se registrar que tanto a denominação do sistema, quanto a denominação do órgão, construídas em torno do termo “Auditoria”, invisibilizavam a macrofunção correição administrativa.

No ano de 2009, a regulamentação da AUGE foi alterada, com destaque para a inserção de atribuição específica de “prevenir e combater a corrupção no âmbito da Administração Pública Estadual” e da criação de uma “Diretoria Central de Auditorias Especiais e de Prevenção e Combate à Corrupção” (MINAS GERAIS, 2009). Mesmo que materializadas nas próprias ações de auditoria e correição administrativa, essas mudanças sinalizam a incorporação de concepções e discursos que estreitam a relação entre o controle interno e o enfrentamento da corrupção.

Em 2011, num contexto de nova reforma administrativa, a AUGE teve as funções ampliadas, passando a denominar-se Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), cabendo-lhe assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto a assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, prevenção e combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública estadual (MINAS GERAIS, 2011). Nessa ocasião, o Sistema de Auditoria Interna deu lugar ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, integrado pela CGE-MG, como órgão central, pela Ouvidoria-Geral do Estado (OGE), pela Advocacia-Geral do Estado (AGE), pelo Conselho de Ética Pública (CONSET), pelo Conselho de Corregedores dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo, pelo Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social, bem como por unidades de auditoria dos órgãos e entidades estaduais (MINAS GERAIS, 2011), conforme figura 4.

Figura 4 – Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual



Fonte: Lei Delegada nº 180/2011. Elaboração própria

Foi em 2011, portanto, que o Poder Executivo estadual optou pelo modelo controladoria para estruturação do órgão central de controle interno, com a reunião das macrofunções auditoria, correição e transparência³⁶. Além disso, o sistema de controle interno foi previsto de forma mais abrangente, congregando a CGE-MG e as unidades descentralizadas de auditoria, atores componentes dos sistemas anteriormente estabelecidos, mas também outros órgãos e instâncias estaduais que desempenham atividades de controle e defesa do Estado, a exemplo da OGE, da AGE e do Conselho de Ética Pública.

Em 2016, a Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho, revogou a Lei Delegada nº 180/2011, não abarcando a denominação “Sistema de Controle Interno”, embora, em seu artigo 9º, tenha mantido a previsão dos referidos órgãos e unidades como componentes do “Controle Interno do Poder Executivo”, assim como a caracterização da CGE-MG como “órgão central do Controle Interno” (MINAS GERAIS, 2016c). A nova lei também alterou a estrutura da CGE-MG, acrescentando às suas atribuições as funções de aperfeiçoamento de serviços e utilidades públicos e de acesso à informação no âmbito da administração pública estadual, além de prever competência referente à instauração e ao julgamento de processos

³⁶ Registra-se que, diferentemente da experiência federal, a macrofunção ouvidoria não foi incorporada à CGE-MG, mantendo-se a Ouvidoria-Geral do Estado como órgão autônomo.

administrativos de responsabilização de pessoa jurídica pela prática dos atos lesivos à Administração Pública estadual previstos na Lei Anticorrupção.

Assim, na Administração Pública estadual a função controle interno exercida por uma entidade central inicia-se em 1969 e passa por diversas modificações ao longo do tempo, datando a mais recente de 2016, que incorporou nova competência decorrente da Lei Anticorrupção e da respectiva regulamentação estadual. O sentido desse processo de desenvolvimento institucional, sistematizado no quadro 6, exprime a ampliação das funções pertinentes ao controle interno, a extinção de estruturas duplicadas e a constituição de um órgão específico de controle interno, modelado como controladoria e vinculado diretamente à chefia do Poder Executivo estadual.

Quadro 6 – Histórico institucional da CGE-MG

Período	Órgão/unidade central de controle interno	Posicionamento institucional	Funções desempenhadas
1969-1971	Auditoria de Operações	Vínculo direto com o governador	Auditoria
1971-1985	Auditoria Geral do Estado	Vínculo com a SEF	Auditoria
1985-1987	Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle (SAIC)	Vínculo com a SEF	Auditoria
	Auditoria Geral do Estado	Vínculo direto com o governador	Auditoria de gestão
1987-1998	Superintendência Central de Auditoria (SCA)	Vínculo com a SEF	Auditoria
	Auditoria Geral do Estado	Vínculo direto com o governador	Auditoria de gestão
1998-2003	Superintendência Central de Auditoria Operacional (SCAO)	Vínculo com a SEF	Auditoria operacional
	Auditoria Geral do Estado	Vínculo direto com o governador	Auditoria de gestão
2003-2011	Auditoria Geral do Estado	Vínculo direto com o governador	Auditoria e correição
2011-atual	Controladoria-Geral do Estado	Vínculo direto com o governador	Auditoria, correição, transparência, prevenção e combate à corrupção

Fonte: Legislação estadual consultada por meio do sítio eletrônico da ALMG. Elaboração própria.

Vê-se, assim, que o órgão central de controle interno do Poder Executivo estadual passou por diversas mudanças na última década, cenário indicativo de que o próprio órgão encontra-se em processo de institucionalização. Disso se extrai que a presente

dissertação analisa um processo de institucionalização específico, referente à atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, que é parte de um processo de institucionalização mais amplo, que é o da própria CGE-MG como órgão central de controle interno do estado.

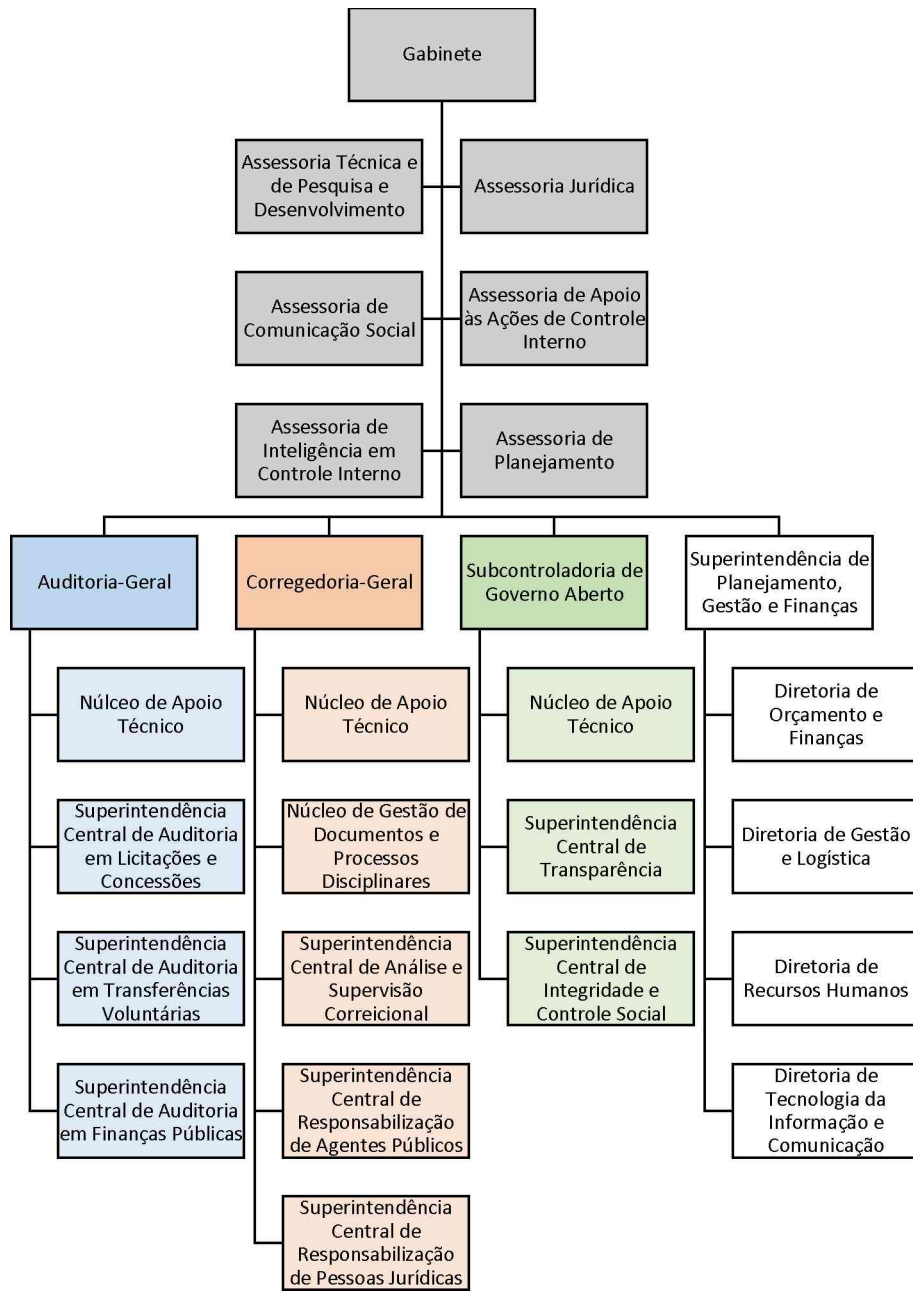
O Decreto Estadual nº 47.139, de 24 de janeiro de 2017, regulamentou a atual estrutura orgânica da CGE-MG, que abrange, em nível macro, além do Gabinete e das respectivas Assessorias, uma Auditoria-Geral, uma Corregedoria-Geral e uma Subcontroladoria de Governo Aberto, representativas das áreas finalísticas ou macrofunções do órgão, conforme figura 5, abaixo.

À Auditoria-Geral, por meio das suas unidades administrativas, compete a realização de atividades de auditoria e fiscalização no âmbito do Poder Executivo, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública e para prevenção e combate à corrupção, nos termos do artigo 16 do Decreto Estadual nº 47.139/2017.

Por sua vez, a Subcontroladoria de Governo Aberto detém a competência de promover, no âmbito do Poder Executivo, o incremento da transparência pública, o fomento à participação da sociedade civil e o fortalecimento da integridade no setor público e privado, segundo disposto no artigo 37 do citado Decreto.

A Corregedoria-Geral tem como competência coordenar e aplicar o regime disciplinar aos agentes públicos e coordenar as ações de responsabilização de pessoas jurídicas, no âmbito do Poder Executivo, nos termos do artigo 27 do Decreto Estadual nº 47.139/2017. A partir dessa dualidade, estrutura-se em Superintendências de Responsabilização de Agentes Públicos e de Responsabilização de Pessoas Jurídicas, além de uma Superintendência Central de Análise e Supervisão Correicional, voltada a coordenar, supervisionar e orientar ações correicionais dos órgãos e entidades estaduais, bem como um Núcleo de Gestão de Documentos e Processos Disciplinares e um Núcleo de Apoio Técnico.

Figura 5 – Organograma da CGE-MG – 2017



Fonte: MINAS GERAIS, 2017. Elaboração própria.

As alterações processadas na estrutura orgânica da CGE-MG são um dos elementos que demonstram mudanças institucionais incidentes no órgão, decorrentes da Lei Anticorrupção. Quanto ao sentido, as alterações exprimem a incorporação de uma nova dimensão à atividade de correição administrativa, consistente no processamento e sancionamento de entes coletivos privados, e um movimento de especialização quanto à atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, a partir da constituição de

unidades administrativas dedicadas especificamente à atividade. A partir desses elementos, entende-se que a nova competência de responsabilização de pessoas jurídicas reforçou o processo de ampliação funcional da CGE-MG e complexificou o arranjo organizacional do órgão de controle interno estadual e o conteúdo da macrofunção correição administrativa, que passa a alcançar, além da aplicação do regime disciplinar do servidor público estadual, as condutas de pessoas jurídicas em interação com a Administração Pública estadual.

6 A REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO PELO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O presente capítulo busca examinar a regulamentação da LAC realizada pela Administração Pública estadual, compreendida como marco inicial da institucionalização da nova atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela CGE-MG, assim como as ações de estruturação organizacional empreendidas pelo órgão para o cumprimento das competências estabelecidas. Para tanto, são examinados o desenho dessa regulamentação, os principais dispositivos do Decreto Estadual nº 46.782/2015 e a estrutura orgânica derivada do Decreto Estadual nº 47.139/2017.

Metodologicamente, recorreu-se à análise dos citados textos legais, com registro de disposições distintas daquelas apresentadas pela regulamentação federal, além da análise de entrevistas realizadas com os agentes da CGE-MG, cuja discussão dos dados estará presente também no capítulo seguinte.

6.1 Desenho da regulamentação e principais dispositivos

A Lei Anticorrupção é uma norma de abrangência nacional, sujeita a regulamentações pela União e pelos entes subnacionais, em função do princípio federativo que rege o Estado brasileiro e da necessidade de detalhar os procedimentos afetos à condução do PAR, em consonância com as particularidades dos entes da Federação. Para Spinelli (2015), ainda que se reconheça a auto aplicabilidade da LAC, a regulamentação potencializa a segurança jurídica e a eficácia na aplicação da legislação pelos entes, devendo abranger, dentre outros pontos, a definição da competência para instaurar e julgar o PAR, o papel do órgão de controle interno na supervisão dos procedimentos, o modo de realização da investigação preliminar ao PAR, o rito processual, os critérios de aceitabilidade dos mecanismos de *compliance* da pessoa jurídica, os procedimentos inerentes ao acordo de leniência e a destinação dos recursos obtidos em função das multas aplicadas.

A regulamentação é um desafio central da implementação do novo marco normativo, já que cabe a cada ente federativo estabelecer os procedimentos legais e aparelhar suas entidades e seus sistemas de controle interno para receber e concretizar a aplicação

da Lei Anticorrupção, num contexto de grande desigualdade das capacidades financeiras, técnicas e operacionais desses entes.

No âmbito da Administração Pública do estado de Minas Gerais, a matéria foi regulamentada por meio do Decreto Estadual nº 46.782, de 24 de junho de 2015, e tem, como entidade de referência, a Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), órgão central de controle interno do Poder Executivo estadual (MINAS GERAIS, 2015c). Essa regulamentação é interpretada como marco inicial da institucionalização da nova atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela CGE-MG, já que definidora dos atores e procedimentos básicos da atividade. Ademais, a regulamentação constitui aspecto de legitimação da atuação estatal e de *accountability*, uma vez que implica criação de procedimentos cujo cumprimento deve ser justificado e pode ser monitorado pelos poderes públicos e pela sociedade em geral.

As entrevistas evidenciaram que a regulamentação da LAC foi uma das prioridades da gestão da CGE-MG iniciada em 2015³⁷, no governo de Fernando Pimentel, do PT, com o objetivo de instrumentalizar a atuação do órgão na nova seara, tendo sido concluída ainda no primeiro semestre do citado ano.

Eu acho que o Decreto ele foi realizado de uma forma muito rápida. Mas não que isso tenha sido o problema, acho que tinha que ser feito, o Decreto tinha que ser escrito e publicado rápido, até para nos dar um respaldo [...] (Entrevistado 4, 2017).

Já estava com a implementação da legislação estadual, do Decreto, e queriam [direção da CGE-MG] já ter processos, para essa área acontecer mesmo [...] (Entrevistado 2, 2017).

A título de comparação, vale destacar que a regulamentação federal ocorreu também no ano de 2015, cerca de três meses antes da publicação do Decreto Estadual nº 46.782/2015.

Em relação às opções adotadas e ao modelo da regulamentação, foram utilizadas informações e padrões de outros órgãos de controle interno, notadamente a regulamentação do município de São Paulo, de 2014, da qual participaram gestores que

³⁷ Registra-se que, em 2015, iniciou-se o mandato do Governador Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores, levando a mudanças na direção da CGE-MG.

vieram a compor os quadros da CGE-MG em 2015 (Entrevistado 1, 2017). Realizada com a participação de servidores de carreira da CGU cedidos à Controladoria-Geral da capital paulista, alguns dos quais atuantes na elaboração da própria Lei Anticorrupção, essa regulamentação foi compreendida como “o primeiro bom regulamento e influenciou, inclusive, o federal [...]”; existiam outras regulamentações até então, mas ruins, não eram boas regulamentações” (Entrevistado 1, 2017). Tal fato demonstra a incidência de processos de imitação no desenho institucional adotado pela CGE-MG, com destaque para a disseminação de práticas por socialização profissional, que se relacionam ao isomorfismo de tipo normativo.

O artigo 2º do Decreto Estadual nº 46.782/2015 atribuiu ao Controlador-Geral do Estado a competência para instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). Vê-se, assim, que o Poder Executivo estadual adotou desenho distinto daquele regulamentado pela União, mediante o Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015, uma vez que, em âmbito federal, a competência para a instauração e para o julgamento do PAR é da autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo ou, em caso de órgão da administração direta, do seu Ministro de Estado (BRASIL, 2015). No âmbito estadual, o Controlador-Geral do Estado concentra a competência para a apuração e o sancionamento da totalidade dos atos lesivos em face dos órgãos e das entidades da Administração Pública estadual, do que se extrai maior controle da atividade de responsabilização pela CGE-MG, assim como maior volume de casos para apuração, a desafiar a estrutura de que órgão de controle interno dispõe para executar essa atividade.

Nos termos do artigo 3º do referido Decreto Estadual, o Controlador-Geral, ao tomar ciência da possível ocorrência de ato lesivo à Administração Pública Estadual, realizará um juízo de admissibilidade dos fatos e decidirá, mediante despacho fundamentado: i) pela instauração imediata do PAR; ii) pela abertura de investigação preliminar, em caso de insuficiência de indícios para instauração do referido processo; ou iii) pelo arquivamento da matéria. Essa decisão vincula-se à força probatória dos indícios de materialidade³⁸ e autoria³⁹ até então obtidos sobre o convencimento da autoridade competente.

³⁸ Termo que se refere à identificação da existência e da extensão de uma infração.

³⁹ Termo que se refere à identificação de possível responsável pela infração.

A investigação preliminar acima referida destina-se à apuração de indícios de autoria e materialidade de supostos atos lesivos, possuindo caráter sigiloso e não punitivo, nos termos do artigo 4º do Decreto Estadual nº 46.782/2015. De natureza preparatória, esse procedimento decorre do poder-dever geral da Administração Pública de apurar qualquer notícia de supostas irregularidades contra ela cometidas. Os parágrafos 1º e 2º do citado artigo estabelecem o prazo máximo de 30 (trinta) dias para a conclusão da investigação⁴⁰, cujas peças de informação obtidas e o relatório conclusivo serão enviados ao Controlador-Geral para decisão acerca da instauração ou não do processo administrativo de responsabilização.

Em relação ao formato adotado para a realização da investigação preliminar, enquanto a regulamentação federal previu que a investigação seja realizada por comissão de dois ou mais servidores efetivos, que não precisam ser estáveis, o Decreto Estadual nº 46.782/2015 não especificou o padrão a ser adotado pela CGE-MG. A criação da Diretoria de Análise e Investigação Preliminar (DAIP) na estrutura orgânica da CGE-MG, em 2017, com atribuição específica de “conduzir investigações preliminares destinadas à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos contra a administração pública cometidos por pessoas jurídicas” (MINAS GERAIS, 2017c) indica o preenchimento dessa lacuna.

Nos termos do artigo 7º do Decreto Estadual nº 46.782/2015, é dever das autoridades máximas dos demais órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo estadual dar ciência formal à CGE-MG, no prazo de até 10 (dez) dias, de denúncias, representações ou ocorrências que, em tese, indicam a prática dos atos lesivos previstos na LAC, sob pena de responsabilização penal, civil e criminal.

A instauração do PAR, em âmbito estadual, ocorre por meio de portaria, que deve ser publicada na Imprensa Oficial do Estado, a qual designará a comissão responsável pela condução do processo, a ser composta por três servidores estáveis, e informará: i) o nome do órgão ou entidade envolvido na ocorrência; ii) os nomes e os cargos dos membros da comissão, com a indicação de um deles para presidi-la; iii) a síntese dos fatos a serem apurados; e iv) o nome da pessoa jurídica supostamente envolvida com a indicação, quando existente, do número de inscrição no CNPJ. Quando a instauração do PAR se originar de

⁴⁰ A título de comparação, registra-se que o prazo adotado na esfera federal é de 60 (sessenta) dias, conforme artigo 4º, §4º do Decreto Federal nº 8.420/2015.

acordo de leniência, essa informação também constará na portaria de instauração, conforme previsto no artigo 5º, §4º do Decreto Estadual nº 46.782/2015.

Instaurado o PAR, a comissão designada procederá à instrução do processo, solicitando ou realizando as diligências que se fizerem necessárias à apuração dos fatos, devendo exercer suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo sempre que necessário à elucidação dos fatos ou ao interesse público, respeitado o direito ao contraditório e à ampla defesa. Após a autuação de todos os indícios, provas e elementos coletados pela comissão, esta notificará a pessoa jurídica para apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, defesa sobre as irregularidades a ela imputadas no processo. A notificação será realizada por correspondência ou diretamente ao representante legal da pessoa jurídica e, caso não seja possível por tais meios, será realizada mediante publicação na Imprensa Oficial, constando do documento, em todo caso, as informações necessárias ao exercício do direito à ampla defesa, previstas no artigo 10, §1º do Decreto Estadual nº 46.782/2015. Essas informações abrangem, em síntese, a identificação da pessoa jurídica e do processo, a descrição dos fatos lesivos supostamente praticados e as sanções cabíveis, o prazo para apresentação de defesa escrita e especificação de provas que se pretenda produzir, o horário de funcionamento do órgão processante, onde será franqueada vista dos autos para cópia, e a informação de que o processo continuará independentemente da apresentação de defesa pela pessoa jurídica.

Consoante disposto no artigo 11 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, a pessoa jurídica pode valer-se de todos os meios de prova admitidos pelo ordenamento jurídico, sendo-lhe facultado constituir advogado para acompanhar o processo e promover sua defesa. Eventual requisição da pessoa jurídica para produção de provas será apreciada pela comissão, que, em despacho motivado, se manifestará sobre a sua pertinência e fixará prazo razoável para a produção das provas deferidas, considerada a complexidade e demais características do caso. Segundo previsto no artigo 14 do referido Decreto, a comissão recusará, em decisão fundamentada, a prova considerada ilícita, impertinente, desnecessária, protelatória ou intempestiva.

Decorrido o prazo de defesa ou produzidas as provas pela pessoa jurídica, a comissão continuará os trabalhos de instrução do PAR, promovendo as diligências que

entender cabíveis e, diante da juntada de novos documentos, intimará a pessoa jurídica para manifestar-se no prazo de 5 (cinco) dias. Destaca-se, ainda, que, no curso da instrução, diante de indícios de graves prejuízos à Administração Pública, pode a comissão, fundamentadamente, propor ao Controlador-Geral a adoção da medida prevista no artigo 6º do Decreto Estadual nº 46.782/2015, consistente na determinação de suspensão cautelar de procedimentos licitatórios, contratos e demais atividades e atos administrativos relacionados ao objeto do PAR, até a sua conclusão. Essa prerrogativa detida pela chefia da CGE-MG exprime um poder de veto do órgão de controle interno, que, mesmo limitado à aplicação da LAC, constitui uma inovação nas possibilidades de ação do órgão.

Encerrada a fase de instrução, a comissão emitirá relatório conclusivo, que deverá conter os elementos dispostos no artigo 16 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, a saber: i) a descrição dos fatos apurados; ii) o detalhamento das provas ou a indicação de sua insuficiência; iii) os argumentos jurídicos que o lastreiam; iv) a conclusão quanto à responsabilização ou não da pessoa jurídica; v) as sanções a serem aplicadas e sua graduação; e vi) a recomendação de desconsideração da personalidade jurídica, quando for o caso. Registra-se que a desconsideração da personalidade jurídica é medida excepcional e deve observar o disposto no artigo 14 da LAC e no artigo 27 do Decreto Estadual nº 46.782/2015.

Caso a pessoa jurídica tenha celebrado acordo de leniência, o relatório final da comissão deverá informar se ele foi cumprido, indicando quais as contribuições para a apuração dos fatos e a sugestão do percentual de redução da pena. O relatório também deverá indicar, se for o caso, a prática de infração por parte de agente público estadual, a fim de subsidiar a abertura do processo administrativo disciplinar.

O artigo 16, §4º do Decreto Estadual nº 46.782/2015 estabelece o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para a emissão do relatório final pela comissão. Na sequência, a comissão encaminhará o PAR à Advocacia-Geral do Estado (AGE), para a manifestação jurídica prevista no artigo 6º, §2º da LAC. Após manifestação, a AGE remeterá o PAR ao Controlador-Geral para julgamento, o qual, antes de exarar sua decisão, intimará a pessoa jurídica para apresentar alegações finais no prazo de (10) dias). Transcorrido esse período, o Controlador-Geral decidirá o processo, motivadamente, no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por mais 15 (quinze), conforme a complexidade e demais características do

caso. Nos termos do artigo 21 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, a decisão acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos, situação na qual a autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar ou abrandar a penalidade proposta, bem como isentar a pessoa jurídica de responsabilidade.

A decisão será publicada na Imprensa Oficial e, quando condenatória, o extrato conterá, dentre outros elementos, o nome do órgão ou entidade envolvido na ocorrência, o nome ou razão social da pessoa jurídica, o número de sua inscrição no CNPJ e o resumo das infrações praticadas com a indicação dos respectivos dispositivos legais. A pessoa jurídica será intimada da decisão do PAR mediante correspondência ou diretamente ao seu representante legal, podendo apresentar recurso no prazo de 10 (dez) dias, dirigido ao Controlador-Geral que, por sua vez, deverá submetê-lo, no mesmo prazo, à Junta de Recursos de Processos Administrativos de Responsabilização (JRPAR). Essa Junta é composta pelo Controlador-Geral, responsável por sua coordenação, e pelos Secretários de Estado de Governo, de Casa Civil e Relações Institucionais e de Fazenda, além do Advogado-Geral do Estado, conforme previsto no artigo 26 do Decreto Estadual nº 46.782/2015.

O recurso terá efeito suspensivo e deverá ser julgado no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, por maioria de votos, contando com o voto do Controlador-Geral somente em caso de empate entre os demais membros da JRPAR. Encerrado o PAR, a decisão final será publicada na Imprensa Oficial, com conhecimento de seu teor ao Ministério Público para apuração de eventuais ilícitos em outras esferas, inclusive quanto à responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica ou seus administradores ou de qualquer outra pessoa natural autora, coautora ou partícipe.

Aplicada a sanção de publicação extraordinária da decisão administrativa condenatória, seu extrato será publicado a expensas da pessoa jurídica, cumulativamente, nos meios definidos no artigo 38 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, a saber: i) Diário Oficial dos Poderes do Estado; ii) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de autuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; iii) 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 30 (trinta) dias; e iv) em seu sítio eletrônico, pelo prazo de 30 (trinta) dias e em destaque na

página principal do referido sítio. Tais publicações serão realizadas no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o trânsito em julgado da decisão do PAR, podendo o extrato da decisão condenatória ser publicado, também, no sítio eletrônico oficial da CGE-MG.

No que tange à sanção administrativa de multa, o Decreto Estadual nº 46.782/2015 dispôs, em seu artigo 30, que a multa-base será fixada levando-se em consideração a gravidade e a repercussão social da infração, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não podendo ser inferior à vantagem auferida ou pretendida, quando for possível sua estimação. O artigo 31 da regulamentação do estado de Minas Gerais definiu as seguintes circunstâncias agravantes do cálculo da multa:

Art. 31. São circunstâncias que agravam o cálculo da multa:

I – valor do contrato firmado ou pretendido superior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

II – vantagem auferida ou pretendida pelo infrator superior a R\$300.000,00 (trezentos mil reais);

III – relação do ato lesivo com atividades fiscais da Secretaria de Estado de Fazenda ou com contratos, convênios, termos de parceria, termos de colaboração e de fomento na área de saúde, educação, segurança pública ou assistência social;

IV – reincidência, assim definida a ocorrência de nova infração, idêntica ou não à anterior, tipificada como ato lesivo pelo art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, em menos de cinco anos contados da publicação do julgamento da infração anterior;

V – tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;

VI – interrupção na prestação de serviço público ou do fornecimento de bens;

VII – paralisação de obra pública (MINAS GERAIS, 2015c).

O valor da vantagem auferida ou pretendida é definido pelo artigo 35 do Decreto Estadual nº 46.782/2015 como equivalente aos ganhos obtidos ou visados pela pessoa jurídica que não ocorreriam sem a prática do ato lesivo, somados, quando for o caso, ao valor correspondente a qualquer vantagem indevida prometida ou dada a agente público ou a terceiros a ele relacionados.

Já o artigo 32 previu as seguintes circunstâncias atenuantes:

Art. 32. São circunstâncias que atenuam o cálculo da multa:

I – não consumação do ato lesivo;

II – colaboração efetiva da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;

- III – comunicação espontânea pela pessoa jurídica antes da instauração do PAR em relação à ocorrência do ato lesivo;
- IV – enquadramento como micro ou pequena empresa, nos termos da legislação específica;
- V – ressarcimento integral dos danos causados à Administração Pública antes da prolação da decisão administrativa condenatória (MINAS GERAIS, 2015c).

O artigo 34 do Decreto Estadual nº 46.782/2015 dispõe sobre a implementação de programa de integridade pela pessoa jurídica, o qual, uma vez comprovado, configurará causa especial de diminuição da multa e deverá se sobrepor a qualquer outra atenuante no respectivo cálculo. O programa de integridade encontra definição no artigo 39 do citado Decreto, consistindo no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, no âmbito de uma pessoa jurídica, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública nacional ou estrangeira. Esse programa, também conhecido pelo termo inglês *compliance*, deve ser estruturado, aplicado e atualizado conforme as características e os riscos das atividades de cada pessoa jurídica, que precisa garantir a sua efetividade por meio de constantes aprimoramentos e adaptações, nos termos do parágrafo único do artigo 39.

Para fins de diminuição da multa, a implementação do programa de integridade da pessoa jurídica será avaliada pela CGE-MG, a partir dos parâmetros previstos no Decreto Estadual nº 46.782/2015, a seguir reproduzidos:

- Art. 40. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:
- I – comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;
 - II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
 - III – padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;
 - IV – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;
 - V – análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;
 - VI – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;
 - VII – controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;

VIII – procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X – canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciadores de boa-fé;

XI – medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII – procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV – verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV – monitoramento contínuo do programa de integridade, visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013; e

XVI – transparência da pessoa jurídica quanto às doações para candidatos e partidos políticos.

A avaliação desses parâmetros deve considerar, ainda, o porte e as especificidades da pessoa jurídica, a exemplo da quantidade de funcionários, da complexidade da sua estrutura, do setor do mercado em que atua, do grau de interação com o setor público, nos termos previstos no artigo 40, §1º do Decreto Estadual nº 46.782/2015. Ademais, com fundamento no § 2º do citado artigo, a avaliação de programas de integridade de microempresas e empresas de pequeno porte considera a redução das formalidades dos parâmetros acima elencados, não se exigindo aqueles previstos nos incisos III, V, IX, X, X, XIII, XIV e XV.

Mesmo diante de um vasto elenco de parâmetros, o artigo 40 do Decreto Estadual nº 46.782/2015 contém diretrizes gerais da regulamentação da avaliação dos programas de integridade, indicando, em seu artigo 4º, que cabe ao Controlador-Geral do Estado expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade. Em consulta aos sítios eletrônicos da CGE-MG e da Secretaria de

Estado da Casa Civil e de Relações Internacionais⁴¹, não foram identificados normativos complementares ao Decreto Estadual, o que sinaliza o baixo desenvolvimento ou a baixa complexidade das ações de avaliação de programas de integridade pelo órgão de controle interno mineiro, aspecto que será retomado no próximo capítulo.

No que tange à dosimetria da sanção de multa e os efeitos de circunstâncias agravantes ou atenuantes, vale destacar que o artigo 6º da LAC estabelece sua fixação no intervalo de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos. De acordo com o artigo 33 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, a aplicação da multa nesses percentuais máximo ou mínimo independe do enquadramento da pessoa jurídica em todas as circunstâncias agravantes ou atenuantes. Caso não seja possível utilizar o critério do faturamento bruto do último exercício anterior ao PAR, a multa-base incidirá sobre o faturamento bruto do ano em que ocorreu o ato lesivo, sobre o total de recursos recebidos pela pessoa jurídica sem fins lucrativos no ano em que ocorreu o ato lesivo ou, nas demais hipóteses, sobre o faturamento anual estimável da pessoa jurídica, calculado a partir de informações sobre a sua situação econômica ou o estado de seus negócios, nos termos do artigo 36 do Decreto Estadual nº 46.782/2015. Em todo caso, nessas hipóteses, o valor da multa será limitado entre R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

O prazo para pagamento da multa é de 30 (trinta) dias e o inadimplemento acarretará a sua inscrição em Dívida Ativa do Estado, com registro no Cadastro Informativo de Inadimplência do Estado de Minas Gerais (CADIN-MG), segundo disposto no artigo 37 do Decreto Estadual nº 46.782/2015. O artigo 29, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 46.782/2015 estabelece que serão solicitadas à AGE as medidas judiciais necessárias à efetivação das sanções aplicadas por meio do PAR.

Ainda sobre a sanção de multa, o artigo 55 do Decreto Estadual nº 46.782/2015 estabelece que o valor das multas aplicadas com fundamento na LAC será destinado à execução de atividades, projetos e programas de promoção da transparência e acesso à

⁴¹ A Secretaria de Estado da Casa Civil e de Relações Internacionais disponibiliza, em seu sítio eletrônico, ferramenta de consulta aos textos dos atos normativos do Governo de Minas Gerais, disponível no endereço eletrônico: <<http://www.casacivil.mg.gov.br/Sistemas/Legislacao.aspx>>, acessado em 01 de out. de 2017.

informação e de fortalecimento do controle interno e prevenção e combate à corrupção na Administração Pública estadual. Esse dispositivo evidencia a opção pela utilização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas como fonte de financiamento das ações da própria CGE-MG, do que se infere a relação com o desenho institucional adotado, que concentrou a competência para apuração e aplicação de sanções pelo órgão central de controle interno.

O Capítulo VI do Decreto Estadual nº 46.782/2015 trata do acordo de leniência, instrumento jurídico de obtenção célere de provas, previsto no artigo 16 da LAC. No âmbito do Poder Executivo estadual, a celebração do acordo de leniência cabe ao Controlador-Geral do Estado, vedada a delegação de competência, conforme disposto no artigo 41 do referido Decreto. Ao contrário da esfera federal, na qual as autoridades para instauração e julgamento do PAR e para celebração do acordo de leniência são, em geral, distintas, no âmbito estadual as referidas competências recaem sobre a mesma autoridade.

A proposta do acordo de leniência será sigilosa, apartada dos autos do PAR, podendo ser realizada na forma escrita ou oral, desde que contenha a qualificação completa da pessoa jurídica e de seus representantes, a previsão mínima de identificação dos demais envolvidos na suposta prática de ato lesivo contra a Administração Pública, o resumo da suposta prática de ato lesivo, bem como a descrição das provas e documentos a serem apresentados na hipótese de celebração do acordo. A proposta de acordo de leniência deverá ser protocolada na CGE-MG, em envelope lacrado e identificado como confidencial, e, na forma oral, será realizada em reunião com o Controlador-Geral, da qual participará mais dois membros de sua assessoria, sendo lavrado termo assinado pelos presentes com entrega de uma via à pessoa jurídica proponente.

Apresentada a proposta, tem início a fase de negociação do acordo de leniência, confidencial e com duração de até 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais trinta, nos termos do artigo 45 do Decreto Estadual nº 46.782/2015. A rejeição da proposta na fase de negociação não importará em confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento da ilicitude da conduta analisada, da qual não se fará divulgação. O artigo 47 do Decreto Estadual nº 46.782/2015 elenca as informações que constarão obrigatoriamente do acordo de leniência, a saber:

Art. 47. Do acordo de leniência constará obrigatoriamente:

I – a identificação completa da pessoa jurídica e de seus representantes legais, acompanhada da documentação pertinente;

II – a descrição da prática denunciada, incluindo a identificação dos participantes que a pessoa jurídica tenha conhecimento e relato de suas respectivas participações no suposto ilícito, com a individualização das condutas;

III – a confissão da participação da pessoa jurídica no suposto ilícito, com a individualização de sua conduta;

IV – a declaração da pessoa jurídica no sentido de ter cessado completamente o seu envolvimento no suposto ilícito, antes ou a partir da data da propositura do acordo;

V – a lista com os documentos fornecidos ou que a pessoa jurídica se obriga a fornecer com o intuito de demonstrar a existência da prática denunciada, com prazo para a sua disponibilização;

VI – a obrigação da pessoa jurídica em cooperar plena e permanentemente com as apurações e com o PAR, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento;

VII – a declaração da CGE de que a pessoa jurídica foi a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar com a apuração do ato ilícito;

VIII – a declaração do Controlador-Geral do Estado de que a celebração e cumprimento do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19, ambos da Lei Federal nº 12.846, de 2013, e reduzirá, em até dois terços, o valor da multa aplicável, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, ou, conforme o caso, isentará ou atenuará as sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

IX – a previsão de que o não cumprimento, pela pessoa jurídica, das obrigações previstas no acordo de leniência resultará na perda dos benefícios previstos no § 2º do art. 16 da Lei Federal nº 12.846, de 2013;

X – a natureza de título executivo extrajudicial; e

XI – as demais condições que a CGE considerar necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

Para a pessoa jurídica, o cumprimento do acordo de leniência pode resultar nos seguintes benefícios: i) isenção da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória e da sanção de proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público; ii) redução, em até dois terços, do valor da multa aplicável, percentual que será, no máximo, de até um terço quando a proposta de acordo de leniência for apresentada pela pessoa jurídica após ciência da instauração do PAR; e iii) isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos artigos 86 a 88 da Lei de Licitações. De acordo com o artigo 47, II do Decreto Estadual nº 46.782/2015, o percentual de diminuição da multa e a isenção ou atenuação das sanções previstas na Lei de Licitações serão determinados pelo grau de cooperação plena e permanente da pessoa jurídica com as

apurações e com o PAR, especialmente com relação ao detalhamento das práticas ilícitas, à identificação dos demais envolvidos na infração, quando for o caso, e às provas apresentadas.

A proposta de acordo de leniência não poderá ser apresentada após o encaminhamento do relatório final da comissão ao Controlador-Geral para julgamento e somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo de leniência, salvo no interesse das apurações e do processo administrativo. Caso a pessoa jurídica celebrante de acordo de leniência forneça provas falsas, omita ou destrua provas ou aja de maneira contrária à boa-fé e inconsistente com o requisito de cooperação plena e permanente, a CGE-MG fará constar o ocorrido nos autos do PAR, não podendo a pessoa jurídica desfrutar dos benefícios previstos na LAC. Se o acordo de leniência não for celebrado, eventuais documentos fornecidos à CGE-MG serão devolvidos à pessoa jurídica proponente, os quais não poderão ser utilizados para fins de responsabilização, salvo quando deles já se tinha conhecimento antes da proposta de acordo de leniência ou se a CGE pudesse obtê-los por meios ordinários, nos termos do artigo 49 do Decreto Estadual nº 46.782/2015.

Em atendimento à Lei Anticorrupção, as sanções aplicadas e os acordos de leniência celebrados serão divulgados no CNEP, a partir da informação e atualização dos dados pela CGE-MG, a qual também criará e gerirá cadastro específico, no âmbito estadual, consoante artigos 50 e 51 do Decreto Estadual nº 46.782/2015.

Tendo em perspectiva a necessidade de integração entre os órgãos e os entes da federação, o Decreto Estadual nº 46.782/2015 prevê, no artigo 53, que, se verificado que o ato contra a Administração Pública estadual atingiu ou possa ter atingido outro ente da Federação, a CGE-MG dará ciência do fato ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente ou ao Controlador-Geral da União se o ato referir-se à União ou outro país. Ainda, caso as condutas apuradas possam ter relação com infrações da ordem econômica, a CGE-MG dará ciência da instauração do PAR ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), podendo fornecer informações e provas obtidas, sem prejuízo do sigilo das propostas de acordo de leniência.

Destaca-se, ainda, nos termos do artigo 54 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, que a instauração do PAR não afeta a instauração, instrução e conclusão de processos de

responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de atos de improbidade administrativa dispostos na Lei Federal nº 8.429/1992 e de atos ilícitos previstos nas normas de licitações e contratos administrativos. No que tange à responsabilização judicial prevista na LAC, a cargo das Advocacias Públicas e do Ministério Público, o artigo 52 do Decreto Estadual nº 46.782/2015 dispõe que o Controlador-Geral poderá recomendar à AGE ou ao órgão ministerial a promoção das medidas previstas no artigo 19 da referida lei.

Por fim, cumpre registrar o disposto no artigo 23 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, segundo o qual, verificada ocorrência de vício insanável no PAR, o Controlador-Geral declarará a sua nulidade, total ou parcial, e constituirá, no mesmo ato, outra comissão para instauração de novo processo. Ressalta-se que o julgamento fora do prazo legal não implica nulidade do PAR, nos termos do parágrafo único desse artigo.

Delineadas as características principais da responsabilização administrativa decorrente da Lei Anticorrupção e da regulamentação da matéria pela Administração Pública estadual, cumpre consignar que a edição do Decreto Estadual nº 46.782/2015 é o primeiro marco do processo de institucionalização da nova competência no âmbito estadual, inaugurando, de fato, as condições para a operacionalização da nova competência. O desenho da regulamentação estadual exprime a opção pela concentração da competência para apurar e sancionar pessoas jurídicas, cujo exercício é exclusivo da CGE-MG, numa dinâmica que se diferencia da esfera federal e, ainda, da regulamentação estadual quanto às sanções administrativas previstas na Lei de Licitações.

Especificamente quanto a essa opção pela competência exclusiva da CGE-MG para processamento e julgamento do PAR, as entrevistas demonstraram a influência da regulamentação realizada no município de São Paulo, considerada “a forma mais acertada de regulamentar”, em razão da “falta de capacidade técnica para condução dos processos pelas secretarias”, do entendimento de que “dependendo da forma de execução a própria Lei Anticorrupção poderia se transformar num instrumento de corrupção”, além da percepção da “expertise de condução de processos disciplinares detida pela controladoria” e do intuito de, com a nova competência, fortalecer o órgão de controle interno (Entrevistado 1, 2017). O estabelecimento da competência exclusiva da CGE-MG é, assim, interpretado como uma postura cuidadosa do estado “num terreno muito novo” (Entrevistado 5, 2017) e como uma

opção coerente com aquela adotada pelo órgão em relação à responsabilização de agente públicos, no sentido de submeter à CGE-MG a condução de casos complexos.

Então, a exemplo disso, que o PAR, como um caso complexo, que exige um pouco mais de experiência, de supervisão do núcleo central da Controladoria, atuasse dessa maneira. Nós achamos que a quantidade inicial seria pequena, ela criaria uma expertise, selecionaríamos quadros da CGE-MG para a nova estrutura, com mais expertise. [...] Então, descentralizar isso [a condução do PAR]? Nós temos uma dúzia de PAR em processo, estariam descentralizados? Sendo atuados de acordo com a temática? Por órgão? E sem acompanhamento de um núcleo central? Com que experiência? Eu acho que a gente com isso consegue melhor supervisão, selecionar quadros para esse trabalho, acumular experiência com a proximidade das pessoas e reproduzir isso, né (Entrevistado 5, 2017).

Tem dois lados. Acho que estamos também destoando nesse aspecto [da competência] com relação aos outros órgãos. Tenho uma impressão, mas faltam dados. Foi uma opção estratégica de fortalecimento da CGE, da gente ter essa atribuição, da gente justificar ser um órgão de controle forte, ter auditores capacitados, concursados, enfim, eu acho que para isso justifica. E acho que foi uma opção para o momento inicial. Até o PAR estar consolidado. A justificativa também foi essa. Vamos amadurecer um pouco melhor, o procedimento, a maneira de condução, criar uns modelos, aprender primeiro, a gente capacita, quebra cabeça mesmo, aqui na CGE-MG, para depois descentralizar [...] (Entrevistado 3, 2017).

Pensando no que a gente é hoje, auditores internos, falando da nossa carreira, e pensando também em como está o PAR hoje. [...] Os nossos entendimentos aqui eles ainda estão muito iniciais, a gente ainda está desenvolvendo, eu não sei se esse seria o melhor momento de descentralizar. Porque “ah, todo mundo aprende e vai fazendo”. Sim, acho que a chuva que chover o povo vai molhar, não tem problema. Mas falando “vamos pensar, vamos fazer um planejamento aqui”, né, planejar um projeto, eu não sei se eu optaria por isso [descentralizar], porque eu acho que é mais complicado e é um processo muito relevante, como a gente já falou, que vai pra sociedade um produto muito... Que vai ser muito publicizado, não sei quê, pra já ir de má... Não sei se de má qualidade, mas assim, não com entendimento fechado de equipe como hoje [...] (Entrevistado 4, 2017).

Nesse aspecto, identificaram-se compreensões distintas sobre a conveniência de uma possível alteração dessa competência futuramente, com alguns entrevistados entendendo-a “inevitável”, ao passo que outros visualizam compatibilidade da centralização com a realidade do estado de Minas Gerais. Dentre os principais argumentos aventados para justificar a manutenção da competência exclusiva da CGE-MG, destaca-se a perspectiva de fortalecimento do órgão central de controle interno por meio da nova atividade, inclusive mediante a destinação de recursos das multas administrativas aplicadas, bem como a identificação de riscos à condução dessa atividade por órgãos e entidades não especializados,

relacionados à expertise, à segurança da informação e à integridade dos procedimentos. Já as razões vislumbradas para a descentralização da competência referem-se às limitações de recursos humanos da CGE-MG para processar essas demandas de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, tendencialmente crescentes.

Não sei a razão do governo federal fazer isso [descentralizar a competência para condução de PAR], mas tem que pensar também que o cenário é muito mais complexo, muito mais vultuoso, muito mais amplo, que talvez concentrar na CGU não fosse uma boa alternativa, né. Diferente, as dimensões do governo federal e pensando 27 unidades da federação, como você dissiparia isso só na CGU por Brasília? A realidade ela envolve um conjunto de aspectos muito mais amplos que não só Brasília. Diferente da dinâmica que Minas Gerais tem, que o estado tem, onde muito ocorre em Belo Horizonte, na grande Belo Horizonte. Os processos licitatórios vultuosos são muito centralizados por órgãos e, notadamente, na capital. Tanto é que eu não vejo a dificuldade dos PAR estarem sendo executados aqui no órgão central. Não quer dizer que não tenhamos necessidade de buscar um enraizamento em função de novas dinâmicas aí de processos de auditoria, né, porque muitas vezes os processos administrativos de responsabilidade de pessoa jurídica advém de auditorias, processos que se comprovaram vários desvios, várias irregularidades que seriam objeto de PAR [...] (Entrevistado 5, 2017).

Eu já pensei muito nisso e, em alguns momentos, eu pensei “ah, gente, tem que ser descentralizado da CGE-MG”. Aí depois eu volto atrás: “não, está bom do jeito que está”. [...] Então eu não sei se esse é o momento. E, pensando como auditora, eu não sei se descentralizar não enfraqueceria a nossa função aqui. Porque, porque se é um negócio tão banal, então pra que precisa ser feito por auditor? Para que precisa ser? Se é só uma comissão de efetivos, entendeu, para que que isso tem que ser da CGE-MG, porque isso não é da AGE ou porque isso não é de outro, de outra competência? Porque o Ministério Público fica lá, se questionando o tempo inteiro, porque a multa..., né, é coisa muito relevante (risos) e a gente sabe disso, dinheiro é escasso mesmo no Executivo, então está todo mundo atrás dessa multa. [...] Então, hoje, eu penso nisso, que a gente tem que, pelo contrário, a fortalecer a CGE-MG, o PAR é da CGE-MG, órgão central. Daqui a pouco eu não sei, é uma loucurada ficar com isso aqui? É. Então é uma faca de dois gumes, e eu não sei o que dizer, mas, pensando como auditor: “será que eu gostaria que isso fosse descentralizado hoje e a gente fosse só um órgão capacitador?”. Mas a gente ainda nem se capacitou. Eu acho que daqui a um tempo, sim, mas eu acho, eu mudo todo dia minha opinião em relação a isso (risos). Porque é diferente falar dos Ministérios, da CGU. Porque lá é descentralizado o PAR, é diferente... Olha a estrutura federal, né, e olha a estrutura do estado de Minas...A gente está falando de órgãos muito pequenos, que poderiam ter que instaurar um PAR. E a segurança dessa informação, dentro desse PAR, dentro desses órgãos pequenos? Se aqui a gente corre o risco, como é que seria? [...] A gente não sabe se esses servidores vão ser aliciados, se esse PAR vai tomar um rumo, né... Não pensando que existem pessoas que..., né. Estou só falando que isso é um risco, não considerar um risco é errado [...] (Entrevistado 4, 2017).

Hoje, eu já vejo que vai ser inevitável descentralizar, por questões dos recursos humanos que não temos suficientes. A tendência é que tenha cada vez mais demandas. [...] O poder executivo estadual inteiro, é muita coisa (Entrevistado 3, 2017).

Outro elemento que influi na discussão sobre a atual competência para processamento da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, e numa eventual descentralização para os órgãos e entidades estaduais, diz respeito à compatibilização entre o PAR e o Processo Administrativo Punitivo (PAP), instrumentos processuais distintos, ainda que possam apurar um mesmo fato.

O PAP também é um processo que precisa ser revitalizado, melhor discutido, para a gente chegar naquele modelo, na intenção nossa de uniformizar, de integrar num processo só. E eu acho que tem aquelas questões de riscos de se conduzir dois processos para chegar a entendimentos, a decisões díspares. Claro que as sanções são diferentes, mas você manejar materialidade diferente num processo e no outro com o mesmo ilícito, isso é um risco (Entrevistado 2, 2017).

A tendência é que a gente aproveite as comissões de processos punitivos de órgãos e unidades, e capacite aos poucos, num trabalho de formiguinha, conversando diretamente com as unidades. Porque a gente tem um problema, o problema de ter dois processos apurando os mesmos fatos, com relação a mesma pessoa jurídica. A gente tem duas formas de resolver: uma, era o que a gente estava tentando fazer [...]: criar a possibilidade de a gente avocar o processo dos órgãos quando tem um PAR, e quando tem um PAP no órgão, dependendo do caso a gente avocava, aí aplicaria as sanções das Leis nº 12.846 e 8.666. Nós chegamos a fazer isso. Fizemos essa alteração, minutou uma proposta, o Corregedor-Geral estava buscando junto à Casa Civil. Mas não saiu. Seria uma forma de tentar resolver a questão de ter decisões diferentes, economia processual. Mas continuaria tendo processos nos órgãos de casos ilícitos mais leves. Mas também temos a outra opção que é descentralizar, que, a médio prazo, é inevitável. Como vai ser PAP, PAR, num mesmo órgão. A ideia é que isso ocorra junto e a gente faça como é a União, que lá é cada órgão faz o seu PAR e no mesmo ato faz o PAP, com sanções da [Lei nº] 8.666. Idealmente falando é a melhor opção. A gente está num momento que a gente precisa manter, a curto prazo, enquanto, a gente tem esse filtro da vigência da lei. A gente vai fazendo esse trabalho de capacitação, quem sabe depois de um período, podemos descentralizar. No momento, acho que foi uma opção correta. Daqui alguns anos, tenho a impressão que deverá mudar (Entrevistado 3, 2017).

Em que pese a avaliação inicial de alguns entrevistados quanto à qualidade da regulamentação adotada pelo estado de Minas Gerais, baseada no “bom regulamento” do município de São Paulo (Entrevistado 1, 2017), outras entrevistas demonstraram percepções de fragilidades e lacunas no Decreto Estadual nº 46.782/2015, relativas, especialmente, à estipulação da multa-base, cujos parâmetros são bastante amplos. Relatadas, ainda,

dificuldades associadas a opções distintas daquelas adotadas no âmbito federal, pela CGU, reconhecida como líder do campo organizacional do controle interno governamental, a indicar uma tensão entre a inovação contida na regulamentação estadual e a legitimidade reconhecida na regulamentação federal.

Vivenciando hoje o Decreto, ele tem falhas que a equipe, acho que não só eu, considera graves, mas ainda bem que é um decreto, né. Faz alguns ajustes num futuro próximo e vai ficar tudo bem [...]. A pior [falha], sem dúvida nenhuma, é a multa-base, que ele estipulou uma multa-base que não tem no da CGU, né, que seria o nosso maior embaixador. Eu acho que esse é o pior problema. Melhor seria se tivesse copiado o da CGU (risos). Pelo menos tinha alguém para nos dar um respaldo. Mas está bom, no mínimo forçou a criatividade (risos) (Entrevistado 4, 2017).

A nossa [regulamentação] destoou um pouco. A nossa é muito diferente. A dosimetria prevista no nosso Decreto e no decreto federal, que acabou sendo modelo para outros estados, municípios. Eu vejo isso como problema, não só porque é de difícil aplicação, do que a do decreto federal, ela é mais aberta, tem muito mais subjetividade, que quando tem muito é uma coisa ruim, é impossível tirar, mas quando tem muita abertura é ruim. Eu sinto que pelos aspectos do decreto que conheço, percebo que a gente destoa um pouco. Não temos como mensurar ainda. Começamos a aplicar há pouco tempo. Acredito que vai gerar questionamento por parte das empresas. Essa legislação sofre muitas críticas nesse aspecto. Temos que padronizar, para não criar uma insegurança jurídica. Porque aí nós vamos ter os advogados especialistas de Minas Gerais, do Espírito Santo ... e as empresas contratando em diferentes entes. Eles [os formuladores do Decreto estadual] tentaram fazer um paralelo com o Direito Penal, parecido com a dosimetria da pena, do Direito Penal, que trouxe alguns problemas [...]. Tirando isso, acho que pela rapidez que foi o Decreto cumpre a finalidade de ser da regulamentação. Ele tem notificação, descreve como tem que ser, até com detalhes. Tem algumas coisas que poderíamos mudar, nunca um ato normativo é perfeito, mas descreve bem o que temos de fazer. Cumpre o papel. O meu incômodo maior é quanto a dosimetria da multa. Só. E a gente pretende mudar [...] (Entrevistado 3, 2017).

Numa perspectiva isomórfica, a adoção de regras e procedimentos diversos dos da CGU diminui a autodefesa da CGE-MG diante de situações sem soluções internas, considerando que a semelhança da regulamentação tende a facilitar as transações entre organizações, no caso, organizações de controle interno governamental.

Compreendendo-se a necessidade de criação de capacidade institucional para aplicação da Lei Anticorrupção em sua totalidade, merecem destaque duas ações específicas envolvidas na implementação da nova legislação, que consistem na celebração de acordo de leniência e na avaliação de programas de integridade das pessoas jurídicas para fins de

definição das sanções. Entende-se que essas ações possuem contornos próprios e sensíveis quando comparadas à atuação típica do órgão de controle interno, uma vez que envolvem o manejo, pelos servidores do órgão, de institutos negociais de obtenção de provas e que implicam maior discricionariedade, especialmente no caso do acordo de leniência, e que podem implicar maior interação do órgão com atores do setor privado e da mídia, por exemplo.

Ademais, tratando-se de inovações procedimentais na atuação do controle interno, supõe-se que a CGE-MG ainda esteja desenvolvendo expertise e corpo técnico capacitado para o manejo eficaz desses institutos, razão pela qual se cogita que esses instrumentos constituam dificuldades centrais na estruturação da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas. Esse cenário também é fonte de desafios quanto à *accountability* contida na atuação da CGE-MG, aspectos que serão explorados no capítulo seguinte.

6.2 Estrutura organizacional

Se a regulamentação da LAC ocorreu com a entrada em vigor do Decreto Estadual nº 46.782/2015, a incorporação da nova atividade à estrutura orgânica da CGE-MG deu-se, formalmente, com o Decreto Estadual nº 47.139, de 24 de janeiro de 2017, que criou a Superintendência de Responsabilização de Pessoas Jurídicas (SRPJ) e as respectivas Diretorias de Análise e Investigação Preliminar (DAIP) e de Responsabilização de Pessoas Jurídicas (DRPJ). A previsão, em Decreto, dessa nova área da Corregedoria-Geral normatizou a estrutura informal que prevalecia quanto à nova atividade desde a edição do Decreto de regulamentação da LAC, segundo relatado nas entrevistas, das quais se destaca o seguinte trecho:

Quando eu assumi, já estavam as duas Diretoras [...]. Na época, como não havia sido editado o Decreto de organização formal da CGE-MG, estava funcionando informalmente. Da forma como é hoje, mas ainda não estava regulamentado. Mas, na prática, foi já distribuído de acordo com o que é hoje, com o decreto (Entrevistado 2, 2017).

A opção pela instituição de uma Superintendência denota a percepção, pelos dirigentes estaduais, de que a nova atividade é dotada de especificidade e diversidade que justificam a constituição de uma área própria, executada por mais de uma unidade

administrativa primária (Diretorias), sob supervisão e direção da SRPJ, em consonância com os atributos de racionalidade, especialização e hierarquia que caracterizam a concepção weberiana de burocracia.

Nos termos dos artigos 34 a 36 do Decreto Estadual nº 47.139/2017, a SRPJ e as Diretorias que a compõem possuem as seguintes competências e atribuições:

Quadro 7 – Competências e atribuições da SRPJ e Diretorias vinculadas

Unidade administrativa	Competência	Atribuições
SRPJ	Planejar, coordenar, supervisionar e orientar trabalhos que visam a apurar a responsabilidade de pessoas jurídicas.	<p>I – planejar, coordenar, supervisionar e orientar investigações preliminares e processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, zelando pela observância dos prazos estabelecidos pelo Corregedor-Geral ou previstos na legislação;</p> <p>II – estabelecer diretrizes e procedimentos referentes à responsabilização de pessoas jurídicas;</p> <p>III – consolidar dados e produzir informações estatísticas relativas aos procedimentos disciplinares instruídos no âmbito da Corregedoria-Geral;</p> <p>IV – coordenar e supervisionar a análise de documentos, representações e denúncias que noticiem atos praticados por pessoa jurídica contra a administração pública, zelando pela observância dos prazos estabelecidos pelo Corregedor-Geral ou previstos na legislação;</p> <p>V – promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem no campo da responsabilização de pessoas jurídicas.</p>
DAIP	Promover análises e conduzir investigações preliminares destinadas à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos contra a administração pública praticados por pessoas jurídicas.	<p>I – analisar documentos, representações e denúncias que noticiem atos praticados por pessoa jurídica contra a administração pública, observando os prazos estabelecidos pelo Corregedor-Geral ou previstos na legislação;</p> <p>II – coletar, buscar e tratar informações para subsidiar decisão quanto à instauração de processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas;</p> <p>III – recomendar a instauração de processos administrativos que tenham por objeto a apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas;</p> <p>IV – conduzir investigações preliminares destinadas à apuração de indícios de autoria e materialidade de atos contra a administração pública cometidos por pessoas jurídicas, observando os prazos estabelecidos pelo Corregedor-Geral ou previstos na legislação.</p>
DRPJ	Apuração de atos contra a administração pública.	I – conduzir processos administrativos de responsabilização destinados à apuração de atos

		contra a administração pública cometidos por pessoas jurídicas, observando os prazos estabelecidos pelo Corregedor-Geral ou previstos na legislação; II – registrar e manter atualizados os dados relativos às sanções aplicadas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP.
--	--	--

Fonte: Decreto Estadual nº 47.139/2017. Elaboração própria.

Ademais, o Decreto nº 47.139/2017, em seu artigo 43, IV, atribuiu à Diretoria de Promoção da Integridade, unidade administrativa vinculada à Subcontroladoria de Governo Aberto (SGA), a função de avaliar os programas de integridade das pessoas jurídicas, incluindo as envolvidas em procedimentos de apuração de responsabilidade, ou seja, processadas mediante o PAR. Anteriormente ao citado Decreto, não havia definição sobre a avaliação dos programas de integridade pela CGE-MG, razão pela qual fora presumida sua atribuição à própria comissão do PAR, tendo sido realizada pela comissão em um dos processos instaurados antes da vigência do Decreto, conforme relato de entrevistados:

Antes não estava previsto assim, né. Então, como a análise [avaliação do programa de integridade] tinha que ser feita e era a própria comissão que conduzia, a própria comissão se encarregou de desenvolver essa análise [...]. A gente adotou os critérios até com base em elementos daquele procedimento de análise da CGU, buscou o rigor técnico, né, a gente atuou quanto a isso. Mas acho que foi o primeiro e o único, porque agora veio formalmente essa exigência e tem que passar pela unidade lá (Entrevistado 2, 2017).

Segundo apontado nas entrevistas, a opção por destinar a atribuição de avaliação do programa de integridade à SGA visou atribuir a essa área “uma atividade típica de auditor” (Entrevistado 3, 2017), com vistas a equalizar tal característica entre as macrofunções da CGE-MG. Embora não explicitado nas entrevistas, infere-se que a concepção por trás da referência a “atividade típica de auditor” deriva da previsão do artigo 7º da Lei Estadual nº 15.304/2004, que instituiu a carreira de auditor interno, segundo o qual são atribuições gerais dos integrantes dessa carreira as atividades de “auditoria operacional”, “auditoria de gestão da ação governamental”, “correição administrativa” e o “assessoramento à direção superior da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2004).

Vislumbra-se, ademais, que a opção de atribuir a avaliação dos programas de integridade à SGA guarda relação com a natureza própria desses programas, conformadores

de políticas e mecanismos de integridade e *compliance* das pessoas jurídicas, sendo que a referida Subcontroladoria operacionaliza a macrofunção da CGE-MG responsável por atividades de fomento e fortalecimento da integridade nos setores público e privado do estado. Todavia, a escolha acarreta desafios próprios à atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, notadamente diante das especificidades que a avaliação no curso do PAR apresenta em relação a avaliações de cunho preventivo, voltadas à divulgação dos benefícios de um programa de integridade e ao fomento de sua adoção pelas pessoas jurídicas, assim como da necessidade de compatibilização do trabalho da SGA com o trabalho da comissão do PAR:

No início, tentei puxar essa competência pra gente, porque no âmbito do processo a avaliação é diferente. Eu acho que eles [Subcontroladoria de Governo Aberto] estão pensando em certificação, igual ao Pró-Ética⁴², da CGU. Isso é outra coisa. Avaliar a pessoa jurídica em abstrato, sem um ato lesivo envolvido é muito diferente. É um processo em andamento, a avaliação de integridade é um elemento de prova. Não acho que a gente deve fazer diligências, buscar provas... É um meio de prova, eu me preocupo como será feito, nesse aspecto, porque a gente está se capacitando. Mas, na época, fui voto vencido [...]. Hoje, eu vejo que foi uma decisão razoável. Para a área de governo aberto foi muito bom e acho que para a gente também. Não sei se teríamos condição de fazer, apesar de não ter muita demanda ainda. Mas precisamos sentar e definir uma regulamentação. Uma pessoa jurídica que quer apresentar um programa de integridade não sabe como fazer. A gente precisa apresentar as regras do jogo, fazer uma resolução, uma portaria. A CGU já tem: você tem que apresentar dois relatórios com esses elementos [...] (Entrevistado 3, 2017).

Vê-se, assim, que o desenho organizacional adotado pela CGE-MG por meio do Decreto Estadual nº 47.139/2017 implicou a divisão de atribuições referentes à responsabilização administrativa de pessoas jurídicas entre as macrofunções corregedoria e governo aberto, que, conjuntamente com a macrofunção auditoria, constituem as estruturas organizacionais centrais do órgão de controle interno. A participação da macrofunção governo aberto no PAR é compreendida como forma de incrementar a institucionalização dessa área na atuação da CGE-MG e de conferir perspectiva mais sistêmica à atuação do órgão referente à nova competência, mediante o fortalecimento da integridade no setor privado e no terceiro setor, seja por meio de ações preventivas, seja por meio de ações repressivas, como é o caso

⁴² Refere-se a uma iniciativa da CGU de fomento à adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que demonstrarem a implementação de medidas voltadas à prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude. Instituído em 2010 e com periodicidade anual, o Pró-Ética abrange etapas de inscrição das empresas e demais pessoas jurídicas de direito privado interessadas, avaliação dos programas de integridade dessas empresas pela CGU e cerimônia pública de apresentação dos resultados das avaliações. Nos anos de 2014 e 2015 o programa foi reformulado, com o objetivo de adequá-lo às mudanças trazidas pela Lei Anticorrupção (MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).

do PAR. Por outro lado, o desenho organizacional adotado implica os desafios de compatibilizar a atuação das citadas macrofunções no âmbito do processo administrativo de responsabilização, assim como de garantir as especificidades da avaliação de integridade realizada com a natureza de prova processual.

7 DA REGULAMENTAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: CAMINHOS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS INCIDENTES NA CGE-MG

Abordadas as competências introduzidas pela Lei Anticorrupção (LAC) na atuação da CGE-MG e os aspectos centrais do decreto estadual de regulamentação, este capítulo objetiva examinar mudanças incidentes no arranjo institucional do órgão, de uma perspectiva endógena, que contemplam dimensões operacionais e dimensões estratégicas, com repercussão na missão, visão institucional e interação entre as macrofunções do controle interno. Trata-se de um processo em construção pela CGE-MG, de forma que essas mudanças guardam relação com o estágio inicial de implementação da nova competência, com predominância, portanto, de características de habitualização (TOLBERT; ZUCKER, 2014) do processo de institucionalização da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas no contexto organizacional do órgão.

Abordam-se, também, fatores sistêmicos associados à institucionalização da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas pela CGE-MG, relativos à interação com outros órgãos públicos e entidades representativas do campo de instituições de controle interno, além de dinâmicas que envolvem relações com a mídia e com agentes do setor privado, compreendidas como fontes de desafios para a atuação *accountable* do órgão. Registra-se que a inclusão da interação com a mídia e com representações do setor privado como dimensão analítica considerou a natureza da atividade em exame, voltada precipuamente ao sancionamento de empresas e outras pessoas jurídicas, assim como buscou alcançar variadas ramificações da teia que caracteriza o sistema de instituições de *accountability*, conforme representado por Power e Taylor (2011) no capítulo 5.

Didaticamente, a análise será segmentada em duas seções, cujo enfoque será, respectivamente, elementos endógenos e sistêmicos incidentes no processo de institucionalização examinado. No caso da primeira seção, referente à perspectiva endógena da mudança institucional, a abordagem será subdividida em dimensões operacionais e dimensões estratégicas.

7.1 Mudanças institucionais em perspectiva endógena

Na esteira do modelo analítico proposto por Aranha e Filgueiras (2016) e apresentado no capítulo 2, os fatores endógenos das mudanças institucionais referem-se a elementos intraorganizacionais, indicativos de mudanças na distribuição de poder entre os agentes e de constituição e/ou ressignificação de objetivos e processos institucionais. A análise das variáveis endógenas que incidem no processo de institucionalização da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas pela CGE-MG contempla a abordagem de dimensões operacionais das mudanças, relevantes ao entendimento da criação de capacidade institucional para cumprimento das competências previstas na Lei Anticorrupção, bem como de dimensões estratégicas, associadas mais diretamente a alterações na missão institucional do órgão e ao cumprimento de seus objetivos.

7.1.1 Dimensões operacionais

Como dimensões operacionais, foram considerados rotinas e processos de trabalho, financiamento, especialização e resultados. A razão dessa escolha advém do reconhecimento desses elementos como centrais no processo de criação de capacidade institucional no âmbito da burocracia pública, por representarem a mobilização de recursos humanos e financeiros, mediante fluxos, procedimentos e processos de trabalho estruturados, com vistas ao alcance de objetivos organizacionais, que, no caso, referem-se à apuração e à responsabilização administrativa de atos lesivos praticados por pessoas jurídicas. Além de se vincularem ao componente técnico-administrativo da capacidade institucional, tal como apresentado por Gomide e Pires (2014), essas dimensões implicam, também, aspectos de legitimidade da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas pela CGE-MG, ambientada no quadro burocrático do setor público.

7.1.1.1 Rotinas e processos de trabalho

Por rotinas e processos de trabalho entendem-se as regras e os fluxos procedimentais, os insumos e os produtos referentes à atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, os quais estão sendo estruturados pela CGE-MG no contexto inicial de implementação da nova competência.

Os principais insumos para as atividades da SRPJ são os relatórios de auditoria produzidos pelas unidades da CGE-MG e pelas unidades de controle interno dos órgãos e entidades estaduais, relatórios de PAP, sindicâncias, processos administrativos disciplinares, assim como representações e denúncias, algumas das quais encaminhadas por dirigentes estaduais a partir da detecção de possíveis atos lesivos por pregoeiros, fiscais de contrato, dentre outros servidores que lidam com licitações e execuções contratuais (Entrevistado 2, Entrevistado 3, 2017). A partir desses dados, vislumbra-se a estreita interação que o PAR evidencia entre as macrofunções corregedoria, responsável pela sua instauração e processamento, e auditoria, responsável em larga medida pela detecção de atos lesivos passíveis de responsabilização.

Em relação ao envio de relatórios de auditoria, a SRPJ pauta-se por fluxo pelo qual os documentos devem ser encaminhados ao Corregedor-Geral, para análise e distribuição à SRPJ no caso de identificação de possível conduta lesiva praticada por pessoa jurídica (Entrevistado 2, 2017). Tal fluxo objetiva proporcionar uma avaliação prévia das condutas em apuração – se praticadas por agente público, por pessoa jurídica ou por ambos – funcionando como um primeiro “filtro”, e visa, ainda, observar a previsão do artigo 7º do Decreto Estadual nº 46.782/2015, segundo o qual denúncias, representações ou ocorrências que, em tese, indicam a prática de atos lesivos dispostos na LAC devem ser levadas ao conhecimento da autoridade máxima do órgão ou entidade, que tem o dever de dar ciência formal à CGE-MG. Ocorre que, não sendo formalizado, esse fluxo é, por vezes, inobservado, resultando em “muitas portas de entrada” e, como relatado nas entrevistas, na necessidade de que todos os servidores da SRPJ façam o “filtro” das demandas (Entrevistado 3, 2017). Cabe destacar, nesse sentido, a interação com a Assessoria Jurídica da CGE-MG, considerada “a porta de entrada mais consolidada” da SRPJ (Entrevistado 3, 2017).

Muitos dos insumos encaminhados à SRPJ apresentam suficiência e precisão “aquém do desejado”, o que dificulta a avaliação e o processamento das demandas (Entrevistado 4, 2017). Na visão dos entrevistados, esse fato guarda relação com o momento inicial da aplicação da LAC, a exigir maior capacitação dos auditores e demais servidores quanto aos seus institutos.

Porque é muito difícil a gente até julgar os auditores de um modo geral, porque, se a gente que vivencia a Lei diariamente, está ali, né, aprendendo a

distinguir um indício suficiente de uma prova cabal, o que é necessário e tal, a gente imagina os servidores que não estão lidando com isso o tempo todo [...]. A Superintendência também vem procurando fazer mais capacitação para os órgãos, para as entidades. Então vamos ver, acho que tende a melhorar, a gente ainda tem esse pequeno caminho a percorrer (Entrevistado 4, 2017).

Então há uma necessidade de ampliar esse conhecimento, essa compreensão de institutos de conceitos de procedimentos dessa lei em relação a outros procedimentos que vão impactar nesse conhecimento, para que chegue até eles, que eles tenham capacidade de detectar e identificar se estão diante de um potencial caso de responsabilização de pessoas jurídicas, quais são os requisitos, entender como é o juízo de admissibilidade, quais os aspectos da materialidade e da autoria que são considerados no exame, para que eles também tenham essa visão. Para que não chegue qualquer coisa, de qualquer jeito, de qualquer forma, incipiente. Eu costumo brincar aqui que citou um nome de pessoa jurídica: “ah, manda para lá, que eles vão ver se cabe ou não”. Ora, se assim for, nós vamos ter fila de análise aqui; o que chegar em 6 meses nós vamos ter fila para analisar durante 5 anos [...] (Entrevistado 2, 2017).

No que tange à ordenação das demandas recebidas pela SRPJ, compreendida como a organização dos casos recebidos em uma ordem específica de análise e processamento, não há critérios formalizados e publicizados pela CGE-MG, embora as entrevistas tenham revelado a existência de procedimentos e critérios internos de classificação, baseados, sobretudo, no aspecto cronológico, mas também associados à “relevância” e à “complexidade” do caso, ao envolvimento do Ministério Público (MP), à exposição na mídia, dentre outros.

A gente tem procurado adotar o critério cronológico, de entrada, mas tem também feito uma espécie de avaliação de relevância, de impacto, isso a gente tem tido essa preocupação. A gente considera materialidade, questão de potencial dano, dano real ou potencial, quê mais? [...] Um certo grau de complexidade que está envolvido no caso e pode considerar vários aspectos: se tem uma possível relação do ilícito da pessoa jurídica com servidor ou só pessoa jurídica... E vários aspectos que o caso apresenta, né [...]. O que passa para a gente, a gente procura estabelecer essa cronologia, identifica, né. Às vezes eles colocavam, o próprio Corregedor definia o grau de prioridade, pelas razões dele lá, ou o Corregedor ou o Controlador deliberavam e aí vinha com o carimbo de prioridade e a gente tinha que dar atenção, retorno, e não era a gente que julgava. A gente procura ser o mais objetivo em relação a esses aspectos (Entrevistado 2, 2017).

Quem faz esse filtro é o Superintendente. Ele distribui tudo. Ele tem experiência, acho que ele tem alguns critérios de complexidade, prioridade, mas acaba que algumas coisas são intercaladas e umas atropelam outras. Demandas do MP, por exemplo, coisas desse tipo. Temos uma parceria com o MP, que, às vezes, a gente tem que sobrepor umas coisas com relação às outras. [...] A gente tinha uma intenção de fazer uma triagem, fazer uma

matriz de complexidade, que seria muito interessante, a gente conseguir ver, fazer uma triagem inicial que não seja só o critério cronológico. A regra é cronologia. Chegou primeiro, analisou primeiro. Mas precisamos ter outros critérios. Às vezes, uma coisa que sabemos que vai ser arquivado, que existe o MP envolvido, etc. É preciso ter outros critérios. A gente tem intenção, mas não tivemos tempo ainda (Entrevistado 3, 2017).

Normalmente a gente tenta ver relevância, considerar o valor, né, do contrato, do dano causado, alguma coisa assim e intercalamos com aqueles que já vêm prontos. Tem uns que já vêm mais... Que já está lá pronto, ou então alguns que a gente já sabe que vai arquivar. Não desmerecendo os que vão arquivar, porque é mais difícil argumentar para arquivar do que para instaurar [...]. Mas enfim, eu acho que são essas duas ou então, assim, alguma coisa que já está na mídia, uma confusão, né, também ajuda [...]. É muito complicado afirmar assim, porque como a gente já está com muita coisa, todo mundo, está todo mundo com coisa parada, a fila está enorme entendeu (risos). Então eu nem sei como te responder isso, na verdade, tem muita coisa aguardando para ser concluído, mas, na medida do possível, tudo vai indo, não tem nenhum prazo perdido, prescrito. Isso a gente administra bem: prescrição. Prazo de prescrição é um ponto que a gente considera para a análise: se estiver para vencer, a gente tem que analisar (Entrevistado 4, 2017).

Os entrevistados relataram preocupação em desenvolver, formalizar e publicizar uma metodologia de ordenação das demandas, a exemplo da Resolução CGE nº 012/2015, que estabelece requisitos e procedimentos para o tratamento de denúncias pelo órgão. Ressalvado, contudo, entendimento quanto à existência de outras lacunas prioritárias à CGE-MG e à SRPJ:

Por enquanto, [os critérios] são internos, porque ainda não tem essa resolução, esse normativo. A intenção é que faça igual aquela de denúncias, não vai fugir daquilo não. Até por analogia a gente procura adotar essa da denúncia, no que couber. É um referencial que a gente também considera (Entrevistado 2, 2017).

É algo que precisamos trabalhar [...], porque isso repercute muito no nosso trabalho com a sociedade. Por que dar prioridade para uns e não para outros? Eu tenho essa preocupação, [...] acho muito justificável. Porque nossa mão de obra é muito cara, um processo é muito caro. A gente tem que priorizar aquilo com critérios objetivos. Precisamos trabalhar nisso. Pretendemos. Por enquanto, o principal critério é cronologia, com alguns pontos fora da curva (Entrevistado 3, 2017).

A gente ainda está desenvolvendo [os critérios de ordenação], né. A gente acabou de se tornar uma estrutura formalmente, então eu acho que isso faz parte, mas como é um processo, procedimento, na verdade, eu acho que ele ainda não é o mais importante nesse momento não. A gente consegue administrar, mas, antes disso, a gente tem que fazer outros entendimentos que são mais relevantes, tipo o cálculo de uma multa, uma coisa que afeta diretamente o cidadão, por exemplo, o processado saber como é calculada a

multa que vai ser imputada a ele, né. Estou falando agora por mim: entendo ser mais relevante do que saber qual foi o critério. Se eu estivesse sendo processada, eu gostaria muito mais de saber disso [...]. E como são critérios que, de certa forma, tem alguma lógica, porque não é por sorte, mas que fosse, porque sorteio também tem lógica, né. Mas, tratando-se de administração pública, de dinheiro público, pensar em casos mais graves, mais relevantes, mais vultosos, eu acho que qualquer cidadão, falando como cidadã, eu ia achar que está bom (Entrevistado 4, 2017).

O momento inicial de implementação da atividade de responsabilização de pessoas jurídica pela CGE-MG implica, pela própria natureza das mudanças institucionais, insuficiências quanto ao desenvolvimento de procedimentos e padrões. Entende-se, contudo, que o poder-dever sancionatório inerente à nova competência intensifica a relevância de existirem critérios publicizados de ordenação dos casos, os quais são compreendidos como desdobramentos da “regra do jogo” que é a sanção administrativa ou, em outros termos, como regras do jogo procedimentais. Dessa forma, a definição e a publicização de critérios de ordenação dos casos para processamento pode incrementar a dimensão de prestação de contas da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, contribuindo para a *accountability* própria ao processo de institucionalização em tela.

Diante dos insumos recebidos, que noticiam a possível ocorrência de um ato lesivo previsto na LAC, a SRPJ realiza o “juízo de admissibilidade”, por meio de um procedimento prévio, com o objetivo de avaliar a existência e a suficiência de indícios de materialidade e autoria. Tal avaliação é formalizada em um parecer, denominado “parecer em procedimento prévio”, destinado a subsidiar a decisão do Controlador-Geral do Estado, quanto ao arquivamento da matéria, à abertura da investigação preliminar de que trata o artigo 3º, I, do Decreto nº 46.782/2015 ou à instauração do PAR, consideradas as situações abaixo:

Figura 6 – Juízo de admissibilidade e conclusões do parecer em procedimento prévio



Fonte: Superintendência de Responsabilização de Pessoas Jurídicas da CGE-MG.

O juízo de admissibilidade é um momento sensível da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, uma vez que a conclusão pela instauração do PAR deve ancorar-se na existência de condutas objetiva e suficientemente delineadas, caracterizadoras do ato lesivo imputado. Em outras palavras, devem restar claros a conduta da pessoa jurídica, a lesão e o nexos de causalidade entre elas, inclusive para possibilitar o exercício da ampla defesa no bojo do PAR, cenário percebido como essencial à atuação técnica adequada e *accountable* do órgão de controle interno.

Muitas vezes, o relatório de auditoria ou a denúncia, quando chegam pra gente, a gente tem que reunir mais elementos para poder ter esse convencimento essa demonstração do nexos do ato lesivo. De que ocorreu a fraude, a perturbação, a frustração no caso lá, né. [...] Há uma questão que é a caracterização da fraude, que precisa estar muito bem delineada, a questão da conduta. Que é o que eu falo: a gente não instaura o processo administrativo, seja o punitivo, o nosso de responsabilização, o disciplinar, ele não é um cheque em branco, não é algumas situações que "ah, não sei se é, então instaura para apurar se é". Sem assim uma materialidade muito bem consistida, você não tem condição de notificar. Mas eu vou acusar de que? Qual a conduta que você está acusando que ele praticou? E essa é uma questão muito sensível, que a gente tem uma preocupação muito grande no juízo de admissibilidade, de reunir essas informações, a caracterização do ato lesivo tem que estar muito bem definida, muito clara, porque a gente não pode instaurar um processo por mero "ah, eu tenho a impressão" ou "na dúvida, eu vou instaurar". Não. Você tem que coletar, fazer os procedimentos para fazer uma identificação mais objetiva, mais consistente, suficiente para poder definir: "esse caso aqui reúne todos os elementos que fazem jus à instauração do processo administrativo". Então é uma questão que a gente tem tido uma preocupação muito grande (Entrevistado 2, 2017).

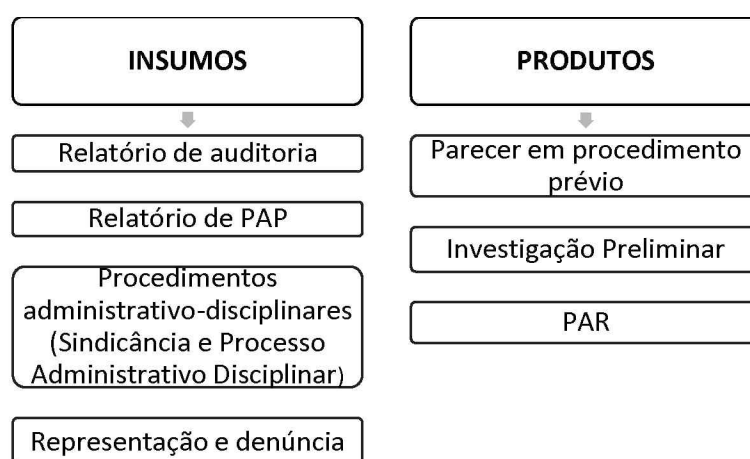
Esse cenário revela uma relevante interface entre a atividade de auditoria, da qual resultam os principais insumos da SRPJ, e a atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, sendo possível afirmar que eventuais deficiências na caracterização, no trabalho de auditoria, do ato lesivo praticado pela pessoa jurídica exigirão procedimentos adicionais de investigação pela SRPJ, para fins de instauração do PAR. Em sentido contrário, é válido considerar que a incorporação dos aspectos avaliados no juízo de admissibilidade do PAR pelos auditores, tende a minimizar, ao menos no que tange aos relatórios de auditoria, insuficiências na caracterização do ato lesivo e, conseqüentemente, a necessidade de instauração de investigações preliminares pela SRPJ, com ganhos de eficiência à atuação do órgão.

Como principais produtos da SRPJ, tem-se o parecer em procedimento prévio, já mencionado, a investigação preliminar com o respectivo relatório conclusivo, assim como o PAR, cujas comissões têm sido compostas, basicamente, por servidores da própria Superintendência, conforme relatado em entrevistas:

A comissão tem caráter autônomo, mas a gente tem tido, por uma questão de conhecimento, pela matéria ser comum da aplicação da lei, e como membros da própria Superintendência estão diretamente nas comissões, tanto que eu percebo que os produtos das comissões estão diretamente ligados ao desenvolvimento da Superintendência (Entrevistado 2, 2017).

A figura 7 sintetiza os principais insumos e produtos relacionados ao trabalho da SRPJ:

Figura 7 – Principais insumos e produtos da SRPJ



Fonte: Dados da pesquisa (entrevistas). Elaboração própria.

Outra ação mencionada pelos entrevistados refere-se às capacitações produzidas pela SRPJ, destinadas a auditores e demais servidores do controle interno estadual, assim como a servidores atuantes nas áreas de licitações, contratos, finanças públicas, dentre outras.

Porque a gente precisa orientá-los para o olhar da fraude: “olha isso não é só uma inexecução contratual, isso é uma fraude, cabível de sanção com base na Lei Anticorrupção”. Reforçamos o papel deles, porque a gente precisa muito dos órgãos da ponta e não só das unidades de controle interno. A gente precisa dos servidores que trabalham com pessoa jurídica (Entrevistado 3, 2017).

A gente tem tido essa preocupação de externar, de capacitar os órgãos, principalmente, esses operadores, os gestores de contrato, fiscais de contrato, ordenadores de despesas, membros de comissão de PAP, os próprios auditores. Precisa ainda um trabalho incessante e contínuo de divulgação e de compreensão desses dois processos. Como está a legislação de Minas Gerais em relação a esses dois processos? Onde eles tangenciam? Onde eles se mostram diferentes? (Entrevistado 2, 2017).

Segundo os entrevistados, essas capacitações conformaram três fases até o momento, designadas por eles como “ondas”. A “primeira onda”, iniciada em 2015, inaugurou a temática da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas na Administração Pública estadual, materializando-se em evento realizado no Auditório da Cidade Administrativa, sede do governo, para apresentação da LAC e divulgação da regulamentação estadual, que contou com cerca de quinhentos servidores estaduais (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015a). Esse momento foi qualificado como “muito favorável à CGE-MG”, que estava “demarcando o seu espaço” e declarando publicamente sua intenção de ser um órgão de controle interno de referência, inclusive por meio da nova competência (Entrevistado 3, 2017).

A “segunda onda”, ocorrida em 2016, contemplou capacitações focadas nos auditores das unidades setoriais e seccionais de controle interno, reconhecidos como atores chave, inclusive em razão de os relatórios de auditoria serem a principal fonte das demandas da SRPJ. Por fim, tem-se a “terceira onda”, iniciada em 2017 e que se encontrava em curso quando da realização das entrevistas, voltada à capacitação de gestores, fiscais de contratos, pregoeiros, membros de comissões de PAP, dentre outros servidores dos órgãos e entidades estaduais, conforme o seguinte relato:

Já fizemos uma grande [capacitação] com a Secretaria de Saúde, pretendemos fazer uma com a Secretaria de Administração Prisional. Talvez a gente venha a alcançar essas Secretarias de maior porte, que tem maior capilaridade e extensão em termos de regionais, porque elas tem muitas demandas de PAP, para fazer chegar essas informações. Algumas interpretações são equivocadas, chegam dúvidas, assim, primárias. Por exemplo, entender que a Lei aplica-se a fatos ocorridos após a sua vigência, o que é responsabilidade objetiva, que é confundida com a de servidor [...]. A gente vai fazer chegar, assim como chegou o CAFIMP. Chega a legislação, quem está lidando com os contratos num dado momento já começa a acostumar, a vivenciar a aplicação daqueles procedimentos (Entrevistado 2, 2017).

Na percepção dos entrevistados, essas capacitações precedem, em prioridade, iniciativas de padronização e formalização de procedimentos pela CGE-MG, a exemplo da elaboração de roteiros, manuais e normas internas, sendo importantes até mesmo para identificar as principais dúvidas e dificuldades e, então, produzir materiais de orientação mais assertivos. Além disso, a necessidade de um manual estaria sendo suprida, em alguma medida, mediante a utilização daquele elaborado pela CGU, em 2016.

A gente está nessa questão de expansão, por isso [...] a ideia é ir desenvolvendo esses conhecimentos para depois aproveitar num manual, até com a questão das dúvidas, dos questionamentos, o que tem surgido com mais dúvidas, para a gente colocar. Porque, mal ou bem, a CGU já trouxe um manual que pode ser objeto de consulta, então a gente não quer repetir, simplesmente repetir, a gente quer trazer um manual, sim, com aspectos que tem aqui, mas com uma compreensão também das peculiaridades da legislação nossa. E eu acho que com a vivência, com essa externalidade. Não vai ser a gente fechado aqui, estabelecendo, elaborando conhecimentos, desenvolvendo um manual de forma fechada que nós vamos conseguir contemplar questões, dúvidas, que são muitas vezes riquíssimas, de a gente até mapeá-las, identificá-las pra contemplar num manual. Aí ele vai ser mais útil, mais prático, realmente um manual prático, para dar uma compreensão mais objetiva, direta, de situações, de questões que são vivenciadas no dia-a-dia, que muitas vezes um manual de forma teórica puramente você não alcançaria (Entrevistado 2, 2017).

Outro ganho associado pelos entrevistados às capacitações é auxiliarem os servidores da SRPJ no desafio de conhecer a realidade da Administração Pública estadual, com destaque para a multiplicidade de instrumentos e procedimentos administrativos, por vezes, invisibilizados pelo enfoque tradicional do controle de licitações e contratos administrativos.

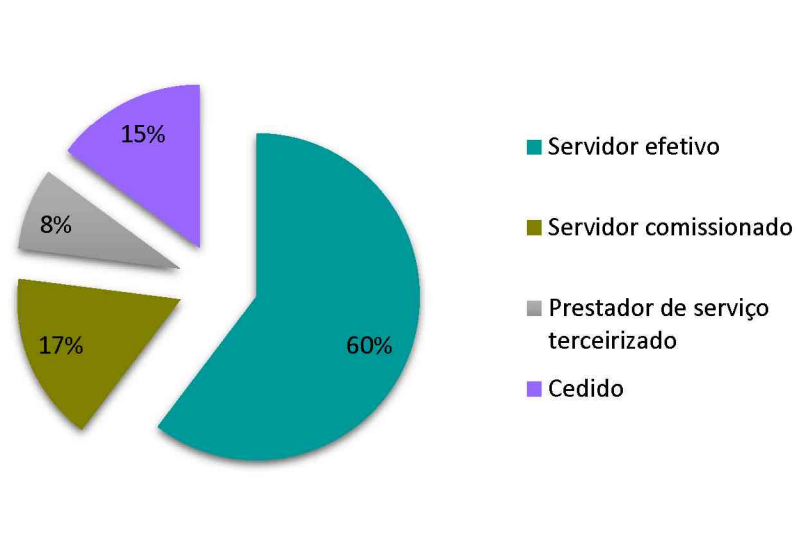
Tivemos um caso muito interessante, que, quando a gente foi dar uma capacitação para a Saúde, definindo o público alvo, falei: “vamos incluir o pessoal que lida com concessão de licença, alvará, né, que eles lidam com pessoa jurídica diretamente”. Pode acontecer algo, acontece demais, dificuldade de fiscalização... Aí a gente fez um curso muito voltado para licitações e contratos. Eles foram, mas nós fizemos um curso voltado para o que a gente conhecia: licitações e contratos. Um cara no final falou: “olha, eu sou da vigilância sanitária, vocês me chamaram para o curso, mas não estão falando da minha área, fica como dica”. Nossa, realmente, estamos falando do que a gente conhece. Mas vamos conversando. A gente já está realizando uma reunião, porque ele falou. Do mesmo modo que a gente faz comparativo PAP e PAR, a gente pode fazer comparativo do PAS, Processo Administrativo Sanitário, com o PAR. E, pesquisando a legislação, tem vários atos de infrações sanitárias que podem ser atos lesivos. Aí você imagina o número de linhas de atuação que a gente poderia ter, como licença

ambiental. Estão surgindo novas realidades que a gente não vislumbrava antes (Entrevistado 3, 2017).

7.1.1.2 Recursos humanos e especialização técnica

O quadro de pessoal da CGE-MG, em outubro de 2017, era composto por 174 agentes públicos, consoante a seguinte distribuição:

Gráfico 1 – Quadro de pessoal da CGE-MG – Out. 2017



Fonte: Diretoria de Recursos Humanos da CGE-MG, 2017 – informações obtidas mediante pedido de acesso à informação. Elaboração própria.

Dos 105 servidores efetivos, 92 pertenciam à carreira de Auditor Interno, o que corresponde a 87% dos servidores efetivos e a 52% do quadro de pessoal do órgão. Desde 2013, com a homologação do concurso público realizado no ano anterior, houve aumento do quadro de pessoal do órgão central de controle interno e do número de auditores internos em exercício na CGE-MG⁴³, conforme expresso na tabela 1:

⁴³ Registra-se que os servidores da carreira de Auditor Interno estão lotados na CGE-MG, órgão central, ou nas unidades setoriais e seccionais de controle interno. Conforme informações da Diretoria de Recursos Humanos da CGE-MG, em outubro de 2017, a carreira era composta por 137 servidores, dos quais 92 (67%) lotados no órgão central.

Tabela 1 – Composição do quadro de pessoal da CGE-MG – 2012-2017

Ano	Quantitativo total do quadro de pessoal	Quantitativo de auditores internos	Varição do quadro de pessoal em relação ao exercício anterior	Varição do quantitativo de auditores internos em relação ao exercício anterior
2012	Não informado	16	-	-
2013	160	62	-	287,5%
2014	160	62	0%	0%
2015	173	85	8%	37%
2016	164	93	- 5%	9%
2017 ⁴⁴	160 ⁴⁵	92	- 2,5%	- 1%

Fonte: Relatórios de Controle Interno dos anos de 2013 a 2016; Diretoria de Recursos Humanos da CGE-MG.

No que tange à atuação nas principais áreas do órgão, a força de trabalho da CGE-MG apresentou a seguinte distribuição no período de 2013 a 2017:

Tabela 2 – Alocação dos recursos humanos na CGE-MG – 2013-2017

Ano	Quantitativo de agentes por área				
	Gabinete	SPGF ⁴⁶	Auditoria	Correição/Corregedoria	Transparência/Governo Aberto
2013	22	14	54	48	22
2014	22	14	54	48	22
2015	16	15	61	61	20
2016	18	15	55	61	15
2017 ⁴⁷	28 ⁴⁸	14	42	59	17

Fonte: Relatórios de Controle Interno dos anos de 2013 a 2016; Diretoria de Recursos Humanos da CGE-MG.

A partir desses dados, verifica-se que a Corregedoria-Geral é, atualmente, a área com maior quantitativo de pessoal na CGE-MG, posição que, em 2013, era ocupada pela Auditoria. O rearranjo organizacional da CGE-MG significou, assim, uma redistribuição dos recursos humanos do órgão, notadamente da macrofunção auditoria para a corregedoria, num contexto de incremento das atribuições desta.

Em relação à SRPJ e respectivas Diretorias, contavam, em outubro de 2017, com 6 servidores: 1 servidor na chefia da Superintendência; 2 servidores na DAIP e 3 servidores na DRPJ. A atividade de responsabilização de pessoas jurídicas é realizada a partir

⁴⁴ Posição em outubro de 2017.

⁴⁵ Para fins de comparação, foram desconsiderados os prestadores de serviços terceirizados, os quais não foram computados nos dados referentes a 2012 a 2016, conforme registrado nos RCI consultados.

⁴⁶ Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças.

⁴⁷ Posição em outubro de 2017.

⁴⁸ Para fins de comparação, foram desconsiderados os prestadores de serviços terceirizados, os quais não foram computados nos dados referentes a 2013 a 2016, conforme registrado nos RCI consultados.

de um quantitativo reduzido de servidores, detentores de cargos públicos efetivos, cujo recrutamento deu-se, principalmente, dentro da própria CGE-MG, conforme relato dos agentes entrevistados. Ainda por meio da análise das entrevistas, verificou-se que a seleção dos servidores para atuação na atividade de responsabilização de pessoas jurídicas tentou contemplar conhecimentos e experiências afetos, principalmente, à auditoria e ao processo administrativo:

[O recrutamento inicial] Foi a partir dos servidores da Corregedoria. Entendemos natural por conta da questão processual que é central na Lei Anticorrupção, e era onde havia experiência processual (Entrevistado 1, 2017).

O controlador em exercício me chamou e falou: olha, você é formado em Direito, você já tem experiência em auditoria, eu acho que tem uma visão mais próxima, mais apropriada para desenvolver essa implementação da atividade de responsabilização. [...] Você tem as duas funções que a gente está vendo que são úteis para a implementação, que é ter uma bagagem, um conhecimento em auditoria, de auditor, e uma formação em Direito. E essa função de responsabilização ela vai precisar tanto na parte de apuração, de juízo de admissibilidade, e vai ser muito útil essa função de auditoria, esse olhar, foi o que ele falou, o seu olhar de auditor, de auditoria, vai ser muito importante na implementação dessa área. Porque se a gente colocar só um processualista, na área de condução de processo, talvez a gente não tenha esse olhar do achado, do ilícito, da instrução, da questão probatória [...]. (Entrevistado 2, 2017).

Quanto à formação acadêmica dos servidores atuantes na SRPJ, dados fornecidos pela CGE-MG indicaram que 66% possuem formação em Direito, graduação que, não sendo propriamente um critério, foi apontada pelos entrevistados como facilitadora da atuação na atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, por implicar, em tese, conhecimentos necessários ao processamento dos casos. A aquisição de conhecimentos jurídicos é vista pelos entrevistados como essencial à formação daqueles que atuam na SRPJ, da mesma forma que o domínio de técnicas de auditoria.

Eu acho que mesmo quem é da formação em Direito tem que passar por um processo de interpelação da norma, com a interpretação e a aplicação da norma. Claro que quem tem uma formação em Direito tende a ter uma compreensão mais fácil disso, mais rápida, mais precisa, mas as situações que o caso concreto apresenta em relação à legislação, o grau de dificuldade tem sido muito acentuado [...]. Hoje, num processo incessante de buscar mais recursos humanos, eu tenho procurado pautar por uma escolha de profissionais que já tenham uma certa vivência, seja na área processual, de Direito, com formação em Direito, ou com uma certa experiência na área de

auditoria, por exemplo, eu procuro mesclar, acho que a gente não pode fechar as portas (Entrevistado 2, 2017).

Falando até pela minha experiência, né, porque eu não sou advogada e trabalho com muitos advogados. Então, não é realmente necessário ser advogado para trabalhar [na SRPJ], mas você precisa ter um excelente conhecimento jurídico e se dedicar bem para conseguir, porque são processos e, então, basicamente produtos jurídicos (Entrevistado 4, 2017).

Temos muita dificuldade de aplicação da lei, de interpretação. Particularmente, é uma dificuldade que a gente está aprendendo, que todo auditor deve ter, a visão dos fatos, organizados [...], conseguir identificar bem os fatos, o que é uma fraude o que que não é. Às vezes a gente olha uma coisa, acha que tem a materialidade suficiente, aí a gente precisa investigar mais, não deixar lacunas. Acho que tem muito essa coisa. É um desafio que não é só da auditoria, eu, que sou formada em Direito... A gente sabe que é uma deficiência dos juristas, que é o olhar para a realidade, para os fatos, vejo isso muito na Procuradoria, muito na lei, na jurisprudência, mas o fato mesmo não está bem posto, não está bem delineado. Isso é um desafio. Não só para nossa área. Acho que nossa área está um pouquinho à frente. É um desafio para a CGE-MG. Que a gente se capacite nesse sentido. Que a gente treine o nosso olhar... É um exercício diário, treinar o olhar, se questionar, fazer perguntas certas (Entrevistado 3, 2017).

Dessa forma, no que tange à especialização técnica, compreendida como um aspecto relevante da capacidade institucional, conclui-se que a estruturação da nova atividade pela CGE-MG tem considerado, sobretudo, o recrutamento de servidores com formação acadêmica e experiência profissional em Direito e em auditoria, bem como o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades relativos a tais áreas, interpretados como uma forma de elevar a expertise institucional e a legitimidade das apurações e decisões. Nesse sentido, ao lado do recrutamento de servidores para comporem a área de responsabilização de pessoas jurídicas, a capacitação destes é apontada como um desafio central do processo de institucionalização da atividade pela CGE-MG, inclusive, sobressaindo-se ao primeiro na visão de alguns entrevistados:

Eu acho que a estrutura em si, o desenho estrutural [da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas] é bom, acho que o problema que a CGE de Minas tem ainda é um número reduzido de servidores no seu conjunto e nessa atividade específica na Superintendência que cuida da responsabilização da pessoa jurídica. Você tem uma deficiência quantitativa e qualitativa: quantitativa porque são poucas pessoas para lidarem, por exemplo, com comissões que vão apurar, que vão investigar, que vão lidar com denunciado, com investigado e que elas só podem estar lidando com isso, elas não podem ter lidado com esse assunto por outro um ângulo dentro da CGE-MG. E o processo administrativo é muito longo, né, nós só temos um PAR concluído até agora. Então a gente tem a deficiência quantitativa e qualitativa, a lei é muito recente, a sua execução é que vai tornar as coisas

mais claras no seu desenvolvimento e nós, por exemplo, a gente só tem um PAR concluído. Como que a Justiça vai lidar com isso? O que a jurisprudência, ao longo do tempo, firmará? Em qual direção? Eu acho que a gente tem um lado da deficiência qualitativa, que é a formação específica do servidor com foco exclusivo nisso. Quem está lidando com isso, só pode lidar com isso. Ele não pode se envolver com outros assuntos e nem com as pessoas jurídicas por outro viés de auditoria ou de lei de acesso à informação, ou coisa que o valha (Entrevistado 5, 2017).

Em termo de formação, de estrutura, ela é enxuta [...]. A dificuldade é a novidade da matéria, para todo mundo, até para os mais experientes. Porque acho que também não vai adiantar eu colocar muita gente, porque tem que ter o processo de amadurecimento, de capacitação. Então não adianta eu colocar lá 15 pessoas, ainda que formadas na área de Direito, que vão ter que passar pelo mesmo processo de amadurecimento, de conhecimento, tem que ir vivenciando na prática os processos e aplicando a questão da interpretação normativa (Entrevistado 2, 2017).

No quadro da implementação de uma competência nova e com recursos humanos e técnicos escassos, a opção da CGE-MG foi desenvolver a atividade a partir de uma metodologia de trabalho mais coletiva, comparada por um dos entrevistados a uma “trupe de teatro”, onde “todos têm que aprender um pouco de maquiagem, de contracenar, de encenar, de ser coadjuvante, de ser protagonista”, com vistas a potencializar a aprendizagem e a criação de capacidade técnica (Entrevistado 2, 2017).

Então, apesar de ter uma designação formal em relação às Diretorias, eu procuro fazer com que todos trafeguem, operem com todos os procedimentos, porque eu sei que isso é que vai dar sustentação, a base do conhecimento, da capacidade e da habilidade de manejar esses institutos estabelecidos na lei. Isso é uma observação importante de eu me posicionar, porque eu acho que segregar nesse momento a gente só tem a perder e como é uma equipe enxuta, me possibilita isso, para todo mundo aprender do mesmo, dos vários conteúdos. [...] O aprendizado só se faz com essa dinâmica, porque se eu segregar, se a pessoa não entender o que foi o juízo de admissibilidade, ela não entender qual foi o escopo, o objeto do processo, e vice-versa. Aquela noção de que todos tem que ter aquela vivência dos vários aspectos que a legislação nos impõe. E isso talvez nos dê um preço, um custo, que é forjar, formar o profissional, o operador dessa lei. Só vai aprender operá-la com o conhecimento de cada elemento que a legislação nos impõe. [...] Isso tem ajudado muito a quem é da comissão, como quem está de fora, a levar isso para os seus processos. Porque se ficasse cada um isolado, desenvolvendo fechado no seu processo, fatalmente não se teria a riqueza, a visão que esse estudo, esse debate proporciona. E isso tem se mostrado cada vez mais como um caminho viável para a gente, para esses profissionais conduzirem esses processos (Entrevistado 2, 2017).

Está começando a ter uma cara de Superintendência. Começando, mas eu espero que a gente não perca essa interação que a gente tem, sabe? Eu acho que é saudável quando tem, eu gosto de hierarquia, eu acho necessário a

hierarquia, mas eu acho muito interessante a dinâmica da Superintendência sem essa rigidez. [...] A gente trabalha muito junto (Entrevistado 3, 2017).

Cada trabalho é uma nova escola, por isso até que a gestão é horizontal, porque é importante que todo mundo que está ali, está ali junto. Porque o meu relatório, o meu processo hoje ele vai ter o mesmo desfecho de outro [...] (Entrevistado 4, 2017).

Essa “gestão horizontal” envolve revisão cruzada dos trabalhos pelos servidores da SRPJ e respectivas Diretorias, assim como realização de reuniões para debate de casos e alinhamento quanto aos entendimentos da Superintendência, indicadas como a principal forma de padronização dos procedimentos pela CGE-MG.

Eu acho a padronização até razoável. Como a equipe é muito enxuta, a gente usa muito o trabalho do outro. Por exemplo, tem um parecer, a gente usa como modelo. As investigações preliminares, eu acabei e a gente usa como modelo. Como a equipe é enxuta e a gente interage muito, eu vejo que é diferente da outra área da Corregedoria, que cada presidente [de comissão] faz de um jeito. É muito difícil você padronizar uma equipe grande com anos de experiência, onde cada um faz muito do seu jeito [...]. A gente discute muito, o que ajuda a padronização. Equipe enxuta tem suas vantagens e, também, porque a equipe é aberta, não é só porque é pequena, é muito dinâmica, muito animada [...] (Entrevistado 3, 2017).

Trabalhando com um quantitativo reduzido de servidores, a SRPJ tem enfrentado dificuldades para garantir a execução das atividades com observância da segregação de funções nas diversas fases da apuração da responsabilidade administrativa, aspecto especialmente caro aos procedimentos que envolvem julgamento e aplicação de sanções, como é o PAR.

Basicamente todas as comissões têm no mínimo um e, geralmente, dois membros da Superintendência. E isso está criando uma situação que a gente já está sem perna, vamos dizer assim. Porque muitas vezes quem faz o juízo de admissibilidade ou fez a apuração na investigação preliminar ele, até pela questão da regra que a gente considera, né, inclusive o manual do PAD orienta que, geralmente, quem fez o processo de identificação, de acusação, pela instauração do PAR, não participe da comissão. Até essa isenção a gente tem respeitado, esse regimento. E aí a questão da quantidade de servidores já está tornando difícil suprir de forma adequada, por isso tem havido muita repetição e onerado os processos para os mesmos servidores (Entrevistado 2, 2017).

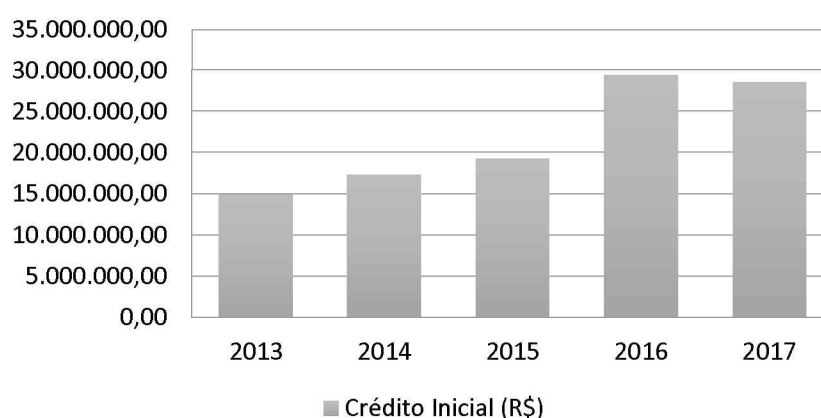
Ao lado da vivência da atividade, a capacitação dos servidores que atuam na SRPJ é buscada por meio da participação em cursos promovidos pela CGU, considerado o

órgão de referência na temática, e, em menor medida, troca de experiências e boas práticas com a Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo (SECONT), por meio de visitas técnicas e interações à distância (Entrevistado 2, Entrevistado 3, 2017). Em relação à interação com a SECONT, as entrevistas apontaram que foi proporcionada pelo contato com um ex-servidor da CGE-MG, atualmente servidor do órgão capixaba, fato que reforça o peso da socialização profissional no desenvolvimento de procedimentos e práticas pelo órgão de controle interno do estado de Minas Gerais, restrito, muitas vezes, à rede de contatos já detida pelos servidores do órgão.

7.1.1.3 O financiamento da atividade

Conforme Gheventer (2005), supõe-se que a existência de recursos orçamentários próprios reduza o grau de subordinação de uma entidade ou atividade governamental, razão pela qual a autonomia orçamentária pode ser vista como um indicativo de capacidade institucional e, portanto, de institucionalização. De uma perspectiva global, no período de 2013 a 2017, houve aumento do orçamento da CGE-MG, cujo ápice deu-se em 2016, quando os recursos a título de “crédito inicial” corresponderam a cerca do dobro daqueles assegurados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Orçamento da CGE-MG – Crédito Inicial – 2013-2017



Fonte: Leis Orçamentárias Anuais de 2013 a 2017. Elaboração própria.

Esse incremento deu-se, notadamente, a partir de 2015, primeiro ano do mandato do governador Fernando Pimentel, do PT, quando também houve mudança na

direção da CGE-MG, que passou a ser comandada por Mário Vinicius Claussen Spinelli, servidor de carreira da CGU.

Em relação aos programas e ações governamentais da CGE-MG, as macrofunções auditoria e correição administrativa compunham, em 2013 e 2014, o Programa 255, denominado Auditoria Governamental e Correição Administrativa, que congregava a Ação 4118 – Auditoria Governamental e a Ação 4160 – Prevenção de Ilícitos Administrativos e Aperfeiçoamento da Atividade Correicional. Esta última Ação, referente à macrofunção salientada nesta dissertação, tinha como finalidade prevenir a prática de ilícitos administrativos no estado de Minas Gerais, objetivando a conscientização dos servidores, redução dos procedimentos administrativo-disciplinares e maior eficiência na prestação dos serviços públicos, assim como aperfeiçoar as atividades de correição, objetivando aprimorar a execução dos procedimentos administrativo-disciplinares nos órgãos e entidades da Administração Pública (MINAS GERAIS, 2014, 2015b).

Em 2015, o orçamento anual da CGE-MG apresentou algumas alterações conceituais, com destaque para a separação programática das macrofunções auditoria e correição administrativa. Assim, foi criado o Programa 148 – Correição Administrativa, composto pela Ação 4304 – Prevenção de Ilícitos Administrativos e Aperfeiçoamento da Atividade Correicional, cuja finalidade era idêntica àquela prevista para a Ação 4160, acima retratada. Essa separação programática indica o aprofundamento da institucionalização da macrofunção correição administrativa no Poder Executivo estadual, à época ainda restrita à responsabilização de agentes públicos, uma vez que a descrição das Ações 4160, na LOA de 2014, e 4304, na LOA de 2015, não especificavam atividades referentes à responsabilização de pessoas jurídicas nos citados exercícios, quando a Lei Anticorrupção já se encontrava em vigor, mas carecia de regulamentação pelo estado de Minas Gerais.

A LOA de 2016, cuja proposta coube ao governo eleito em 2014, reformulou os programas e ações governamentais, refletindo as novas diretrizes e prioridades governamentais. No que tange à CGE-MG, o orçamento desse ano aprofundou o movimento de diferenciação da macrofunção correição administrativa, cujo Programa correspondente, de código 160 e denominado Prevenção e Repressão de Ilícitos na Administração Pública, congregou as ações descritas no quadro abaixo:

Quadro 8 – Ações do Programa 160 constantes do orçamento de 2016

Código da Ação – Descrição	Finalidade	Crédito inicial (R\$)
4400 – Aperfeiçoamento das Instaurações, Instruções e Julgamentos dos Procedimentos Disciplinares da CGE	Aprimorar os procedimentos de apuração de irregularidades disciplinares de modo a torná-los mais céleres, contribuindo para a normalização da Administração e, em última análise, a melhoria dos serviços públicos.	278.000,00
4401 – Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Gestão das Atividades Correcionais no Âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual	Aperfeiçoar a atividade correcional, fortalecendo os mecanismos de controle dos procedimentos, ampliando a transparência e a efetividade da nova legislação de combate à corrupção.	668.566,00
4402 – Orientação, Coordenação e Supervisão das Atividades Correcionais Junto Aos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual	1) Aperfeiçoar a atividade correcional com enfoque na melhoria da gestão, garantindo a eficácia e a tempestividade nas apurações; 2) Fortalecer a atividade correcional, por meio da cooperação técnica e suporte às unidades de auditoria setoriais e seccionais, núcleos de correição administrativa e corregedorias, incentivando maior transparência, participação e controle social das ações desenvolvidas.	76.000,00
4399 – Responsabilização de Pessoas Jurídicas Por Atos de Corrupção Contra a Administração Pública Estadual	Apurar a responsabilidade de pessoas jurídicas por atos de corrupção contra a Administração Pública estadual, nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013 e do Decreto nº 46.782/2015.	26.000,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual de 2016. Elaboração própria.

Elaborada após a regulamentação estadual da Lei Anticorrupção, a LOA de 2016 introduziu ação específica de responsabilização de pessoas jurídicas pela CGE-MG (Ação 4399), o que reforçou o movimento de institucionalização da atividade. A referida Ação foi mantida na LOA de 2017, com crédito inicial no valor de R\$ 25.402,00 (vinte e cinco mil, quatrocentos e dois reais). O produto da Ação 4399 consiste na “instauração de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)”, tendo apresentado a seguinte execução em 2016 e no primeiro semestre de 2017:

Tabela 3 – Execução física e orçamentária da Ação 4399 – 2016 e Jan./Jun. 2017

2016					
Físico			Orçamentário		
Programado PPAG	Executado – Jan.-Jun.	%	Programado PPAG	Executado – Jan.-Jun.	%
6	8	133,33	R\$ 26.000,00	R\$ 92,04	0,35
2017					
Físico			Orçamentário		
Programado PPAG	Executado – Jan.-Jun.	%	Programado PPAG	Executado – Jan.-Jun.	%
12	4	33,3	R\$ 25.402,00	R\$ 8.152,04	32,09

Fonte: MINAS GERAIS, 2017d, p. 595; MINAS GERAIS, 2017e, p. 505.

Por meio de consulta ao Portal da Transparência do estado de Minas Gerais⁴⁹, verificou-se que as despesas executadas na Ação 4399, no primeiro semestre de 2017, referiram-se a diárias de viagens (16,28%), passagens e despesas com locomoção (21,9%) e material de consumo (61,82%). Em que pese o reconhecimento orçamentário, a Ação 4399 apresentou, em 2016, o menor montante de recursos dentre as ações componentes do Programa Prevenção e Repressão de Ilícitos na Administração Pública, valor percebido como insuficiente pelos executores da atividade, conforme apurado nas entrevistas:

Com relação a orçamento, é quase nenhum. A gente tem que fazer diligência quase que do nosso bolso, né, ou deixar de ir. Algumas investigações mesmo a gente deveria (risos) ir até o município, mas provavelmente não iremos, porque não dá. A ação orçamentária existe, mas ela é insuficiente (Entrevistado 4, 2017).

Assim, se é possível tomar a previsão orçamentária como um indicativo da institucionalização de uma determinada ação ou política pública, dado a presunção de prioridade governamental contida nas ações que conformam o orçamento público e a sinalização pública de objetivos e metas, sujeitas a monitoramento e prestação de contas, também se deve considerar a adequação dos recursos fixados para o exercício das atividades e o atingimento das metas.

Para Cruz et al. (2014), devido ao fato de as Controladorias estarem configuradas como órgãos da própria estrutura organizacional do Poder controlado, sua atuação, não raramente, depende diretamente da vontade política dos Chefes do Executivo em

⁴⁹ Consulta realizada em 07 de outubro de 2017, por meio do site <<http://www.transparencia.mg.gov.br/>>.

prover condições básicas para seu funcionamento, dotando-as, por exemplo, de orçamento e pessoal qualificado. Nesse sentido, a destinação das multas do PAR às ações de controle interno pode significar o incremento do financiamento desses órgãos e, especificamente, da CGE-MG, expectativa evidenciada pelos entrevistados, que associam a aplicação das multas e o respectivo retorno em termos de receita como uma das dimensões de fortalecimento institucional vislumbrado a partir da nova atividade.

Contudo, apesar da previsão do artigo 55 do Decreto Estadual nº 46.782/2015, a destinação do valor das multas ao fortalecimento do controle interno e enfrentamento da corrupção e, especificamente, às ações da CGE-MG, é vista como um desafio, considerada a ausência de mecanismos que a assegurem, a exemplo de um fundo específico.

É um desafio também remanejar esse recurso [das multas aplicadas] para cá, para prevenção e combate à corrupção, para as ações da CGE-MG e para as unidades [setoriais e seccionais de controle interno]. Não sei como seria. Estamos tentando criar um fundo. Isso é uma dificuldade e um desafio (Entrevistado 3, 2017).

Na verdade, nós não pensamos [na garantia da destinação das multas aplicadas]. Eu diria até que a CGE-MG, eu tenho provocado algumas Secretarias do Estado, no sentido que a CGE –MG devia ter participação, seria responsável pela gestão de um fundo estadual, toda vez que ela conseguisse algum acordo, alguma atuação da CGE-MG tenha sido fruto fundamental para uma arrecadação, ou retorno de recurso ao estado, que ela deveria ter uma participação, um percentual disso devia ir para um fundo estadual, gerido por ela, para aplicação de programas ligados ao controle interno, prevenção, promoção da integridade, combate à corrupção [...]. Porque a gente participou ativamente de uma ação judicial de um programa de parceria público privada que a empresa devolveu 49 milhões ao estado. Se 500 mil, desses 49 milhões, viessem para o fundo estadual, a gente teria outro patamar para a CGE-MG, que teve um custeio do ano passado de 2,5 milhões/ano. Imagina, 500 mil a mais. Estou falando de uma frente, ao lado das multas administrativas, nós estamos lidando com ela pela primeira vez. Tem um PAR aí que aplicou uma multa administrativa de 600 mil reais. Ela já foi objeto de recurso, e foi julgado o recurso e a junta recursal manteve a aplicação da Controladoria. Acho que é provável, tendo em vista o porte, o tamanho da empresa, que eles recolham 600 mil reais. Então a gente tem que se preocupar com isso. Ainda não fizemos. Porque se um recurso desses vem, mais de um recurso vem, cai no Tesouro, é o conhecido buraco negro, ele vai pra lá e vai cobrir outros espaços de deficiência que o estado tenha. Seja lá qual prioridade. É um objeto de preocupação que tem que desaguar nos instrumentos operacionais, legais, que permitam a recepção desse recurso e a gestão dele na aplicação nas macrofunções da CGE-MG, com certeza (Entrevistado 5, 2017).

É preciso considerar, ainda, o alcance limitado em termos de estabilidade e de independência que os recursos oriundos das multas podem proporcionar à atuação da CGE-MG, tendo em vista a variação dos valores, a incerteza do recolhimento pelas pessoas jurídicas sancionadas, a demora dos procedimentos, dentre outros aspectos. Por outro lado, diante do baixo orçamento detido pelo órgão de controle interno estadual e do cenário de restrição financeira pelo qual passa o estado, recursos adicionais, ainda que intermitentes, podem impactar positivamente o custeio das atividades da CGE-MG.

Para o exercício de 2018, a LOA destinou o crédito inicial de R\$ 32.449.675,00 (trinta e dois milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e setenta e cinco reais) (MINAS GERAIS, 2018), orçamento 14% maior que o previsto na LOA de 2017. Esse incremento refere-se, majoritariamente, a despesas com pessoal e encargos sociais, que tiveram aumento de 12% em relação à LOA de 2017. No que tange à Ação 4399 – Responsabilização de Pessoas Jurídicas por Atos de Corrupção contra a Administração Pública Estadual – constata-se uma redução do orçamento previsto, estabelecido em R\$ 16.315,00 (dezesseis mil, trezentos e quinze reais), montante 36% inferior ao previsto na LOA de 2017, que, por sua vez, fora 3% menor do que o crédito inicial da LOA de 2016. Ainda que esse último percentual não seja significativo, compõe uma série temporal que, mesmo restrita, apresenta uma direção descendente quanto aos créditos inicialmente previstos no orçamento do estado para a ação de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas.

Vê-se, assim, que, desde a sua previsão no orçamento da CGE-MG, em 2016, a Ação 4399 tem sofrido reduções nos créditos iniciais estimados, já considerados insuficientes pelos executores da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas. Esse fato contrasta com o destaque atribuído à atividade pelo órgão desde a regulamentação da LAC em âmbito estadual e projeta dificuldades e desafios concernentes à sustentabilidade financeira da institucionalização da nova competência.

É certo que o estado de Minas Gerais, assim como outros entes federados, sente os efeitos da crise econômica em curso, que tem impactado as finanças estaduais e motivou o governo a decretar estado de calamidade financeira em 05 de dezembro de 2016, por meio do Decreto Estadual nº 47.101/2016 (MINAS GERAIS, 2016b). Considera-se, contudo, que, mesmo num contexto de restrição financeira, a redução dos recursos estimados

para a Ação 4399 reflete escolhas da gestão do órgão e remanejamentos orçamentários entre as macrofunções, a exemplo do incremento do crédito inicial da Ação 4397, denominada “Fomento ao controle social e à integridade” e executada pela Subcontroladoria de Governo Aberto, cujo crédito inicial passou de R\$ 48.242,00 (quarenta e oito mil, duzentos e quarenta e dois reais) na LOA de 2017 para R\$ 482.124,00 (quatrocentos e oitenta e dois mil, cento e vinte e quatro reais), aumento da ordem de 900%.

7.1.1.4 Resultados operacionais

Segundo dados fornecidos pela CGE-MG, a SRPJ recebeu, no período de 2015 a outubro de 2017, 63 demandas (insumos) para análise do cabimento de instauração do processo de responsabilização de pessoas jurídicas, das quais 20 (32%) foram arquivadas, 6 (9%) ensejaram a abertura de Investigação Preliminar e 15 (24%), a instauração de PAR. Conclui-se, assim, que a SRPJ realizou o juízo de admissibilidade de 65% das demandas encaminhadas à área, restando, pois, um estoque de 35%. No Relatório de Controle Interno (RCI)⁵⁰ do exercício de 2016, último documento de prestação de contas disponível, os resultados operacionais da SRPJ e, especialmente, o número de análises concluídas, foram considerados insuficientes pela CGE-MG e atribuídos a “dificuldades inerentes à criação da área e limitação de pessoal” (MINAS GERAIS, 2017b, p. 63).

Em relação aos PAR instaurados no referido período, o quadro 9 contém sistematização dos atos e datas de instauração, das pessoas jurídicas processadas, dos atos lesivos cometidos em tese e do órgão ou entidade lesados, obtidos por meio de consulta à CGE-MG e ao sítio institucional da Imprensa Oficial do Estado:

⁵⁰ O RCI é elaborado pela CGE-MG e acompanha as contas anuais do Governador, apresentadas à Assembleia Legislativa de Minas Gerais e ao Tribunal de Contas do Estado, em atendimento ao art. 40 da Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008 – Lei Orgânica do TCEMG, e ao art. 8º da Instrução Normativa TCE nº 13/2011, de 14 de dezembro de 2011.

Quadro 9 – PAR instaurados pela CGE-MG – Jun. 2015/ Out. 2017

(continua)

PAR nº	Data de instauração	Pessoa(s) jurídica(s) processada(s)	Ato(s) lesivo(s) cometido(s) em tese (Lei Federal nº 12.846/2013)	Órgão/entidade lesado
01/2015	19/09/2015	Metalúrgica Flex Fitnee Ltda (CNPJ 09285197/0001-27) Brasfitness Comércio de Artigos Esportivos Ltda-ME (CNPJ 117538650001-45) Julio César Gasparini Júnior – ME (08973569/0001-45)	Fraude no Pregão Eletrônico nº 05/2014 ⁵¹	Secretaria de Estado de Turismo e Esportes – SETE
01/2016	07/04/2016	Paulo Barbosa de Abreu – ME (Laticínio Fazendinha), CNPJ 20.807.327/0001-87	Art. 5º, IV, alíneas “d” e “f”	Não informado no ato de instauração
02/2016	07/04/2016	Empreiteira Gusmão Ltda. – ME (CNPJ 10.585.153/0001-00)	Art. 5º, IV, alínea “d”	Não informado no ato de instauração
03/2016	15/04/2016	Policard Systems e Serviços S.A. (CNPJ 00.904.951/0001-95)	Art. 5º, IV, alínea “d”	Não informado no ato de instauração
04/2016	02/07/2016	Alfa Comércio e Representações e Soluções Gráficas Ltda. ME (CNPJ 18672579/0001-02) Palhano Comércio e Representações de Serviços Gráficos Ltda. ME (CNPJ 01012498/0001-75)	Art. 5º, incisos III e IV, alíneas “a” e “d”	Secretaria Geral da Governadoria do Estado de Minas Gerais – SGG
05/2016	02/07/2016	Nutridores Indústria e Comércio de Refeições Ltda (CNPJ 17813148/0001-79) Cambraia de Melo Refeições Ltda. EPP (CNPJ 04140189/0001-79)	Art. 5º, incisos III e IV, alíneas “a” e “d”	Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS

⁵¹ Manteve-se o texto do ato de instauração do PAR, que não especificou o dispositivo legal infringido.

(continuação)

PAR nº	Data de instauração	Pessoa(s) jurídica(s) processada(s)	Ato(s) lesivo(s) cometido(s) em tese (Lei Federal nº 12.846/2013)	Órgão/entidade lesado
06/2016	20/07/2016	Clínica de Fonoaudiologia BH Fonocenter Ltda. ME (CNPJ 09618722/0001-89)	Art. 5º, IV, alínea “d”	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG
07/2016	04/10/2016	Qualcom Informática EIRELI – EPP (CNPJ 11143662/0001-37) Lopes e Rubinger Informática Ltda. (CNPJ 02952226/0001-18)	Art. 5º, incisos III e IV, alínea “d”	Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG
08/2016	04/10/2016	E PC Informática Ltda. – ME (CNPJ 19104451/0001-05)	Art. 5º, IV, alínea “d”	Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG
09/2016	18/10/2016	CWP Engenharia Ltda. (CNPJ 17159468/0001-26)	Art. 5º, inciso IV, alíneas “d”, “f” e “g”, e inciso V	Departamento de Obras Públicas de Minas Gerais – DEOP-MG
10/2016	24/12/2016	Instituto de Pesquisa e Ciência da Métrica, (CNPJ nº 13.144.375.0001-77) Proinvest Investimento e Negócios Ltda (CNPJ nº 01.686.779/0001-03) Megatrends Consultoria Empresarial (CNPJ nº 01.658.334/0001-10) DMD Gestão Empresarial (CNPJ 02.610.235/0001-20)	Art. 5º, incisos II, III e IV, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “f” e “g” Art. 5º, incisos II, III e IV, alíneas “a”, “b”, e “d” Art. 5º, incisos II, III e IV, alíneas “d”, “f” e “g” Art. 5º II, III e IV, alíneas “d” e “f”	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB Minas
01/2017	05/01/2017	Biotechnology Vegetal Ltda – BIOTEV (CNPJ 14804163/0001-31) SRN – Comercial Importadora e Exportadora S.A. (CNPJ 12403909/0001-70) Brastrading Comércio Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 01734439/0001-00)	Art. 5º, incisos II, III e IV, alíneas “a”, “b”, “d” e “g” Art. 5º, incisos I, III, IV, alíneas “a”, “b”, “d” e “g” Art. 5º, incisos II, III e IV, alíneas “a”, “b” e “d”	Não informado no ato de instauração

(conclusão)

PAR nº	Data de instauração	Pessoa(s) jurídica(s) processada(s)	Ato(s) lesivo(s) cometido(s) em tese (Lei Federal nº 12.846/2013)	Órgão/entidade lesado
		Trust Trading Exportação Ltda (CNPJ 66628983/0001-13) FGA Assessoria e Negócios Ltda (CNPJ 09658619/0001-62) Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo – FRA (CNPJ 01166492/0001-52) Fundação de Apoio à Universidade Federal de São João Del-Rei – FAUF (CNPJ 05418239/0001-08)	Art. 5º, incisos II, III e IV, alíneas “a”, “b” e “d” Art. 5º, inciso II Art. 5º, incisos II e IV, alíneas “a”, “b” e “d” Art. 5º, incisos II e IV, alíneas “a”, “b”, “d” e “g”	
02/2017	05/01/2017	Biotecnologia Vegetal Ltda – BIOTEV (CNPJ 14804163/0001-31)	Art. 5º, inciso III	Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas – HIDROEX
03/2017	13/05/2017	Brasil Instalações e Serviços Ltda. (CNPJ 08058775/0001-20)	Art. 5º, inciso IV, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”	Cemig Geração e Transmissão S.A
04/2017	31/05/2017	Avançar Soluções Em Informática Ltda – EPP (CNPJ nº 05.170.062/0001-65) TMT Soluções Em Tecnologia Ltda (CNPJ nº 11.720.787/0001-82) Alvac Tecnologia Ltda – ME (CNPJ nº 04.918.805/0001-70)	Art. 5º, incisos III e IV, alínea “d”	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste – IDENE

Fonte: CGE-MG e consulta ao sítio eletrônico da Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Dentre os processos, identificou-se que apenas o PAR nº 01/2015 havia sido concluído até outubro de 2017, data da coleta dos dados, tendo resultado na aplicação de multa às empresas processadas no valor de R\$ 608.016,54 (seiscentos e oito mil e dezesseis reais e cinquenta e quatro centavos), a ser arcada de forma solidária pelas pessoas jurídicas, além da aplicação da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória, nos termos da decisão publicada na Imprensa Oficial em 19/04/2017, mantida após julgamento do recurso interposto pelas empresas sancionadas, conforme decisão final publicada em 11/10/2017. A decisão desse PAR foi noticiada no sítio eletrônico da CGE-MG (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2017a), na agência de notícias do governo estadual (MINAS GERAIS, 2017a), nos jornais Estado de Minas (CIPRIANI, 2017) e Hoje em Dia (2017), veículos de grande circulação em Minas Gerais, assim como no sítio do CONACI (2017b), o que indica movimentação do órgão para publicizar, na mídia geral e no campo de organizações do controle interno, seus primeiros resultados associados à LAC. Vale consignar que as sanções aplicadas no PAR nº 01/2015 não estavam registradas no CNEP até 19/01/2018, data da última consulta ao Portal da Transparência, mesmo que decorridos mais de três meses da publicação da decisão em nível recursal.

Não faz parte do escopo desta dissertação o exame do mérito dos PAR instaurados pela CGE-MG, cuja maioria encontra-se em curso. Entretanto, a análise dos atos de instauração acima referidos permite traçar um perfil dos processos até então executados, relevante para a apreensão de características gerais dos casos que tem moldado o desenvolvimento da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, conforme a seguir apresentado:

- 14 PAR (93%) tiveram como motivo da instauração a prática, em tese, de atos lesivos referentes a licitações e contratos, previstos no artigo 5º, inciso IV, da Lei Anticorrupção. Desses, destaque para o ato de “fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente”, previsto na alínea “d” do citado dispositivo, cuja indicação constou da totalidade dos referidos atos de instauração.
- 6 PAR (40%) foram instaurados em desfavor de mais de uma pessoa jurídica, sinalizando, tendencialmente, um desenvolvimento processual mais complexo, com

maior número de requerimentos, diligências, defesas, dentre outros. Nesse sentido, salienta-se o PAR nº 01/2017, instaurado em desfavor de 7 pessoas jurídicas.

- Das 30 pessoas jurídicas processadas pela CGE-MG no período analisado, 2 são fundações de apoio e 28 são sociedades empresárias. Dessas, 9 apresentam a designação de “ME” – microempresa – em sua razão social e 3 apresentam a designação de “EPP” – empresa de pequeno porte – o que permite inferir que, pelo menos um terço das pessoas jurídicas processadas, configuram, formalmente, empresas de porte e faturamento menores.
- 8 portarias de instauração de PAR (53%) determinaram, à comissão processante, analisar o cabimento da desconsideração da personalidade da pessoa jurídica, situação que se justifica quando há indícios de utilização da pessoa jurídica com abuso de direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos e que, uma vez confirmada, possibilita a extensão dos efeitos das sanções porventura aplicadas aos administradores e sócios com poderes de administração, garantido o contraditório e a ampla defesa.
- Por meio de consulta à Imprensa Oficial, identificou-se que em pelo menos 8 PAR (61%) houve substituição de membros das comissões processantes, a indicar, possivelmente, restrição de servidores disponíveis para compor as comissões de PAR. As substituições foram interpretadas por entrevistados como decorrentes de remanejamentos de servidores entre as unidades administrativas da CGE-MG, bem como pelo fato de servidores da SRPJ não deterem, à época, estabilidade em seus cargos, o que impedia que compusessem comissões de PAR e exigiu o “apoio de servidores de outras áreas” (Entrevistado 3, 2017).
- Em relação à origem do PAR, 8 atos de instauração (53%) identificaram o documento que fundamentou a abertura do processo, conforme abaixo, dos quais metade fez menção expressa a “relatório de auditoria”:
 - PAR 04/2016: Expediente encaminhado pela Secretaria Geral da Governadoria do Estado de Minas Gerais – SGG;
 - PAR 05/2016: Expediente encaminhado pela Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais – SEDS;
 - PAR 07/2016: Relatório de Auditoria nº 2350.2446.15;

- PAR 08/2016: Relatório de Auditoria nº 2350.2446.15;
- PAR 01/2017: Relatório de Auditoria nº 1220.1589.15 e Relatório Final da Investigação Preliminar nº 02/2015;
- PAR 02/2017: Relatório de Auditoria nº 1220.1589.15 e Relatório Final da Investigação Preliminar nº 02/2015;
- PAR 03/2017: Parecer SRPJ/COGE/CGE Nº 02/2017, da Controladoria-Geral do Estado;
- PAR 04/2017: Relatório Complementar da Sindicância Administrativa Investigatória nº 50/2015, instaurada pela CGE, Relatório nº 201601593, emitido pela CGU, e Parecer SRPJ/COGE/CGE nº 03/2017.

Também o PAR nº 01/2015 teve origem em auditoria realizada pela Auditoria Setorial da Secretaria de Estado de Turismo e Esportes, a partir de denúncia, conforme notícia divulgada no sítio eletrônico da CGE-MG, referente à conclusão do PAR e à aplicação de sanções às empresas processadas. Segundo a notícia:

Antes da instauração do PAR, a Auditoria Setorial da extinta Secretaria de Estado de Turismo e Esportes identificou a prática de conluio entre as empresas, com ajuste prévio dos valores e procedimentos para obtenção de vantagem na contratação. A Brassfitnes Comércio de Artigos Esportivos Ltda chegou a ser declarada vencedora do certame 05/2014 com contrato assinado em seguida no valor de R\$ 4,7 milhões. A previsão era de implantar 402 academias ao ar livre, com sete equipamentos cada, em 148 municípios de 11 regiões do Estado.

No entanto, diante de denúncia enviada à CGE, o pregão foi suspenso para apuração dos fatos. A denúncia dava conta de que as empresas participantes do pregão pertenciam ao mesmo grupo familiar, fato constatado em parte pela auditoria e que resultou na inclusão de duas empresas – Júlio César Gasparini Júnior ME a Brasfitness – no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (Cafimp). O processo foi então remetido à CGE para tramitar com base na Lei Anticorrupção, que prevê penalidades mais amplas, e comprovou a participação também da Metalúrgica Flex Fitness EPP (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2017a).

Tais dados comprovam a centralidade dos relatórios de auditoria como fontes dos processos de responsabilização de pessoas jurídicas e reforçam a conexão entre as macrofunções auditoria e correição administrativa.

7.1.2 Dimensões estratégicas: missão, visão e interação entre as macrofunções

A missão da CGE-MG, declarada em seu sítio institucional, é:

Exercer e fomentar o Controle Interno das ações governamentais, trabalhando essencialmente para agregar valor ao serviço público e aprimorar a gestão pública estadual, tendo entre seus principais compromissos a prevenção e o combate à corrupção, o fortalecimento da integridade, a consolidação da transparência e a participação ativa do cidadão (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2017b).

Tal descrição exprime a compreensão do controle interno como instrumento de prevenção e combate à corrupção, em consonância com a trajetória recente das instituições de *accountability* brasileiras, consoante explorado no capítulo 5, e com a tônica da gestão do órgão iniciada em 2015 (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015d, 2015e). Em termos de visão, a CGE-MG almeja “ser referência nacional na área de controle e reconhecida pela sociedade como um órgão fundamental para o fortalecimento da ética pública”, propugnando os valores de governo aberto e participação ativa do cidadão, transparência, conduta ética, integridade e honestidade, prevalência do interesse público, governança e senso de responsabilidade do agente público (*accountability*), conformidade (*compliance*), cooperação interinstitucional, inovação e fomento à pesquisa e desenvolvimento, e responsabilidade ambiental e social (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2017b).

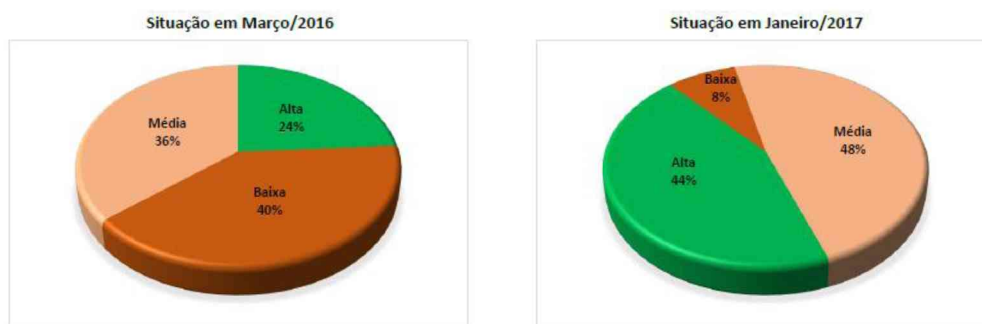
No que tange à macrofunção correição administrativa, o movimento de afirmação institucional vivenciado desde 2015 abarca a mudança de foco da atuação do órgão central de controle interno, que passa a voltar-se a “casos mais complexos envolvendo servidores e pessoas jurídicas” (MINAS GERAIS, 2017b, p. 64). Para tanto, na dimensão de responsabilização de agentes públicos, foram instituídos normativos que encarregaram as unidades de controle interno dos órgãos e entidades estaduais das apurações menos complexas, sob supervisão técnica da Corregedoria-Geral, além de instrumentos alternativos à instauração de procedimentos disciplinares, a exemplo do Termo de Ajustamento Disciplinar, instituído pelo Decreto Estadual nº 46.906, de 16 de dezembro de 2015, que possibilita a resolução célere e consensual de problemas correcionais mais simples.

Essa diretriz de criação de capacidade operacional da CGE-MG para apuração de casos mais complexos e relevantes à Administração Pública estadual também foi abordada por entrevistados e interpretada como um aprimoramento da atuação do órgão:

O histórico da CGE-MG, independente do nome que ela teve no passado, ela estava muito focada em trabalho de auditoria, a auditoria na verdade examina programas projetos e contas do governo, atos da administração pública e acaba desdobrando muito no foco do servidor. Então o exame da pessoa física e, notadamente, do servidor público sempre esteve no foco pelo que eu pude perceber da trajetória da CGE-MG [...]. E também acho que ela tinha um foco muito policialesco, que buscava acima de tudo punir servidores, notadamente, da Educação, que eventualmente tinham duplicidade de emprego não prevista constitucionalmente, portanto, irregularidade, que acabavam em punições e, também, demissão de servidores, notadamente, da Educação no que diz respeito ao chamado abandono de emprego. De todos que eu vi passar por aqui desde que eu estou, de projetos anteriores que a gente via, é basicamente isso: tem a ver com o abandono de emprego literalmente com os 30 dias consecutivos. Então, acho que tinha muito o foco nessa área (Entrevistado 5, 2017).

Tal percepção é respaldada pelos dados contidos no RCI do exercício de 2016, que demonstram que, em 2014, 88% dos procedimentos disciplinares instaurados pela CGE-MG referiam-se a casos ocorridos no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, geralmente, mais simples, já que envolvem, em grande medida, irregularidades funcionais cometidas por professores, a exemplo de abandono de emprego. Em 2015, esse percentual foi de 43% e, em 2016, correspondeu a 18%, indicando uma inversão da origem das demandas correcionais da CGE-MG (MINAS GERAIS, 2017b). Associado a isso, houve o aumento do nível de complexidade dos processos conduzidos pelo órgão, conforme figura 8:

Figura 8 – Nível de complexidade⁵² dos processos conduzidos pela CGE-MG – Mar. 2016/Jan. 2017



Fonte: MINAS GERAIS, 2017b, p. 60.

⁵² O documento do qual foi extraída a figura 8 não traz o detalhamento da metodologia de mensuração do nível de complexidade pela CGE-MG. Contudo, a Instrução de Serviços SCA/CGE nº 02/2016, ao disciplinar a atuação das unidades setoriais de controle interno em matéria de correição administrativa, previu como procedimentos de “maior complexidade técnica”, a serem informados por essas unidades ao órgão central, aqueles “que importem em questões de elevada repercussão jurídica, política, social ou econômica, que envolvam dirigentes do órgão ou entidade ou que tenham ocasionado lesão significativa ao Erário” (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO, 2016).

Essa mudança associa-se ao objetivo estratégico da CGE de “ser efetivamente o órgão central do controle interno do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2017b, p. 60), o que passa, no entendimento do órgão, pela abordagem de casos de maior complexidade e relevância. Nesse sentido, a competência de responsabilização de pessoas jurídicas decorrente da LAC é compreendida como um reforço dessa estratégia e da própria missão institucional do controle interno, por envolver situações consideradas intrincadas, a exemplo de fraudes e atos de corrupção, e que, potencialmente, resultam em ganhos técnicos na apuração de condutas lesivas à Administração Pública.

Destaca-se, ainda, a percepção dos entrevistados acerca dos efeitos dessa responsabilização sobre o quadro de impunidade vislumbrado quanto à prática de atos lesivos por pessoas jurídicas, conforme trechos abaixo reproduzidos:

A nova competência para responsabilizar pessoas jurídicas é fundamental à missão institucional da CGE-MG. A Lei Anticorrupção é um instrumento importante para redução da impunidade, promoção de *accountability*, e o controle interno é quem tem maior capacidade para apurar e responsabilizar administrativamente. Eu diria que a responsabilização decorrente da Lei Anticorrupção é a principal ferramenta que o controle dispõe, ao lado das ações de corregedoria. Porque governo aberto é importante, a auditoria, a detecção é importante, mas sem uma forma de responsabilizar, isso se perde (Entrevistado 1, 2017).

Essa competência veio para reforçar o papel do controle interno [...]. Imagina só: uma lei federal, de aplicação nacional, que atribui ao controle interno uma competência de responsabilizar pessoa jurídica e a aplicar multa. E nem é uma multa como a da Lei 8.666, que se limita ao tamanho do contrato, mas que atinge o patrimônio da pessoa jurídica, porque a ideia é dissuadir novos ilícitos. Então a gente tem uma responsabilidade muito grande, porque se a gente pensa em Estado, em Administração Pública, quando a gente faz um PAD [Processo Administrativo Disciplinar], estamos atingindo um agente público; quando a gente fala em pessoa jurídica é um particular, o Estado além de si próprio, é uma responsabilidade muito grande. Além da questão mais pragmática, que é a questão da multa, a possibilidade de arrecadar valores grandes para o Estado. [...] Já é um grande ganho pra gente: a gente ter que qualificar os nossos processos. A CGE-MG ganha tecnicamente, é um trabalho de formiguinha [...]. A CGE-MG tem muito a ganhar com isso: se a gente precisa apurar mais, todos seremos melhores auditores. E acho que tem possibilitado também o contato com outros órgãos (Entrevistado 3, 2017).

Eu vejo essa nova competência como uma missão das mais relevantes, uma função que, na minha visão particular, em que pese a celeuma toda dos outros órgãos de controle, principalmente, externo, de que essa é uma atribuição que deveria ter sido melhor avaliada em termos de competência, eu acho que é uma competência que, sim, tem coerência com a atuação, com a missão institucional do órgão. Agora, a gente precisa desenvolver essa

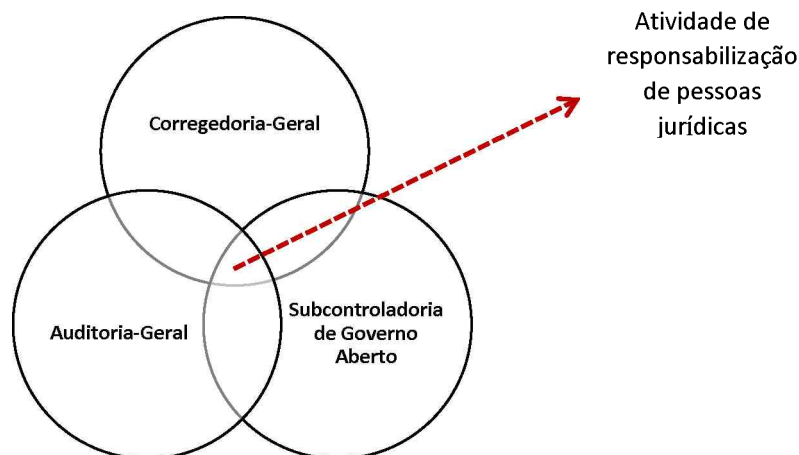
condição. Eu acho que a questão da materialidade, da demonstração dos fatos, da prova, que o próprio órgão de controle lida com a questão da auditoria e, por outro lado, também desenvolve essas funções do Direito Administrativo Sancionador, do processo administrativo... A nova competência guarda uma coerência com a missão institucional, entendo que não está dissociada, divorciada, mas o órgão realmente precisa desenvolver uma prática, né, uma expertise dessa condução dos processos com o próprio desenvolvimento do caso. Não tem como a gente só imaginar, ficar na teoria, a gente tem que aplicar e é aplicando que vai desenvolvendo essa expertise. [...] É um processo que vai, cada vez mais, ter uma visualização muito grande, uma relevância muito grande em termos de processo no órgão. Assim como tem o processo disciplinar, o de responsabilização de pessoa jurídica também veio para [...] ampliar um enfoque que o processo do CAFIMP ou punitivo contra empresas vinha exercendo, mas que com essa lei se ampliou os casos em relação à responsabilização (Entrevistado 2, 2017).

Eu acredito que a gente muda o foco da CGE-MG em uma série de aspectos, que a gente acaba lidando com três grandes áreas dela, a parte da Transparência, de acesso informação, governo aberto; a Auditoria propriamente dita, que já existia; e a Correição. Só que eu acho que nesse aspecto do combate à corrupção, não estou falando só da prevenção, mas do combate à corrupção, a gente ganha uma estrutura, uma nova roupagem, dentro de um contexto legal e de decreto dos mais interessantes (Entrevistado 5, 2017).

Uma das dimensões de ganho técnico e institucional relaciona-se ao potencial de integração das macrofunções contido na atividade responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, tendo em vista que a atividade envolve, em geral, além da área correcional competente, ações de auditoria, cujos relatórios são o principal insumo da SRPJ, e de governo aberto, responsável por avaliar os programas de integridade apresentados pelas pessoas jurídicas processadas e por medidas preventivas de fomento à integridade no setor privado.

A nova atividade representa, então, um ponto de interseção entre as macrofunções da CGE-MG, conforme representado na figura 9:

Figura 9 – Responsabilização de pessoas jurídicas e interseção entre as macrofunções da CGE-MG



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

As entrevistas evidenciaram a percepção da necessidade dessa integração, capaz de gerar proveitos para as três macrofunções e coesionar a atuação da CGE-MG, embora tenham revelado, também, que uma maior interação entre as áreas finalísticas do órgão apresenta dificuldades e constitui um desafio relevante:

Eu acho que a Lei Anticorrupção é um divisor de águas. De modo geral no país, é um tema que está na ordem do dia [...]. E não tenho dúvida que o olhar, seja na elaboração ou construção de uma matriz de riscos, seja na construção de trilhas de auditoria, eu acho que a lente foi redirecionada. Mas acho que a gente precisa, no âmbito da CGE-MG, trabalhar mais na integração dessas três frentes. Acho que a gente tem uma dificuldade do servidor: de um lado, a segregação de funções, e, do outro, a interação dessas frentes, que estão num corpo só. Não interessa se eu faço isso com os olhos, com a mão direita ou a mão esquerda; a estrutura corporal é uma só. A gente precisa ter uma visão e uma ação sistêmica, precisa criar canais, ferramentas de maior interação [...]. São desafios. A gente precisa criar canais alternativos e não convencionais, que não estejam, necessariamente, na matriz estrutural da CGE-MG. A gente precisa fazer isso, é um desafio que, possivelmente, auxiliará nessa visão sistêmica, no compartilhamento de informações, porque a CGE-MG atua como um todo e não como parte (Entrevistado 5, 2017).

Eu entendo que essa vivência já tem demonstrado bem essa necessidade de interação [...]. Eu sou o primeiro a levantar essa bandeira, com muita energia, que eu acho que a gente tem que levar esse conhecimento da aplicação da Lei Anticorrupção para os colegas das outras unidades [...], inclusive a área de governo aberto que assumiu aquela função de fazer a avaliação dos programas de integridade, o fluxo agora passa por lá. E a gente

vê como uma área que é interessante eles participarem dos aspectos da aplicação da lei que a gente está vivenciando, que é uma coisa que pode ser útil lá para eles. E, da mesma forma, a gente também continua com interesse de participar, ainda que não seja a gente que faça a avaliação, os membros da comissão, há um interesse muito grande de a gente também estar alinhado, compreendendo como funciona esse mecanismo de avaliação de integridade (Entrevistado 2, 2017).

Vejo pouca interlocução com a nossa Superintendência. Não surgiu. Não sei... É muito interessante, agora pensando, quando a gente faz capacitação, vê a necessidade da prevenção em vários aspectos. [...]. Seria algo que o Governo Aberto chegasse e falasse “precisamos de uma capacitação mais forte nessa área”, para ter uma ideia de como eles poderiam atuar. Agora, uma relação que é essencial, por conta das competências, é a questão do programa de integridade, mas até agora as duas áreas não sentaram para definir como isso será feito, porque ainda não teve a demanda, só uma pessoa jurídica apresentou programa de integridade [...]. Com a Auditoria a relação é direta. A gente trabalha muito com relatório de auditoria e acho que as duas áreas ganham muito. Como falei, depende muito das pessoas, se as pessoas estão abertas a conversar, discutir casos. Tive experiências muito boas. Vi na relação com os auditores que as minhas questões também eram úteis para eles, tanto de agente público, como de pessoa jurídica. Às vezes, eles falavam “não pensei nessa perspectiva”. O objetivo principal do relatório não é isso, mas se o auditor tiver esse viés e a noção do que isso poder gerar de responsabilidade, o auditor vai fazer um ato muito melhor (Entrevistado 3, 2017).

Como exemplos de iniciativa de interação entre a Corregedoria-Geral e a Auditoria-Geral, foi relatada a prática da SRPJ, adotada recentemente, de, em casos que abrangem atos lesivos complexos, a exemplo dos que envolvem obras públicas, encaminhar a defesa apresentada pela pessoa jurídica no PAR para análise e considerações dos servidores responsáveis pelo trabalho de auditoria, com vistas a fornecer subsídios ao trabalho da comissão.

Percebemos a necessidade, principalmente, nos casos que o Bernardo está conduzindo. Tem casos e casos e, nos casos dele, precisava mesmo. Obras. Como nós vamos emitir juízo de valor? Então ele “devolveu”, entre aspas, encaminhou e disse “a defesa da empresa está aqui, apreciem com base no relatório de auditoria, tendo em vista o que eles contestam ou não”. E acho que isso tem sido muito rico para a Auditoria. Eles estão vendo como é ter esse contraditório, isso não é muito comum, escutam o gestor, mas nem sempre a pessoa jurídica. E eles estão tendo contato direto com a pessoa jurídica, com os advogados, é um exercício de muita... Eles detonam o nosso trabalho. Mas é o trabalho do advogado, né, com adjetivos e tudo, alguns até desrespeitosos. Mas é interessante para eles e os argumentos também. O contraditório é para isso [...]. Acho muito rico. Quem aproveitar, vai aprender bastante (Entrevistado 3, 2017).

Reconhece-se que uma diversidade de fatores influi para a interação intraorganizacional da CGE-MG, associados às diretrizes de gestão e planejamento, à configuração das metodologias e processos de trabalho, à formação dos servidores, dentre outros. Vislumbra-se, no entanto, que a nova competência de responsabilização de pessoas jurídicas pode ser indutora de uma maior integração entre as macrofunções do órgão, considerados a previsão legal de atuação da Subcontroladoria de Governo Aberto no PAR, a exigir a interlocução com a comissão processadora, e os ganhos de eficácia e eficiência que podem ser obtidos pelo maior alinhamento entre os relatórios de auditoria e os padrões adotados pela SRPJ no seu juízo de admissibilidade.

Em relação às unidades de controle interno dos órgãos e entidades estaduais, entrevistados relataram a percepção de que a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas “ainda está um pouco distante do cotidiano do auditor, do servidor de controle interno das unidades setoriais e seccionais” (Entrevistado 5, 2017) e que, por ora, há pouca procura dos auditores dessas unidades por orientações da SRPJ:

Eles têm vindo, mas pouco ainda, bem pouco. [...] Acho que veio um ou dois (risos). Pouco ainda. Sinceramente, não consigo entender, porque todas as solicitações para capacitação nós estamos tentando atender. Fico pensando... Será que o relatório que eles estão produzindo, a auditoria que eles estão fazendo ainda não tem algo que seja relativo à Lei 12.846? Talvez... (Entrevistado 4, 2017).

A interação é que as unidades encaminham os relatórios, a gente tem que conversar, como foi a apuração, a coleta de documentação, até para a gente ter a nossa avaliação. [...] Pode ser muito melhor, a interação ainda é pouca. A gente faz cursos e eu não sei se eles têm receio, se ficam esperando estar com a coisa mais consistente para vir conversar. A gente está sempre à disposição. Já realizamos mais de um curso com esse público-alvo e são poucos que procuram. E conversar antes do relatório ser emitido. Uma vez até sugeri isso para o órgão central, para que eles conversem com a unidade para verificar se tem alguma coisa que pode impactar. Porque depois que emite você joga a bola para a Corregedoria e tem uma apuração que poderia ser feita. Tem algo que pode melhorar nessa interação, não só a capacitação (Entrevistado 3, 2017).

Por outro lado, também foram relatadas iniciativas recentes de designação de auditores setoriais e seccionais para comporem comissão de investigação preliminar, a qual, a depender da extensão da análise, assemelha-se a um trabalho de auditoria. Essas iniciativas, derivadas da identificação de conhecimentos técnicos detidos pelos auditores selecionados, considerados úteis à investigação, prestam-se ao melhor aproveitamento dos recursos

humanos do controle interno estadual e podem auxiliar no incremento da interação entre a SRPJ e as unidades setoriais e seccionais.

Na investigação preliminar, eu tenho conseguido, diligenciado no sentido de ter parceria de auditores, né, de outras unidades, seja da CGE-MG ou da ponta, das unidades setoriais e seccionais, a contribuírem, a vivenciarem, participarem da comissão, pelo menos um. Porque eu tenho tido muito essa cultura de divulgar, que eu vejo com bons olhos essa questão, não porque está faltando servidor, não é somente isso, mas é para aproximar, fazer com que esses outros auditores vivenciem, na prática, como é esse trabalho [...] (Entrevistado 2, 2017).

A gente quer expandir isso. Não necessariamente que as pessoas tenham que trabalhar lá [na SRPJ]. Mas de a gente fazer comissões utilizando os auditores que estão nos órgãos para algumas investigações específicas. O Decreto fala que o Controlador pode requisitar servidores dos órgãos. Acho mais salutar na investigação preliminar do que no PAR (Entrevistado 3, 2017).

Vale destacar, ademais, que o PAR nº 01/2015, único processo concluído até o final de 2017, originou-se de auditoria realizada pela unidade setorial da então Secretaria de Estado de Turismo e Esportes, consoante abordado na seção 7.1.1.4, acima, fato que indica a presença das unidades de controle interno dos órgãos e entidades estaduais no desenvolvimento da responsabilização de pessoas jurídicas na Administração Pública estadual.

7.2 Mudanças institucionais em perspectiva sistêmica

De um prisma sistêmico, os fatores de mudanças institucionais referem-se a interações cooperativas e/ou conflitivas num determinado campo organizacional, que se associam à formação de coalizões organizacionais e ao domínio sobre informações e processos (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Nesse sentido, serão abordadas alterações na atuação interinstitucional da CGE-MG no contexto de implementação da Lei Anticorrupção, com destaque para entidades de controle governamental, bem como interações com a mídia e o setor privado, compreendidos como componentes do sistema de instituições de *accountability* e como atores que incidem no debate sobre o combate à corrupção e sobre a execução das atividades de sancionamento estatal de pessoas jurídicas.

7.2.1 Atuação interinstitucional

A partir de 2015, a CGE-MG intensificou sua interação com outras instituições e redes de auditoria e de controle, conforme registrado no RCI do referido exercício financeiro. Segundo relatado nesse documento, que compõe a prestação de contas das ações do governo estadual (MINAS GERAIS, 2016a, p. 52):

A nova gestão da CGE buscou promover em 2015 uma grande transformação conceitual, metodológica, instrumental e operacional dos trabalhos de auditoria e atividades de controle interno. Esse salto qualitativo foi apoiado pelo estreitamento de relações com órgãos e colegiados de controle que são referências no Brasil e no mundo nas temáticas de ética, integridade funcional, auditoria interna e combate à corrupção. Destacam-se, nesse cenário, as ações realizadas em parceria com as seguintes instituições: Banco Mundial, Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais (ARCCO-MG).

O registro específico desse tipo de atividades, inexistente nos RCI de 2013 e 2014, sinaliza uma alteração na visão da CGE-MG quanto à atuação em parceria com outros órgãos de controle, assim como um maior reconhecimento institucional dessas ações, que passaram a compor tópico próprio da prestação de contas do órgão de controle interno. Em relação aos resultados alcançados em 2015, o respectivo RCI elencou os seguintes produtos e ações:

- Publicação de documento de diagnóstico e plano de ação utilizando a metodologia IA-CM do Banco Mundial;
- Participação da CGE em 4 eventos da ENCCLA em 2015;
- Contribuição direta na elaboração de diagnóstico sobre o sigilo fiscal e os seus efeitos na efetividade das ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro;
- Fomento à implantação do Projeto Registro de Identificação Civil (RIC), que busca mapear as iniciativas de identificação civil no país;
- Promoção do Curso de Capacitação e Treinamento no Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) para agentes de controle, com mais de 250 participantes;
- Participação da CGE em 4 reuniões técnicas do CONACI;
- Realização do maior evento de controle interno do Brasil, em parceria com o CONACI, com mais de 700 participantes;
- Participação em 2 grupos de trabalho do CONACI, com importantes entregas realizadas e programadas para 2016;
- Lançamento oficial da Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais (ARCCO-MG) (MINAS GERAIS, 2016a, p. 53).

Um dos grupos de trabalho do CONACI com participação da CGE-MG, também composto pela SECONT do Espírito Santo e pela Controladoria-Geral do Município de São Paulo (CGMSP), referiu-se diretamente à Lei Anticorrupção, tendo como objetivo desenvolver um modelo de regulamentação possível de ser adotado por estados e municípios do país (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015b). A minuta de decreto desenvolvida foi apresentada ao CONACI e aprovada, estando disponibilizada no sítio eletrônico da entidade⁵³. Nas entrevistas realizadas, essa ação foi mencionada como um marco da interação da CGE-MG com outras entidades de controle no contexto de implementação da Lei Anticorrupção:

A interação principal que eu colocaria foi a iniciativa de criação de um Grupo de Trabalho do CONACI, pela CGE-MG, pela CGMSP e pela SECONT, para fazer uma minuta de decreto de regulamentação da Lei. A minuta foi feita, está disponibilizada no site do CONACI. É uma boa minuta, que buscou reunir o melhor de cada uma dessas três experiências e disponibilizar para os outros entes. Eu soube que está até sendo utilizada por consultores que oferecem serviços a municípios (risos). Mas isso faz parte. (Entrevistado 1, 2017).

Outra ação relevante foi a realização, pela CGE-MG, em parceria com o CONACI, do XI Encontro Nacional de Controle Interno em 2015. O evento reuniu mais de 700 participantes, dentre acadêmicos, servidores dos órgãos de controle e defesa do Estado e representantes de organizações da sociedade civil (MINAS GERAIS, 2015a). Na programação do evento, destaque para o debate sobre a relação do combate à corrupção e o fortalecimento da democracia, bem como para os desafios colocados pela Lei Anticorrupção à atuação do controle interno. Para além dos objetivos de capacitação e articulação entre os participantes, o evento pode ser visto como uma projeção da imagem institucional da CGE-MG no campo organizacional do controle da Administração Pública.

Nos anos seguintes, a interação no âmbito do CONACI perdeu intensidade, consistindo, basicamente, na participação de representantes da CGE-MG em eventos nacionais promovidos pelo Conselho, situação interpretada como decorrente de uma “desarticulação nacional” da própria entidade (Entrevistado 5, 2017). De outro lado, relatadas boas interações com a CGU, o TCEMG, o TCU e algumas prefeituras da região

⁵³ Disponível em: <<http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Minuta-Decreto-Lei-Anticorrupt%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2017.

metropolitana, especificamente Betim e Contagem, e a participação na Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção (ARCCO-MG), articulação criada em 2015, que congrega órgãos estatais com o objetivo de aprimorar a fiscalização da gestão pública e o diagnóstico e combate à corrupção⁵⁴.

Vale destacar a interação com o Ministério Público estadual, tida como prioritária para a SRPJ e para a CGE-MG, que resultou na celebração de um Termo de Cooperação Técnica, em setembro de 2017, com o objetivo de agilizar a condução de procedimentos relacionados a possíveis atos de improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública. Por meio desse Termo foi criado o Grupo Interinstitucional de Proteção ao Patrimônio Público (GIPPP), responsável pela definição de estratégias e pela articulação entre os participantes, composto por membros permanentes de cada uma das instituições e, também, por componentes pontuais, a depender da ação planejada (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2017c). As entrevistas evidenciaram que a celebração do Termo decorreu de iniciativa da SRPJ, cuja chefia figura dentre os membros permanentes da CGE-MG.

Acabou que uma parceria com o Ministério Público que a gente firmou esse ano, a CGE, foi derivada da nossa área. O Bernardo procurou o MP nos casos mais complexos com pessoa jurídica, o que fortalece demais institucionalmente a CGE. Prestavam informações para ele. Como a responsabilidade da lei é civil e administrativa, eles podem ter processos também e precisam da gente. Acho muito importante (Entrevistado 3, 2017).

A gente tem tido uma relação com o Ministério Público estadual muito boa. [...] Desde a primeira hora o aprimoramento da relação institucional com o Ministério Público tem sido uma prioridade nossa. Chegamos, inclusive, a construir um acordo, um convênio firmado, um grupo de trabalho indicado por eles e por nós, que é supervisionado diretamente pelo Gabinete da CGE e que tem possibilitado muito aprimoramento em atividades que nós temos de correição, de auditoria, deles próprios em ações civis públicas, de uma maneira muito tranquila. Eu destaco que o trabalho com maior proximidade hoje, tem sido com o Ministério Público (Entrevistado 5, 2017).

Corroborando as conclusões de Arantes (2011), as entrevistas revelaram a percepção de que a articulação entre as instituições de *accountability* deve-se mais ao

⁵⁴ Quando da sua criação, em dezembro de 2015, a ARCCO-MG congregava o MPF, o Ministério Público do Trabalho, a CGU, a Advocacia-Geral da União, a Receita Federal, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o TCU, a CGE-MG, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o TCEMG (CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2015c).

voluntarismo de seus integrantes do que à concepção de um sistema integrado e racionalizado de procedimentos e processos.

O caminho é fazer parcerias. Com o Tribunal de Contas, com o Ministério Público. A gente tentou um contato com o Ministério Público de Contas, porque tem uma sindicância que eu vi que ele está apurando algo parecido. Muitas vezes, nós estamos apurando o mesmo fato, com repercussões diferentes. Por que a gente não conversa? Troca ideias? Isso depende muito das pessoas. Tem pessoas mais abertas e outras mais fechadas. Mas a gente tem que tentar [...] (Entrevistado 3, 2017).

Me incomoda um pouco a gente não ter tanto acesso. Fulano conhece alguém no Espírito Santo, aí liga. É uma coisa ou outra, não tem uma relação institucional (Entrevistado 3, 2017).

Registra-se que, apesar de a regulamentação estadual ter sido influenciada por aquela elaborada pelo município de São Paulo, as entrevistas não evidenciaram interações da CGE-MG com a CGMSP para além da participação conjunta no Grupo do CONACI. Interpreta-se esse fato como indicador de que a socialização profissional decorrente da atuação de agentes públicos anteriormente vinculados à CGMSP não foi suficiente para criar canais de interlocução entre as instituições que resistissem à saída desses agentes dos quadros da CGE-MG. Indica, ademais, a forte referência que a CGU representa para a CGE-MG, ainda quanto aos dispositivos da regulamentação que divergem do modelo federal e, conforme relatado nas entrevistas, são similares àqueles vigentes na capital paulista.

No que tange a eventuais conflitos interinstitucionais, a institucionalização da responsabilização administrativa pela CGE-MG enfrenta resistências dos órgãos fazendários quanto ao fornecimento do faturamento bruto das pessoas jurídicas, informação essencial ao cálculo da multa administrativa, conforme previsto na LAC e na regulamentação estadual. Em diversas ocasiões, a CGE-MG solicitou informações à Receita Federal sediada em Minas Gerais, com fundamento no artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN) que, prevê, como hipótese a excepcionar o sigilo das informações fiscais, o atendimento a solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que comprovada a instauração regular de processo administrativo no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação por prática de infração administrativa. Contudo, as solicitações têm sido negadas pela Receita Federal sob o fundamento de que um dos requisitos para atendimento ao dispositivo do CTN é que o processo administrativo que originou a solicitação verse sobre possível conduta ilícita do

próprio faturamento, embora os entrevistados relatem ciência de que outros órgãos de controle interno têm apresentado sucesso na obtenção das informações.

Num primeiro momento, a Receita encaminhou de um caso, mas depois eles começaram a negar. Apresentaram um parecer de 2007, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, dizendo que teria que preencher alguns requisitos com base nesse dispositivo do CTN e que um deles, na interpretação deles, é de que, de acordo com o princípio da proporcionalidade, as informações sobre o faturamento deveriam ser correspondentes ao aspecto da apuração dos fatos. Ou seja, você teria que estar apurando aspectos de possível conduta ilícita do próprio faturamento. Eles entenderam, com base nesse parecer, que simplesmente pedir para cálculo de multa você estaria ferindo, quebrando o sigilo. Eles não poderiam e não forneceram, o que faria quebrar o sigilo, pelo fato de o faturamento ser usado para calcular uma multa e não para ser investigado, como eles estão entendendo. Isso criou uma celeuma, principalmente, porque outros estados têm conseguido com a Receita, então, não há um padrão, né, uma uniformização de entendimento (Entrevistado 2, 2017).

Conforme abordado nas entrevistas, a tensão é mais intensa com a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), em razão de desgastes anteriores na relação entre os órgãos, que têm dificultado tanto o fornecimento direto das informações, como a construção de soluções alternativas.

Sobre a responsabilização, o único conflito que a gente tem, que envolve nossa atividade, que é público e notório, é a Fazenda. Isso tem impactado um pouco, porque se a gente tivesse uma boa relação com a Fazenda seria mais fácil para construir o faturamento bruto, seria um caminho. No mínimo, eles poderiam nos indicar uma forma, abrir acesso a alguma base de dados e, como desgastou um pouco a relação, isso ficou bem evidente, né, a gente está com muitos pés atrás antes de encaminhar ofício, antes de pedir, marcar reunião. Sempre tendo que pisar em ovos. O maior problema é esse (Entrevistado 3, 2017).

A gente tem um problema gravíssimo com a Fazenda e com a Receita. É gravíssimo porque eles não fornecem o faturamento bruto de acordo com o artigo da lei. Todas as vezes que a gente tentou, não nos passaram, nem a estadual, nem a Receita. Eu acho que é o nosso maior entrave hoje, é não receber o faturamento bruto para cálculo da multa. Eles alegam sigilo da informação, falam que poderiam nos passar a informação só se o faturamento bruto fosse o alvo da investigação, não para cálculo da multa. A justificativa deles é essa. Aí nós estamos tentando formar uma nova solicitação, com um vocabuláriozinho um pouco mais (risos)... Para ver se eles mandam, né, mas ainda não sei dizer como vai ser (Entrevistado 4, 2017).

Diante do não fornecimento das informações pelos órgãos fazendários, as comissões de PAR têm realizado uma estimativa do faturamento bruto das pessoas jurídicas a

partir de parâmetros como valores dos contratos com a Administração Pública e número de funcionários (Entrevistado 3, 2017), situação que adiciona dificuldades operacionais e insegurança jurídica ao quadro de implementação da LAC. Na visão de alguns entrevistados, trata-se de um impasse que desafia a direção da CGE-MG a utilizar-se de articulações e canais hierarquicamente superiores (Entrevistado 4, 2017), tendo em vista que as ações realizadas pela SRPJ junto à SEF e à Receita Federal tem sido ineficazes.

7.2.2 Interação com a mídia e o setor privado

A partir das entrevistas, foi possível identificar que a divulgação na imprensa da regulamentação da LAC, em junho de 2015, e da decisão do PAR 01/2015, em abril de 2017, é vista como a principal interação do órgão com a mídia no contexto da implementação da LAC, vinculando-se à atuação intencional da CGE-MG. No caso da divulgação da regulamentação, compôs uma estratégia mais ampla de divulgação do órgão, iniciada pela gestão da CGE-MG em 2015.

Houve maior repercussão na mídia, mas repercussão da CGE-MG como um todo. Chegou um momento em que a CGE-MG era a terceira Pasta com maior repercussão na mídia, atrás da Secretaria de Educação e Saúde, se não me engano. A regulamentação da Lei também foi bastante divulgada na mídia. E sempre uma pauta positiva da CGE-MG. Não me recordo de alguma notícia negativa durante a gestão (Entrevistado 1, 2017).

Quando houve a decisão, o julgamento do primeiro PAR, o de 2015, se não me engano saiu no início do ano, houve uma matéria, uma divulgação, só que a própria CGE-MG que teve interesse (Entrevistado 2, 2017).

Com a alteração na gestão do órgão em meados de 2016, essa estratégia perdeu intensidade, refletindo uma maior problematização da relação entre o órgão de controle e a mídia, assim como uma preocupação declarada com a possível “espetacularização” da atuação do controle interno estadual:

Eu tenho um posicionamento que a CGE-MG, quanto menos espaço para a imprensa, melhor. Não quero ficar famoso por estar aqui. Não quero que a CGE-MG fique famosa pela imprensa, sem espetacularizar a ação da CGE-MG. Não que as coisas não possam virar notícia, é diferente de criar espetáculos e cenários midiáticos. [...] E a gente tem que tomar cuidado com a imprensa, quando ela busca informações. Por exemplo, às vezes, a imprensa chega para saber informação de um processo, mesmo concluso, um procedimento administrativo ou de sindicância, quer saber detalhes. Será que

nós temos o direito de dar detalhes de que, eventualmente, coloca em ênfase a situação de uma pessoa que passou por uma situação difícil? Que isso é explorado. Como isso é divulgado? O que se quer fazer? Crucificar alguém que, eventualmente, deve ter sido mais ou menos punido? Será que quando eu exponho um caso, com os seus detalhes, eu estou protegendo alguém que, possivelmente, foi vítima naquele caso? Eu estou protegendo ou estou, de novo, a expondo ainda mais? [...] Eu acho que isso vale para o tema de corrupção, porque, hoje, esse tema está muito midiático e, assim, até explicar uma coisa que não foi bem compreendida ou que saiu distorcida na imprensa, se pode ter punido uma família, uma empresa, um grupo que tem importância no desenvolvimento econômico. Não que não mereça ter a publicidade das coisas, a gente tem que ser cuidadoso [...] (Entrevistado 5, 2017).

As entrevistas apontaram, assim, que novas perspectivas foram trazidas ao debate interno da CGE-MG acerca de sua relação com a mídia, não tendo sido aferida, no entanto, uma equalização institucional dos elementos que compõem esse debate. Nesse sentido, vislumbra-se uma tensão institucional quanto à temática, que, nas entrevistas, expressou-se, ilustrativamente, nas referências e expectativas associadas à mídia por alguns entrevistados, inclusive quando das respostas sobre a relação entre a LAC e a missão institucional da CGE-MG e sobre critérios para ordenação dos casos que chegam à SRPJ (Entrevistado 4, 2017), ao lado de posicionamentos no sentido do afastamento do contato com a mídia:

Pegar a pessoa jurídica nesse embate direto com a administração, isso é muito relevante, eu acho, até para a gente se tornar um país mais probo, né, por favor. E como isso é bom para a mídia, vamos falar assim, até para que os cidadãos comecem a tomar um conhecimento do que está acontecendo é bom. Eu falo para controle social, né, quando você começa a ver que na mídia, que seja na Globo, o pior meio de informação que tem (risos), mas que seja então. E o cidadão começa a ajudar, que faça mais denúncia, ou que fique sabendo (Entrevistado 4, 2017).

Eu prefiro que a CGE esteja o mais fora possível da imprensa. A gente devia usar a imprensa para promover os bens, valores da probidade, diante de irregularidades, do combate, a gente deve, sim divulga-los. Mas eu não sei se a gente tem que estar nas grandes páginas dos jornais para considerar que nós cumprimos a nossa missão. Não sei se é por aí (Entrevistado 5, 2017).

Reconhece-se a complexidade que cerca o papel da mídia nas democracias e no controle do Estado, visto ser ela um reconhecido ator de *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998) e social (PERUZZOTI, 2014), ao passo que grandes grupos de comunicação constituem atores econômicos e políticos relevantes, dotados de agendas e interesses próprios, especialmente na sociedade brasileira, marcada pela concentração da

propriedade dos meios de comunicação de massa⁵⁵ (LIMA, 2006). Essa dualidade é um elemento que os órgãos e entidades estatais precisam considerar na sua interação com a mídia, entendendo-se problemática, contudo, a perspectiva de um completo afastamento, dadas possíveis perdas nos aspectos de *accountability* abordados e reduzida percepção da sociedade sobre as atividades realizadas pela CGE-MG.

Especificamente quanto à CGE-MG, os dados coletados indicam mudanças na interação com a mídia no período de 2015 a 2017, associadas a alterações na própria gestão do órgão, assim como concepções dissonantes sobre o papel que a mídia pode cumprir em relação à divulgação de ações do órgão, a evidenciar indefinição institucional e ausência de estratégia no que tange à interação com a mídia, atualmente, reduzida.

Outra interface da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas dá-se com os agentes do setor privado, consideradas as empresas investigadas e processadas, assim como entidades empresariais representativas. Partiu-se do pressuposto de que a interação da CGE-MG com o setor privado tenderia a se potencializar, notadamente, em função do acordo de leniência, instituto que, conforme exposto, implica a colaboração de pessoas jurídicas investigadas com o órgão de controle, mediante identificação dos demais envolvidos na infração e/ou apresentação de informações e documentos que comprovem o ato lesivo sob apuração.

Em sentido diferente desse pressuposto, as entrevistas evidenciaram uma baixa interação da CGE-MG com atores do setor privado até o momento:

Em Minas Gerais, a interação foi praticamente nula. Nenhuma. Ao contrário de São Paulo e do Rio de Janeiro [...]. Em Minas, acho que o pessoal não despertou ainda para a Lei Anticorrupção (Entrevistado 1, 2017).

Para mim não tem chegado nenhuma questão dessa ordem não. O único que a gente tem tido contato são os próprios processados. Não tivemos nenhuma abordagem de entidade de classe, de FIEMG, dessas questões de corporações representativas. Pelo menos nenhuma que chegasse até a Superintendência (Entrevistado 2, 2017).

⁵⁵ Para Lima (2006), a concentração é horizontal, combinando diferentes mídias (imprensa, televisão, etc.) e/ou vertical, quando inclui de estúdios de cinema até canais de televisão e salas de exibição de cinema. Abrange, também, a convergência de conteúdo (informação e entretenimento) e tecnologia (mesmo conteúdo sendo disponibilizado na imprensa, no audiovisual e na internet).

A gente tem tido um contato com alguma constância com a entidade que representa as fundações de apoio no estado e mesmo aquelas que representam a seção do estado na articulação nacional. As fundações de apoio e as universidades elas são muito fortes, elas têm arrecadações surpreendentes [...] e captam muito recurso público, notadamente estadual. [...] porque as fundações de apoio têm passado muito nas nossas auditorias e, nos processos correccionais, pelo menos alguns dirigentes aparecem. Então, esse é um ponto muito sensível. Eu diria que a gente está muito mais numa frente com entidades representativas ora do controle interno nacional, ora dos grupos de combate da corrupção, mais do que associações empresariais e comerciais. Esse ainda não foi um terreno que a gente conseguiu trilhar, como FECOMERCIO, FIEMG, esse ainda não foi um espaço que a gente trabalhou (Entrevistado 5, 2017).

Atribuída ao “não despertar” do setor privado mineiro à LAC, assim como à inexistência de ação mais efetiva por parte da CGE-MG junto a representações desse setor, entende-se que a baixa interação com o setor privado no estado pode estar associada, dentre outros fatores, ao perfil das pessoas jurídicas processadas por ora, em grande parte empresas de pequeno porte e fundações de apoio, assim como ao desenvolvimento tímido do instituto do acordo de leniência, que ainda “não pegou” em Minas Gerais, conforme relatado pelos entrevistados:

O acordo de leniência é um desafio, mas é difícil de acontecer no país. É um dos principais instrumentos da Lei Anticorrupção, mas o arranjo e o ordenamento jurídico brasileiro não incentivam as empresas a fazerem o acordo, a investigarem. Não há segurança jurídica. Por exemplo, alguns acordos de leniência feitos pelo Ministério Público, por alguns promotores, não foram aceitos nem dentro da própria instituição. Se não tem consenso nem na própria instituição, a tendência é o acordo de leniência atrair apenas aquelas empresas bem envolvidas em irregularidades, até o pescoço, que foram descobertas e, por causa disso, podem querer fazer o acordo de leniência, por não ter mais jeito (Entrevistado 1, 2017).

Eu acho que está tendo muita resistência nesse ponto. Não sei se tem empresa propondo acordos de leniência, mas estou achando que tem uma certa resistência para propor. Eu até comentei, não lembro com quem, a ideia não saiu da cabeça, mas para a gente fazer cartilhas, algum tipo de divulgação do acordo de leniência, a CGE: como propor um acordo de leniência. Porque, às vezes, as pessoas não sabem como fazer. Eu acho, também, que tem uma resistência, porque o acordo de leniência tem repercussão somente na esfera administrativa. Isso é um grande problema, se um dirigente está envolvido, ele não vai querer celebra, a não ser que ocorra uma delação conjuntamente. Mas eu quero muito que pegue, que as pessoas jurídicas proponham. Mas eu sinto que não está acontecendo. [...] Até pelo cenário da União, com a Lava Jato, que deu aquela enxurrada de processos, não está tendo tantos assim como a gente esperava. Eu acho que criou uma expectativa enorme, que não está se concretizando a curto prazo (Entrevistado 3, 2017).

Sabe por que eu acho que está pouco movimentado? Porque os processos ainda estão caminhando. Eu acho que na hora que as empresas olharem, na hora que os primeiros processos forem finalizados, né, as multas forem pagas e isso começar a ser divulgado, então as empresas vão pensar: “meu deus, então o negócio é real”. Entendeu? Eu acho que ainda está todo mundo assim “ah, esse trem não vai dar em nada não”, e ninguém vai se propor, pensando com a cabeça deles, né. Então, a expectativa é que aumente, é relevante, muito relevante para qualquer investigação, né, porque os atos de corrupção não estão ali escritinhos pra gente pegar, não estão. Então (risos), qualquer pista é ouro e, como o acordo não pode ser fechado sem que seja comprovado, então acho que vai ter muito a ganhar (Entrevistado 4, 2017).

Desde que eu cheguei, a gente já tinha uma notificação, um processo muito preliminar de um possível acordo de leniência. E a gente continua só com um caso, que está absolutamente centralizado no Gabinete. Não há uma estrutura própria ou núcleo, nós temos trabalhado dentro da assessoria técnica. Estamos trabalhando com muito cuidado, com uma relação com o Ministério Público. Esse processo está sendo conduzido de forma conjunta, com muita cautela (Entrevistado 5, 2017).

O instituto do acordo de leniência funda uma interação sensível entre o órgão processador e agentes do setor privado, que se inserem numa dinâmica de colaboração investigativa, cujos contornos negociais são inéditos na atuação dos órgãos de controle interno e, especificamente, na atuação da CGE-MG. Ao lado das questões referentes à operacionalização desse instituto, exsurtem inquietações que enfocam o balizamento da discricionariedade contida nas prerrogativas de isenção ou atenuação de sanções em decorrência da colaboração processual no âmbito do PAR. Dado o caráter sigiloso que cerca o acordo de leniência, que pode se estender, inclusive, após sua celebração, caso sua divulgação possa causar prejuízos à investigação e ao processo administrativo, vislumbra-se que a *accountability* da aplicação do instituto tende a ocorrer após o encerramento do PAR, a partir dos registros do CNEP e da divulgação do termo de acordo e da decisão do processo administrativo de responsabilização.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo geral analisar o processo de institucionalização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela CGE-MG a partir da Lei Anticorrupção (LAC), de forma a compreender as competências que essa legislação introduziu na atuação do órgão, a forma como foram recepcionadas e as mudanças incidentes no processo de institucionalização da CGE-MG. Para tanto, percorreu-se um caminho analítico que abrangeu a contextualização do surgimento dessa lei no ordenamento jurídico nacional, a abordagem da sua incidência sobre o ambiente e o arranjo institucionais de controle interno governamental e, especificamente, sobre o controle interno do estado de Minas Gerais, assim como a análise de alterações provocadas no desenho organizacional e na atuação da CGE-MG.

Verificou-se que a LAC estabeleceu a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira, que se caracterizam como atos de corrupção em sentido estrito, atos de instrumentalização da corrupção, atos de fraude a licitações e contratos públicos e atos de obstrução ao controle do Poder Público. Interpreta-se que esse marco normativo advém de conjunturas críticas introduzidas no contexto nacional pelas Convenções da OCDE, da OEA e da ONU, e respectivos mecanismos de monitoramento, que pressionaram o Estado brasileiro no sentido da adoção de práticas e políticas anticorrupção constantes de um repertório internacional sobre o assunto. O caráter crítico atribuído a esse contexto internacional deriva do realinhamento de trajetória desse repertório de ações anticorrupção, que passa a voltar sua atenção para o comportamento dos agentes econômicos empresariais e das pessoas jurídicas em geral, num quadro de aumento de demandas por regulação e tratamento de problemas ligados à criminalidade econômica, à lavagem de dinheiro, dentre outros.

Ainda que o ordenamento jurídico brasileiro já contemplasse hipóteses de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, os diplomas legais anteriores à LAC apresentam lacunas e fragilidades do ponto de vista de uma responsabilização mais ampla desses agentes coletivos, a exemplo do baixo impacto das sanções sobre o patrimônio da pessoa jurídica, da dependência da comprovação de culpa da pessoa física e do não alcance das condutas praticadas contra a Administração Pública estrangeira. A percepção dessas

lacunas pelos órgãos de controle e defesa do Estado, notadamente a CGU, a AGU e o Ministério da Justiça, ratificada pela Presidência da República, resultou no projeto de lei que veio a se tornar a Lei Anticorrupção.

É possível concluir, assim, que a Lei Anticorrupção representou uma resposta institucional aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de enfrentamento da corrupção transacional, interpretados como conjunturas críticas, bem como uma oportunidade vislumbrada por órgãos de controle e defesa do Estado de ampliar o marco normativo de sancionamento de pessoas jurídicas. A proposição da legislação e o respectivo desenho vinculam-se à atuação intencional de burocracias de órgãos federais de controle e defesa do Estado, com destaque para a CGU, os quais tiveram sua atuação incrementada no período recente. Ademais, a intensificação da corrupção como pauta do debate público brasileiro e a pressão popular decorrentes das manifestações de junho de 2013 atuaram como catalisadores do processo legislativo iniciado em 2010, fazendo com que a proposição ganhasse espaço na agenda política.

A LAC introduziu novas “regras do jogo” no relacionamento entre Administração Pública e pessoas jurídicas, razão pela qual é interpretada como um elemento de mudança institucional no ambiente e arranjo institucional de controle governamental. Nesse sentido, deu início a um processo de inovação institucional na Administração Pública brasileira, incidindo, com centralidade, sobre os órgãos de controle interno, componentes do sistema nacional de instituições de *accountability*.

Emergindo a partir da década de 1990 como um espaço ou campo específico, o sistema de controle interno governamental passa por um processo de mudanças institucionais incrementais, que apontam para a ampliação do seu escopo de atuação, mediante aglutinação de funcionalidades correlatas às suas atribuições constitucionais e derivadas do aprimoramento do marco legal brasileiro de controle, como a promoção da transparência e do fomento ao controle social, e evidenciam a instrumentalização das entidades públicas de controle interno para o enfrentamento da corrupção. Esse movimento dá-se sob a liderança da CGU, cuja constituição representou uma inovação do arranjo de controle interno no país, notadamente por congregar, numa mesma estrutura organizacional, denominada controladoria, as macrofunções auditoria, correição, ouvidoria e prevenção. Numa perspectiva

isomórfica, esse modelo de controladoria tem sido incorporado pelas esferas subnacionais, em que pesem as heterogeneidades existentes quanto a concepções, práticas e estruturas.

Entende-se que as competências advindas da LAC possibilitam a alteração na dimensão de escopo dos órgãos de controle interno, ao expandirem o foco do controle para além do serviço público, e na dependência de outras instituições para efetivação da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas. Mantida a interdependência dos órgãos de controle interno em relação às demais instituições do sistema de *accountability*, inclusive quanto a aspectos de aplicação da própria Lei Anticorrupção, visualiza-se, a partir da nova competência, a possibilidade de os órgãos de controle interno operarem um ciclo completo de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, abrangendo, por exemplo, a realização de uma auditoria, a detecção de um ato lesivo cometido por pessoa jurídica, a apuração desse ato mediante processo administrativo de responsabilização e a aplicação de uma ou mais sanções administrativas.

No que tange à Administração Pública do estado de Minas Gerais, verifica-se que a função controle interno exercida por uma entidade central inicia-se em 1969 e passa por diversas modificações ao longo do tempo, incorporando recentemente a competência de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas decorrente da Lei Anticorrupção. O sentido desse processo de desenvolvimento institucional exprime a ampliação das funções pertinentes ao controle interno, a centralização de estruturas e a constituição de um órgão central específico, modelado como Controladoria-Geral do Estado a partir de 2011 e vinculado diretamente à chefia do Poder Executivo estadual. A nova competência de responsabilização de pessoas jurídicas indica a continuidade da expansão gradual das competências a cargo do órgão de controle interno estadual.

A LAC foi regulamentada pelo estado de Minas Gerais em 2015, por meio do Decreto Estadual nº 46.782, e tem a CGE-MG como entidade de referência. Essa regulamentação é interpretada como marco inicial da institucionalização da nova atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela CGE-MG, já que definidora dos atores e procedimentos básicos da atividade, implicando, ainda, aspecto de legitimação da atuação estatal e de *accountability*, uma vez que significa a criação de procedimentos cujo

cumprimento deve ser justificado e pode ser monitorado pelos poderes públicos e pela sociedade em geral.

Inspirado em padrões de outros órgãos de controle interno, notadamente a regulamentação do município de São Paulo, da qual participaram gestores que vieram a compor os quadros da CGE-MG a partir de 2015, o modelo da regulamentação mineira conferiu ao órgão central de controle interno, com exclusividade, a competência para apuração e responsabilização administrativa de pessoas por atos lesivos previstos na LAC, desenho distinto daquele adotado pela União e distinto, ainda, da regulamentação estadual quanto às sanções administrativas previstas na Lei de Licitações, apuradas por meio de processo administrativo instaurado pelos dirigentes máximos dos órgãos e entidades estaduais. Revelando a incidência de processos de imitação e a disseminação de padrões por socialização profissional, tal opção sinaliza maior controle da atividade de responsabilização pela CGE-MG, assim como maior volume de casos para apuração, a desafiar a estrutura de que órgão dispõe para executar essa atividade.

A partir da LAC e da respectiva regulamentação estadual, visualiza-se o alargamento dos recursos sancionatórios manejados pela CGE-MG, com o conseqüente reforço do escopo sancionatório do órgão. Em outras palavras, a LAC e o Decreto Estadual nº 46.782/2015 ampliaram a participação do órgão de controle interno estadual no controle sobre a conduta de pessoas jurídicas em relacionamento com a Administração Pública, participação essa que já ocorria por meio da detecção de atos lesivos nos trabalhos de auditoria (macrofunção auditoria) e passa a abranger a punição administrativa (macrofunção corregedoria). No que tange à macrofunção corregedoria, opera-se também uma alteração no seu alcance, mediante inclusão de pessoas jurídicas no seu raio de atuação, anteriormente restrito às pessoas físicas detentoras de cargos ou funções públicos.

Além de algumas fragilidades e lacunas identificadas pelos agentes da CGE-MG no desenho da regulamentação estadual, do que se destaca a amplitude dos parâmetros de cálculo da multa-base, a sua não filiação ao desenho adotado no âmbito federal pela CGU, reconhecida como líder do campo organizacional do controle interno governamental, indica tensão entre a inovação contida na regulamentação estadual e a legitimidade conferida à

federal, diminuindo, assim, a autodefesa da CGE-MG diante de situações sem soluções internas.

Do prisma da estrutura organizacional da CGE-MG, a competência de responsabilização de pessoas jurídicas foi recepcionada mediante a criação de uma área especializada na Corregedoria-Geral, normatizada sob a forma de Superintendência por meio do Decreto Estadual nº 47.139/2017, cujas unidades administrativas vinculadas possuem atribuições, de recebimento e análise de notícias de possíveis atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas, condução de investigações preliminares, condução dos PAR, registro e atualização das sanções no CNEP, estabelecimento de diretrizes e procedimentos sobre a matérias de responsabilização de pessoas jurídicas, promoção de articulação com entidades e organismos que atuam nessa seara, dentre outras.

Já a função de avaliação dos programas de integridade eventualmente apresentados pelas pessoas jurídicas processadas foi atribuída à Subcontroladoria de Governo Aberto, que materializa a macrofunção transparência na CGE-MG. Dessa opção decorre a necessidade de coordenação entre as duas macrofunções no que tange à atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, bem como a criação de capacidade pela referida Subcontroladoria que considera as peculiaridades da realização dessa avaliação no bojo do PAR, onde apresenta natureza de prova processual.

Verificadas mudanças no processo de institucionalização da CGE-MG de uma perspectiva endógena ou intraorganizacional, que contemplam dimensões operacionais (constituição de rotinas e processos de trabalho, de recursos financeiros e de recursos humanos especializados), assim como dimensões estratégicas (com repercussão na missão, visão institucional e interação entre as macrofunções do controle interno). Quanto às rotinas e processos de trabalho, restou demonstrada a centralidade dos relatórios de auditoria produzidos pela Auditoria-Geral da CGE-MG e pelas unidades descentralizadas de controle interno como insumos das atividades da SRPJ, induzindo uma interface relevante entre as macrofunções auditoria e corregedoria e a possibilidade de ganhos de eficiência na atuação da CGE-MG decorrentes do maior alinhamento técnico entre essas duas áreas finalísticas do órgão.

As entrevistas evidenciaram que a CGE-MG tem priorizado iniciativas de capacitação do seu corpo funcional e de servidores estaduais que lidam diretamente com licitações e contratos quanto à responsabilização de pessoas jurídicas, em detrimento de ações voltadas à normatização de procedimentos e fluxos internos e de formalização e publicização de uma metodologia de ordenação das demandas. Tal escolha associa-se ao momento inicial de implementação da atividade de pessoas jurídicas e à expectativa de que as capacitações contribuam com o conhecimento mais aprofundado da realidade dos órgãos e entidades estaduais em matéria de relacionamento com pessoas jurídicas e com a identificação de pontos críticos e dúvidas relevantes. A nova competência sancionatória carece, assim, de ações voltadas à padronização e à publicização de procedimentos e critérios, como forma de proporcionar o seu monitoramento e controle social e incrementar a *accountability* do seu desenho institucional.

A competência decorrente da LAC conforma, desde 2016, uma ação específica do orçamento da CGE-MG, o qual vivenciou, no período de 2013 a 2017, a duplicação dos recursos orçamentários destinados e a diferenciação quanto à macrofunção correição administrativa que, a partir de 2015, passa a compor um programa orçamentário independente da macrofunção auditoria. A conformação de uma ação orçamentária própria é tida como um indicativo de institucionalização da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas pela CGE. Ao mesmo tempo, verifica-se a atribuição de um baixo montante de recursos à atividade, compreendidos como insuficientes pelos agentes entrevistados, e uma diminuição gradativa dos recursos estabelecidos nos orçamentos de 2016 a 2018, a projetar possíveis dificuldades operacionais para o desenvolvimento e a consolidação da nova competência.

Essa gradativa restrição orçamentária contrasta com o destaque atribuído à atividade pela CGE-MG desde a regulamentação da LAC e, em alguma medida, com a expectativa relatada nas entrevistas de que a aplicação das multas administrativas a pessoas jurídicas venha a incrementar o financiamento das ações de fortalecimento do controle interno e combate à corrupção, conforme a destinação prevista no Decreto Estadual nº 46.782/2015. Quanto a tal destinação, verificou-se a ausência de mecanismos que a garantam, a exemplo da criação de um fundo específico sob controle da CGE-MG, de forma que o cumprimento da previsão do artigo 55 do citado Decreto permanece como desafio ao órgão central de controle interno.

A atividade de responsabilização de pessoas jurídicas realiza-se com um quantitativo limitado de recursos humanos – 6 servidores quando da coleta dos dados – cujo recrutamento deu-se, principalmente, dentro da própria CGE-MG, a partir da seleção de perfis com conhecimento e experiência atinentes à auditoria e ao processo administrativo, conteúdos considerados essenciais ao exercício das funções e à sua legitimação social. Num contexto de limitação de recursos humanos e técnicos, optou-se por uma metodologia compartilhada de trabalho entre a SRPJ e as respectivas Diretorias, o que tem permitido a execução da atividade, mas implica dificuldades para garantir a segregação de funções nas diversas fases de apuração da responsabilidade administrativa e para evitar a sobrecarga de trabalho entre os servidores. Dada a novidade da matéria, a capacitação dos servidores atuantes na SRPJ é uma diretriz prioritária e envolveu articulações junto à CGU, considerado o órgão de referência na temática, e ao órgão de controle interno do Espírito Santo, proporcionadas pela rede de contatos advinda da socialização profissional no âmbito da CGE-MG.

No que tange a dimensões estratégicas das mudanças institucionais incidentes sobre o arranjo da CGE-MG e ao desempenho da nova atividade, verificou-se que no período de 2015 a outubro de 2017, a CGE-MG instaurou 15 (quinze) processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos previstos na LAC, tendo concluído somente 1 (um) processo, que resultou na aplicação das sanções de multa e de publicação extraordinária da decisão condenatória às pessoas jurídicas processadas. A análise dos atos de instauração desses PAR indicou a predominância da prática, em tese, de atos lesivos referentes a licitações e contratos, a alta representatividade de processos instaurados em desfavor de mais de uma pessoa jurídica e que cerca de um terço das empresas processadas apresentavam-se como microempresas e empresas de pequeno porte em sua razão social. Indicou, ainda, que na maioria dos PAR houve substituição de membros das comissões processantes, a indicar limitações quanto à disponibilidade de servidores para compor as comissões.

A CGE-MG incorporou em sua missão institucional a identidade de instrumento de prevenção e combate à corrupção, em consonância com a trajetória recente das instituições de *accountability* brasileiras, assim como o anseio de tornar-se uma referência nacional na área de controle interno. Desde 2015, o órgão vivencia um movimento de afirmação institucional da macrofunção correição administrativa, por meio da diretriz de

ênfoque em casos mais complexos e relevantes, tanto em relaçaõ à apuraçaõ e sancionamento de condutas de agentes pùblicos, quanto a condutas de pessoas jurìdicas. Nesse sentido, a competênça de responsabilizaçaõ de pessoas jurìdicas decorrente da LAC e a criaçaõ de capacidade para o seu cumprimento sãõ compreendidas como reforço dessa estratégia e da pròpria missãõ institucional do controle interno, considerado, dentre outros aspectos, o potencial de integraçaõ das macrofunções do òrgãõ, uma vez que a nova atividade representa um ponto de interseçaõ entre as àreas finalìsticas da CGE-MG.

A partir das entrevistas, foi possìvel verificar que a interaçaõ tem sido maior entre a Corregedoria-Geral, por meio da SRPJ, e a Auditoria-Geral, revelando, assim, maior interaçaõ entre as macrofunções correiçaõ administrativa e auditoria em comparaçaõ com a macrofunçaõ transparênça/governo aberto. Verificou-se, nesse sentido, que os esforços vigentes de coordenaçaõ entre as àreas finalìsticas do òrgãõ nãõ têm sido suficientes, apresentando-se, pois, como um desafio relevante para a atuaçaõ do òrgãõ e, especificamente, para a atividade de responsabilizaçaõ de pessoas jurìdicas por atos previstos na LAC.

Identificadas, também, mudanças institucionais em perspectiva sistêmica, cujo ênfoco recaiu sobre a interaçaõ com outros òrgãõs pùblicos e entidades representativas do campo de instituições de controle interno, com a mídia e com agentes do setor privado, atores esses que, integrando o emaranhado que caracteriza o sistema de instituições de *accountability*, relacionam-se aos debates e pautas atinentes ao combate à corrupçaõ e à responsabilizaçaõ de pessoas jurìdicas. A implementaçaõ da LAC pela CGE-MG dá-se num contexto de atuaçaõ intencional do òrgãõ para intensificar sua interaçaõ com outras instituições e redes de auditoria e de controle, sobretudo a partir de 2015, resultando em iniciativas conjuntas com òrgãõs de controle interno de outros entes da federaçaõ, mediadas pelo CONACI, inclusive como forma de projetar a imagem institucional da CGE-MG no campo organizacional de controle interno da Administraçaõ Pùblica. Derivou, ainda, aproximações com òrgãõs de controle externo estadual e federal e, centralmente, com o Ministério Pùblico estadual, no quadro de criaçaõ da ARCCO-MG.

Em que pese o aumento das interações mediadas por entidades associativas e redes de instituições de controle, a exemplo do CONACI e da ARCCO-MG, os esforços de coordenaçaõ da CGE-MG com outras organizações devem-se, em grande medida, ao

voluntarismo dos agentes e a rede de contatos detida pelos servidores do órgão. Esse último aspecto pode explicar, por exemplo, a ausência de interação atual com o órgão de controle interno do município de São Paulo, apesar da semelhança do desenho de regulamentação da LAC.

No que tange a conflitos interinstitucionais enfrentados pela CGE-MG quanto à atividade sob análise, destacam-se as resistências dos órgãos fazendários quanto ao fornecimento do faturamento bruto das pessoas jurídicas, informação que compõe o cálculo da multa administrativa, sendo a tensão mais intensa com a Secretaria de Estado de Fazenda, em razão de desgastes anteriores na relação entre os órgãos. Tal quadro representa um impasse na operacionalização da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas e, ao envolver dois órgãos da estrutura do Poder Executivo estadual, desafia os esforços de articulação e coordenação junto à cúpula do governo estadual.

A principal interação da CGE-MG com a mídia no contexto de implementação da LAC referiu-se à divulgação do Decreto de regulamentação e da decisão do primeiro PAR concluído. Alterações na gestão do órgão em 2016 implicaram mudanças na concepção de relacionamento com a mídia, que incorporou elementos de problematização da possível “espetacularização” da atuação do controle interno estadual, havendo, atualmente, posicionamentos dissonantes quanto à temática. Nesse sentido, entende-se que constitui um desafio da CGE-MG aprofundar o seu debate interno acerca da relação com a mídia, de forma a consolidar um posicionamento institucional e possibilitar a construção de estratégias condizentes com este.

Por sua vez, a interação da CGE-MG com representações do setor privado tem sido baixa ou mesmo inexistente até o momento, o que pode estar associado ao desenvolvimento tímido do instituto do acordo de leniência no desenvolvimento atual da atividade de responsabilização de pessoas jurídicas, bem como ao perfil das pessoas jurídicas processadas por ora, em grande parte empresas de pequeno porte e fundações de apoio.

Não sendo uma realidade na atual fase da institucionalização da atividade de pessoas jurídicas pela CGE-MG, a operacionalização do acordo de leniência implica ineditismos à atuação da CGE-MG, em razão dos contornos negociais desse instituto e da maior discricionariedade contida no seu manejo, do que derivam desafios adicionais ao

exercício *accountable* da atividade pelo órgão estadual. Atualmente, a *accountability* do instrumento acordo de leniência está prevista por meio dos registros do CNEP e da divulgação do termo de acordo e da decisão do processo administrativo de responsabilização, ocorrendo, tendencialmente, após o encerramento do PAR, dado o caráter sigiloso atribuído ao instituto.

A partir do que se analisou no presente trabalho, espera-se ter contribuído com o repertório de pesquisas acerca das mudanças institucionais decorrentes do recente marco normativo representado pela Lei Anticorrupção, cujas potencialidades, limites e desafios identificados no arranjo institucional da CGE-MG instigam novos estudos e abordagens.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMUNDSEN, Inge. **Political corruption**: an introduction to the issues. Working Paper, 99:7, Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1999.

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema político. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307-313.

ARANHA, Ana Luíza Melo. **Corrupção e governo local**: uma análise dos municípios mineiros. 2011. 208 fl. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ARANHA, Ana Luíza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos ENAP**, n. 44. Brasília: Enap, 2016.

ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e Construção Institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 99-132.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 109-147.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. Índices de percepção da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 423-427.

BALBE, Ronald da Silva. Controle interno no Brasil: uma visão histórica. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte, Fórum, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Apresentação. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte, Fórum, 2016, p. 21.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6826 de 2010**. 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. Órgão de origem: Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>> Acesso em 05 fev. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.826 de 2010**. 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em 18 set. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988. p. 1, anexo.

_____. **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 04 jun. 2017.

_____. **Decreto nº 4.410, de 07 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 04 jun. 2017.

_____. **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 04 jun. 2017.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>. Acesso em 17 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 09 set. 2017.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em 18 set. 2017.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 18 set. 2017.

_____. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em 18 set. 2017.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de agosto de 2013. Seção 1, p. 1-3.

_____. Portal Brasil. **Atos internacionais**. 29 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atos-internacionais>>. Acesso em 24 set. 2017.

_____. Presidência da República. **Mensagem nº 52, de 08 de fevereiro de 2010**. Submete ao Congresso Nacional texto de projeto de lei que “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: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em 18 set. 2017.

CALDAS, Miguel P.; FACHIN, Roberto. Paradigma Funcionalista: Desenvolvimento de Teorias e Institucionalismo nos Anos 1980 e 1990. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.2, p. 46-51, mar./abr. 2005.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, Melillo Diniz do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 13-28.

CARNEIRO, Ricardo. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. 2000. 400 fl. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Humanas – Sociologia e Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. Legislação Anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act norte-americano e o Bribery Act do Reino Unido. In: SOUZA, Jorge Munhós; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção**. Salvador: Editora *Jus Podivm*, 2015, p. 35-62.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n.4, p.849-874, 2005.

CIPRIANI, Juliana. Empresas são punidas por fraudar licitação do governo de Minas. **Jornal Estado de Minas**. 19 abr. 2017. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/04/19/interna_politica,863245/empresas-sao-punidas-por-fraudar-licitacao-do-governo-de-minas.shtml>. Acesso em 10 out. 2017.

COELHO, Jerri Eddie Xavier. O controle interno na perspectiva constitucional. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 61-73.

CONACI. CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Atividades - CONACI em ação**. 2017a. Disponível em: <<http://conaci.org.br/conaci-em-acao/>>. Acesso em 24 set. 2017.

_____. **Diagnóstico da organização e do funcionamento dos órgãos de controle interno dos estados brasileiros e do Distrito Federal**. Brasília: CONACI, 2009.

_____. **Minas Gerais: Estado combate fraude em licitação de academias ao ar livre**. 15 maio 2017b. Disponível em: <<http://conaci.org.br/minas-gerais-estado-combate-fraude-em-licitacao-de-academias-ao-ar-livre/>>. Acesso em 10 out. 2017.

CONACI. CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Brasília: CONACI, 2014.

_____. **Panorama do Controle Interno no Brasil**. 2. ed. Brasília: CONACI, 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **CGE e Seplag promovem treinamento sobre Lei Anticorrupção**. 26 de agosto de 2015a. Disponível em: <<http://www.cge.mg.gov.br/component/gmg/page/236-cge-e-seplag-promovem-treinamento-sobre-lei-anticorruptao>>. Acesso em 01 nov. 2017.

_____. **Controle Interno e Auditoria Governamental**. Belo Horizonte: CGE-MG, 2012.

_____. **Governo de Minas combate fraude em licitação de academias ao ar livre**. 25 de abril de 2017a. Disponível em: <<http://www.cge.mg.gov.br/component/gmg/page/346-governo-de-minas-combate-fraude-em-licitacao-de-academias-ao-ar-livre>>. Acesso em 10 out. 2017.

_____. **Grupo de Trabalho discute decreto padrão de regulamentação da Lei Anticorrupção na CGE-MG**. 08 de junho de 2015b. Disponível em: <<http://controladoriageral.mg.gov.br/ajuda/page/198-representantes-dos-orgaos-de-controle-do-espírito-santo-e-sao-paulo-se-reunem-na-cge-mg-para-elaborar-decreto-padrao-da-lei-anticorruptao>>. Acesso em 01 nov. 2017a.

_____. **Institucional**. História. 05 out. 2013. Disponível em: <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/sobre/institucional/integracao-institucional>>. Acesso em 10 mar. 2017.

_____. **Institucional**. Missão e valores. 04 de abril de 2017b. Disponível em: <<http://www.cge.mg.gov.br/sobre/institucional/missao-e-valores>>. Acesso em 15 dez. 2017.

_____. Instrução de Serviço SCA/CGE nº 02/2016, de 4 de fevereiro de 2016. Disciplina a atuação das unidades de auditoria do Poder Executivo Estadual em matéria de correição administrativa. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, 6 de fevereiro de 2016, Caderno 1, p. 19.

_____. **MG terá articulação de órgãos federais e estatais para o combate à corrupção**. 10 de dezembro de 2015c. Disponível em: <<http://controladoriageral.mg.gov.br/ajuda/page/262-mg-tera-articulacao-de-orgaos-federais-e-estatais-para-o-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 15 jan. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Nova gestão da CGE-MG completa seis meses e faz balanço de suas ações**. 22 jul. 2015d. Disponível em: <<http://www.cge.mg.gov.br/component/gmg/page/227-nova-gestao-da-cge-mg-completa-seis-meses-e-faz-balanco-de-suas-acoes>>. Acesso em 15 dez. 2017.

_____. **Novo controlador-geral do estado assume com missão de prevenir e combater a corrupção**. 03 mar. 2015e. Disponível em: <<http://www.cge.mg.gov.br/component/gmg/page/141-novo-controlador-geral-do-estado-assume-com-missao-de-prevenir-e-combater-a-corrupca>>. Acesso em 15 dez. 2017.

_____. **Termo de Cooperação entre CGE e MPMG vai agilizar procedimentos na defesa do patrimônio público**. 12 de setembro de 2017c. Disponível em: <<http://www.controladoriageral.mg.gov.br/ajuda/page/374-termo-de-cooperacao-entre-mpmg-e-controladoria-geral-do-estado-vai-agilizar-procedimentos-na-defesa-do-patrimonio-publico>>. Acesso em 15 jan. 2018.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe 2017**. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em 10 nov. 2017.

COSO. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Welcome to COSO**. 2017. Disponível em: <<https://www.coso.org/Pages/default.aspx>>. Acesso em 24 set. 2017.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa; CARVALHO, Marco Antonio Teixeira. Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das Controladorias-Gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria-Geral da União. **Revista de Gestión Pública**, vol. III, número 2, julio-diciembre 2014, p. 297-328.

DALLARI, Dalmo Punição para o corruptor. **Jornal do Brasil**. 20 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/2014/03/20/punicao-para-o-corrupcor/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz et. al. **Lei Anticorrupção**: apontamentos sobre a Lei n. 12.846/2013. 2. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

DEMATTE, Flávio Rezende. **Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção**: a Lei nº 12.846/2013 segundo o Direito de Intervenção. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. Introducción. In: DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. (Org.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Tradução de Roberto Ramón Reyes Mazzone. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33-75.

_____. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.2, p.74-89, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. Breves comentários à Lei da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. In: NASCIMENTO, Melillo Diniz do (Org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 29-58.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. (Texto para discussão n. 1815).

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

FILGUEIRAS, Fernando; ARAÚJO, Mateus M.. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. In: Isabel Ferin Cunha; Estrela Serrano (Org.). **Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos legais**. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014, v. 1, p. 36-71.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2013, p. 209-242.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um Sistema Nacional de Integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 11-21.

GABAN, Eduardo Molan; DOMINGUES, Juliana Oliveira. **Direito antitruste**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: a história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. 237 fl. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Prefácio. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Coleção Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo, Livro 4. Brasília: IPEA, 2015, p. 11-15.

GHEVENTER, Alexandre. **Autonomia versus controle**: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Editores). **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28.

GOYATÁ, Rubens. Privatismo. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 152-157.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. Brasil em Debate. v. 1. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, nº 58, 2003, p. 193-223.

HOJE EM DIA. **Três empresas enquadradas na Lei Anticorrupção são condenadas a pagar multas**. 19 abr. 2017. Disponível em:

<<http://hojeemdia.com.br/horizontes/tr%C3%AAs-empresas-enquadradas-na-lei-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-s%C3%A3o-condenadas-a-pagar-multas-1.459172>>. Acesso em 10 out. 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros**. São Paulo: Ethos, 2012.

INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Guidelines for internal control standards for the public sector**. Viena, 2004.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Eds). **The New institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 143-163.

KINGDOM, John W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**: Coletânea. Volume 1. Brasília, ENAP, P. 219-224.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LEÃO, Carolina Mergh. **Planejamento Estratégico**: instrumento de adequação da Auditoria Geral do Estado ao paradigma gerencial adotado pelo Governo de Minas Gerais. 2005. 86 fl. Monografia (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

LEITE, Adailton. **Descentralização, responsabilização e (des)controle**: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. 2010. 248 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LIMA, Venício A. de. **Mídia**: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 17. n. 60, 2012, p. 54-67.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (Coord.). **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. Série Pensando o Direito, n. 18/2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GONÇALVES, Sandro A. Nota Técnica: a Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart R; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.)/CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. bras.). **Handbook de estudos organizacionais**. 1 ed.. 7 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2014, p. 218-225.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 3-33.

MARIZ, Nathália Martins; AMORIM, Rafael Amorim de. A correição administrativa e a prevenção e combate à corrupção: a experiência da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Painel Políticas e Iniciativas de Combate à Corrupção. **IX Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-24-03.pdf>>. Acesso em 10 set. 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 22. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 269-275.

MELITO, Leandro. Relembre: jornada de protestos de junho completa um ano. **Portal EBC**. 11 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/protestos-completam-um-ano-e-violencia-policial-se-repete#JUNHO2013>>. Acesso em 20 out. 2017.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In: DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. (Org.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Tradução de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 79-103.

MILESKI, Helio Saul. **O Estado contemporâneo e a corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MINAS GERAIS. Agência Minas Gerais. **CGE-MG e Conaci promovem XI Encontro Nacional de Controle Interno**. 03 set. 2015a. Disponível em: <<http://agenciaminas.mg.gov.br/news/pdf/96211.pdf>>. Acesso em 10 out. 2017.

_____. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Promulgada em 21 de setembro de 1989. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989&texto=consolidado>>. Acesso em 01 set. 2017.

MINAS GERAIS. **Governo de Minas Gerais combate fraude em licitação de academias ao ar livre**. 19 abr. 2017a. Disponível em:

<<http://agenciaminas.mg.gov.br/news/pdf/100712.pdf>>. Acesso em 10 out. 2017a.

_____. Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de Controle Interno**: exercício financeiro 2013. Belo Horizonte: CGE, 2014. Disponível em:

<http://www.cge.mg.gov.br/images/documentos/RCI_2013.pdf>. Acesso em 20 out. 2017.

_____. Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de Controle Interno**: exercício financeiro 2014. Belo Horizonte: CGE, 2015b. Disponível em:

<http://www.cge.mg.gov.br/images/documentos/RCI_2014.pdf>. Acesso em 20 out. 2017.

_____. Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de Controle Interno**: exercício financeiro 2015. Belo Horizonte: CGE, 2016a. Disponível em:

<http://www.cge.mg.gov.br/images/documentos/RCI_2015.pdf>. Acesso em 20 out. 2017.

_____. Controladoria-Geral do Estado. **Relatório de Controle Interno**: exercício financeiro 2016. Belo Horizonte: CGE, 2017b. Disponível em:

<<http://mediaserver.almg.gov.br/acervo/132/519/1132519.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 13.607, de 6 de junho de 1971**. Integra a Auditoria de Operações, instituída pelo Decreto nº 11.947, de 30 de junho de 1969, na estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda, altera a denominação de cargo e contém outras providências. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=13607&comp=&ano=1971&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 10 set. 2017.

_____. **Decreto nº 28.168, de 07 de junho de 1988**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Finanças, estrutura a Secretaria de Estado da Fazenda e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=28168&comp=&ano=1988&texto=consolidado#texto>>. Acesso em 10 set. 2017.

_____. **Decreto nº 40.980, de 30 de março de 2000**. Dispõe sobre o Subsistema de Auditoria Operacional, do Sistema Estadual de Finanças, a integração da Auditoria Geral do Estado, e dá outras providências. 2000b. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=40980&comp=&ano=2000&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 10 set. 2017.

_____. **Decreto Estadual nº 44.655, de 19 de novembro 2007**. Dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado - AUGÉ. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44655&comp=&ano=2007&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 10 set. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 45.270, de 29 de dezembro de 2009**. Altera o Decreto nº 44.655, de 19 de novembro de 2007, que dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado – AUGE. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45270&comp=&ano=2009&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. Decreto nº 46.782, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre o Processo Administrativo de Responsabilização, previsto na Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual. **Diário do Executivo de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, ano 123, nº 114, 24 de junho de 2015c. Caderno 1, p. 1-4.

_____. **Decreto nº 47.101, de 05 de dezembro de 2016b**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47101&comp=&ano=2016>>. Acesso em 17 jan. 2018.

_____. Decreto nº 47.139, de 24 de janeiro de 2017c. Dispõe sobre a organização da Controladoria-Geral do Estado. **Diário do Executivo de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, ano 125, nº 17, 25 de janeiro de 2017. Caderno 1, p. 3-7.

_____. **Lei Delegada nº 92, de 29 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Auditoria Interna, reestrutura a Auditoria Geral do Estado e dá outras providências.

Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=92&ano=2003&tipo=LDL>>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. **Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.

Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&comp=&ano=2007&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011&texto=consolidado#texto>>. Acesso em 10 mar. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 9.520, de 29 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Finanças, reestrutura a Secretaria de Estado da Fazenda e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=9520&comp=&ano=1987&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 10 set. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 12.984, de 30 de julho de 1998**. 1998a. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Finanças e a estrutura orgânica da Secretaria de Estado da Fazenda e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=12984&ano=1998&tipo=LEI>>. Acesso em 10 set. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 13.085, de 21 de dezembro de 1998**. 1998b. Cria as carreiras que menciona, institui a Gratificação de Desempenho e Produtividade Individual e Institucional e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13085&comp=&ano=1998&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 13.466, de 12 de janeiro de 2000**. Organiza a Auditoria-Geral do Estado - AGE -, altera a estrutura de órgãos da administração pública e dá outras providências. 2000a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=13466&ano=2000&tipo=LEI&aba=js_textoOriginal>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 15.304, de 11 de agosto de 2004**. Reestrutura a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e institui a carreira de Auditor Interno do Poder Executivo. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15304&comp=&ano=2004&aba=js_textoOriginal>. Acesso em 12 set. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016c**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016&texto=consolidado#texto>>. Acesso em 10 mar. 2017.

_____. **Lei Estadual nº 22.943, de 12 de janeiro de 2018**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-loa>>. Acesso em 17 jan. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2016-2019 – Exercício 2016**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2017d.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Relatório Institucional de Monitoramento – Jan. a Jun. de 2017 – **Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-2019**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2017e.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Combate a cartéis em licitações**. Brasília: Publicação Oficial, 2008.

_____. **ENCCLA**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla>>. Acesso em 24 set. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OEA**. Mecanismo de Avaliação. 09 jun. 2016a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 27 set. 2017.

_____. **Governo reestrutura sistema de controle**. 01 maio 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2002/03/governo-reestrutura-sistema-de-controle>>. Acesso em 16 fev. 2018.

_____. **Histórico institucional**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>>. Acesso em 22 set. 2017.

_____. **Manual de responsabilização administrativa de pessoa jurídica**. Brasília: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, 2016b.

_____. **Pró-Ética**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/historico>>. Acesso em 10 fev. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Caso Lava Jato. **Entenda o caso**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em 08 dez. 2017.

MISSALI, Guilherme Teno Castilho. Lei 12.846/2013: apontamentos sobre o Programa de Integridade e a sua importância para o ambiente da ética e conformidade empresarial. **Revista de Direito Empresarial**, v. 9, mai-jun. 2015, p. 313-336.

MOISÉS, José Álvaro. *Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo*. In: LASA – Latin American Studies Association. **Rethinking Inequalities – XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association**, 2009, Rio de Janeiro.

MOREIRA, Vinicius Fernandes. **A efetividade dos principais instrumentos legais de controle sobre a ação governamental sob a ótica da democracia**. 2003. 88 fl. Monografia (Especialização em Controle Interno) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

NASCIMENTO, Miguel Ângelo. **Controle interno governamental: uma visão de qualidade e serviço na Administração Pública estadual**. 2003. 86 fl. Monografia (Especialização em Controle Interno) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, **Cambridge University Press**, Cambridge, 1990.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 1998, n.44, pp.27-54.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. *Corrupção e combate à corrupção no Brasil: abordagens e limitações*. In: XXXVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração – EnANPAD, 2014. **EnANPAD 2014**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1599.pdf>. Acesso em 01 out. 2016.

OLIVIERI, Cecília. **A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **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**. Aprovado pelo Grupo de Trabalho de Combate ao Suborno em Transações Comerciais Internacionais em 7 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf>. Acesso em 27 set. 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

PELEIAS, Ivan Ricardo; CAETANO, Gilberto; PARISI, Cláudio; PEREIRA, Anísio Candido. Produção científica sobre controle interno e gestão de riscos no ENANPAD e Congresso USP: análise bibliométrica no período 2001-2011. **Revista Universo Contábil**. Blumenau, v. 9, n. 4, p. 29-49, out./dez., 2013.

PERUZZOTTI, Enrique. A política de *accountability* social na América Latina. In: PERUZZOTTI, Enrique; SOARES, Márcia Miranda; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela; AVRITZER, Leonardo; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. **Controle público e democracia**. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais – Módulo VI. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIERSON, Paul. **Politics in time**. History, institutions and social analysis. Princeton University Press, 2004.

_____. Public Policies as Institutions. In: I. Shapiro; S. Skowronek, S. e D. Galvin (Orgs.). **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**. New York, New York University Press, 2006, pp. 114-134.

PIRES, R. R. C. **Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neo-institucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. 2001. Monografia (Curso Superior de Administração Pública). Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Politi.**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOPEZ, Felipe Garcia; SILVA, Fábio de Sá e. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. 3 v, p. 661-688. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3806>>. Acesso em 01 out. 2017.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. A accountability da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, novembro, 2004. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG236.pdf>. Acesso em 05 fev. 2017.

POPE, Jeremy. **Confronting corruption: the elements of a national integrity system** (The TI Source Book). Berlin & London: Transparency International, 2000.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Introduction: accountability institutions and political corruption in Brazil. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Eds.). **Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2011, p. 1-28.

REIS, Sérgio Roberto Guedes. Evolução do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 12, jul.-dez. 2017. Brasília: IPEA, 2017, p. 81-90.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 48-54.

RICO, Bruno Gabriel de Melo. **O papel da Controladoria-Geral da União no Sistema de Integridade Brasileiro**. 2014. 131 fl. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

RICUPERO, Bernardo. **Sete lições sobre as interpretações do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. Cambridge: Cambridge University Press., 1999.

ROUSSEFF, Dilma. **Reunião com governadores e prefeitos de capitais**. Brasília: Palácio do Planalto, 24 jun. 2013. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>>. Acesso em 20 out. 2017.

SANTOS, Franklin Brasil; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Do paradoxo à efetividade – a controladoria pública como instrumento de um Estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte, Fórum, 2016, p. 375-392.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SELZNICK, P. (1996). Institutionalism "old" and "new". **Administrative Science Quarterly**, vol. 41, n. 2, 40th Anniversary Issue (Jun., 1996), p. 270-277.

SCOTT, W. Richard. Unpacking Institutional Arguments. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Eds). **The New institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 164-182.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. In: DIMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. (Org.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Tradução de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 154-190.

SILVA, Thomaz Anderson Barbosa da. **Política e burocracia do controle: as controladorias públicas nas capitais brasileira**. 2015. 115 fl. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SIMÃO, Valdir. **O papel dos controles internos no combate à corrupção**. XI Encontro Nacional de Controle Interno. Belo Horizonte-MG, 9 set. 2015 (palestra). Disponível em: <<http://conaci.org.br/xi-encontro-nacional-2015-belo-horizonte-2/>>. Acesso em 20 set. 2016.

SIQUEIRA, Carlos Alberto Antão. **Aspectos institucionais para a gestão estratégica da informação na Auditoria-Geral do Estado**. 2006. 107 fl. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, Jorge Munhós de. Responsabilização Administrativa na Lei Anticorrupção. In: SOUZA, Jorge Munhós; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (Org.). **Lei Anticorrupção**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2015, p. 131-178.

SPECK, Bruno Wilhelm. Introdução. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um Sistema Nacional de Integridade**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 482-485.

_____. O papel dos estados e municípios no cumprimento da Lei nº 12.846/13. In: SÃO PAULO. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva. **Apontamentos à Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/13)**. São Paulo: MP-SP, 2015, p. 31-36.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMPF Staff Paper**, v. 45, n. 4, dec/1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart R; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.)/CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org. bras.). **Handbook de estudos organizacionais**. 1 ed.. 7 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer: Brazil**. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/////?country=brazil>>. Acesso em 10 abr. 2017.

UNGARO, Gustavo. Controle interno e efetividade da Lei Anticorrupção – responsabilização administrativa em âmbito estadual. In: SÃO PAULO. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva. **Apontamentos à Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/13)**. São Paulo: MP-SP, 2015, p. 25-30.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2017. **Signature and Ratification Status**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>>. Acesso em 04 jun. 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. **Foreign Corrupt Practices Act of 1977**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/statutes-regulations>>. Acesso em 27 set. 2017.

WARREN, Mark E. La democracia contra la corrupción. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, 2005, año/vol. XLVII, n. 193, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 109-141.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Vol. 1. Brasília: UnB, 2004.

WECK, Juliana Caroline dos Santos; CABRAL, Patrícia Wenceslau; PEREIRA, Tuanny Cristine Godzinski; CORBARI, Ely Celia. Controladoria governamental: uma investigação de suas funções no Poder Executivo Estadual. **Caderno Gestão Pública**, Curitiba, 2003, v. 3, n. 2, p. 119-136.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYMLER, Benjamim. Lei anticorrupção empresarial – uma visão do Controle Externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v. 2, n. 11 (jan./jun. 2016)
Rio de Janeiro: O Tribunal.

APÊNDICE

Roteiro das entrevistas

1. Qual é a estrutura da Superintendência/Diretoria?⁵⁶
2. Como e com base em quais critérios os servidores da Superintendência/Diretoria foram recrutados?
3. Os servidores participaram de capacitações/treinamentos para o exercício das atividades de responsabilização de pessoas jurídicas? Poderia citar as que considera principais?
4. Quais são os insumos para as atividades realizadas pela Superintendência/Diretoria e quem os fornece?
5. Quais são os produtos das atividades da Superintendência/Diretoria e para quem são encaminhados?
6. Como o(a) senhor(a) avalia a estrutura da Superintendência/Diretoria frente as suas atribuições?
7. Há roteiros, manuais ou normas internas da CGE sobre as atividades e processos de responsabilização administrativa de pessoa jurídica?
8. Como o(a) senhor(a) avalia o nível de padronização dos procedimentos da Superintendência e das respectivas Diretorias?
9. Existem métodos e critérios de seleção e ordenação dos casos a serem analisados/processados? A quem cabe essa seleção dentro da CGE?
10. Os métodos e critérios de seleção são publicizados? Como?

⁵⁶ As questões de 1 a 6 foram formuladas somente aos(às) entrevistados(as) com exercício na SRPJ e nas respectivas Diretorias.

11. Na regulamentação da Lei Anticorrupção e na estruturação das atividades de responsabilização de pessoas jurídicas pela CGE foram utilizadas informações ou padrões de outros órgãos? Quais órgãos e por que foram selecionados?
12. Como se dá a seleção de servidores para compor as comissões de PAR? Há requisição de servidores de outros órgãos? Como isso ocorre?
13. Na sua opinião, quais situações ou acontecimentos foram marcos no processo de estruturação das atividades de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas na CGE?
14. Como o(a) senhor(a) avalia a opção da regulamentação estadual quanto à competência exclusiva da CGE para apuração e julgamento de Processos Administrativos de Responsabilização?
15. Quem realiza e como se dá a avaliação de programas de integridade pela CGE? Identifica dificuldades nessa avaliação? Quais?
16. Como avalia o instrumento do acordo de leniência na atuação da CGE?
17. A partir da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, o(a) senhor(a) percebe alterações nas relações entre as unidades da Corregedoria-Geral? Em que sentido?
18. O(a) senhor(a) percebe alterações nas demais macrofunções da CGE (auditoria e governo aberto) e na sua relação com a Corregedoria? Poderia descrevê-las?
19. O(a) senhor(a) identifica alterações na relação com as unidades setoriais e seccionais de controle interno? Quais?
20. Na sua opinião, há iniciativas ou processos de cooperação entre a CGE e outras instituições referentes à Lei Anticorrupção? Poderia citar as que considera mais relevantes?
21. Como o(a) senhor(a) avalia a interação entre a CGE e os demais órgãos de controle interno no contexto da Lei Anticorrupção?

22. O(a) senhor(a) percebe conflitos ou tensões entre a CGE e outras organizações públicas decorrentes da Lei Anticorrupção?
23. No contexto da Lei Anticorrupção, como o(a) senhor(a) enxerga a interação da CGE com atores do setor privado?⁵⁷
24. E a interação com a mídia?
25. Em relação à aplicação das multas decorrentes do PAR, quais mecanismos garantem a destinação do valor às atividades e programas de fortalecimento do controle interno e prevenção e combate à corrupção, conforme previsto no Decreto Estadual nº 46.782/2015?
26. Como o(a) senhor compreende a nova competência para responsabilizar pessoas jurídicas em relação à missão institucional da CGE?
27. Quais dificuldades e desafios o(a) senhor(a) identifica relacionados às atividades de responsabilização de pessoas jurídicas?
28. Gostaria de destacar algum outro ponto não abordado?

⁵⁷ As questões 23 a 25 foram formuladas somente aos(às) entrevistados(as) com exercício na SRPJ e no Gabinete da CGE-MG.