

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANDREA MARIA MUSTAFA MOYSÉS
MEL BINI BORNSTEIN
TÂMARA KAROLINE BARROS DE ANDRADE

**APLICAÇÃO DE MULTAS PELA CGM DE SÃO PAULO BASEADAS NA LEI
ANTICORRUPÇÃO: ANÁLISE DO PROCESSO E SUA EFETIVIDADE**

SÃO PAULO

2019

ANDREA MARIA MUSTAFA MOYSÉS

MEL BINI BORNSTEIN

TÂMARA KAROLINE BARROS DE ANDRADE

**APLICAÇÃO DE MULTAS PELA CGM DE SÃO PAULO BASEADAS NA LEI
ANTICORRUPÇÃO: ANÁLISE DO PROCESSO E SUA EFETIVIDADE**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Administração Pública, Anticorrupção

Orientador: Prof. Dr. Claudio Couto

SÃO PAULO

2019

Moyses, Andrea Maria Mustafa.

Aplicação de multas pela CGM de São Paulo baseadas na Lei Anticorrupção: análise do processo e sua efetividade / Andrea Maria Mustafa Moyses, Mel Bini Bornstein, Tâmara Karoline Barros de Andrade. - 2019.

77 f.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. São Paulo (SP). Prefeitura. Controladoria Geral. 2. Corrupção administrativa. 3. Corrupção - Legislação. 4. Responsabilidade (Direito). I. Bornstein, Mel Bini. II. Andrade, Tâmara Karoline Barros de. III. Couto, Cláudio Gonçalves. IV. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Fundação Getulio Vargas. VI. Título.

CDU 343.35

ANDREA MARIA MUSTAFA MOYSÉS

MEL BINI BORNSTEIN

TÂMARA KAROLINE BARROS DE ANDRADE

APLICAÇÃO DE MULTAS PELA CGM DE SÃO PAULO BASEADAS NA LEI
ANTICORRUPÇÃO: ANÁLISE DO PROCESSO E SUA EFETIVIDADE

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Administração Pública, Anticorrupção

Data da Aprovação ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Claudio Couto (Orientador)
FGV/EAESP

Prof. Dr. Marco Antonio Teixeira
FGV/EAESP

Prof. Dra. Ligia Maura Costa
FGV/EAESP

Dr. Gustavo Gonçalves Ungaro
Controlador Geral do Município de São Paulo

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível por conta da contribuição e generosidade dos servidores em compartilhar conosco suas visões e experiências na atuação na Controladoria Geral do Município e na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. A eles, a nossa admiração e um muito obrigado: Guilherme Bueno de Camargo, Guilherme Rodrigues Monteiro Mendes, Gustavo Ungaro, Isabella Pereira Petrilli da Rocha Frota, Laura Mendes Armando de Barros, Luciana Russo, Otávio Henrique Simão e Cucinelli, Rafael Leão Camara Felga, Tiago Rossi e Ticiano Nascimento de Souza Salgado.

Agradecemos também à FGV EAESP, que nos recebeu como alunas e nos proporcionou a infraestrutura necessária para a realização deste trabalho, com a qualidade e excelência que a confere. Foram fundamentais também todos os professores do mestrado, colegas e funcionários, que nos apoiaram com ensinamentos, pontos de vista críticos e diversos. Também nosso muito obrigada aos professores e professora que aceitaram participar da nossa banca de defesa e contribuir com essa pesquisa, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Lígia Maura Costa e Gustavo Ungaro.

Em especial agradecemos ao professor Dr. Cláudio Gonçalves Couto, nosso orientador, que estimulou o nosso desenvolvimento acadêmico e nos fez procurar saídas para os complexos desafios da gestão pública.

Agradecemos ainda o suporte dos nossos familiares e amigos para que pudéssemos nos dedicar a este estudo.

Obrigada por acreditarem em nós e possibilitarem que trabalhem para um Brasil melhor!

RESUMO

Nessa pesquisa, analisamos o processo de aplicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) no município de São Paulo e buscamos responder se há efetividade na aplicação de multas, pela CGM de São Paulo, com base em referida Lei. Para tal, foi necessário compreender quem são os órgãos envolvidos no processo de responsabilização da pessoa jurídica, além de analisar a adequação do fluxo de trabalho das comissões processantes dos Procedimentos Administrativos de Responsabilização das pessoas jurídicas (PAR). Além disso, procuramos entender se tem ocorrido a judicialização do assunto visando ao não pagamento da penalidade na seara administrativa. Adicionalmente, também buscamos identificar se, após a aplicação da penalidade, a Prefeitura de São Paulo continua contratando as empresas punidas e, ainda, se há por parte do Município, em seus processos de contratação, uma preocupação em verificar, de forma ativa, as empresas inseridas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). Por fim, utilizando conceitos de corrupção, controle e políticas públicas, sugerimos ações para o aprimoramento da efetividade na aplicação de sanções e ampliação das políticas preventivas para além das punitivas.

Palavras chave: Administração Pública, Controle, Controle Interno, Corrupção, Controladoria Geral do Município de São Paulo, Lei Anticorrupção, Políticas Públicas.

ABSTRACT

In this study we analyzed the Anti-Corruption Law enforcement process (Law No. 12,846/13) in the city of São Paulo and sought to answer whether fines are effectively applied by the São Paulo Controller General Office, to enforce the above-mentioned Law. To this end, it was necessary to first identify the bodies involved in the process of accountability of legal entities, and then analyze workflow adequacy of the prosecuting commissions as part of the Administrative Procedures for Accountability of Legal Entities (PAR). In addition, we sought to understand if a judicialization of the matter had occurred, aiming at the non-payment of the penalty in the administrative sphere. In addition, we also sought to identify whether, after the application of the penalty, the City of São Paulo continued to hire the penalized companies and if there exists a concern from the Municipality, in its contracting processes, to actively verify the companies included in the National Register of Penalized Companies (CNEP). Finally, using concepts of corruption, control and public policies, we suggest actions to improve the effectiveness of the application of sanctions and the expansion of preventive policies beyond punitive ones.

Keywords: Public Administration, Control, Internal Control, Corruption, São Paulo Controller General Office, Anti-Corruption Law, Public Policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais atribuições das secretarias da Controladoria Geral da União	37
Quadro 2 - Atividades de Controladoria realizadas, observadas as diretrizes para o Controle Interno no Setor Público publicadas pelo CONACI	43
Quadro 3 - Distribuição dos órgãos de controle interno por atividades de controladoria realizadas - Brasil - 2012/2013	44
Quadro 4 - Sugestões para o aprimoramento na aplicação de sanções com base na Lei Anticorrupção	63

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Macrofunções dos órgãos de controle	39
Figura 2 - Estrutura Administrativa da CGM-SP	46
Figura 3 - Situação dos Procedimentos Administrativos de Responsabilização das pessoas jurídicas na Controladoria Geral do Município de São Paulo	52
Figura 4 - Fluxo de trabalho dos Procedimentos Administrativos de Responsabilização das pessoas jurídicas.....	60

LISTA DE ABREVIATURAS

AMCI	Auditor Municipal de Controle Interno
AUDI	Auditoria Geral
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAF	Coordenadoria de Administração e Finanças
CADIN	Cadastro Informativo Municipal
CGM	Controladoria Geral do Município de São Paulo
CGU	Controladoria Geral da União
CISETS	Controle Interno Setorial
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CODUSP	Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público Municipal
CONACI	Conselho Nacional de Controle Interno
COPI	Promoção da Integridade
CORR	Corregedoria Geral do Município
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRG	Corregedoria Geral da União
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCA	Departamento de Controle e Avaliação
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FISC	Departamento Fiscal
LAC	Lei Anticorrupção
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGM	Ouvidoria Geral do Município
PAR	Procedimentos Administrativos de Responsabilização das pessoas jurídicas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGM	Procuradoria Geral do Município de São Paulo
PROCED	Departamento de Procedimentos Disciplinares
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	11
1.2 CRIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NO ESTADO BRASILEIRO	14
1.3 DEFINIÇÃO DE ESTUDO E METODOLOGIA	16
2 CONCEITOS DE CORRUPÇÃO E SEU CONTEXTO HISTÓRICO	19
2.1 CORRUPÇÃO EM SÃO PAULO E A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (CGM)	23
3. A CONSTRUÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL	26
3.1 CONTEXTO INTERNACIONAL	26
3.2 DEFINIÇÃO DE CORRUPÇÃO NA LEI	27
4 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E SUA CONSTRUÇÃO LEGAL NO BRASIL	31
5 A CRIAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	40
5.1 FLUXO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR)	47
6 DESCRIÇÃO DOS CASOS DE PARS DE 2014 A SETEMBRO DE 2019	51
7 RECOMENDAÇÕES	54
7.1 SISTEMA DE MULTIADORES NO COMBATE À CORRUPÇÃO	54
7.2 CONTRATAÇÃO PELO SETOR PÚBLICO DE EMPRESAS PUNIDAS E O CNEP	56
7.3 CRITÉRIOS E PARÂMETROS PARA APLICAÇÃO DE MULTAS E INDENIZAÇÕES	57
7.4 DA PUBLICIDADE DAS CONDENAÇÕES	59
7.5 FLUXO DE TRABALHO	59
7.6 OUTRAS SUGESTÕES	61
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	66
APÊNDICE A - Termo de Referência para realização de estudo	73
APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas	77

1 INTRODUÇÃO

1.1 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Com base na evolução histórica dos direitos, conforme teoria apresentada por T. H. Marshall, novos direitos - civis, políticos e sociais - são percebidos e adquiridos pelos cidadãos, e, por consequência, a atuação estatal é (re)delineada - o Estado passa a proteger o cidadão para que esse tenha defesa perante o próprio Estado ou perante outros cidadãos (MARSHALL, 1950 *apud* BRESSER-PEREIRA, 1997).¹

O Estado, entendido como "instrumento de ação coletiva da sociedade" (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 5), age para defender o interesse público e para perseguir sua finalidade de promoção do bem comum, passando a contar com máquinas administrativas que também evoluem com a ampliação da cidadania. Nesse contexto, a imposição de limites e controles à ação do Estado é fundamental para a garantia do Estado Democrático de Direito.

Com o surgimento do Estado moderno e sua posterior evolução para o Estado Democrático de Direito, o ordenamento jurídico - as normas - passa a ser mais relevante que a decisão de um monarca e daí surge a possibilidade de controlar a atuação estatal: "A ideia de controle da Administração Pública é então intrínseca a essa necessidade de proteger os delegatários do poder estatal contra o risco de seu exercício arbitrário." (MARQUES NETO, 2010, p. 204).

Não se pode afirmar, por óbvio, que as arbitrariedades não ocorrem e que o Estado está sempre efetivamente controlado em sua ação. Para alguns autores, inclusive, estamos enfrentando, já há algumas décadas, um momento, devido a diversos fatores, em que as presunções do Estado-nação estão se enfraquecendo e gerando desconfiança. Hobsbawn entende que haveria três "presunções" práticas sobre os Estados-nações: seu poder é maior do que qualquer outra organização; seu povo aceita sua autoridade; e a prestação de serviços feita pelo Estado é mais efetiva

¹ O autor, inclusive, acrescenta uma quarta dimensão de direitos: republicanos, pelos quais a proteção do cidadão se dá frente à apropriação do público pelos interesses privados, o que se retrata como bem pertinente ao tema do presente trabalho.

(HOBBSAWN, 2007) e são essas premissas que têm perdido sua legitimidade e provocado situações de descontrole.

Não obstante tais questionamentos, ainda que diante de um contexto de enfraquecimento do Estado Democrático de Direito (e, talvez, justamente por isso), temos que assumir que a atuação estatal, por meio da prestação de serviços públicos, deveria ser moldada de forma a estar sempre alerta à persecução dos interesses de seu povo, sendo fundamental a compreensão de que sempre deve haver o controle da Administração para que governos não transponham seus limites.

Referidos limites e controles podem ocorrer de várias formas, sendo muitas vezes difícil a apresentação de uma noção única do que seja atividade de controle da Administração Pública (MEDAUAR, 2014). Diante de tantas possibilidades de conceito e de diferentes acepções da palavra controle, buscamos, no presente trabalho, seguir uma conceituação ampla que entende que o:

"[...] controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder [...]" (GUERRA, 2011, p. 90).

Tal concepção implica que o controle da Administração Pública pode ser desempenhado sob diferentes critérios. Seguindo a tipologia apresentada por Hely Lopes Meirelles, a classificação é subdividida em critérios que variam entre: (i) autoridade que atua no controle (administrativo ou executivo; legislativo ou parlamentar; e judiciário); (ii) fundamentação do controle (hierárquico; e finalístico); (iii) localização do órgão de controle (interno; e externo); (iv) momento da ocorrência do controle (prévio ou preventivo; concomitante ou sucessivo; e subsequente ou corretivo); e (v) aspecto do controle (legalidade; e mérito) (MEIRELLES, 1975 *apud* MEDAUAR, 2014, p. 42).

Para o desenvolvimento do presente trabalho, interessa-nos mais a abordagem conforme a localização do órgão que exerce o controle, ou seja, a divisão entre controle interno e controle externo.

Para Medauar, o controle interno ocorre quando a

atuação fiscalizadora [é] realizada por órgãos, setores ou entidades inseridos no âmbito da (própria) Administração Pública"; o controle externo, por sua vez, dá-se quando realizado por "órgão, ente ou

instituição exterior à estrutura da Administração. (MEDAUAR, 2014, p. 45).

Como exemplos, podemos citar para o primeiro caso a fiscalização desempenhada por entidades que fazem parte do sistema de controle interno, que é componente do tema aqui desenvolvido; já a atuação dos Tribunais de Contas é um exemplo de controle externo, bem como a ação do Poder Legislativo.

Antes de nos aprofundarmos no conceito do controle interno e de todo o sistema que tem sido moldado após a Constituição Federal de 1988, é relevante trazermos à baila um outro tipo de controle, denominado controle social. Referido controle passou a figurar nas discussões acadêmicas mais recentemente, na medida em que pressupõe uma participação democrática e ativa da sociedade. "Quanto mais envolvidos estiverem os cidadãos no debate público, mais se criam canais de participação social e mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação" (MATIAS PEREIRA, 2005, p. 12).

No que tange ao controle interno, limitando-nos ao ordenamento brasileiro, sua origem é remota, podendo ser encontrada desde os tempos coloniais, ainda que limitado à fiscalização da contabilidade e orçamento (CONTI; CARVALHO, 2011). Na história mais recente, no entanto, seu surgimento se deu na década de 60, mais especificamente com a Lei nº 4.320, de 1964². Conti e Carvalho (2011) nos informam que referido diploma normativo já apresentava como formas de controle não apenas a legalidade, mas também a possibilidade de controle de resultados.

Já no atual período democrático brasileiro, o texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) traz, em dois artigos, a base para a existência do controle interno: o artigo 70 determina a responsabilidade por parte do Congresso Nacional e pelo sistema de controle interno de cada Poder para fiscalização, em diversos aspectos, dos órgãos da administração direta e indireta da União; e o artigo 74 dispõe sobre a atribuição do sistema de controle interno no país, indicando suas finalidades.

Ao tratar justamente das finalidades do controle interno, Medauar entende que ele "aparece como instrumento indispensável à aplicação de políticas gerais uniformes, à emissão de decisões coerentes no âmbito da Administração; e como

² BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*. 23/03/1964, col. 1, p. 2745.

instrumento de aproximação entre indivíduos e Administração Pública” (2014, p. 56). Para além do cumprimento do dispositivo presente em nossa Constituição, "a atividade de controle interno [...] é necessária para a adequada administração dos diversos órgãos e Poderes do Estado" (CONTI; CARVALHO, 2011, p. 207).

1.2 CRIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NO ESTADO BRASILEIRO

Embora já haja o reconhecimento da importância de implementação de um sistema de controle interno em cada ente federativo, existe uma lacuna quanto à forma de implementação, incluindo a ausência de regras para organização do sistema. Esse modelo que congrega as macrofunções e propõe a existência de um órgão que abarque não apenas o combate à corrupção, mas também o aprimoramento da gestão por meio de controle social e ferramentas de auditoria interna, tem sido constantemente propagado pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI)³, e são vários os exemplos de controladorias que surgiram nesses moldes, incluindo a Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP). Outro ótimo exemplo de modelo de órgão de controle é a Controladoria Geral da União (CGU).

As diversas atribuições da CGU foram sendo acrescidas ao longo do tempo, sendo que sua constituição se deu por meio da "reorganização do controle interno e sua ampliação para o monitoramento das políticas públicas" (LOUREIRO *et. al.*, 2012, p. 56). O primeiro órgão centralizado de controle interno no âmbito federal foi a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), em 1994, subordinado ao Ministério da Fazenda, sendo esse o órgão que deu início à referida reorganização; antes disso, o controle era descentralizado e se localizava em cada uma das pastas ministeriais, dificultando a coordenação das atividades de controle.

Em 2001, por meio de uma Medida Provisória convertida em lei, houve a criação da Corregedoria Geral da União (CRG), com o objetivo de combater casos de irregularidades (fraude e corrupção), e ainda, com o propósito de promover a defesa do patrimônio público. Em 2003, um passo mais importante foi dado para o fortalecimento do ambiente de controle interno federal: a criação da CGU, com uma competência já ampla que ia desde defesa do patrimônio público à transparência da

³ Criado em 2007, o Conselho tem como missão o fortalecimento do controle interno no país e reúne os órgãos de controle de todos os Estados, Distrito Federal e muitos municípios.

gestão, passando por controle interno, auditoria pública e ouvidoria (BRASIL, 2003). Ao longo dos últimos anos, vários decretos alteraram o arcabouço institucional da CGU, aumentando o escopo de atuação da entidade. Assim, atualmente, por ser o órgão central de controle interno, além de realizar as atividades correspondentes às macrofunções - auditoria pública, corregedoria, ouvidoria e controladoria -, atua na defesa do patrimônio público, no estímulo à transparência por parte dos órgãos federais, no combate à corrupção e no estímulo ao controle social.

Na cidade de São Paulo, com o objetivo de ser o órgão central do sistema de controle interno do município, foi criada a CGM, em 2013, por meio do artigo 118 da Lei nº 15.764 (SÃO PAULO, 2013b), visando promover o controle interno dos órgãos municipais e das entidades da administração indireta. As atribuições do sistema de controle interno são cumpridas por meio de uma divisão na CGM em seis coordenadorias: Auditoria Geral (AUDI), Promoção da Integridade (COPI), Corregedoria Geral do Município (CORR), Ouvidoria Geral do Município (OGM), Coordenadoria de Administração e Finanças (CAF) e Coordenadoria de Defesa do Usuário do Serviço Público Municipal (CODUSP).

A importância dos órgãos de controle interno pode ser evidenciada não apenas pelas constantes manchetes em que fraudes e práticas corruptas figuram, mas, principalmente, pelo efeito nocivo que tais atividades ilícitas provocam em nossa economia, nas instituições democráticas e na estabilidade política. São notórios os impactos negativos da corrupção em termos econômicos, vista a redução de investimentos, da produtividade e da eficiência na economia de forma geral. Segundo Silva, Garcia e Bandeira (2001), a corrupção seria responsável por uma perda de renda *per capita* de US\$ 2.840,81, valor correspondente a algo em torno de 55% do PIB *per capita* do Brasil em 1998. Em 2018, a corrupção voltou a ser a considerada o maior problema do Brasil. Segundo pesquisa do Datafolha⁴, as estimativas do Tribunal de Contas da União apontam que, desde a década de 1970, o país perdeu R\$ 300 bilhões apenas em obras de infraestrutura.

No índice de Percepção da Corrupção 2018, o Brasil apresenta sua pior posição desde 2012 e caiu da 96ª posição para a 105ª posição no ranking da

⁴INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. *Avaliação do presidente Michel Temer*. 11 a 13 de Abril de 2018. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2018/04/16/6daa046c8426b5973edadda13b72e38f.pdf>. Acessado em 8 de Agosto 2018.

Transparência Internacional, em pesquisa realizada com 177 países (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018). "A corrupção também reduz os insumos públicos (infraestrutura e serviços públicos), levando a reduções na produtividade do capital privado" (CAMPOS; PEREIRA, 2016).

1.3 DEFINIÇÃO DE ESTUDO E METODOLOGIA

Diante da importância da constituição de controles internos e de ferramentas legais para combater a corrupção presente no Estado, este trabalho buscou analisar o processo de aplicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) no município de São Paulo e pretendeu responder se há efetividade na aplicação de multas, pela CGM de São Paulo, com base em referida lei.

É necessário destacar que, atualmente, existe, no Brasil, uma descentralização da competência para investigar e punir atos de corrupção que inclui diversos órgãos, que utilizam para esse fim, além da Lei Anticorrupção (LAC) (BRASIL, 2013), um amplo arcabouço jurídico.

Contudo, o foco principal deste estudo estará na atuação da Corregedoria Geral do Município (CORR) da CGM-SP que, conforme artigo 135 da lei que instituiu a Controladoria (SÃO PAULO, 2013b), possui como atribuições principais: o exercício das atividades de correição; análise de representações e denúncias recebidas, em conjunto com outras coordenadorias da pasta; o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo; avaliação de regularidade de processos ou procedimentos; solicitação de documentos e informações para instrução de procedimentos que estão em curso na CGM; dentre outros.

Tendo em vista tais atribuições da CORR, estão em sua alçada as Comissões Processantes que instalam os Procedimentos Administrativos de Responsabilização (PAR) das pessoas jurídicas, constituídas quando da apuração de responsabilidade das empresas suspeitas de terem infringido a LAC e sua regulamentação, no caso do município de São Paulo, pelo Decreto Municipal nº 55.107/2014 (SÃO PAULO, 2014).

Essa pesquisa pretendeu compreender quem são os órgãos envolvidos no processo de responsabilização da pessoa jurídica com base na Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), além de analisar a adequação do fluxo de trabalho das comissões processantes dos PARs. Outro objetivo contido no presente trabalho é entender se

tem ocorrido a judicialização do assunto visando ao não pagamento da penalidade na seara administrativa e, em caso positivo, quais têm sido as decisões. De forma adicional, pretendemos identificar se após a aplicação da penalidade a Prefeitura de São Paulo continua contratando as empresas punidas e, ainda, se há por parte do Município, em seus processos de contratação, uma preocupação em verificar, de forma ativa, as empresas inseridas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP).

Para que possamos endereçar as questões acima apresentadas, analisamos quantitativamente os PARs existentes no município de São Paulo, desde a regulamentação da lei na cidade até setembro de 2019. Em conjunto com tal análise, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e conversas com servidores e ex-servidores da CGM-SP e da Procuradoria Geral do Município (PGM), órgão que também participa do fluxo do PAR.

Foram, ao todo, 11 entrevistados, que trabalham ou trabalharam na CGM-SP e na PGM-SP desde a regulamentação da LAC. O critério de escolha dos servidores entrevistados foi o grau de envolvimento com o fluxo de aplicação das multas oriundas da LAC, ou seja, escolhemos servidores que tiveram forte atuação nos PARs.

Adicionalmente, também realizamos análise de documentos e reportagens sobre o objeto de estudo. Vale ressaltar que, priorizando um ambiente de confiança e franqueza, optamos pelo anonimato dos entrevistados, que foram comunicados sobre isso desde o primeiro contato para as entrevistas. As entrevistas semiestruturadas seguiram um roteiro de perguntas pré-formuladas (conforme o Anexo 2) que permitiram direcionar os questionamentos.

Por fim, estabelecer os conceitos que serão observados sobre efetividade é imperativo para responder a questão central do trabalho. Sendo assim, com base no modelo da Cadeia de Valor e os 6E do Desempenho, este pode ser medido pela soma de duas dimensões: i) esforços, da qual fazem parte economicidade, excelência e execução; e ii) resultados, na qual se encontram a efetividade, a eficiência e eficácia. O modelo em questão indica que o desempenho de um programa para ser ótimo precisa ter todos os 6E de forma ponderada (PALVARINI, 2010).

A importância de estabelecer indicadores para que cada uma dessas dimensões seja avaliada frente a um programa governamental está no fato de que apenas dessa forma é possível realizar uma análise mais objetiva que pode alterar o

próprio rumo da política pública visando à concretização das metas inicialmente estabelecidas:

A medição de desempenho na gestão pública está entre os principais instrumentos para subsidiar os gestores e os dirigentes em suas decisões e escolhas. Atualmente, há a exigência cada vez maior em aperfeiçoar os níveis de esforços e resultados das organizações, bem como gerar e fortalecer os mecanismos de transparência e responsabilização para os cidadãos e partes interessadas, sendo estes os fundamentos para impulsionar o desenvolvimento e implementação de indicadores de desempenho nas instituições públicas.(PALVARINI, 2010, p. 28).

A efetividade está relacionada aos impactos gerados pela ação na sociedade. Para o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do Governo Federal, a "efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral. [...] está relacionada com a missão da instituição" (BRASIL, 2009, p. 19).

Para Arretche (1998), a avaliação de efetividade é a relação entre a implementação de uma política (no caso demonstrado, a LAC) e seus impactos. É necessário, ainda, demonstrar que os resultados, positivos ou negativos, estão relacionados à política em questão. Já para Subirats *et al.* (2012), a efetividade analisa se os impactos aconteceram como o previsto e, ainda, mede a adequação entre os objetivos normativos e o comportamento real do público-alvo.

O objetivo do presente estudo não é definir os indicadores, propriamente ditos, de efetividade da atuação da CGM no que concerne às multas impostas pelo cometimento de práticas corruptas, mas analisar os resultados advindos de sua atividade concernente ao processo estabelecido para aplicação da LAC.

2 CONCEITOS DE CORRUPÇÃO E SEU CONTEXTO HISTÓRICO

Para que possamos compreender em que circunstância a Lei Anticorrupção se origina, primeiramente é necessário compreender o conceito de corrupção e seu contexto histórico.

A palavra corrupção advém do latim *corruptio*, que significa decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno (FERNANDES, 1995, p. 8). Já do ponto de vista das ciências sociais, a definição de corrupção depende de diversas variáveis, como um conjunto de valores, comportamentos, questões culturais, conceito de moralidade, legalidade, dentre outros, que reforçam a complexidade para sua definição. Neste sentido, Andvig relata que:

[...]o problema da corrupção tem sido visto como um problema estrutural de política ou economia, ou como um problema moral cultural e individual. A definição de corrupção, conseqüentemente, varia dos termos gerais de "abuso de poder público" e "decadência moral" a definições legais estritas de corrupção como um ato de suborno envolvendo um servidor público e uma transferência de recursos tangíveis. (ANDVIG, 2000, p. 9).

Diante desta complexidade, muitos autores se propuseram a conceituar corrupção, de acordo com o fenômeno analisado. Segundo Holmes (2015, *apud* Spinelli, 2016) a corrupção em seu sentido mais tradicional está relacionada à impureza moral. Contudo, o autor reconhece que, embora o conceito de corrupção venha mudando ao longo dos séculos e varie de acordo com cada cultura, ele tem sido utilizado para descrever desvios das normas que podem ser considerados impróprios. Já Key (1936) define corrupção como o controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Treisman (2000) relata que corrupção é o uso indevido da função pública para ganhos privados. Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 1997, p. 8, tradução nossa), "o termo corrupção abrange uma ampla gama de ações humanas" sendo assim estabeleceram corrupção como o abuso do público para ganho privado. Silva (1995, p. 8) elucida que normalmente associamos corrupção a um ato ilegal, onde dois agentes - um corrupto e um corruptor - travam uma relação "fora-da-lei", envolvendo a obtenção de propinas,

"o senso comum identifica a corrupção como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas".

As definições até aqui expostas, de forma geral, colocam o fenômeno da corrupção mais centrado do ponto de vista do setor público. Assim, ampliando esta visão, a organização não governamental Transparência Internacional relata:

A corrupção pode ser classificada como grande, pequena e política, dependendo das quantias de dinheiro perdidas e do setor onde ocorre. A grande corrupção consiste em atos cometidos em um alto nível de governo que distorcem as políticas ou o funcionamento central do Estado, permitindo que os líderes se beneficiem às custas do bem público. A pequena corrupção se refere ao abuso cotidiano do poder confiado por funcionários públicos de baixo e médio escalão em suas interações com cidadãos comuns, que muitas vezes tentam acessar produtos ou serviços básicos em lugares como hospitais, escolas, departamentos de polícia e outras agências. A corrupção política é uma manipulação de políticas, instituições e regras de procedimento na alocação de recursos e financiamento por tomadores de decisões políticas, que abusam de sua posição para sustentar seu poder, status e riqueza. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019, n.p., tradução nossa).

Nesta definição, trata-se de corrupção como uma ação mais ampla de abuso de poder para obtenção de ganhos privados.

Outra abordagem utilizada na literatura relativa à corrupção é a que analisa com base na teoria da agência, desenvolvida por Jensen e Meckling (1976). Nesta teoria, aborda-se o problema do agente-principal, que trata da assimetria de informação entre dois atores, em que o "agente", que é aquele responsável por executar a tarefa, detém mais informação, até mesmo pelo fato da sua proximidade com a tarefa executada; já o "principal", a autoridade em questão, detém menos informação. Nesta conjuntura há um risco maior de haver o fenômeno chamado de risco moral (*moral hazard*), no qual apenas a ação é o que constitui a informação privada, o que confere o comportamento inadequado por parte do "agente".

Deste ponto da teoria da agência, a corrupção decorreria da dificuldade do "principal" em acompanhar as atividades do "agente". Segundo Spinelli:

[...] esse controle, por sua vez, torna-se ainda mais complexo por causa da discricionariedade que, em muitos casos, caracteriza a sua atuação. Isso porque, dada a assimetria informacional entre o agente e o principal, quanto mais a atuação do primeiro for flexível em relação

ao que determinam as normas e os regulamentos, mais complexa para o segundo torna-se a tarefa de efetuar seu controle e avaliar suas ações. (SPINELLI, 2016, p. 39).

Para além das definições de corrupção tratadas aqui, é importante analisar os fatores determinantes da corrupção, que dizem respeito aos comportamentos do agente que pratica o fenômeno, assim como as questões institucionais.

No que concerne às questões de comportamento do agente, existem diversas razões e teorias que explicam as motivações para o ato da corrupção. Por vezes compreende-se que os atos de corrupção são praticados mediante as oportunidades presentes de se obter alguma vantagem pessoal. Também pode ser compreendida pela ação racional, em que o indivíduo faz uma análise racional do custo versus o benefício do ato. Também se observa que uma das análises frequentemente utilizadas para explicar a corrupção é do "triângulo da fraude", abordagem desenvolvida por Donald Cressey (1953), que determina três condições decisivas para que a corrupção aconteça: pressão, oportunidade e racionalização. Nesta abordagem entende-se (i) pressão, pela ambição do indivíduo de adquirir bens, pela busca de status social ou profissional ou devido a dívidas e incubências financeiras; (ii) oportunidade, entendida como chance de cometer o ato ilícito, em geral, relacionada pela análise de baixo risco de penalidade ou detecção; (iii) racionalização, explicada pelo uso de argumentos ou justificativas aceitas de uma perspectiva moral para tentar explicar o ato de corrupção. Em geral, o indivíduo que comete o ato não se enxerga como um agente corrupto, mas sim como tendo um comportamento justificável pelas circunstâncias.

Essas abordagens explicam em parte o problema da corrupção. Como já foi colocado anteriormente, é necessário analisar também a perspectiva institucional da corrupção. São as condições institucionais que irão determinar o contexto em que a corrupção pode vir a ocorrer. Segundo Jain (2001), para que o fenômeno da corrupção ocorra, é necessária a existência de três fatores: (i) poder discricionário; (ii) vantagens econômicas associadas a este poder; e (iii) um sistema legal que revele baixa probabilidade de detecção e/ou penalização dos agentes responsáveis pelos atos ilícitos.

Em relação ao primeiro ponto, poder discricionário é o fator que permite ao indivíduo burlar as normas e regulamentos para obter benefícios de várias ordens, sejam eles individuais, coletivos ou partidários; fica evidente que quanto mais as

regras impostas forem imprecisas ou o monitoramento dispendioso, maior será o precedente para corrupção. No que tange às vantagens econômicas associadas ao poder discricionário, na teoria, quanto mais vantagens o agente infrator identifica no ato maiores as chances de cometer o ato da corrupção. Por fim, ter um sistema legal e jurídico que é inexistente ou até mesmo seja percebido como ineficiente no que confere à sua função primordial de fiscalização e penalização dos atos ilícitos, também corrobora para instituições fragilizadas e com maior incidência de corrupção.

Mostra-se necessário também destacar os fatores histórico sociais do Brasil que evidenciam a corrupção como um ato tão arraigado em nossa cultura. Como elucidado por Sérgio Buarque de Holanda (1995), a sociedade tradicional é marcada por uma dominação na qual a obediência é devida à pessoa, sobretudo ao patriarca, em função do respeito aos costumes e à posição ocupada, como que por direito, dentro do Estado. Já uma sociedade moderna é pautada pela dominação legal, pelos estatutos jurídicos e pelas regras que os compõem, e não pelos indivíduos que ocupam determinado posto burocrático. Assim, nota-se uma sistemática de oposição conceitual, uma denominada patrimonialismo e a outra burocracia, conceitos estes extraídos da sociologia de Max Weber (1982). O patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a ignorar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, o poder pessoal é predominante, o favoritismo é o principal canal para ascensão social, e o sistema jurídico costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio em detrimento da universalidade e da igualdade. Para Holanda (1995), no Brasil desde os tempos mais remotos, houve um predomínio da estrutura patriarcal de família, em que as pessoas designadas para ocupar os cargos mais elevados do Estado, tendo sido criados nesse contexto, tinham dificuldade de separar o domínio público do privado. Logo, o problema do patrimonialismo no Brasil não se restringe ao Estado, mas é resultado de uma cultura da personalidade, na qual não se estabelecem regras impessoais na relação Estado e sociedade. Aqui, há uma "[...] certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade" (HOLLANDA, 1995, p.137).

2.1 CORRUPÇÃO EM SÃO PAULO E A CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (CGM)

Após a compreensão da definição de corrupção, assim como os fatores propulsores deste fenômeno, para o presente trabalho revela-se a importância de elucidar como o histórico de corrupção no Município de São Paulo culminou na estruturação do sistema de controle interno e na criação da Controladoria Geral do Município (CGM).

Na década de 90, o município de São Paulo teve divulgado um dos maiores escândalos de corrupção, denominado pela imprensa de “Máfia dos Fiscais”. Segundo Arantes (2009), no dia 2 de dezembro de 1998, o chefe dos fiscais da Administração de Pinheiros, Marco Antônio Zeppini, foi preso em flagrante em uma operação de promotores de justiça. Zeppini tinha um histórico de extorsão na Subprefeitura Pinheiros e foram encontrados com ele dinheiro e cheques totalizando mais de R\$ 100 mil. A partir deste caso e do aumento de denúncias anônimas referentes a casos semelhantes, foi descoberto um grande esquema de extorsão por parte dos fiscais de diversas subprefeituras do município, que cobravam propina para facilitar o setor imobiliário paulistano a sonegar o ISS, denominando assim o caso de Máfia dos Fiscais. De acordo com o Ministério Público, durante a atuação da Máfia dos Fiscais, cerca de R\$ 500 milhões deixaram de ser arrecadados.

Neste momento, o até então prefeito Celso Pitta (PPB) buscava tomar ações como o rodízio de fiscais nas prefeituras regionais, porém, ao mesmo tempo aumentava a pressão da bancada da oposição na Câmara Municipal, liderada pelo então vereador José Eduardo Cardozo (PT), para a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Em 1999, após vários meses de disputas políticas, a Câmara Municipal aprovou a CPI para investigar a Máfia dos Fiscais, ampliando assim a repercussão das ações do Ministério Público e da polícia.

Arantes ressalta que a CPI da Máfia dos Fiscais teve um resultado significativo no que confere ações de combate à corrupção, evidenciando um resultado geral de:

[...] 15 pedidos de quebra de sigilo bancário e fiscal, 10 pedidos de abertura de inquérito policial por falso testemunho e recusa de prestar depoimento, 30 pedidos de abertura de inquéritos administrativos, criminais e civis. Em termos políticos, o resultado mais efetivo da CPI foi promover a abertura de processo de cassação de três vereadores (Vicente Viscome, José Izar e Maeli Vergniano) e recomendar o

mesmo à Assembleia Legislativa no caso do deputado Hanna Garib. Em 28 de junho, Vicente Viscome teve seu mandato cassado. Primeiro vereador a perder o mandato na história da Câmara Municipal, Viscome foi considerado culpado nas cinco acusações levadas a plenário: 1. “usar o mandato para obter vantagens indevidas”; 2. “usar servidores em comitê político particular”; 3. “influenciar o Administrador Regional da Penha para que faixas ilegais não fossem tiradas das ruas”; 4. “descumprir ordem judicial de prisão temporária”; 5. “não atender às convocações da CPI dos Fiscais. (ARANTES, 2009, p. 38)

A partir deste acontecimento, o município de São Paulo teve um progressivo histórico de revelação de casos de corrupção, como a contratação de funcionários "fantasmas" no Anhembi Eventos e Turismo ou a investigação de irregularidades no contrato firmado para a instalação de catracas eletrônicas nos ônibus coletivos da cidade pela Secretaria Municipal de Transportes (SPTrans), entre outros, segundo Arantes (2009).

Aos casos de corrupção aqui apresentados soma-se a exigência constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) de ter no município um órgão de controle interno. Cabe um parêntese, que será depurado com mais detalhes no capítulo IV, para contextualizar tal exigência.

Até 2012, o próprio município de São Paulo não tinha um sistema de controle interno minimamente estruturado para cumprir com as responsabilidades institucionais, e aqui é importante ressaltar a dimensão da cidade, em aspectos econômicos, sociais e territoriais. Até então, as atividades realizadas que tinham relação com as competências de controle interno eram atribuídas à Auditoria-Geral do Município (AUDIG), unidade administrativa vinculada à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, que não dispunha dos recursos operacionais e humanos para realizar tais atividades, além de não contar com um orçamento próprio. As atividades de auditoria se restringiam ao enfoque contábil, quase que somente a verificação das demonstrações financeiras. Ou seja, trabalhos que verificassem os resultados das políticas públicas implementadas, acompanhamento das metas estabelecidas pelos planos de governo ou ações efetivas para a prevenção e combate à corrupção eram praticamente inexistentes.

A partir das pressões advindas tanto dos inúmeros casos de corrupção revelados no município de São Paulo, acima expostos, quanto da sociedade, revela-se a pauta da prevenção e combate à corrupção entrando na agenda do governo.

Neste cenário, em 1º de janeiro de 2013, em seu primeiro dia de mandato, o prefeito da cidade de São Paulo, Fernando Haddad (PT), assinou um decreto criando o cargo de secretário especial da Controladoria Geral do Município com a pretensão de criar a CGM-SP. Após cinco meses, em maio de 2013, foi publicada lei específica que alterava a estrutura organizacional das secretarias municipais e criava a CGM-SP. A criação da CGM-SP era uma diretriz já presente na campanha política e no plano de governo de Haddad, publicado em agosto de 2012, no qual era prometida a criação deste órgão como forma de fomentar a transparência e o combate à corrupção.

Será criada a Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM), que concentrará os demais instrumentos de controle como a Corregedoria Geral do Município, a Auditoria Geral (AUDIG) e a Ouvidoria. A CGM terá status de Secretaria e será ligada diretamente ao Prefeito; terá autonomia para adotar providências relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção, à auditoria pública, à correição, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão; contará com o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo. Identifica as áreas de vulnerabilidade da gestão municipal, recomendando aperfeiçoamentos institucionais." (SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO DO PT-SP, 2012, n.p.)

A constituição da CGM-SP seguiu o modelo federal implantado na CGU, tratada de forma mais detalhada no capítulo IV deste trabalho. A cidade de São Paulo passou, portanto, a contar com um órgão de controle interno institucionalizado, que tinha por objetivos principais: formular, propor, sugerir, acompanhar, coordenar e implementar ações governamentais voltadas à proteção do patrimônio; à análise da efetividade, eficácia e eficiência operacionais; à avaliação dos serviços públicos com o objetivo de correção e prevenção de falhas; e ao combate à corrupção.

O fato da CGM-SP ter sido criada com status de secretaria e com o papel de assessorar diretamente o prefeito denotam que, desde sua concepção, o órgão deveria ser reconhecido e legitimado, possuindo condições e poderes para identificar e punir, se necessário, no âmbito da administração municipal, os casos de irregularidade e desvios de recursos públicos, e seus respectivos responsáveis.

3. A CONSTRUÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

3.1 CONTEXTO INTERNACIONAL

No mundo, a discussão sobre o combate à corrupção teve início, de forma mais expressiva, na década de 70 (GRECO FILHO, 2016). Havia, por parte das grandes empresas, uma prática de suborno a funcionários públicos de outros países. A pressão da opinião pública, aliada à necessidade de dar uma resposta adequada ao caso *Watergate*, fez com que os Estados Unidos, por meio do *Foreign Corrupt Practices Act - FCPA*, em 1977, fossem os primeiros a tomar uma providência para coibir tais práticas (CARVALHO *et al.*, 2019). Com o advento do FCPA tornava-se ilegal o pagamento para funcionários públicos de outros países visando à obtenção de negócios ou sua manutenção (THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE, 2019).

Foi apenas nos anos 90 que o tema passou a receber maior prioridade por parte de organismos internacionais em virtude do aumento dos escândalos de grandes proporções. Vários países começaram a emitir suas normas e/ou aderir a convenções internacionais. O Brasil, por exemplo, ratificou as três convenções que tratavam do tema (GRECO FILHO, 2016): Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), promulgada em 2000 pelo país por meio do Decreto nº 3.678⁵; a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos, promulgada em 2002, pelo Decreto Legislativo nº 152⁶; e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada em 2006, pelo Decreto nº 5.687⁷.

⁵ BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, 01/12/2000, seção 1, eletrônico, p. 3.

⁶ BRASIL. Decreto Legislativo nº 152, de 2002. Aprova o texto final, após modificações de cunho vernacular, em substituição àquele encaminhado pela Mensagem 1.259, de 1996, da Convenção Interamericana contra a Corrupção, concluída originalmente em Caracas, em 29 de março de 1996. *Diário Oficial da União*, 26/06/2002, seção 1, p.3.

⁷ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia- Geral das Nações Unidas em 31 de

3.2 DEFINIÇÃO DE CORRUPÇÃO NA LEI

Ao aceitar as orientações estabelecidas por essas convenções, o Brasil se comprometeu, desde então, a adotar diversas práticas concebidas com o objetivo de prevenir e combater a corrupção, incluindo a proposta de responsabilização da pessoa jurídica que já constava do documento promulgado em 2000. Mas, foi apenas em 2010 que a proposta legislativa que culminou na aprovação da Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013) iniciou seu trâmite, com a apresentação do Projeto de Lei nº 6.826, de autoria do Poder Executivo.

A mensagem no anteprojeto de lei apresentado ao Presidente da República por parte de três órgãos - CGU, Ministério da Justiça e Advocacia Geral da União - indica a lacuna no ordenamento jurídico brasileiro no tocante à responsabilidade de pessoas jurídicas quando da prática de atos de corrupção e fraude em licitações e contratos:

As lacunas aqui referidas (no ordenamento jurídico brasileiro) 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. (BRASIL, 2012, p. 8)

É importante ressaltar que o país já possuía uma legislação penal que permitia que o agente corruptor e o agente corrompido fossem sancionados⁸, mas isso não abrangia a possibilidade de pena pecuniária às pessoas jurídicas e não possibilitava qualquer sanção a empresas que cometessem práticas corruptas em outras jurisdições que não a brasileira. O Estado conseguia apenas punir as pessoas (físicas) que atuavam como representantes das pessoas jurídicas e essas só recebiam punição de natureza contratual ou regulatória.

O relatório da OCDE sobre o Brasil (OCDE, 2007)⁹ apresenta uma análise que indica que até então o país não havia tomado as medidas para responsabilização criminal e administrativa para pessoas jurídicas referente ao suborno estrangeiro. Era

outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, 01/02/2006, seção 1, p. 1.

⁸Artigo 333 do Código Penal trazia a tipificação do crime de corrupção ativa e o artigo 317 do mesmo diploma normativo apresentava o tipo penal da corrupção passiva.

⁹Relatório 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.

preciso, portanto, esse reforço normativo que já havia se tornado um compromisso com as ratificações das convenções internacionais, anteriormente citadas.

Aliado a esse cenário relativo ao arcabouço jurídico, vimos emergir as manifestações de 2013 (CHARLEAUX, 2017; TERRA, 2015)¹⁰ que, dentre diversas pautas, exigiam uma atitude mais íntegra no que confere o combate à corrupção por parte dos mandatários. Entende-se que tais demandas foram atos relevantes para que o combate à corrupção entrasse definitivamente na agenda política e o trâmite do projeto de lei fosse retomado até que pudesse ser aprovado em 1º de agosto de 2013, com início da vigência em janeiro do ano seguinte.

Como já foi explicitado no presente trabalho, analisamos as definições da corrupção sob várias perspectivas, mas é importante indicarmos que a definição a ser efetivamente considerada deve compreender aquilo que a legislação assim definir, que diz respeito à compreensão de corrupção como uma ação mais ampla de abuso de poder para obtenção de ganhos privados. A partir da vigência da Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), as empresas que praticam os atos lesivos definidos na lei podem ser penalizadas, bem como seus dirigentes. Sendo assim, um dos fatores inovadores da lei é a compreensão e definição dos atos lesivos:

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

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

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

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

IV - No tocante a licitações e contratos:

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

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

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

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

¹⁰As manifestações de 2013 tiveram início com uma demanda específica para impedir o aumento do valor do passe do transporte público. Rapidamente, no entanto, várias demandas tomaram as ruas, por parte de diversos grupos, incluindo a pauta anticorrupção.

- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
 - f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais
 - g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública
- V - Dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. (BRASIL, 2013, n.p.).

A lei se diferencia das legislações até então dispostas com focos semelhantes, pois sobretudo permite a responsabilização dos sócios, diretores e funcionários de determinada corporação, assim como a responsabilização, civil e administrativa, da própria pessoa jurídica. No que confere à responsabilização das pessoas jurídicas pelos atos de corrupção, a lei deixa claro que poderão ser sancionadas pelos atos de corrupção praticados, sendo estes motivados por interesse ou benefício exclusivamente próprio ou não, independente da comprovação de dolo ou culpa. Sendo assim, basta que seja comprovado o ato de corrupção e a existência do nexo causal entre o ato e a conduta de representante das pessoas jurídicas envolvidas para que haja responsabilização (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014). Outro importante aspecto da lei é o estímulo para criação de ferramentas, pelas pessoas jurídicas, capazes de prevenir as práticas corruptas. A Lei Anticorrupção estabelece, em seu artigo 7º, que "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" (inciso VIII) será levado em consideração quando da avaliação da sanção" (BRASIL, 2013, n.p.)¹¹.

Como bem apontam diversos autores (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014; NIMER, 2015), a Lei nº 12.846/13 (BRASIL, 2013) entra no ordenamento jurídico para se somar a outros diplomas normativos para compor o "sistema legal de defesa da moralidade" do qual já faziam parte as seguintes legislações: Lei nº 8.429/92 (Lei de Combate à Improbidade Administrativa) (BRASIL, 1992); Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) (BRASIL, 1993); Lei nº 12.529/2011 (Lei de

¹¹O Decreto Federal nº 8.420/2015, ao regulamentar a Lei Anticorrupção, trouxe uma série de indicações para a devida estruturação de um programa de integridade por parte das pessoas jurídicas.

Defesa da Concorrência) (BRASIL, 2011); Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)¹²; Leis nº 9.613/1998¹³ e 10.467/2002 (Leis relacionadas a crimes de Lavagem de Dinheiro)¹⁴; além de artigos do Código Penal relativos a crimes praticados contra a Administração Pública.

A regulamentação federal veio com muito atraso e apenas em 2015, foi sancionado o Decreto nº 8.420. A regulamentação em São Paulo foi mais ágil e ocorreu por meio do Decreto nº 55.107, em 13 de maio de 2014 (SÃO PAULO, 2014), sendo esse o diploma a ser observado nos casos de processos administrativos destinados à apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas em atos praticados contra a Administração Pública da cidade, cujo fluxo será detalhado em capítulo posterior.

¹² BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, 07/06/2010, seção 1, p. 1.

¹³ BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 04/03/1998, seção 1, p.1.

¹⁴ BRASIL. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que "dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 12/06/2002, seção 1, p. 1.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E SUA CONSTRUÇÃO LEGAL NO BRASIL

Conforme premissa que assumimos para o presente trabalho, a atuação do Estado deve estar voltada ao alcance dos interesses da população, mas deve, ao mesmo tempo, estar limitada de forma que haja um controle adequado. O controle interno sobre a burocracia estatal deve visar não apenas ao impedimento de abusos, mas também à possibilidade de melhorias na própria atuação. Atualmente, o papel das controladorias é diversificado, não tendo apenas um olhar apenas contábil:

O controle interno é necessário para avaliar, medir e controlar as atividades do órgão da Administração Pública, de forma independente, prestando assessoria à alta administração. Tem a finalidade de constatar a eficiência, efetividade, eficácia, legalidade e legitimidade das atividades administrativas e financeiras exercidas pelos diversos componentes do órgão em questão, realizando o acompanhamento das políticas traçadas pelo gestor, e dar subsídios para correções, ajustes e aperfeiçoamentos voltados a atingir as metas, além de fornecer informações úteis e necessárias para a tomada de decisões. (CONTI; CARVALHO, 2011, p. 207).

Esta é a forma de condução dos trabalhos de grande parte das atividades dos órgãos de controle no país, atualmente. No entanto, sabe-se que isso é resultado de evolução, sendo que em sua origem os objetivos eram mais reduzidos e simplificados, restringindo a aspectos formais.

Entende-se que desde 1922 há o controle interno por parte da Administração Pública, sendo que o foco era a legalidade e a formalidade dos atos; "sua preocupação era no sentido de atender aos órgãos de fiscalização externa e não à avaliação da forma como os administradores atuavam na prestação dos serviços públicos (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005). Para outros autores, o marco inicial foi o ano de 1936, com a constituição do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (SILVA, 2002). O DASP foi criado por meio do Decreto Lei nº 579, de 30 de julho de 1938¹⁵, com diversas competências, dentre elas: verificação de processos de trabalho com objetivo de economizar e tornar os serviços públicos eficientes; fiscalizar a

¹⁵BRASIL. Decreto Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 30/07/1938, seção 1, p. 15168.

execução orçamentária; promoção de capacitação dos funcionários públicos da União; estabelecimento de padrões do material para uso no serviço público; inspeção dos próprios serviços públicos; e apresentação de relatórios relativos aos trabalhos em curso (art. 2º).

Em 1964, com o advento da Lei nº 4.320¹⁶, que estabeleceu normas para elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, são apresentadas regras claras para o controle da execução orçamentária por parte do Poder Executivo, compreendendo: a) a legalidade dos atos; b) a fidelidade dos agentes públicos responsáveis; e c) o cumprimento do programa de trabalho, não apenas com relação aos valores despendidos, mas também relativos à execução de obras e prestação de serviços (art. 75). Observa-se, portanto, um avanço, na medida em que passa a ser possível o controle de resultados e não apenas a avaliação formal de procedimentos (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005).

É preciso também destacar, ao revisarmos a base legal histórica de órgãos de controle, o Decreto-Lei nº 200 de 1967¹⁷ que, ao dispor sobre a organização da Administração no âmbito federal, estabeleceu de forma clara e expressa que o controle das atividades públicas deveria ser feito em todos os níveis e todos os órgãos, principalmente: pela correspondente chefia no tocante à execução dos programas e conformidade às normas do órgão; pelos próprios órgãos de cada sistema; pelos órgãos do sistema de contabilidade e auditoria no tocante à aplicação dos recursos monetários públicos e bens da União (Art. 13) .

A Constituição Federal de 1967 definiu em seu texto a atribuição de fiscalização financeira e orçamentária ao Congresso Nacional (controle externo), e aos sistemas de controle interno do Poder Executivo, com necessidade de regulamentação: “Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei” (BRASIL, 1967). O avanço maior, no entanto, foi apresentado no texto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) que ampliou o texto apresentado em 1967 (BRASIL, 1967) e estabeleceu que, além do controle externo a

¹⁶ BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, 23/03/1964, seção 1, p. 2745.

¹⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27/02/1967, seção 1, suplemento, p. 4.

ser exercido pelo Congresso Nacional, deveria existir um controle interno com atribuições para fiscalização em diversas áreas: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Além disso, o artigo 74 da Constituição Federal estabelece que os três poderes deverão manter um sistema de controle interno¹⁸ e, indica ainda, a própria finalidade do controle interno:

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, n.p.)

Há, ainda, outras normas posteriores aos dispositivos constitucionais que reforçam a existência do sistema de controle interno, atribuindo outras responsabilidades, como por exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei

¹⁸Embora prevista na Constituição Federal, nota-se que a existência de controladorias municipais não é uma realidade em grande parte do país. Além disso, inexiste no Brasil relação oficial das estruturas de sistemas de controles internos municipais identificadas como CGM. Segundo pesquisa realizada por Cruz *et al.* (2014), que utilizou um método de busca na internet pelo termo "Controladoria-Geral do Município" foram encontrados apenas 34 municípios brasileiros que possuem controladorias. Destes 34 municípios identificados no primeiro momento da pesquisa, 26% possuem mais de 1.000.000 de habitantes e 14 municípios possuem menos de 200.000 habitantes (41%), dado este que pode também evidenciar o estereótipo de que municípios de pequeno e médio porte não têm controles internos estruturados. E quando analisado por regiões do Brasil, 38% das controladorias estão no Nordeste, seguido de 33% no Sudeste, 18% no Sul, 12% no Norte e 9% no Centro-Oeste. Além disso, concluiu-se que a maior parte delas não tem condições de dar conta das atribuições previstas no modelo federal. Entretanto, vale ressaltar que o método desta pesquisa, bem como os dados obtidos, são precários, pois trata-se de uma busca na internet, o que pode não revelar com exatidão todos os locais onde há CGMs.

Complementar nº 101/2000)¹⁹ que incumbe o sistema de controle interno de cada Poder, ao lado de outros órgãos de controle, pela fiscalização do cumprimento das regras estabelecidas pela Lei Complementar no tocante a: metas definidas na lei de diretrizes orçamentárias; limites e condições para realização de operações de crédito; medidas para que despesa total e as dívidas consolidada e mobiliária retornem aos limites permitidos pela legislação; destinação de recursos advindos de venda de ativos; e cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais.

Em termos de estrutura organizacional, não se podia dizer que havia um sistema, os órgãos de controle estavam localizados dentro das diversas pastas, com o nome de Secretarias de Controle Interno (ou Controle Interno Setorial - Cisets), sem que houvesse uma coordenação (LOUREIRO *et al.*, 2012). Em 1994, com a Medida Provisória (MP) nº 480²⁰, o Governo Federal (re)organizou os sistemas de controle interno, sendo, então, criada a Secretaria Federal de Controle. Vale mencionar que a medida provisória em questão foi reeditada sucessivamente, por muitos anos, até que, finalmente, em 2001, foi convertida na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001²¹²².

A lei de 2001 é basilar para o entendimento da atual estrutura do sistema de controle interno. Além de absorver os preceitos constitucionais de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, incorpora no sistema de controle, de forma inequívoca, o objetivo de avaliar a ação governamental e a gestão dos administradores públicos (Art. 19). Outra questão primordial é a centralização, pois com essa norma foi constituído, de fato, um sistema de controle interno: conforme o artigo 22 do referido diploma legal os órgãos setoriais estariam sujeitos às normas emitidas pelo órgão central (SFC), bem como à sua supervisão técnica (§ 5º)²³.

¹⁹BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 05/05/2000, seção 1, p. 1.

²⁰BRASIL. Medida Provisória nº 480, DE 27 DE ABRIL DE 1994. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 28/04/1994, seção 1, p; 6149.

²¹BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 07/02/2001, seção 1, eletrônico, p. 2.

²²As regras para reedição de medida provisória foram alteradas com a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, quando passou a ser vedada a reedição de MP, na mesma sessão legislativa, nos casos em que tenha sido rejeitada ou tenha perdido sua eficácia em virtude de expiração do prazo (Constituição Federal, art. 62, § 10)

²³A redação final, ainda vigente, foi dada pela Lei nº 13.464, de 10 de julho de 2017.

No mesmo ano, foi editada outra medida provisória (MP nº 2.143-31²⁴) que alterava a organização da Administração Federal e criava a Corregedoria-Geral da União, vinculada diretamente ao Presidente da República, com a função de assisti-lo nas questões relativas à defesa do patrimônio público (Art. 6º-A), com a possibilidade de instauração de processos administrativos e também com o propósito de combate à fraude e à corrupção²⁵.

Em 2003, com o advento da Lei nº 10.683 (BRASIL, 2003), é finalmente criada a Controladoria Geral da União (CGU), com o objetivo de assistir diretamente ao Presidente da República no tocante aos seguintes temas, no âmbito da Administração Pública Federal: defesa do patrimônio público; controle interno; auditoria pública; atividades de ouvidoria-geral; e transparência da gestão (Art. 17). Em resumo, seu surgimento se deu por meio da incorporação da Corregedoria Geral da União que tinha, desde 2002, como órgãos vinculados, a Secretaria Federal de Controle Interno e a Ouvidoria-Geral da União²⁶.

A estrutura da CGU foi sendo alterada com uma evolução normativa constante, conforme o contexto político, valendo destacar, nesse processo evolutivo, o Decreto nº 5.683, de 2006²⁷, que criou a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, incorporando na Controladoria não apenas a incumbência de combater a corrupção, mas de prevenir atos corruptos na Administração. Essa secretaria teve seu nome e competências alterados, em 2013, com o Decreto nº 8.109²⁸, como forma de corresponder à toda conjuntura política, incluindo escândalos de corrupção e

²⁴BRASIL. Medida Provisória nº 2.143-31, de 02 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 03/04/2001, seção 1, eletrônico, p. 1.

²⁵BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Histórico*. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico>> Acessado em 14 de outubro de 2019.

²⁶BRASIL. Decreto nº 4.177, DE 28 DE MARÇO DE 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 01/04/2002, seção 1, p. 6.

²⁷BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25/01/2006, seção 1, p. 1.

²⁸A Secretaria passou a se chamar Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Ver: BRASIL. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. *Diário Oficial da União*, 18/09/2013, seção 1, p. 2.

movimentos sociais, conforme tratamos em capítulos anteriores, na esteira das novas legislações do período que exigiam maior transparência (Lei de Acesso à Informação²⁹) e da própria Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013).

É importante registrar, inclusive, que o papel de combate à corrupção e sua prevenção tornou-se o maior destaque da instituição. Santos indica que o surgimento da CGU ocorreu devido a uma crise de imagem que aconteceu em virtude de uma crise de corrupção (2013): "A CGU como instituição é apresentada à sociedade brasileira como a nova iniciativa para resolver os problemas de corrupção do Executivo Federal " (SANTOS, 2013, p.140, tradução nossa).

A última modificação legislativa, ocorrida no início deste ano com a edição dos Decretos nº 9.681³⁰ e nº 9.694³¹, reforçou a importância do combate à corrupção, ao criar uma secretaria que se responsabilizaria pelos acordos de leniência, informações estratégicas e operações especiais. Dessa forma, a estrutura da CGU para cumprimento das atribuições de controle passa a conter as seguintes secretarias, com as respectivas funções abaixo indicadas.

²⁹ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 18/11/2011, seção 1, edição extra, p. 1.

³⁰ BRASIL. Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo- Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. *Diário Oficial da União*, 03/01/2019, seção 1, edição extra, p. 1.

³¹ BRASIL. Decreto nº 9.694, de 30 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União. *Diário Oficial da União*, 30/01/2019, seção 1, edição extra, p. 1.

Quadro 1 - Principais atribuições das secretarias da Controladoria Geral da União

Secretaria	Principal Atribuição
Secretaria Federal de Controle Interno	Auditorias governamentais e fiscalizações
Corregedoria-Geral da União	Procedimentos administrativos; aplicação de sanções a servidores públicos e empresas contratantes com Poder Público
Ouvidoria-Geral da União	Recebimento e análise de manifestações dos cidadãos
Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção	Coordenação e incentivo às ações de transparência do governo, acesso à informação, conduta ética, integridade e controle social
Secretaria de Combate à Corrupção	Responsável pelos acordos de leniência, informações estratégicas e operações especiais

Fonte: BRASIL, 2019.

O entendimento acerca da evolução da CGU é extremamente relevante para compreensão do órgão municipal de São Paulo de controle interno. A CGU conseguiu, em sua evolução estrutural e normativa, corresponder às exigências constitucionais apresentadas no artigo 74 (BRASIL, 1988), conforme vimos acima, e está tendo êxito em transpor tais atribuições, reunindo novas competências diante das alterações no contexto político, constituindo-se, atualmente, em um órgão de extrema relevância para a gestão federal. É possível resumir sua atuação em cinco áreas fundamentais: auditoria, corregedoria, ouvidoria, promoção da transparência e fomento ao controle social (CRUZ *et al.*, 2014).

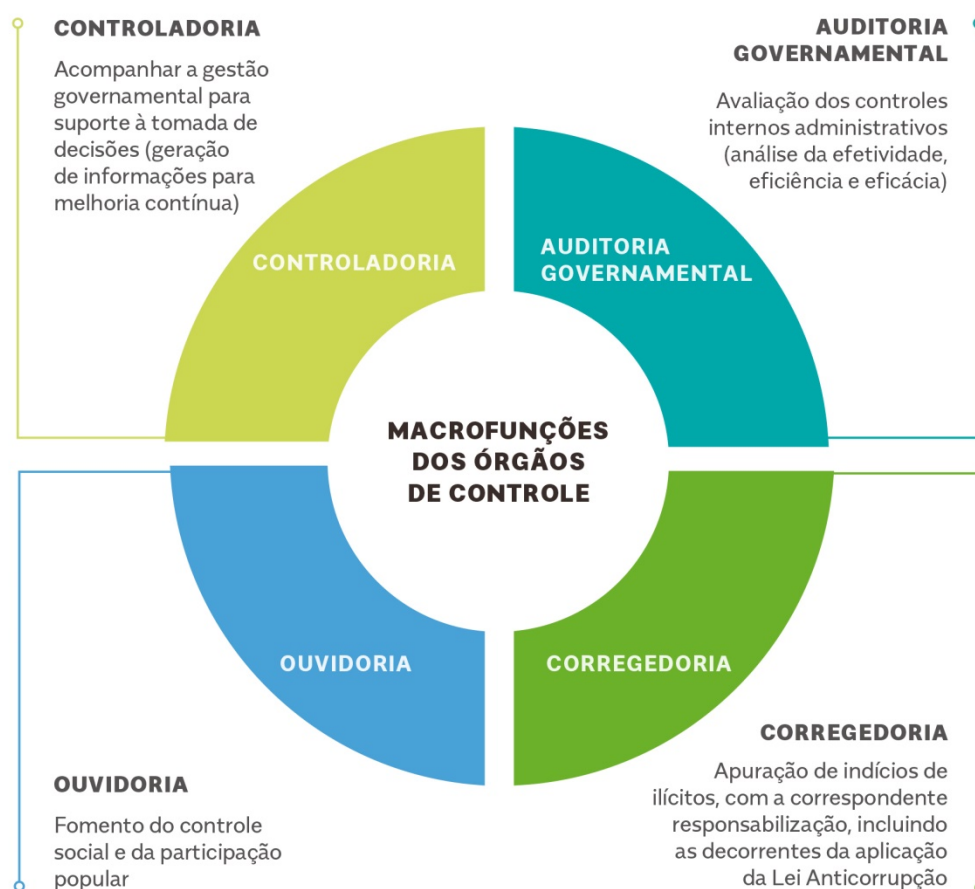
Tais áreas se assemelham às macrofunções apresentadas como modelo para atuação de um órgão de controle, como por exemplo, o CONACI, que apresenta como funções que se retroalimentam: a auditoria governamental, a controladoria, a ouvidoria e a corregedoria. Em geral, é justamente esse modelo que tem sido replicado em diversos entes da federação³². Cruz et al já alertam, no entanto, que "a disseminação desse modelo para os municípios brasileiros ainda é incipiente e necessitaria ser melhor estudada em função da identificação dos diferentes estágios de institucionalização das CGMs" (CRUZ et al., 2014, p. 322).

Vale um parêntesis para, de forma resumida, conceituar as macrofunções. Com base nas definições usadas pelo CONACI, que foram incorporadas pela PEC nº 45/2009³³, temos³⁴ a figura a seguir:

³²É importante notar que esse modelo não é absoluto. Há estados e municípios que optaram por outros modelos, como, por exemplo, o próprio Estado de São Paulo, que até o atual momento não constituiu uma controladoria, atuando de forma difusa por meio de órgãos vinculados a diferentes secretarias: Corregedoria Geral do Estado e Ouvidoria Geral do Estado, vinculados à Secretaria de Governo; e Departamento de Controle e Avaliação (DCA), vinculado à Secretaria da Fazenda.

³³A PEC foi apresentada pelo então senador Renato Casagrande (ES-PSB) e arquivada em 2018, ao final da legislatura.

³⁴É imperativo registrar que nos órgãos de controle, inclusive no âmbito federal como vimos, há outras áreas de atuação que se traduziram em estruturas formais e podem ser classificadas em macrofunções, como veremos adiante na estrutura do órgão municipal.

Figura 1 - Macrofunções dos órgãos de controle

Fonte: Elaboração própria a partir de UNGARO; SORÉ, 2014, p. 32-37

5 A CRIAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

No município de São Paulo, assim como em outras unidades da federação, é possível dizer que a replicação do modelo da CGU não foi imediata. Pelo contrário, na cidade, houve um intervalo para implantação de um Sistema de Controle Interno de mais de duas décadas desde a Constituição Federal de 88 (BRASIL, 1988) e mais de uma década se compararmos o processo de centralização que ocorreu no âmbito federal. Foi apenas quando dos sucessivos escândalos ocorridos na cidade, conforme abordado no capítulo II, que o tema entrou na agenda dos políticos e, principalmente, do prefeito eleito em 2012, para assumir o quadriênio 2013-2017.

Antes de 2013, a Lei Orgânica do Município já replicava os termos da Constituição indicando a necessidade de manutenção por parte dos três poderes de um sistema de controle interno atuando de forma integrada. No entanto, a atribuição recaía em um órgão: a Auditoria-Geral do Município (AUDIG), órgão localizado, à época, na Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico e que, conforme nos relata Spinelli (2016)³⁵, não possuía orçamento próprio, tinha apenas 23 servidores na área relacionada à auditoria, sendo que eram parte do quadro da carreira de contador. Ele narra, em sua tese de doutorado, que "as atividades do setor contemplavam, na maior parte do tempo, o exame das demonstrações contábeis das empresas estatais, o acompanhamento da implementação de recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas do Município e verificações de cunho formal e mais relacionadas à gestão que propriamente ao controle" (SPINELLI, 2016, p. 62). Como vimos anteriormente, não se trata de algo diferente da evolução que ocorreu no Executivo Federal, com a diferença apenas do *timing*.

Assim, diante desse cenário, o prefeito, como é de praxe a todos aqueles que assumem a função, publicou decreto reorganizando a máquina administrativa (SÃO PAULO, 2013a) e criou, nesse momento, o cargo de Secretário Especial da Controladoria Geral do Município, com a incumbência de:

Art. 6º

[...] formular, propor, sugerir, acompanhar, coordenar e implementar ações governamentais voltadas:

I - à implantação de modelo para a supervisão técnica do Sistema de Controle Interno, compreendendo o plano de organização, métodos e

³⁵Mario Vinicius Spinelli foi o primeiro Controlador Geral do Município de São Paulo.

procedimentos para proteção do patrimônio público, confiabilidade e tempestividade dos registros e informações, bem como a eficácia e eficiência operacionais;

II - ao combate à corrupção;

III - à correção e prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços públicos." (SÃO PAULO, 2013a, n.p.).

Em maio do mesmo ano, o prefeito publicou a Lei nº 15.764, que criava algumas secretarias especiais, dentre elas a Controladoria Geral do Município, como órgão central do Sistema de Controle Interno, do Sistema de Corregedorias, e do Sistema de Ouvidorias da cidade (SÃO PAULO, 2013b). O mesmo diploma normativo estabelece as competências do novo órgão e podemos dizer que foi um espelho das últimas evoluções normativas da CGU:

Art. 119

[...]Compete à Controladoria Geral do Município assistir, direta e imediatamente, o Prefeito no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, a promoção da ética no serviço público, o incremento da moralidade e da transparência e o fomento ao controle social da gestão, no âmbito da Administração Municipal. (SÃO PAULO, 2013b, n.p.).

A legislação estabeleceu no órgão uma estrutura seis unidades: o Gabinete do Controlador Geral; a Coordenadoria de Auditoria Interna; a Coordenadoria de Promoção de Integridade; Corregedoria Geral do Município; Ouvidoria Geral do Município; e Supervisão Geral de Administração e Finanças. Estava dado o passo mais relevante para a estruturação de um órgão de controle interno centralizado capaz de não apenas responder às demandas da sociedade frente a um cenário de corrupção, mas também atuar para melhoria dos serviços públicos prestados pela municipalidade:

A criação da CGM-SP foi o marco inicial para o desenvolvimento das condições estruturantes para o controle da burocracia na cidade de São Paulo. Criada seguindo o modelo federal de implantação da CGU,

a CGM-SP estruturou-se de forma a executar quatro macrofunções estruturantes – auditoria, correição, promoção da integridade e ouvidoria – de modo a integrá-las no âmbito do sistema municipal de controle interno. (SPINELLI, 2016, p. 64).

Note-se que o autor apresenta como uma das quatro macrofunções estruturantes, ao lado de auditoria, corregedoria e ouvidoria, a promoção da integridade e não a controladoria. Entendemos que isso se deve a uma compreensão mais clara do que significam as ações relacionadas à controladoria, no próprio entendimento do CONACI. No livro mais recente sobre o Panorama do Controle Interno (AMORAS *et al.*, 2017), de 2017, ao listar as atividades de controladoria, podemos constatar a presença de ações relacionadas à integridade e à transparência, o que não se via na obra publicada em 2014, conforme quadros abaixo.

Quadro 2 - Atividades de Controladoria realizadas, observadas as diretrizes para o Controle Interno no Setor Público publicadas pelo CONACI

Atividades de Controladoria	Quantidade	Percentual
Orientar o Gestor público de forma proativa ou provocada, por meio de instruções normativas, manuais, cartilhas, relatórios, dentre outros, sobre matérias relacionadas à execução dos atos administrativos com vistas à prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, corrupção e outras inadequações	41	93,18%
Monitorar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais	39	88,64%
Coordenar ações que visem assegurar a transparência da Gestão Governamental	35	79,55%
Produzir informações gerenciais utilizando base de dados	33	75,00%
Atuar na prevenção à corrupção	31	70,45%
Orientar o sistema de informações contábeis para garantir a sua integridade, tempestividade e fidedignidade	30	68,18%
Monitorar o equilíbrio das contas públicas, identificando os riscos	30	68,18%
Propor ações de racionalização dos recursos a serem pactuados com os Gestores	29	65,91%
Fomentar o Controle Social	26	59,09%
Acompanhar a execução de programas de governo e políticas públicas com foco na gestão por resultado	23	52,27%
Implantar ferramentas para avaliar riscos	15	34,09%
Nenhuma das atividades acima	1	2,27%

FONTE: AMORAS *et al.*, 2017.

Quadro 3 - Distribuição dos órgãos de controle interno por atividades de controladoria realizadas - Brasil - 2012/2013

Atividades de Controle	2012/2013	
	Frequência	%
Apoiar o controle externo	29	91%
Estimular transparência e controle social	29	91%
Elaborar normas e orientações para uniformizar procedimentos	28	88%
Avaliar, normatizar e orientar sobre mecanismos do controle interno	27	84%
Monitorar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais	25	78%
Acompanhar a execução de programas de governo e políticas públicas	21	66%
Efetuar exame prévio sobre a regularidade dos atos de gestão	21	66%
Monitorar o equilíbrio das contas públicas, identificando os riscos	20	63%
Opinar previamente sobre contratação de auditorias externas	8	25%
Realizar exames prévios dos processos de admissão, aposentadoria e pensão	6	19%
Total dos órgãos que realizam atividades de Controladoria	32	

FONTE: AMORAS *et al.*, 2017.

O mais importante, no entanto, é compreender que a Prefeitura seguiu a cartilha de evolução adotada pelo órgão de controle interno federal que já vinha inovando há alguns anos. Congregou em uma estrutura diversas unidades que se retroalimentam e permitem maior agilidade no cumprimento de seu propósito institucional. Com essa integração, é possível deduzir que a atividade de auditoria

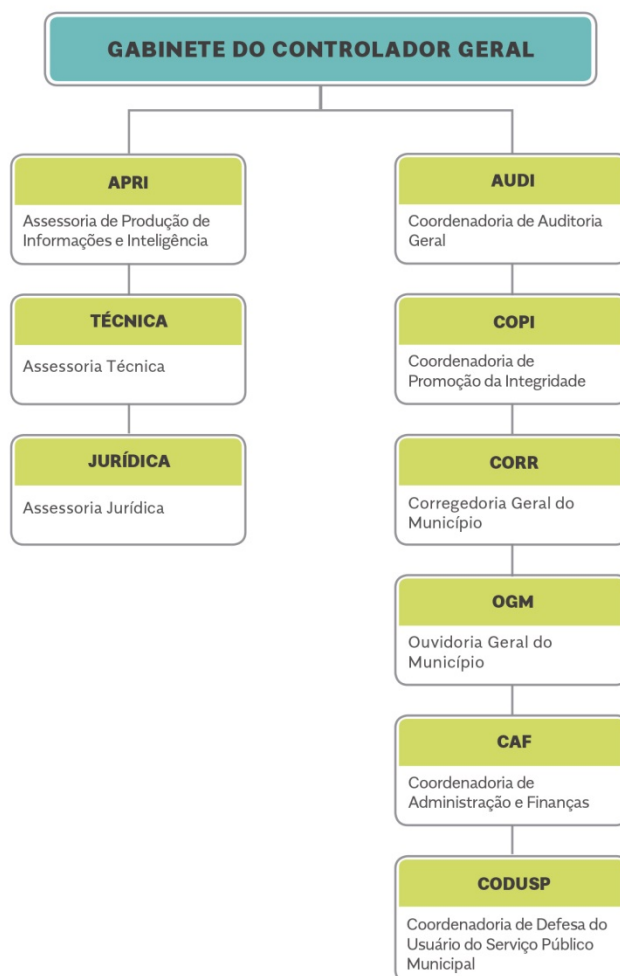
pode ser municiada por informações advindas de manifestações recebidas pela ouvidoria, assim como o resultado de uma auditoria pode gerar novos projetos para a promoção de integridade. Spinelli cita expressamente a atuação coordenada no tocante à repressão:

[...]setores capazes de apurar irregularidades porventura praticadas e de aplicar sanções aos responsáveis, como foi o caso, respectivamente, da auditoria e da correição, tornou o processo de apuração de responsabilidades mais ágil e coordenado, reduzindo, por conseguinte, a possibilidade de que eventuais agentes corruptos permanecessem impunes.(SPINELLI, 2016, p. 65).

Era preciso ter um quadro robusto de profissionais e, inicialmente, a solução foi dada com a criação de uma Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria na própria lei que criou a CGM-SP. Em 2015, uma nova legislação instituiu a carreira de Auditor Municipal de Controle Interno (AMCI), com a atribuição de executar as atividades de controle interno.

Assim como seu modelo federal, a CGM-SP evoluiu em termos de estrutura, mesmo porque existe sempre o desafio de se adaptar às novas demandas da sociedade. Nesse sentido, a atual estrutura da CGM-SP está organizada da forma demonstrada na figura a seguir.

Figura 2 - Estrutura Administrativa da CGM-SP



FONTE: CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2019a.

Desde o princípio, muito em virtude do contexto de diversos casos de irregularidades, um dos focos da CGM-SP foi organizar sua atuação quanto ao combate a práticas corruptas. Spinelli (2016) relata várias ações nesse sentido, como por exemplo, a criação de um sistema para envio de denúncias de corrupção. Dentro da Controladoria, a unidade responsável pelas atividades de correição é a Corregedoria Geral do Município (CORR). Conforme o Decreto nº 57.921, de 10 de outubro de 2017, são atribuições da CORR:

Art. 24

- I - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Correição;
- II - analisar, em articulação com a Coordenadoria de Auditoria Geral e com a Assessoria de Produção de Informações e Inteligência, as representações e as denúncias que forem encaminhadas à CGM;

- III - acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos, com exame sistemático das declarações de bens e renda, identificando eventuais incompatibilidades com a renda declarada;
- IV - instaurar procedimentos para a apuração de enriquecimento ilícito;
- V - apurar a responsabilidade de agentes públicos pelo descumprimento injustificado de recomendações do controle interno e das decisões do controle externo;
- VI - realizar inspeções nas unidades do Sistema de Correição;
- VII - avaliar a regularidade de quaisquer processos ou procedimentos, incluindo os licitatórios e disciplinares instaurados;
- VIII - solicitar, aos órgãos e entidades públicas e pessoas físicas e jurídicas de direito privado, documentos e informações necessários à instrução de procedimentos em curso;
- IX - requisitar a realização de perícias a órgãos e entidades;
- X - promover capacitação e treinamento em processo administrativo disciplinar e em outras atividades de correição;
- XI - propor, ao Controlador Geral, as medidas previstas no artigo 138 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, especialmente a instauração de apurações e procedimentos disciplinares, bem como a requisição de empregados e servidores públicos e sua suspensão preventiva e suspensão cautelar em procedimentos licitatórios;
- XII - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação. (SÃO PAULO, 2017, n.p.).

É exatamente essa estrutura da CORR que conduz os processos de responsabilização de pessoas jurídicas, baseados na Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013).

5.1 FLUXO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR)

Passemos ao detalhamento da atuação da CGM no que concerne o tema do presente trabalho: o processo de aplicação das multas baseadas na lei anticorrupção.

Com base no Decreto nº 55.107, de 13 de maio de 2014 (SÃO PAULO, 2014), a CGM é a autoridade responsável por instaurar Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR) da pessoa jurídica por atos contra a Administração Pública, sendo que o Controlador pode delegar referida atribuição ao Corregedor Geral do Município. A instauração desse processo se dá em virtude de notícias recebidas, informações publicadas na imprensa ou mesmo denúncias advindas de munícipes. Dependendo do grau de informação constante da denúncia, é possível que a CGM, previamente, determine a realização de sindicâncias para que se aprofunde na investigação. Isso se dá porque, pela legislação, a abertura deve ocorrer caso a

denúncia esteja fundamentada e já com a indicação da pessoa jurídica que cometeu a prática irregular e, ainda, indícios de tal prática (SÃO PAULO, 2014).

O ato que formaliza a instauração do procedimento se dá por meio de Portaria que deve ser publicada no Diário Oficial. Dentre as informações obrigatórias para publicação estão: nome e cargo da autoridade instauradora; nomes e cargos dos membros da Comissão Processante; dados da pessoa jurídica; indicação de que o processo em tela é constituído para apuração de práticas ilícitas.

O processo em si é conduzido pela Comissão Processante, que é sempre formada por servidores estáveis, sendo eles da CGM ou ainda de outros órgãos, conforme requisição do Controlador Geral. A Comissão tem um prazo de 180 dias, que pode ser prorrogado, a partir da publicação no Diário Oficial, para concluir o processo. A conclusão é feita com a apresentação de um relatório no qual devem constar os fatos apurados, a responsabilidade da empresa envolvida no ato irregular, e ainda, sugestão de sanções.

Durante o processo, é dada, de forma ampla, a possibilidade de defesa à pessoa jurídica que está sob a acusação no âmbito do processo administrativo. A partir do momento que a Administração Pública emite um mandado de citação, a empresa tem o prazo de 30 dias para apresentar sua defesa. É importante ressaltar que a legislação estabelece alguns requisitos que devem constar da citação:

Art. 7º §1º

- I - a informação da instauração de processo administrativo de responsabilização de que trata a Lei Federal nº 12.846, de 2013, com seu respectivo número;
- II - o nome e o cargo da autoridade instauradora, bem como dos membros que integram a comissão processante;
- III - o local e horário em que poderá ser obtida a vista e a cópia do processo;
- IV - o local e o prazo de 30 (trinta) dias para a apresentação da defesa escrita sobre os fatos descritos no processo, bem como para a especificação das provas que se pretenda produzir;
- V - informação da continuidade do processo administrativo de responsabilização independentemente do seu comparecimento;
- VI - a descrição sucinta da infração imputada.

A pessoa jurídica processada pode também solicitar provas e a razoabilidade desse pedido é verificada pela Comissão Processante que definirá o prazo para a sua produção, incluindo definição de testemunhas. Além disso, a pessoa jurídica pode

constituir advogado para acompanhamento de todo o processo e para apresentação de sua própria defesa. Após esse prazo de produção de provas por parte da pessoa jurídica, os trabalhos da Comissão Processante seguem por período que é definido pela própria Comissão, conforme a complexidade do caso, até a emissão do relatório.

Referido relatório não é vinculante - ele tem como objetivo subsidiar com informações a autoridade julgadora para que esta tome sua decisão. O relatório deve conter: os fatos; os argumentos apresentados pela defesa; a análise das provas; os fundamentos jurídicos; a responsabilização (ou não) da pessoa jurídica de forma clara; e, em caso de responsabilização a sugestão de sanção e o montante. No âmbito municipal, é possível também a realização de acordo de leniência e, nesse caso, no relatório deve constar referida informação com a sugestão para redução da pena. Para que haja obediência ao preceito estabelecido pela Lei Anticorrupção - em seu artigo 6º, § 2º (BRASIL, 2013), após conclusão do relatório, e antes da aplicação das sanções, é necessário o envio deste relatório para a PGM, que terá o prazo de 10 dias para se manifestar quanto aos aspectos jurídicos. Há, ainda, um prazo de cinco dias para alegações finais e, depois de tal prazo, o processo é enviado à autoridade instauradora para que ocorra o julgamento, no prazo de 15 dias do recebimento do processo.

Por fim, a autoridade instauradora emitirá sua decisão, sendo obrigatória a elaboração de um extrato de sentença que deve conter: os dados da pessoa jurídica processada, o resumo dos atos praticados e os respectivos dispositivos legais.

Na própria decisão, em caso de condenação, é estabelecido um prazo para pagamento da multa. Se referido prazo não é cumprido, os autos são remetidos para o Departamento Fiscal da Procuradoria Geral do Município para a devida inscrição na Dívida Ativa do Município.

Outra medida importante é a inserção de informações no CNEP: nome e CNPJ da pessoa jurídica punida; tipo de sanção; e datas de aplicação e final de vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso. Referido cadastro foi criado por meio da Lei Anticorrupção e tem por objetivo reunir e dar publicidade às sanções aplicadas pelos três Poderes, nas três esferas governamentais (BRASIL, 2013).

O decreto determina ainda que a decisão final do PAR seja enviada ao Ministério Público para apuração de eventuais ilícitos.

Após essa descrição da LAC e de sua regulamentação, passemos, nos próximos capítulos, para a análise do processo propriamente dito dos PARs, assim como dos dados e resultados relativos aos procedimentos já instaurados pela CGM-SP.

6 DESCRIÇÃO DOS CASOS DE PARS DE 2014 A SETEMBRO DE 2019

A Lei Anticorrupção foi sancionada em agosto de 2013, porém teve 180 dias de vacância, valendo a partir de janeiro de 2014. Contudo, seu art. 8º (BRASIL, 2013) determinou que a instauração de PARs compete a cada órgão ou entidade pública lesada por atos ilícitos e exige regulamentação local para ser aplicada, o que ocorreu na cidade de São Paulo, via decreto nº 55.107/14, em maio de 2014 (SÃO PAULO, 2014)³⁶. Desde então, até setembro de 2019, no município, foram abertos 46 PARs de pessoa jurídica por atos contra a Administração Pública. Destes, 23 já foram concluídos e 18 foram publicados no site da CGM. A soma das multas aplicadas somente nesses 18 que tivemos acesso foi de R\$ 3.297.000, mas apenas em três casos a multa aplicada já foi paga, totalizando R\$ 40.008 em ressarcimento aos cofres públicos. Além disso, as multas que não foram pagas resultaram em R\$ 522.599,95 em dívida ativa com o município. Existem ainda quatro casos pendentes de ação judicial interpelada pela empresa julgada. Nenhum PAR resultou em acordo de leniência. E, importante ressaltar, dos casos concluídos, até hoje nenhum resultou em processo de reparação de danos.

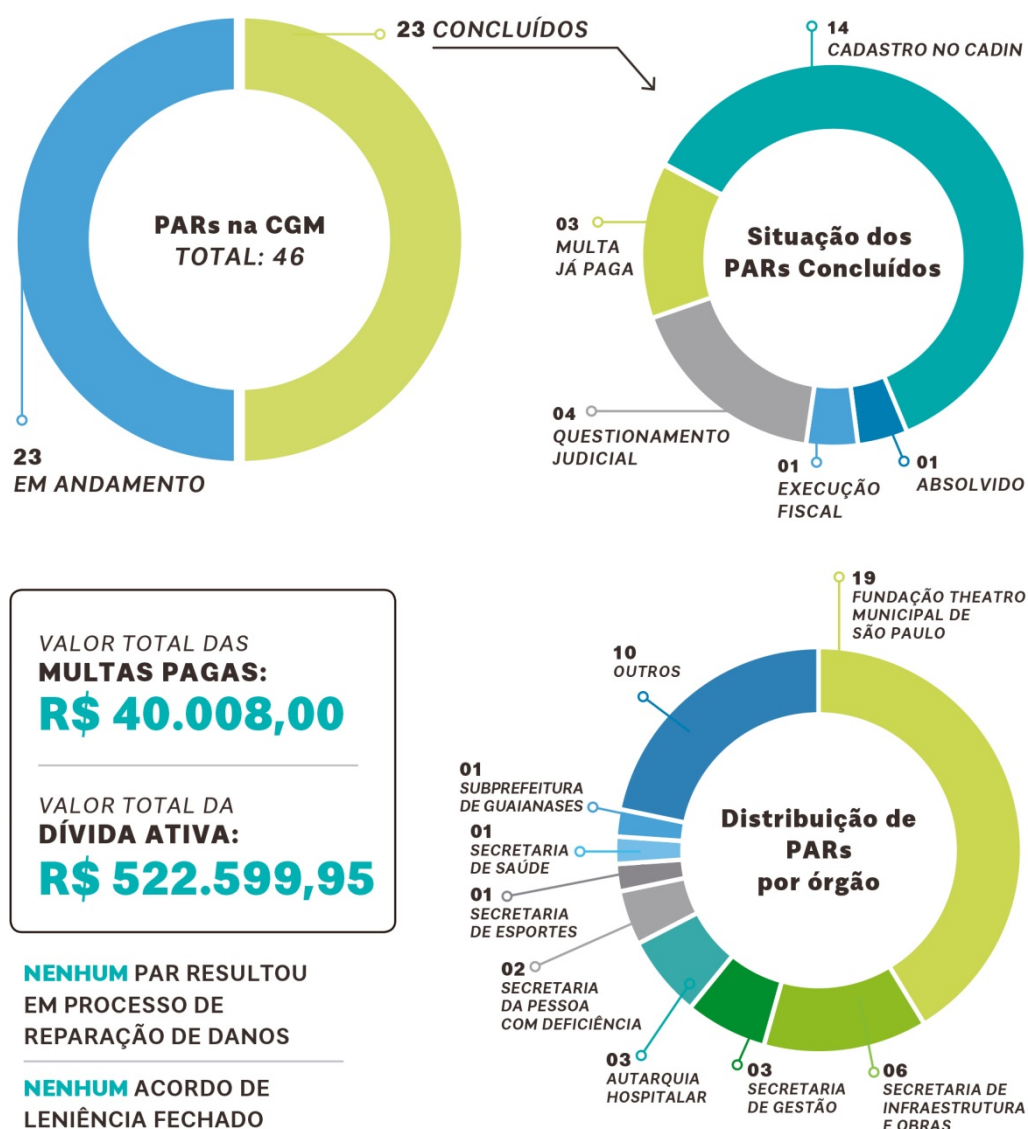
Os PARs instaurados estão relacionados com irregularidades distribuídas nos seguintes órgãos: 19 com a Fundação Theatro Municipal, seis com a Secretaria de Infraestrutura e Obras, três com a Autarquia Hospitalar, três com a Secretaria de Gestão, dois com a Secretaria da Pessoa com Deficiência, um com a Secretaria dos Esportes, um da Secretaria de Saúde, um com a Subprefeitura de Guaianases e dez em outros órgãos.

Para comparação, o estudo “Análise da Lei Anticorrupção nos Estados e capitais”, do Tauil & Chequer, associado a Mayer Brown (2019), avaliou a aplicação da LAC pelos Estados e capitais nos seus cinco primeiros anos de vigência, com ênfase nas regulamentações locais da Lei Anticorrupção e nos PARs. De acordo com a análise, até 29 de janeiro de 2019, 19 dos 27 estados brasileiros haviam editado normas regulamentadoras para operacionalizar a Lei Anticorrupção em suas jurisdições, resultando na instauração de 132 PARs contra 306 empresas e somando R\$ 8.198.775,49 em multas aplicadas. Já no âmbito das capitais, no mesmo período,

³⁶São Paulo foi a primeira capital a regulamentar a lei. Ver: TAUIL & CHEQUER; MAYER BROWN, 2019

apenas nove haviam promulgado regulamentações locais, com 23 procedimentos concluídos à época, sendo 22 apenas no município de São Paulo. O total de multas somou R\$ 3.980.355,89. Em uma comparação com a União, de acordo com a CGU, o governo federal instaurou 183 processos administrativos e aplicou 23 multas, totalizando R\$ 12 milhões, até janeiro de 2018³⁷.

Figura 3 - Situação dos Procedimentos Administrativos de Responsabilização das pessoas jurídicas na Controladoria Geral do Município de São Paulo



Fonte: Elaboração própria.

³⁷BACELO, Joice. Maioria dos Estados ainda não pune empresas por atos de corrupção. *Valor Econômico*, 02/08/2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2018/08/02/maioria-dos-estados-ainda-nao-pune-empresas-por-atos-de-corrupcao.ghtml>. Acessado em 15 de outubro de 2019.

Desde então, a evolução da aplicação da LAC é nítida em todo país. Com base nos números constantes do CNEP³⁸, foram 156 decisões no Brasil, totalizando um montante em multas de R\$ 21.353.793,32, aplicadas por 24 órgãos distintos.

No entanto, por ser uma legislação recente e pelos poucos procedimentos finalizados até hoje, é pouco conclusiva a análise da efetividade da aplicação das sanções fundamentadas na LAC somente pelos dados descritos acima. O estudo do Tauil & Chequer Advogados e Mayer Brown conclui que:

Embora relativamente tímidos, os números revelam que há estados e capitais engajados na aplicação efetiva da Lei Anticorrupção – o estado do Espírito Santo e o município de São Paulo destacam-se sobre os demais. Evidentemente, os dados obtidos são relevantes para avaliar a efetividade local da Lei Anticorrupção, mas não podem ser o único parâmetro. [...] O pouco tempo de vigência da Lei Anticorrupção ainda não permitiu a construção de jurisprudência sólida sobre suas especificidades [...]. Por fim, embora os avanços sejam perceptíveis, talvez não seja suficiente avaliar os resultados em apenas cinco anos de vigência para arrematar se a Lei Anticorrupção é um sucesso ou um fracasso. (TAUIL & CHEQUER; MAYER BROWN, 2019, 2019, n.p.).

O estudo ainda ressalta que a legislação de combate à corrupção dos Estados Unidos (FCPA), promulgada em 1974 e que serviu de referência para a edição da LAC, “precisou de mais de 20 anos – e significativa reforma legislativa em 1988 – para atingir resultados expressivos” (TAUIL & CHEQUER; MAYER BROWN, 2019, 2019, n.p.).

Contudo, com base nas entrevistas realizadas com servidores e ex-servidores da CGM e da PGM, pudemos observar a percepção desses gestores sobre a efetividade desse modelo de processo e colher sugestões, detalhadas a seguir, para o aprimoramento dessa ferramenta de combate à corrupção.

³⁸CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. *Detalhamento da Penalidade – Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>>. Acessado em 24 de setembro de 2019.

7 RECOMENDAÇÕES

Até este ponto, o trabalho descreve o constante nos diplomas normativos. No entanto, para responder à pergunta central deste estudo, impôs-se a necessidade de analisarmos de forma mais detalhada o fluxo de trabalho dos PARs, tendo por base os casos práticos dos processos já conduzidos pela CGM-SP. Dessa forma, as recomendações aqui sugeridas tiveram não apenas a legislação como norteadora, mas o próprio processo de responsabilização das pessoas jurídicas, descrito pelos entrevistados, que resultaram em uma avaliação mais concreta sobre a efetividade da LAC e das multas aplicadas.

7.1 SISTEMA DE MULTIADORES NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Existe atualmente no Brasil uma descentralização da competência para investigar e punir corrupção que inclui órgãos como os tribunais de contas da União, dos Estados e dos municípios, Ministério Público Federal e Estaduais, controladorias da União, dos Estados e dos municípios, Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), entre outros, que utilizam um amplo arcabouço jurídico para esse fim, como a própria LAC, a Lei Antitruste (BRASIL, 2011), a Lei das Licitações (BRASIL, 1993), a Lei da Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), entre outras. Essa composição de multiadores pode muitas vezes resultar em sobreposição de atribuições e ações concorrentes entre si. O presente trabalho limitou-se a estudar o uso da Lei Anticorrupção pela CGM-SP no combate à corrupção.

Entretanto, os entrevistados apontaram que essa descentralização merece ser olhada com atenção e o desempenho do sistema de punição redundante precisa ser avaliado, já que o conflito de atribuições pode desmotivar, por exemplo, a colaboração das empresas e a celebração de acordo de leniência nos termos da LAC, uma vez que o acordo pode aliviar as sanções administrativas, mas, em tese, pode aumentar o risco de punição dos executivos das empresas pelo Código Penal. De acordo com um entrevistado, a falta de segurança jurídica sobre as devidas atribuições dificulta e, portanto, diminui a efetividade do trabalho da CGM.

Além disso, esse complexo sistema de diversas agências que possibilita ações em diferentes esferas contribui para alongar o tempo de responsabilização dos envolvidos. Por exemplo, no caso de corrupção do Theatro Municipal de São Paulo³⁹, que resultou em 19 PARs, a CGM primeiro responsabilizou as empresas contratadas e somente depois tratou das pessoas jurídicas contratantes. Portanto, a entidade gestora dos recursos - a Fundação Theatro Municipal - ainda não foi responsabilizada. Para um entrevistado, para comprimir o tempo dos processos e, assim, resultar nas punições necessárias, os desdobramentos de responsabilidade das empresas com base na LAC deve se dar em paralelo aos desdobramentos de responsabilização de pessoa física, tanto no processo administrativo, quanto no processo judicial de improbidade administrativa e no processo criminal.

Para ilustrar, um artigo de 2011 (ALENCAR; GICO JR, 2011), portanto antes da aprovação da LAC, identificou que o sistema de responsabilidade tríplice (Administrativo, Penal e Cível) brasileiro, que permite que agentes corruptos sejam processados por comissões administrativas e por Tribunais de Justiça de forma independente, é pouco efetivo para punir servidores públicos identificados com práticas corruptas. Alencar e Gico Jr (2011) supõem que, quando um desses sistemas identifica um agente corrupto, ele deveria ser processado e punido pelos demais sistemas. Os autores demonstram que dos servidores punidos administrativamente por atos de corrupção, a probabilidade de serem punidos cível e criminalmente é menor que 5%. O estudo conclui que “a eficácia do sistema judicial no combate à corrupção no Brasil é desprezível, o que apenas torna o controle administrativo ainda mais relevante” (ALENCAR; GICO JR, 2011, p. 90).

Outros entrevistados também ressaltaram a importância de garantir o encaminhamento dos resultados dos PARs para a esfera judicial para garantir a reparação do dano de forma integral. Isso porque a lei prevê dois tipos de sanções: administrativas e judiciais (na esfera penal e na esfera civil), que podem ser cumulativas. Contudo, as sanções judiciais dependem da propositura de ação civil e são aplicadas exclusivamente pelo Poder Judiciário, por isso a determinação de se encaminhar o resultado do PAR ao Ministério Público.

³⁹ Dezenove empresas foram responsabilizadas pela CGM por irregularidades na gestão da Fundação Theatro Municipal por desvios e superfaturamento em serviços, ocorridos entre 2013 e 2016, que ultrapassaram R\$ 15 milhões. Os PARs resultaram em multas que somam cerca de R\$ 1,3 milhão.

Como apontado anteriormente, a LAC (BRASIL, 2013) caracteriza como ato de corrupção situações que já eram previstas em outras leis, como a fraude na execução contratual pela Lei de Licitações (BRASIL, 1993), ou o conluio na licitação pela Lei Antitruste (BRASIL, 2011).

Sendo assim, é necessário institucionalizar, via portarias, as ações conjuntas dos órgãos desse sistema de combate à corrupção para que as medidas administrativas, cível e criminal possam ocorrer simultaneamente e, assim, diminuir a impunidade.

No caso da Lava Jato⁴⁰, por exemplo, a CGM-SP, atualmente, está realizando uma sindicância nos contratos e empresas punidas para, na sequência, instaurar os PARs cabíveis.

7.2 CONTRATAÇÃO PELO SETOR PÚBLICO DE EMPRESAS PUNIDAS E O CNEP

Os entrevistados foram unânimes em retratar que para uma maior efetividade no combate à corrupção são necessárias ferramentas que proíbam as empresas punidas de contratar com a Administração Pública. Contudo, as sanções da LAC preveem apenas multa e publicação da decisão condenatória, com a finalidade de atingir aspectos financeiros e de reputação da empresa. Já o próprio Decreto nº 55.107/14 (BRASIL, 2014) determina que, caso o PAR identifique infração tipificada pela Lei de Licitações (BRASIL, 1993) ou pela Lei do Pregão⁴¹, o controlador deverá remeter os autos à autoridade competente para decidir a respeito dessas infrações administrativas. Ou seja, o secretário da pasta em questão é quem deverá determinar ou não a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

⁴⁰A Operação Lava Jato é uma investigação sobre corrupção iniciada em 2014 e em vigência até hoje. Inicialmente, apurava uma rede operada por doleiros que praticava crimes financeiros com recursos públicos. Contudo, os desdobramentos da operação revelaram um esquema de corrupção na estatal Petrobras envolvendo políticos de diversos partidos, além das maiores empreiteiras do País.

⁴¹BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 18/07/2002, seção 1, p. 1.

Esse desdobramento do PAR em um processo administrativo para a declaração de inidoneidade é crucial para o combate à corrupção. Para acelerar o processo, uma alternativa seria uma alteração na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) para que o próprio controlador geral do município pudesse dar andamento a essa ação. Isso porque a referida Lei estabelece competência exclusiva do Ministro de Estado e dos Secretários Estadual e Municipal para declaração de inidoneidade.

Ainda sobre esse tópico, os entrevistados apontaram que a criação do CNEP pela LAC é importante para dar transparência para a sociedade sobre as empresas punidas especificamente por corrupção. Contudo, ressaltam que a sua efetividade é baixa, já que o cadastro não é fator impeditivo para que o município volte a contratar as empresas cadastradas, de acordo com a lei (BRASIL, 2013). A eventual limitação de contratação de empresas constantes do CNEP vai ao encontro do apontado por Raphael Soré, que afirma ser:

[...] hipótese análoga ao que ocorre hoje com empresas consideradas inidôneas nos termos do artigo 87, inciso IV, da lei n. 8.666 para licitar em outros entes da federação. Sem uma definição clara dos tribunais superiores de se essa inidoneidade pode ou não afetar outro ente que não o que estabeleceu a sanção, órgãos públicos eventualmente colocam em seus editais, em homenagem ao princípio da moralidade, o impedimento para que tais empresas participem da licitação, podendo tal previsão ser futuramente estendida para empresas constantes do CNEP. (SORÉ, 2014, p. 152).

A proposta para endereçar essa questão no município seria o envio de um projeto de lei para a Câmara dos Vereadores para proibir a contratação de empresas e pessoas físicas incluídas no CNEP pelo prazo de dois anos, a partir da decisão de condenação.

7.3 CRITÉRIOS E PARÂMETROS PARA APLICAÇÃO DE MULTAS E INDENIZAÇÕES

Outra temática abordada por quase todos os entrevistados como fator de redução de efetividade na aplicação de sanções pela LAC foi a falta de critérios e parâmetros para a formulação das multas a pessoas jurídicas punidas. É importante destacar que a possibilidade de uma empresa ser sancionada em até 20% de seu

faturamento seria, em tese, um fator de dissuasão para a prática de atos ilícitos. Entretanto, fica claro que esse teto jamais é atingido nas decisões condenatórias por conta da falta de critérios para tal, que acaba por estimular que membros processantes utilizem o critério mínimo para evitar questionamentos jurídicos pós-decisão.

Os parâmetros para aplicação da multa necessitam ser delimitados e especificados normativamente, por meio de decreto. Podem, por exemplo, considerar a gravidade da infração; a consumação ou não da infração; a situação econômica do infrator; a eventual interrupção no fornecimento de serviço público ou execução de obra; a participação da direção da empresa no ato ilícito; a reincidência na infração; entre outros pontos.

Um fator importante para a formulação do valor da multa é o envio pela Receita Federal do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos. O regulamento municipal da lei deveria prever quais procedimentos adotar, caso a Receita Federal não envie a informação em prazo estipulado, além de distinguir quais tributos devem ser excluídos para a formulação da multa.

Além da multa, aplicada como punição pela ilicitude, outro ponto que necessita atenção é a reparação de danos, de caráter indenizatório. Quantificar o dano e, por consequência, o montante da indenização, ainda é um desafio. A título de exemplo, para deixar mais claro o ponto indicado, podemos citar a hipótese de fraude para impedir o caráter competitivo de uma licitação. Além do valor da indenização em si, quais outras ocorrências poderiam ser consideradas como danos provocados pela atitude dos licitantes envolvidos em respectiva fraude? Para alguns dos entrevistados, é desafiador especificar, evidenciar e garantir a indenização e há espaço para aperfeiçoamento normativo, inclusive em relação à definição de dano.

Deve-se ressaltar que o atual controlador geral do município, Gustavo Ungaro, passou a determinar expressamente, nas decisões dos PARs, a recomposição dos valores aos cofres públicos a título de reparação de danos. No entanto, constata-se que até hoje nenhum processo de reparação de danos oriundo de PAR foi ajuizado no município, de acordo com a própria PGM.

Nos casos em que não for possível determinar o valor indenizatório, o regulamento deveria especificar o parâmetro a ser adotado para garantir a efetividade da reparação.

7.4 DA PUBLICIDADE DAS CONDENAÇÕES

Em diversas entrevistas foi indicado que uma maior publicidade das sanções seria a melhor maneira para aumentar a efetividade das próprias medidas punitivas. O efeito nas empresas com a possibilidade de afetar sua imagem no mercado (principalmente para aquelas de capital aberto) poderia, inclusive, atuar como fator preventivo à prática de corrupção.

Como já descrito, o PAR pode resultar na sanção de publicação condenatória no próprio site da empresa e/ou em jornal de grande circulação. Um problema nessa questão está no fato de não haver prazo para a publicação da decisão condenatória. Portanto, o regulamento municipal da LAC deveria seguir o decreto federal e prever o prazo de 30 dias para que se cumpra todas as penas aplicadas e, assim, ter a garantia da execução da sanção.

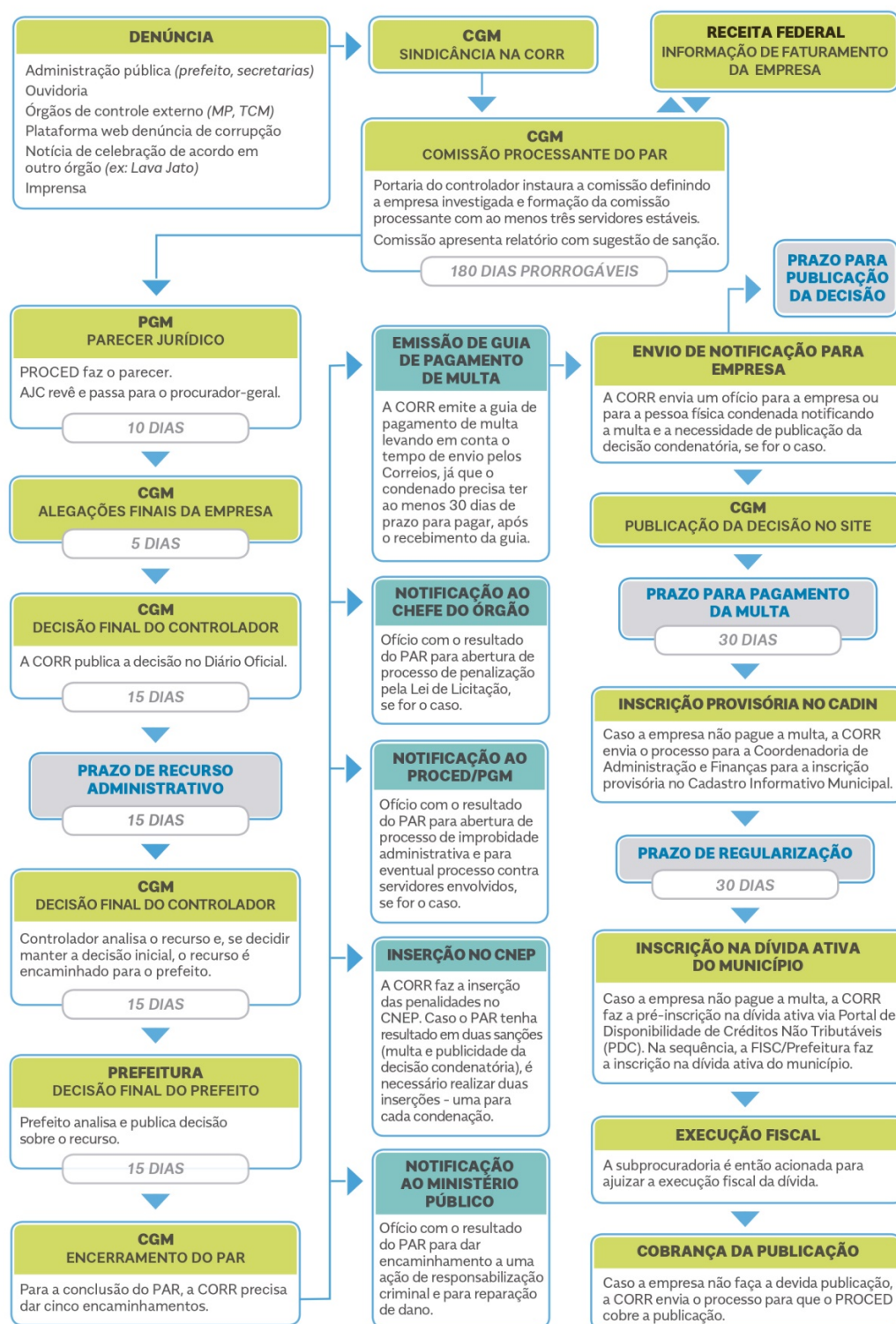
Outro ponto é não haver uma definição do que seja jornal de grande circulação. Há doutrinadores que tentam dar concretude ao significado⁴², mas ainda assim resta dúvida quanto à melhor forma de aplicar a sanção. Além disso, há que se ponderar também o valor da multa, uma vez que, dependendo do valor cobrado pela publicação, este poderia ultrapassar o próprio valor da sanção, o que não seria razoável.

7.5 FLUXO DE TRABALHO

Ainda que partes do processo do PAR estejam presentes na lei (BRASIL, 2013), boa parte do fluxo de trabalho não está regulamentado, contando com o bom senso dos presidentes das comissões processantes. O fluxograma abaixo, desenhado a partir das entrevistas realizadas, demonstra a complexidade e os inúmeros passos pelos quais os PARs passam até que sejam realmente concluídos.

⁴²Para Modesto Carvalhosa (2003), jornal de grande circulação é aquele que possui serviço de assinaturas e possui vendas em bancas de jornal. Para ele, para definir o que é jornal de grande circulação deve-se considerar o critério distributivo e não o critério quantitativo.

Figura 4 - Fluxo de trabalho dos Procedimentos Administrativos de Responsabilização das pessoas jurídicas



Fonte: Elaboração própria.

É necessário que boas práticas no fluxo de trabalho sejam institucionalizadas e regulamentadas. Um exemplo é a prática de abertura de sindicância após o

recebimento da denúncia, antes de instaurar o PAR, porque, como visto no capítulo anterior, a abertura deve ocorrer caso a denúncia esteja fundamentada e já com a indicação da pessoa jurídica que cometeu a prática irregular e com indícios de tal prática. Outro exemplo é a falta de regulamentação sobre o que deve constar no parecer do órgão jurídico (no caso, a PGM). Também deve ser considerada a criação de comissões processantes permanentes para facilitar a instalação dos PARs, dada a dificuldade em indicar três servidores estáveis para cada processo.

7.6 OUTRAS SUGESTÕES

O conflito de atribuições entre o PROCED/PGM e a CORR/CGM também foi aventado pelos entrevistados. O PROCED⁴³ é o departamento responsável, dentre outros, pelos processos de improbidade administrativa de responsabilização de pessoa jurídica pela prática de atos contra a Administração; pelas questões disciplinares de servidores públicos e; pelas medidas necessárias para a recuperação de valores decorrentes de danos causados ao erário e de enriquecimento ilícito decorrentes de atos de corrupção. Uma saída aventada para solucionar esse conflito seria transferir as atribuições de apuração de improbidade administrativa do PROCED para a CORR/CGM.

Já sobre a CORR, um mandato fixo para o cargo de corregedor seria uma forma de blindar a função de pressões inerentes ao combate à corrupção. O mandato para o cargo de corregedor poderia ser fixo em dois anos e necessariamente atribuído a um servidor estável na carreira.

Por fim, é preciso garantir a autonomia da CGM. Desde sua criação, é possível dizer que não houve uma estabilidade institucional para o órgão que, em troca de gestões na Prefeitura, perdeu sua autonomia para se vincular à antiga Secretaria de Negócios Jurídicos e, apenas recentemente, está se consolidando por meio de subordinação direta ao prefeito.

⁴³SÃO PAULO (Prefeitura). Procuradoria Geral do Município. *Departamento de Procedimentos Disciplinares: competências*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/procuradoria_geral/departamento_de_procedimentos_disciplinares/index.php?p=207697>. Acessado em 15 de outubro de 2019.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou responder, primeiramente, se há efetividade na aplicação de sanções com base na Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013) pela CGM de São Paulo. O termo de referência assinado com o órgão identificava ainda a pretensão em apresentar recomendações para o aprimoramento dos processos, inclusive em relação à coordenação entre a CGM e os demais órgãos participantes dos PARs.

A metodologia utilizada foi a análise dos PARs existentes desde a aprovação e regulamentação da lei, em conjunto com entrevistas semiestruturadas a 11 servidores e ex-servidores da CGM e da PGM - órgãos que participam da elaboração dos relatórios dos PARs.

Observa-se que, desde a aprovação e regulamentação da Lei Anticorrupção, a Corregedoria concluiu 23 PARs que resultaram no pagamento de apenas R\$ 40.008 em multas e em R\$ 522.599,95 em inscrição na dívida ativa. Quatro procedimentos tiveram seus resultados questionados na Justiça. Porém, até hoje, nenhum saiu da esfera administrativa e resultou em processo de reparação de danos.

Esse resultado pode, inicialmente, aparentar que não há efetividade na aplicação de multas em seu objetivo de combater e prevenir a corrupção no município. Contudo, deve-se considerar que o universo de dados ainda é pequeno, condizente com o fato de que a regulamentação da lei em São Paulo é recente, com apenas cinco anos. Além disso, o número de abertura de procedimentos administrativos tem aumentado ano a ano.

Já as entrevistas mostraram que a percepção dos servidores é de que há uma evolução e uma tendência ao aprimoramento constante nos processos. Ou seja, é necessário um prazo para institucionalizar boas práticas.

Ao buscarmos responder à pergunta original, analisando os dados e as entrevistas de forma conjunta, deparamo-nos com o complexo fluxo de instauração e processamento dos PARs de pessoa jurídica. A partir disso, foi possível apresentar propostas para aprimoramento, apresentadas até aqui e sintetizadas no quadro a seguir.

Quadro 4 - Sugestões para o aprimoramento na aplicação de sanções com base na Lei Anticorrupção (Continua)

Sugestão	Impacto esperado
Institucionalização das ações conjuntas realizadas pelos diversos órgãos do sistema de combate à corrupção	Diminuição da impunidade e melhoria na coordenação
Alteração na Lei nº 8666/93 para facilitar a declaração da inidoneidade - processo a ser conduzido pelo próprio controlador do município	Desburocratizar e acelerar o processo
Apresentação de projeto de lei municipal para proibir contratação de empresas e pessoas físicas cadastradas no CNEP pelo prazo de dois anos	Dar efetividade à punição e, portanto, ser um fator de prevenção
Delimitação dos parâmetros para aplicação de multa	Garantir uniformidade nas decisões e evitar questionamentos jurídicos
Definição de procedimento no caso da Receita Federal não fornecer as informações para cálculo da multa no prazo estipulado	Garantir a agilidade do processo
Delimitação dos parâmetros para a reparação do dano	Garantir uniformidade nas decisões e evitar questionamentos jurídicos
Estabelecer prazo de 30 dias para dar publicidade à decisão condenatória	Dar efetividade à punição
Institucionalizar as medidas já adotadas no fluxo de trabalho dos PARs	Garantir que as boas práticas permaneçam na instituição ainda que ocorra troca de servidores, além de dar transparência aos processos

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4 - Sugestões para o aprimoramento na aplicação de sanções com base na Lei Anticorrupção (Continuação)

Sugestão	Impacto esperado
Transferência das atribuições de apuração de improbidade administrativa do PROCED/PGM para a CORR/CGM	Solucionar o conflito existente entre as atribuições dos dois órgãos
Estabelecimento de mandato para o Corregedor	Diminuir a exposição do cargo a pressões externas e internas
Garantir a autonomia da CGM	Mitigar influências externas que desviem a função do combate à corrupção

Fonte: Elaboração própria.

Apesar do pequeno valor relativo a multas efetivamente pagas, o relatório anual da CGM (CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, 2019b) aponta que foi gerada uma economia real para a Prefeitura de São Paulo de R\$ 118 milhões no ano de 2018 em redução de valores contratados ou compensação de valores pagos que tinham de ser ressarcidos durante a própria execução do contrato. Esse resultado deixa clara a importância do controle interno na Administração Pública.

Contudo, a “cultura da corrupção” é recorrentemente mencionada pelos servidores entrevistados, que ressaltam ainda que a corrupção é extremamente difícil de comprovar, salvo quando há delação. Os entrevistados reforçaram que o foco do combate à corrupção não deve se ater somente à dimensão punitiva, como as sanções aplicadas, objeto de análise deste estudo. É preciso olhar para o valor da transparência de dados da Administração Pública para a prevenção da corrupção, uma vez que o controle social verifica a adequação do uso e destinação dos recursos públicos (UNGARO, 2014), assim como para a simplificação e a desburocratização - elementos que podem evitar a corrupção -, além da sistematização de dados e indicadores sobre políticas públicas.

É necessário endereçar também a falta de conhecimento das empresas, em especial aquelas de pequeno porte, das regras para estabelecer relações com órgãos públicos como uma das raízes do problema de corrupção. Ou seja, a falta de informação e conhecimento a respeito de princípios básicos que regem a relação de qualquer ente público e privado aumentariam o risco de empresas cometerem atos ilícitos, sem disporem de total conhecimento da ilicitude e gravidade dos mesmos.

Nesse cenário, é preciso criar políticas preventivas para além das políticas punitivas. O carácter educacional para gestores públicos e para empresas como forma de prevenção precisa ser reforçado. Assim, fica notória a necessidade da desconstrução histórica da corrupção no país e da consolidação de práticas republicanas na interação público-privada.

Para concluir, a aplicação de multas às empresas que cometem atos de corrupção não inibe as ilicitudes por si só, reforçando assim a necessidade de outras ações punitivas e educativas em conjunto, como já descritas neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., IVO. Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, v. 71(1), p. 75-98, São Paulo, jan.-jun., 2011.
Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/viewFile/24041/22794>>. Acessado em 15 de outubro de 2019.
- AMORAS, Paulo *et al.* (orgs.) *Panorama do controle interno no Brasil*. Brasília, CONACI, 2017.
- ANDVIG, Jens Chr. *et al.* *Research on corruption: a policy oriented survey*. NORAD, 2000. Disponível em: <http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf>
Acessado em: 7 de julho de 2019.
- ARANTES, Rogério Bastos. O ministério público e a corrupção política em São Paulo. In SADEK, Maria Tereza., (org). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rrwrz/pdf/sanches-9788579820175-00.pdf>>. Acessado em: 28 de julho de 2019.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6826-A, de 2010 (Do Poder Executivo). *Mensagem nº 52/2010*. Brasília, DF, 13 de junho de 2012. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=92CD79A9C2576B5077AF2EA847461900.proposicoesWebExterno2?codteor=1084183&filename=Avulso+-PL+6826/2010>. Acessado em 14 de outubro de 2019.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Gestão: CGU tem nova estrutura administrativa*. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/01/cgu-tem-nova-estrutura-administrativa>>. Acessado em 14/10/2019
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1967. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em 14 de outubro de 2019.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. Secretaria de Gestão/MP. *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores*. Dezembro, 2009. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-referencial-para-medicao-de-desempenho-e-manual-para-construcao-de-indicadores>>. Acessado em 15 de outubro de 2019.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, 03/06/1992, seção 1, p. 6993.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 22/06/1993, seção 1, p. 8269.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 29/05/2003, seção 1, p. 2.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, 01/12/2011, seção 1, p. 1

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 02/08/2013, seção 1, p. 1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos. *Revista de Filosofia Política*, Porto Alegre, Nova Série, vol.1, p. 99/144, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, estado-nação e formas de intermediação social*. Working Paper 409, São Paulo: FGV-EESP, 2016.

CALIXTO, Giniglei Eudes; VELASQUEZ, Maria Dolores Pohmann. Sistema de controle interno na Administração Pública Federal. *Revista Eletrônica de Contabilidade*. Edição especial: 1º Simpósio de Iniciação Científica dos Cursos de Ciências Contábeis de Santa Maria, p. 63-81, jul., 2005.

CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. Corrupção e ineficiência no Brasil: Uma análise de equilíbrio geral. *Estud. Econ. [online]*. vol.46, n.2., abr.-jun., 2016.

CARVALHO, André Castro; ALVIM, Tiago Crispa; BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho; e VENTURINI, Otavio (coordenadores). *Manual de Compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CARVALHOSA, Modesto. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas*, vol. 4, tomo II, São Paulo: Saraiva, 2003.

CHARLEAUX, João Paulo. O que foram, afinal, as Jornadas de Junho de 2013. E no que elas deram. *Nexo Jornal*. 17.06.2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram>>. Acessado em 30 de setembro de 2019.

CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André Castro. O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. *Revista Direito Público*, v.8, n. 37, Seção Especial - Teorias e Estudos Científicos, p. 201-220, jan.-fev., 2011.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. *Organograma e Estrutura Administrativa*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/acesso_a_informacao/index.php?p=149594>. Acessado em 15 de outubro de 2019a.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. Relatório de Atividades 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Relatorio_de_Atividades_FINAL_13_03.pdf>. Acessado em 15 de outubro de 2019b.

CRESSEY, D. R. *Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement*. Glencoe, IL: The free press, 1953.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo *et al.* Controle interno em municípios brasileiros: uma análise das controladorias-gerais dos municípios brasileiros diante do modelo da Controladoria-Geral da União. *Revista de Gestión Pública*, v. III, n. 2, p. 297-328, 2014. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/teixeira_-_controle_interno_em_municipios_brasileiros_uma_analise_das_controladorias_gerais_dos_municipios.pdf>. Acessado em 29 de julho de 2019.

FERNANDES, Marcos Gonçalves da Silva. *A economia política da corrupção: o escândalo do orçamento*. São Paulo: Núcleo de Pesquisa e Publicações (NPP), FGV-SP, 1995.

FERNANDES, Marcos Gonçalves da Silva; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andréa Câmara. How does Corruption hurt growth? Evidence about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. 2001. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/25-encontro-anual-da-anpocs/st-4/st22-2/4693-silva-garcia-bandeira-how-does/file>>. Acessado em 15 de outubro de 2019.

GRECO FILHO, Vicente. O Combate à Corrupção e a Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas (Lei n. 12846, de 1 de agosto de 2013). *Revista Jurídica ESMP-SP*, v.9, p. 15-30, 2016.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HOBBSAWN, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAIN, A. K. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, Oxford, v. 15, n. 1, 2001.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*.v. 3, n. 4, p. 305-360, oct., 1976.

KEY, Valdimer Orlando. *The techniques of political graft in the united states*. Chicago: University of Chicago, 1936.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* . Do Controle Interno ao Controle Social: a Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, jan.-jun., 2012.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: MODESTO, Paulo (coord.). *Nova organização administrativa brasileira*.. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MATIAS PEREIRA, José. Government restructure and control of corruption in Brazil. *REGE Revista De Gestão*, v. 12, n.2, p. 1-17, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da Lei Anticorrupção. Reflexões e interpretações prospectivas. *Revista Fórum Administrativo (RFA)*, ano 14, n. 156, fev., 2014.

NIMER, Beatriz Lameira Carrico. Apontamentos sobre a lei anticorrupção no Brasil: estudo à luz da cidadania participativa. In: CAMMAROSANO, Márcio (org.). *Controle da Administração Pública: temas atuais*: Editora Verbatim, 2015.

OCDE. Diretoria de Assuntos Financeiros e de Negócios. *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*. 7 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf> Acessado em 29 de julho de 2019.

PALVARINI, Bruno. Guia Referencial de Mensuração do Desempenho na Administração Pública. In: *Congresso Consad de Gestão Pública*, III, 15, 16, 17 de março de 2010, Brasília.

Disponível em:

<http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_I

II_congresso_consad/painel_12/guia_referencial_de_mensuracao_do_desempenho_na_administracao_publica.pdf>. Acessado em 15 de outubro de 2019.

SANTOS, Romualdo Anselmo. *Institutionalising Anti-Corruption in Brazil: The path of the Controladoria Geral da União (CGU)*. April 2013. 325 p. Doctorate thesis (Doctor of Philosophy) - Department of Politics, University of Sheffield. Sheffield, 2013.. Sheffield, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29779>> Acessado em 12 de julho de 2019.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 53.685, de 1º de janeiro de 2013. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 02/01/2013a, p. 1

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 55.107, de 13 de maio de 2014. Regulamenta, no âmbito do poder executivo, 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. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 14/05/2014, p. 1.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.921, de 10 de outubro de 2017. Dispõe sobre a reorganização da Controladoria Geral do Município, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como transfere cargos entre órgãos. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 11/10/2017, p. 4.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica, cria a subprefeitura de Sapopemba e institui a gratificação pela prestação de serviços de controladoria. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 28/05/2013b, p.1.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COMUNICAÇÃO DO PT-SP. *Um Tempo Novo para São Paulo: Plano de Governo Haddad Prefeito 2012*. Agosto de 2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf>. Acessado em 14 de outubro de 2019.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. O Papel do Controle Interno na Administração Pública. *ConTexto*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, 1º semestre, 2002. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/ConTexto/article/view/11555/6784>>. Acessado em 12 de julho de 2019.

SPINELLI, Mário Vinicius Claussen. *Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática*. 30/11/2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2016.

SORÉ, Raphael Rodrigues. Lei 12.846/13, FCPA e Bribery Act: a vez do corruptor. Uma análise jurídica exploratória da nova lei anticorrupção e suas inspirações internacionais. In: MACHADO, Eloísa. *Controle da Administração Pública*. São

Paulo: FGV Direito SP, 2014. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13313/Controle%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20-%209%20-%20DIGITAL.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acessado em 17 de outubro de 2019.

SUBIRATS, Joan *et al.* *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta, 2º edición. 2012.

TAUIL & CHEQUER; MAYER BROWN. *Análise da Lei Anticorrupção nos estados e capitais*. 2019. Disponível em: <<https://www.tauilchequer.com.br/-/media/files/perspectives-events/publications/2019/06/tcmb-brochure--compliancev3.pdf>>. Acessado em 15 de outubro de 2019.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *FAQs on Corruption*. Disponível em <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/>. Acessado em 7 de julho de 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2018*. Disponível em: < <http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acessado em 28 de abril 2018.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: across-national study. *Journal of Public Economics*, v. 76, n. 3, jun., 2000. Disponível em:
<<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/causes.pdf>>. Acessado em 7 de julho de 2019.

UNGARO, Gustavo Gonçalves. Controle interno e controle social da Administração Pública. In: MACHADO, Eloísa (coord.). *Controle da Administração Pública*. São Paulo: FGV Direito SP, 2014. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13313/Controle%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20-%209%20-%20DIGITAL.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acessado em 16 de outubro de 2019.

UNGARO, Gustavo Gonçalves; SORÉ, Raphael Rodrigues (orgs.). *Panorama do Controle Interno no Brasil*. Organizadores: Brasília: Conaci, 2014.

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Foreign Corrupt Practices Act*. Disponível em: < <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>>. Acessado em 14 de outubro de 2019.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. 5ª ed.. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

WORLD BANK. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. THE WORLD BANK, September, 1997. Disponível em:
<<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>>. Acessado em 7 de julho de 2019.

TERRA. *Saiba como andam 4 temas reivindicados nos protestos de 2013*. 14.03.2015. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/saiba->

como-andam-4-temas-reivindicados-nos-protestos-de-2013,c916c52550f0c410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>. Acessado em 30 de setembro de 2019.

APÊNDICE A - Termo de Referência para realização de estudo

I – Descrição

O presente termo de referência tem por objetivo definir os contornos iniciais para estudo a ser realizado como trabalho final para o curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O MPGPP tem como propósito a apresentação de um trabalho que analise condições reais de da gestão e das políticas públicas, evidenciando os principais aspectos e apresentando recomendações relevantes. A pesquisa a ser desenvolvida em conformidade com este termo de referência também terá esse condão.

Nesse contexto, pretende-se desenvolver um trabalho que verifique as condições de atuação da Corregedoria Geral do Município (CORR), órgão vinculado à Controladoria Geral do Município (CGM), com base na lei anticorrupção, analisando de que forma se dão as investigações, de que maneira é definido o foco, se essas investigações são efetivas e, considerando que após a definição da penalidade, outros órgãos são envolvidos para cobrança e execução das penalidades, quão efetiva é a aplicação das sanções. Pretende-se apresentar recomendações para aprimoramento dos processos, inclusive no que diz respeito à coordenação entre a Controladoria Geral do Município e os demais órgãos participantes do processo

II – Objeto de estudo desta pesquisa

O processo de aplicação das sanções com base na lei anticorrupção (Lei n. 12.846/13), buscando identificar os principais atores do processo, a dinâmica entre eles e a efetividade das sanções especialmente no que concerne às empresas que contratam com o Município de São Paulo.

III – Contextualização do campo de estudo

O tema central do trabalho a ser efetuado é o combate à corrupção e o papel que o controle interno tem nessa luta. Com o advento da lei anticorrupção (Lei n.

12.846/2013), sancionada em 2014, as empresas passaram a ter uma responsabilidade objetiva pelos atos praticados em prejuízo da Administração Pública, o que transformou o ambiente de trabalho das empresas que contratam com poder público. Do lado deste foi necessário também se reorganizar e tornar seus processos de controle interno mais robustos para o enfrentamento da situação.

Na cidade de São Paulo, o órgão responsável pelo sistema de controle interno da administração é a Controladoria Geral do Município, criada em 2013, por meio da lei n. 15.764/2013, e que possui, dentre suas competências, a atuação para prevenção e combate à corrupção (art. 119).

Na esfera municipal, as primeiras sanções baseadas na lei anticorrupção ocorreram em 2016. Até este momento já foram instaurados 32 processos administrativos, sendo que 15 deles já foram concluídos⁴⁴, com 8 (oito) decisões proferidas em processos de responsabilização objetiva de pessoa jurídica, sendo 7 (sete) condenações, totalizando um valor de R\$ 2,6 milhões de reais, em multas.⁴⁵ O trabalho pretende analisar de que forma foram conduzidos os procedimentos para a responsabilização das empresas, quais são os principais focos de investigação e se os procedimentos são reativos ou proativos. Além disso, embora a aplicação da multa por si só seja um avanço no combate a práticas lesivas à Administração, ela não basta. Faz-se necessário compreender os passos posteriores à sanção. Quais são os órgãos envolvidos no processo para efetivação da multa? Há sinergia entre eles? As multas têm sido efetivamente executadas? Há possibilidades de melhorias nesses processos?

IV – Desenvolvimento da pesquisa

Esta pesquisa se volta, portanto, a responder à seguinte questão: qual o procedimento estabelecido pela CGM para as investigações ocorridas no âmbito da

⁴⁴SÃO PAULO (Prefeitura). *Corregedoria Geral do Município*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/a_cgm/index.php?p=153812>. Acessado em 22 de janeiro de 2019.

⁴⁵SÃO PAULO (Prefeitura). *Decisões Proferidas em Processos de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica*. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=252450>. Acessado em 22 de janeiro de 2019.

administração pública no tocante às ilicitudes ocorridas por meio de infração da lei anticorrupção pelas empresas que contratam com o Município de São Paulo?

Para a realização do estudo serão desenvolvidas as seguintes atividades:

- Revisão da literatura sobre corrupção e sistemas de controle interno;
- Revisão dos procedimentos atuais executados pela Controladoria Geral do Município de São Paulo quanto à responsabilização das pessoas jurídicas em virtude de atos irregulares, com base na lei anticorrupção mediante o levantamento de documentos e dados pertinentes;
- Revisão, para fins de comparação, dos procedimentos seguidos no âmbito federal pela Controladoria Geral da União, e no âmbito estadual pela Corregedoria Geral do Estado de São Paulo, no tocante ao mesmo tipo de situação
- Entrevistas com servidores da Controladoria Geral do Município de São Paulo e membros da Procuradoria Geral do Município.

Será crucial para o desenvolvimento do presente trabalho a colaboração da CGM, inclusive no que concerne ao contato com os outros órgãos envolvidos no processo, como a Procuradoria Geral do Município.

V - Disposições Finais

Neste sentido, solicitamos a concordância da Controladoria Geral do Município no sentido de colaborar com o presente trabalho, indicando eventuais adequações na temática sugerida, bem como no desenvolvimento do trabalho.

São Paulo, ____ de _____ de 2019.

Andrea Maria Mustafa Moysés

Pesquisadora responsável

Mel Bornstein

Pesquisadora responsável

Tâmara Karoline Barros de Andrade

Pesquisadora responsável

Claudio Couto

Coordenador

Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP)

Fundação Getúlio Vargas

De Acordo:

Gustavo Ungaro

Controlador Geral do Município

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas

1. Qual a sua percepção da efetividade da atuação da Corregedoria? E como aumentar a efetividade do trabalho?
2. Baseada na sua experiência, quais os incentivos para as empresas praticarem atos de corrupção? Como esses incentivos podem ser eliminados?
3. Você percebe algum tipo de atuação por parte das empresas investigadas para alterar o trabalho realizado pela Corregedoria?
4. Quais são os entraves para a aplicação da Lei Anticorrupção e do Decreto Municipal nº 55.107/2014 no trabalho da Corregedoria?
5. As duas sanções descritas na Lei Anticorrupção (multa e publicação da decisão condenatória) são de fato aplicadas? Em quais circunstâncias?
6. A aplicação de multas como instrumento punitivo para empresas que praticam atos de corrupção de acordo com a Lei Anticorrupção é suficiente? Existe outro instrumento que a Corregedoria deveria ter acesso?
7. Qual a sua percepção sobre a continuidade dos processos da Corregedoria depois de enviados para a Procuradoria?
8. Na sua percepção, a eventual inclusão das empresas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) diminui a propensão do governo municipal de recontratá-las?
9. Existe atualmente correlação entre punição e mudança de práticas nas empresas?