XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA RIGO SANTIN

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C928

Criminologias e política criminal II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Josiane Petry Faria; Thiago Allisson Cardoso De Jesus.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-659-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. Política criminal. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Direito Administrativo se encontra num constante processo de transformação. Não que este cenário seja novo, mas a velocidade das transformações, sim. Ao lado de consideráveis inovações legislativas, seja na ordem constitucional, seja na ordem infraconstitucional, se encontram diversas decisões dos tribunais superiores, como é o caso das repercussões gerais do STF. Ao gestor e respectivas instâncias de controle - interno e externo - a tarefa é enorme e requer considerável esforço para encontrar a decisão juridicamente correta.

É nesse diapasão que a doutrina se faz relevante, ao repensar permanentemente os grandes temas que afligem a Administração Pública e, neste XXIX Congresso do CONPEDI, não foi diferente. Temas cruciais estiveram em pauta: combate à corrupção e os programas de responsabilização administrativas locais, medidas provisórias municiais, regulação setorial pelas Agências Reguladoras, controle judicial das política públicas, objetivos do desenvolvimento sustentável, alterações da Lei de Improbidade Administrativa, empresas estatais, controle da Administração Pública e controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas e alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Trabalhos científicos teoricamente muito bem estruturados e exposições robustas marcaram o GT Direito Administrativo e Gestão Pública. É preciso dar máxima visibilidade às produções constantes nessa obra, pois também reproduzem o imenso esforço acadêmico dos diversos programas de pós~graduação em Direito de todo o Brasil. Que os trabalhos falem por si. Que a pesquisa alcance!

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo- UPF

Prof. Dra. Janaína Rigo Santin- UPF e UCS

O COMBATE À CORRUPÇÃO E O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO MUNICIPAL

FIGHTING CORRUPTION AND THE MUNICIPAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACCOUNTABILITY

Giovani da Silva Corralo [1]
Ari Rheinheimer Filho [2]

Resumo

Esta pesquisa jurídica perscruta os procedimentos de responsabilização administrativa, oriundos das Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção – e Decreto n. 11.129/22 nos municípios brasileiros. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Para tanto, compreende-se a corrupção enquanto fenômeno social que requer uma forte atuação institucional para o seu combate, também em nível transnacional, o que acarretou a Lei Anticorrupção e nos procedimentos de responsabilização administrativa. Esse novo marco legal significou uma mudança normativa e institucional significa no combate aos desvios de todo o gênero para fins pessoais ou particulares na administração pública brasileira. Na sequência, entende-se a posição do município na Federação brasileira e seu pool de autonomias: auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira. Com fulcro no Decreto n. 55.107/14, do Município de São Paulo, defende-se a importância de os municípios definirem no seu ordenamento jurídico os procedimentos de responsabilização municipal, seguindo-se, estritamente, os limites da legislação federal, a fim de melhor instrumentalizar as municipalidades no combate à corrupção.

Palavras-chave: Autonomia municipal, Corrupção, Lei anticorrupção, Municípios, Procedimento de responsabilização administrativa

Abstract/Resumen/Résumé

This legal research scrutinizes the administrative accountability procedures, deriving from Law 12,846/13 – Anti-Corruption Law – and Decree 11,129/22 in Brazilian municipalities. The deductive method and bibliographic and documentary research are used. Therefore, corruption is understood as a social phenomenon that requires strong institutional action to combat it, also at a transnational level, which resulted in the brazilian Anti-Corruption Law and administrative accountability procedures. This new legal framework meant a significant regulatory and institutional change in the fight against all kinds of deviations for personal or private purposes in the Brazilian public administration. Next, we understand the position of the municipality in the Brazilian Federation and its pool of autonomies: self-organizing,

---

[1] Especialista em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. Professor da graduação e do mestrado em Direito da UPF. Professor dos mestrados da Universidade Agostinho Neto.

[2] Mestrando em Direito pela Universidade de Passo Fundo.

political, administrative, legislative and financial. Based on Decree 55.107/14, of the Municipality of São Paulo, concludes the importance of municipalities defining municipal accountability procedures in their legal system, strictly following the limits of federal legislation, in order to better implement municipalities in the fight against corruption.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative accountability procedures, Anti-corruption law, Corruption, Municipal autonomy, Municipalities

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por foco a compreensão dos efeitos da Lei n. 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, nos municípios brasileiros, mais especificamente diante do procedimento administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas.

A corrupção, há muito tempo, é um fenômeno presente nas relações sociais, mais concretamente na realidade brasileira, o que é comprovado através de diversos indicadores internacionais. A corrupção, compreendida enquanto desvios de todo o gênero para a obtenção de ganhos pessoais ou privados, é um mal a ser combatido não somente nas dimensões de cada Estado, mas também pela ação conjugada dos diversos países.

A fim de perscrutar a aplicação da Lei Anticorrupção nos municípios brasileiros, mais especificamente os procedimentos administrativos de responsabilização das pessoas jurídicas, é que se utiliza do método dedutivo e pesquisa bibliográfica e documental. Para tanto, no primeiro capítulo a corrupção é compreendida enquanto fenômeno social a ser veementemente combatido pelos Estado de Direito, em nível internacional, do qual a Lei Anticorrupção brasileira pode ser compreendida como o fruto do comprometimento brasileiro. Na sequência, perpassa-se a posição do município na Federação brasileira, bem como a aplicação da Lei n. 12.846/13 às municipalidades, especialmente os procedimentos administrativos de responsabilização, utilizando-se o caso paradigmático do Município de São Paulo.

A corrupção requer, para a sua disseminação, não somente o desvio ético para a obtenção de ganhos ilícitos e pessoais. É preciso que as instituições não funcionem bem. Por essa razão é crucial compreender os instrumentos jurídicos existentes para o combate à corrupção no Brasil, como também a atuação institucional, em todos os níveis, para o combate dessa "chaga" que atravessa os séculos. É o que se requer.

2 A CORRUPÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO E A LEI N. 12.846/13

Nos últimos 500 anos, o mundo sai do obscurantismo e do poder atrelado entre a persona do rei e do clero e passa a desenvolver a ficção na figura do Estado moderno. Isso começou por volta dos séculos XVII, através de mudanças nos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, propiciados com o advento do iluminismo e do racionalismo, em detrimento do pensamento religioso.

Nesta época, vários pensadores trataram do comportamento corruptivo dos homens. Os contratualistas divergiam sobre esta questão: a corrupção é uma condição humana, inata, de acordo com o que dizia Thomas Hobbes de Malmesbury (2013, p. 26), ou, como dizia Jean-Jacques Rousseau (2011, p. 13), o homem nasce bom e a sociedade o corrompe? Estas duas perspectivas, antes de serem excludentes, podem ser complementares, a seguir o entendimento que o homem nasce uma "folha em branco", nem bom, nem mau, mas vai moldando-se através das suas experiências e interrelações com seus semelhantes e com as coisas do mundo, como dizia John Locke (2014, p. 66).

De certo tem-se que a corrupção existe e se alastra dentro das esferas de poder durante todos os períodos históricos. É causa de movimentos que mudaram a história, como a Revolução Francesa e a conhecida corrupção dos governos dos Reis Bourbons, pois além de despótica a administração era "uma bagunça" administrativa: "conflitos de jurisdição entre repartições rivais amiúde atrasavam, durante meses a fio, a solução de problemas de vital importância. Por quase toda parte as qualidades dominantes do sistema era a ineficiência, o desperdício e o suborno" (BURNS, 1953, p. 14).

A complexa história humana sempre possuiu consideráveis níveis de beligerância: de Napoleão a Hitler e o ótimo inverno russo, se tem mais de 200 anos bem atribulados, onde a preocupação era a busca do poder pela força e a formação de impérios. Com a guerra fria, a preocupação era com o armagedon e com a implosão da URSS, o foco passou a ser a preocupação com o planeta. Os processos corruptivos faziam e fazem parte deste cenário. Talvez em ciclos, a história se repete atualmente.

Em relação ao Brasil, percebe-se que a corrupção acompanha a própria história. No Brasil-Colônia a corrupção está associada à deficiente legislação, morosidade pública, justaposições de funções administrativas, remunerações equivocadas e contradições do próprio sistema, como a falta de separação entre público e privado: "o ilícito consentido, porém, só pode ser tomado por corrupção se transferirmos para o passado juízos éticos e morais de hoje – o que a boa ciência histórica não recomenda" (PILAGALLO, 2013, p. 30).

A primeira República tem a corrupção condicionada com a falta de poder central, onde os detentores dos poderes locais exerciam o verdadeiro mando e desmando e o voto era censitário, pois somente quem possuía certa renda poderia ser eleitor ou candidato. Analfabetos, a maioria da população, não votava. Este período é marcado pelo voto de cabresto e pela sua compra (BIASON, 2019, p. 77). O coronelismo era a marca da política na época, a associar o poder econômico e político local (LEAL, 2012, p. 6-20).

No período de 1930 até 1964, tinha-se a concepção da corrupção individual, bastando retirar o agente governamental da sua tarefa que voltaria o quadro de integridade política. Já os militares (de 1964 a 1985), muito embora propalavam uma honestidade no trato da coisa pública, também efetivaram uma gestão de vícios; e, por fim, a redemocratização, quando se percebe a mudança do atrelamento da corrupção, agora, incrustada na relação entre o público e o privado, evidenciando-se o mau funcionamento das instituições políticas (BIASON, 2019, p. 80-81).

Apesar dos avanços, a chaga da corrupção ainda é extremamente forte: acusações mútuas, entre governantes e oposição de casos de corrupção são diários e rotineiros, e nem nos tempos atuais, onde o tempo, como disse Ost (2005, p. 28) é fugaz e as pessoas estão "dedicadas unicamente ao frenesi do instante, condenadas a viver no ritmo sôfrego da atualidade", exigindo respostas quase que imediatistas – inclusive do direito –, os canais de comunicação não conseguem dar conta de tantas denúncias. Entretanto, alguns casos são emblemáticos: caso Jorgina de Freitas, Anões do Orçamento, Máfia das Sanguessugas, corrupção na SUDAM, Esquema PC Farias, Banco Marka e FonteCindam, Escândalos dos Precatórios, Construção do Fórum Trabalhista em São Paulo, Mensalão e Lava Jato. Somente alguns que extrapolam o valor de 140 bilhões de reais (QUEIROZ, 2016, p. 12; BIASON, 2019, p. 79-80).

A corrupção é um desiderato, uma ação deliberada do ser humano, entre o corruptor (espontânea, ou seja, oferecida) e o corrompido (induzida). Mas quais são as causar da corrupção? No entendimento de Héctor Mairal (2018, p. 9), são diversos – culturais, econômicos e políticos – e uma distinção importante está entre atos de corrupção e estado de corrupção: no primeiro os fenômenos são esporádicos e no segundo ocorre quando, para se trabalhar ou operar certos setores públicos ou privados, são "necessários", corriqueiros.

Segue Mairal (2018, p. 23) dizendo que internacionalmente há uma distinção entre grande e pequena corrupção. As grandes seriam advindas dos contratos de Estado, da apropriação de fundos financeiros públicos e das privatizações, enquanto que a pequena é aquela que envolve pequenos subornos solicitados ou oferecidos ao servidor público para fazer ou deixar de fazer o que lhe é devido.

O autor argentino, numa comparação com o Brasil, tece uma crítica ácida à legislação anticorrupção nos dois países, ao afirmar que:

> As hipóteses de imperfeições da legislação e distorções apontadas para a Argentina estão presentes no Brasil. Nisso, mais uma vez, os dois países confirmam-se como irmãos. Cremos, de forma geral e empírica, que as mesmas situações são encontráveis em muitos outros países, não só da América Latina. Anotamos que, no Brasil: em muitíssimos casos baixam-se portarias, resoluções e quejandos, a deitar obrigações e

> sanções próprias de leis formais, em muitas vezes, objetivando "criar dificuldades para vender facilidades" (MAIRAL, 2018, p. 28).

E, infelizmente a comparação é real, verdadeira e vexatória. Analisando-se os dados do índice de percepção da corrupção do ano de 2021, divulgado pela organização Transparência Internacional[1], enquanto Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia dividem o primeiro lugar; o Uruguai na 18ª posição dividindo com a Austrália, Bélgica e Japão; o Chile e os Estados Unidos na 27ª posição; o Brasil e a Argentina dividem a 96ª com a Indonésia, Lesoto, Sérvia e Turquia.

A posição 96 entre 180 países pode ter muito a ver com as legislações, especialmente quando provoca insegurança jurídica, uma vez que o direito, paradoxalmente, ao invés de combatê-la acaba gerando-a, pelo desconhecimento normativo dos agentes públicos e da sociedade, falta de clareza ou ambiguidade das normas, legislações infraconstitucionais com validade duvidosa, restrição de acesso à justiça, violência do Estado contra os cidadãos, desprezo da norma pelo próprio Estado, tudo isso a gerar o desamparo do cidadão e do servidor (MAIRAL, 2018, p. 58-62).

Sob o aspecto econômico a corrupção se torna justificativa para o não cumprimento de normas de conduta. Muitos que praticam sonegação fiscal, comércio ilegal e informalidade, por exemplo, justificam suas ilegalidades por não valer a pena pagar impostos que acabam indo para alimentar as engrenagens da corrupção. Romper esses ciclos de funcionamento da corrupção e seu impacto institucional é essencial, pois fica claro que tal cenário "subtrai recursos das políticas públicas, prejudica a sociedade, causa perda de competitividade das empresas, fortalece a cultura da leniência e incentiva a conivência com situações de transgressão" (PILAGALLO, 2013, p. 20).

A relação público-privada é extremamente importante para ambos os setores: seja para dinamizar os processos geralmente mais burocráticos da administração pública, seja para oportunizar negócios ao setor privado. Assim, o desenvolvimento da moderna governança corporativa no setor privado deve ser adaptado para a atividade pública, cujos elementos se coadunam perfeitamente aos princípios da administração publicista: liderança, integridade e compromisso. Os outros três elementos – responsabilidade, integridade e transparência – são o produto das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos (MARQUES, 2007, p. 18).

[1] O Índice de Percepção da Corrupção é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional desde 1995, ele avalia 180 países e territórios e os atribui notas em uma escala entre 0 e 100. Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país. O índice é a referência mais utilizada no planeta por tomadores de decisão dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações. Em 2021, o IPC destaca a relação entre corrupção e abuso de direitos humanos. Como mostra o relatório deste ano, países percebidos como altamente corruptos têm maior probabilidade de reduzir seu espaço cívico e democrático e atacar direitos da população.

Neste compasso, Oscar Pilagallo (2013, p. 57-58) diz que necessariamente as ações de integridade nos negócios devem se concentrar nas áreas em que a corrupção se mostra mais provável. Exemplifica com os altos valores de contratos com o poder público – quanto mais dinheiro, maior é o risco de desvios – e a respectiva solução: tornar o processo de contratos cada vez mais transparentes, já que a claridade ofusca quem vive na "escuridão".

Muito embora o Brasil tenha subscrito a Convenção Interamericana contra a Corrupção, conforme Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002, não se faz notar sua efetividade no território brasileiro. O projeto de lei que culminou na criação da Lei Anticorrupção tramitou no Congresso Nacional por décadas, até ser aprovada em 2013. Héctor Mairal afirma que:

> Essa Lei surge em tempos em que a corrupção campeia como uma atividade absolutamente normal, amplamente banalizada. Dirigida fundamentalmente a atividades empresariais, pode-se esperar que seus efeitos, se efetivamente aplicada e exigida, possam espraiar-se pela sociedade alcançando o subconsciente coletivo, hoje permissivo. Espere-se que seus efeitos também alcance a área de licitação pública (MAIRAL, 2018, p. 115).

Esta norma pode ser o divisor de águas entre uma época sombria de um estado de corrupção endêmico para um estado probo, ético, moralmente comprometido com a sociedade e que não aceite – através de seus agentes, políticos ou administrativos – qualquer oferecimento de vantagens para burlar a relação, que deveria ser saudável, entre o público e a iniciativa privada. Ela não é a "bala de prata" que salvará o país do monstro da corrupção, mas uma forte "arma", para ser usada em seu controle.

Ainda mais quando a Transparência Internacional, analisando o nível de comprometimento do Brasil com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (UNCAC) aponta que o país – muito embora tenha conseguido fortalecer estruturar e mecanismos anticorrupção - vem enfrentando retrocessos, a partir de 2019.

A Lei Anticorrupção se encaixa, no dizer de Ost (2005, p. 234), nas normas secundárias que dão aos sistemas jurídicos dinâmicos a segurança do direito, regulando de forma substancial as transições estabelecidas na Constituição.

Suas origens estão no Direito Internacional, na concepção da globalização, transcendental às fronteiras, na necessidade de atender as convenções ratificadas pelo governo brasileiro de combate à corrupção e as práticas internacionais bem-sucedidas, mais especialmente a *Foreign Corrupt Practice Act (FCPA)* estadunidense, que criminalizou práticas de corrupção e de suborno a agentes públicos estrangeiros, práticas que desvirtuam a concorrência e violam as leis de mercado. Tal medida deixou as empresas americanas em

desvantagem nos processos licitatórios mundo a fora, fazendo com que exercessem forte pressão na comunidade internacional para a aprovação de legislações similares à FCPA, conseguindo, em 1997, na OCDE, a aprovação da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais (ARAÚJO, 2016, p. 35). Soma-se, neste esforço, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996.

A Lei Anticorrupção – Lei n. 12.846/13 – dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra administração pública e estrangeira. São dois níveis de responsabilização: o administrativo e o judicial.

A responsabilização objetiva civil foi uma mudança substancial, ou seja, não é necessário provar a participação da empresa no ato praticado, tendo ela a responsabilidade a partir do benefício que obteve com a atuação irregular. A investigação passa da apuração da culpa para saber quem se beneficiou do ato. Interessante anotar que, até o advento da Lei, as empresas flagradas geralmente atribuíam a responsabilidade a um funcionário (PILAGALLO, 2013, p. 96-98).

Isso quer dizer que as empresas são, em sentido estrito, responsáveis por atos de corrupção praticados em seu nome, por funcionários ou por terceiros. Assim ocorre porque a lei buscou enquadrar as empresas que praticam atos de corrupção na teoria civilista da responsabilidade baseada no risco, conforme dispõe o artigo 927 do Código Civil Brasileiro. Tal tese nasceu da convicção, segundo a qual, ao exercer atividade de risco, caso ocorra algum dano dela decorrente, assume os prejuízos causados, independentemente do subjetivismo do agente (culpa) (ARAÚJO, 2016, p. 41).

Exemplo valioso que Marcelo de Araújo (2016, p. 48) traz à luz para medir a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica quanto aos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício contra a Administração Pública (art. 2º da Lei). O ato deve ser ação intencional do agente de atuar em nome de determinada pessoa jurídica, para beneficiá-la. Se o empregado da empresa "X", valendo-se de sua posição dentro da empresa e trabalho que desempenha – independentemente do conhecimento do empregador – estiver trabalhando para beneficiar a empresa "Y", em nome da qual violou a Lei Anticorrupção, ele responderá individualmente por suas violações. No entanto, a empresa "Y" vai arcar com as consequências das atitudes dele "justamente porque sua responsabilidade é objetiva, pouco importando o ambiente espacial onde o ato ilícito foi cometido e sem a necessidade de averiguação de culpa da empresa cujos interesses estavam sendo defendidos".

A administração pública nacional ou estrangeira sempre será o agente passivo do ato ilícito. Já os agentes das pessoas jurídicas – representantes, dirigentes, prepostos, empregados

e até terceiros – estão inseridos no polo ativo (artigo 3º). Já a empresa privada (objetivamente responsável) são as sociedades empresariais, as sociedades simples, personificadas ou não, e ainda, as fundações, associações de entidades ou pessoas ou sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. A lei também regulamenta a responsabilidade advindas de transformações, incorporações, fusões ou cisões societárias (artigo 4º).

Também define, em seu artigo 5º, quais são os atos lesivos à Administração Pública: os que atentem contra o patrimônio público nacional, contra princípios da Administração Pública (artigo 37 da Constituição Federal) ou contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (Convenções da ONU e da OCDE, por exemplo).

De acordo com Araújo (2016, p. 56-63) tem-se três grupos de atos ilícitos enumerados pela Lei e que são *numerus clausus.* O primeiro grupo são atos de caráter geral, conforme os incisos I, II e III do artigo – corrupção em sentido estrito – que se amolda ao artigo 333 do Código Penal Brasileiro. O segundo grupo são os atos relativos a licitações e contratos administrativos – corrupção em caráter mais genérico – que se encontram enumerados no inciso IV do artigo 5º e que tem correlação com as leis de licitações (Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 14.133/2021). E o terceiro grupo são os atos praticados durante investigações de órgãos públicos, como, por exemplo, impedir acesso de fiscal do Ministério do Trabalho às suas dependências.

Para aplicação e alcance da norma, bem como de legislações punitivas adjacentes, como o Código Penal ou a Lei da Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), importa definir quem é agente público. Para Araújo (2016, p. 57), são os detentores de cargo, emprego ou função na Administração Pública, direta ou indireta, nas três esferas da Federação.

A Lei normatizou o processo administrativo de responsabilização – PAR –, considerando seus aspectos punitivos e os princípios constitucionais, mais especificamente a ampla defesa e o contraditório, pois trata-se de procedimento a ser disciplinado em todos os níveis da Federação brasileira.

A Lei estabelece que cabe à autoridade máxima de cada órgão ou entidades dos poderes constituídos – Executivo, Legislativo e Judiciário – a instaurar o PAR de ofício ou mediante provocação (podendo a autoridade delegar esses poderes de investigação); deverá ser nomeada uma comissão formada, por no mínimo, dois servidores públicos estáveis; prazo de 180 dias para a conclusão do processo – justificadamente poderá ser prorrogado; prazo de 30 dias para a empresa apresentar defesa; concluído o processo, a comissão encaminhará relatório à autoridade instauradora para julgamento e encaminhamento ao Ministério Público; realizado

o julgamento administrativo, com aplicação de sanções pecuniárias, a empresa será intimada a pagar, não o fazendo, será inscrito em dívida ativa da Fazenda Pública, para a devida Execução Fiscal (ARAÚJO, 2016, p. 65).

Uma questão controversa é a possiblidade de desconsideração da personalidade jurídica da empresa para atingir patrimonialmente a pessoa física de administradores ou sócios-administradores, na busca da Administração Pública exercer sua sanção ao real infrator, antes da análise judicial. Isso pode gerar um desvirtuamento da Lei, por exemplo, as sanções estabelecidas no artigo 6º da Lei não podem alcançá-los, sendo destinas exclusivamente à pessoa jurídica. Desta forma, melhor deixar tal situação para o Ministério Público que, conforme inciso III, do artigo 19, possa, judicialmente, buscar a responsabilidade da pessoa física envolvida, podendo alargar aplicações de sanções constantes no Código Penal, na Lei de Licitações e na de Lavagem de Dinheiro, entre outras (ARAÚJO, 2016, p. 68).

Os fatos estabelecidos no artigo 7º da Lei Anticorrupção, quanto à aplicação das penas, podem levar a divergências que devem ser analisadas sobre os casos concretos. O importante são suas diretrizes, destacando-se a gravidade da infração, a vantagem auferida, o grau de lesão, seus efeitos econômicos, a cooperação da pessoa jurídica para a apuração e a existência de mecanismos e procedimentos de integridade na empresa (*compliance),* bem como a possibilidade de a empresa realizar acordo de leniência. Sobre a dosimetria na aplicação das penas ressalta-se a utilização de moderação e ter os princípios constitucionais que regem a Administração Pública como parâmetros, a salientar o Judiciário como instância de controle da atuação administrativa (ARAÚJO, 2016, p. 74)

Registra-se o cadastro público das empresas penalizadas pela Lei, tornando-se um balizador importante para a análise na contratação de empresas privadas pelo setor público, denominado Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), que se encontra no portal eletrônico da Controladoria-Geral da União.

Por fim, importa espraiar seu alcance em todas as unidades da Federação, tanto na administração pública direta, quanto na indireta, ainda mais quando se sabe do Relatório Paralelo da Sociedade Civil sobre a implementação do capítulo II (Medidas Preventivas e capítulo V (Recuperação de Ativos) da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção no Brasil, que aponta, no item 4.1.11, Artigo 12[2] – Setor privado: "até agosto de 2021, a CGU

[2] O artigo 12 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção exige que os Estados Partes tomem medidas para prevenir a corrupção envolvendo o setor privado. Nos últimos anos, o Brasil tem visto importantes desenvolvimentos nesta área, embora ainda haja muito a ser feito. *In.* Relatório Paralelo da Sociedade Civil sobre a implementação dos Capítulos II (Medidas Preventivas e V (Recuperação de Ativos) da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção no Brasil (2021, p. 63).

havia anunciado a formalização de 15 acordos, envolvendo um valor total de mais de R$ 15 bilhões (cerca de 2,7 bilhões de dólares)" (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021, p. 63).

3 O PODER MUNICIPAL, A LEI ANTICORRUPÇÃO E O PAR A NÍVEL MUNICIPAL

Antes de se adentrar na relação entre o poder municipal e a lei anticorrupção, é crucial discorrer sobre a Federação brasileira. Não se discute mais se o município integra ou não o pacto federativo, afinal de contas, após 34 anos de existência da Constituição Federal – que o incluiu de forma expressa em seu artigo 1º e 18 –, não há maior repercussão nessa questão jurídica, mas importa reafirmar que não há hierarquização entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Há, tão-somente, discriminações de competências. E esta discriminação "de competência também compreende critérios para a solução de conflitos, ainda que nem todos os critérios estejam previstos de modo expresso" (JUSTEN FILHO, 2014, p. 212).

É a repartição de competências, a seguir o critério da preponderância dos interesses (SILVA, 2014, p. 482), que define o campo de atuação de cada pessoa política, cuja coluna vertebral reside nos art. 21 a 30 da Constituição Federal. *Prima facie*, o que for do interesse preponderantemente nacional, compete à União; regional, aos Estados; local, aos municípios. O Distrito Federal comuna das competências estaduais e municipais, pela sua posição ímpar no pacto federativo. Ao lado das competências expressas à União – art. 21 e 22 – e aos municípios – art. 29 e 30 –, figuram as competências residuais aos Estados – art. 25. E, para conformar um federalismo de cooperação, há as competências comuns para todas as pessoas políticas – art. 23 – e competências concorrentes – art. 24 – para a União, Estados e Distrito Federal. Por óbvio, diversas atribuições de competências estão expressas no texto constitucional.

Com fulcro nessas competências que é possível decantar a autonomia das pessoas que integram o pacto federativo, no caso em tela, autonomia municipal. A autonomia auto-organizatória reside na elaboração autônoma da Lei Orgânica Municipal. A autonomia política repousa na escolha dos governantes locais pelos seus cidadãos. A autonomia legislativa compreende a elaboração de um complexo sistema normativo local, a utilizar as espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal. A autonomia administrativa empodera o governo local a dispor sobre a organização e funcionamento de todas as atividades administrativas locais. E, por fim, a autonomia financeira, cimentada na instituição, arrecadação e aplicação dos tributos próprios, bem como das transferências constitucionais, nos termos da legislação orçamentária (CORRALO, 2022, p. 197-239).

Revela-se a unicidade da jurisdição brasileira, pois há várias normas que vinculam todas as esferas federativas, como é o caso da Lei Anticorrupção, lei nacional que encontra o seu amparo legal o art. 22 da Constituição Federal. Neste caso a Lei Anticorrupção diz em seu artigo 19 que todas as pessoas políticas, através das suas advocacias públicas ou órgão equivalente de representação judicial e o Ministério Público estão legitimados a ajuizar ação para a aplicação das sanções previstas às pessoas jurídicas infratoras. Portanto, afirma expressamente a possibilidade da sua aplicação no município e mais, é possível o próprio Município legislar sobre esta questão dentro de suas peculiaridades, claro, desde que não afronte o determinado na legislação federal, até porque está elencado nas competências legislativas do município a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber – Art. 30, II da Constituição Federal.

Pensando assim, o Município de São Paulo, através do Decreto n. 55.107, de 13 de maio de 2014, regulamentou, no âmbito do Poder Executivo, a Lei Anticorrupção, disciplinando o processo administrativo de responsabilização (PAR) no mais populoso município do país, o que será mais bem compreendido.

Outro ponto extremamente positivo da lei foi o estímulo do crescimento dos programas de *compliance* nas empresas brasileiras, o que também foi disseminado pela Controladoria Geral da União através do programa Pró-Ética, que registra publicamente as empresas que adotaram voluntariamente um conjunto de "melhores práticas".

Mas nem tudo são flores. Algumas superações serão extremamente necessárias ao se pensar em práticas de gestão pública nos municípios brasileiros. A esmagadora maioria dos 5.570 brasileiros são de pequeno e médio porte – 50% dos municípios brasileiros possuem menos de 10.000 habitantes –, com enormes disparidades regionais. Assim, muitos municípios possuem dificuldades para regulamentar a Lei Anticorrupção, ou se regulamentam, possui dificuldades para colocá-la em prática, até mesmo porque municípios de pequeno porte sequer possuem a advocacia pública organizada em carreira, isso quando possuem procurador concursado. Segundo o Relatório da Transparência Internacional (2021, p. 64):

> Outro desafio significativo para a implementação bem-sucedida da Lei Anticorrupção é a falta de regulamentação e aplicação adequadas em nível estadual e municipal. A lei autoriza estados e municípios a sancionarem empresas por práticas corruptas. A maioria das entidades subnacionais, entretanto, tem dificuldades para implementar a lei de forma efetiva. Até 2019 - ou seja, seis anos após o advento da legislação - oito estados e 17 capitais estaduais não haviam emitido regulamentos detalhando como a lei deveria ser aplicada em suas respectivas jurisdições. Mesmo quando emitem regulamentações, as entidades subnacionais frequentemente não dispõem dos recursos apropriados para investigar empresas e para negociar de acordos.

Fazer a evolução da administração pública municipal é primordial. É hora de todos os municípios brasileiros terem um modelo gerencial de administração, mas, no mínimo superar o modelo burocrático e exorcizar os resquícios de patrimonialismo, ainda presente em determinadas realidades, na qual a estrutura municipal é usada apenas para distribuir empregos, bens e serviços, geralmente para os apadrinhados políticos, com os cidadãos a viverem tutelados por um novo coronelismo do alcaide local (LIMA, 2013, p. 80).

Dentre os modelos já existentes de administração pública e seus paradigmas constitucionais, apresenta-se tabela de autoria do professor Raimundo Márcio Ribeiro Lima (2013, p. 111):

Quadro 01 – Modelo de administração pública e seus paradigmas

Modelo de administração pública	**Gestão Pública**	**Atuação Funcional**	**Participação Administrativa**	**Paradigma Constitucional**
Patrimonial	Autocrática	Pessoal	Ausente	Estado legal
Burocrática	Tecnocrática	Impessoal	Insuficiente	Estado social
Gerencial	Teleocrática	Eficiente	Estimulada	Estado de Direito
Dialógica	Democrática	Consensual	Exigida	Estado Democrático de Direito

Fonte: Lima (2013, p. 111).

As taxonomias são complexas. A última reforma administrativa foi a gerencial, no final da década de 1990 do século passado, que avançou concretamente para superar o modelo burocrático e alcançar o máximo de eficiência. Não repercutiu tão intensamente em nível regional e local. O consensualismo, talvez insuficiente para moldar um novo modelo de administração – cunhado acima como dialógica –, é um caminho irreversível na administração pública brasileira, o que se depreende em avanços legislativos – Lei n. 13.655/2018 – e teóricos (MOREITA NETO, 2018, p. 262).

O modelo de administração pública adotado pela municipalidade é de fundamental importância para que se possa realmente efetivar os ditames da Lei Anticorrupção. A administração – nos dois poderes municipais – devem estar preparadas para executar, aplicar e fiscalizar seu *mandamus.* Sem este enlace mínimo não se terá condições estruturais de colocá-la em prática.

Considerando o iter percorrido, é salutar observar as normatizações municipais sobre o tema, como também, num exercício de elocubração mental, sugestionar requisitos para a consecução de um modelo mínimo para a regulamentação municipal da Lei Anticorrupção.

Primeiramente, os aspectos principiológicos devem ser entendidos, respeitados e efetivados: independência da Comissão para realizar seu trabalho, sem interferência política; cooperação de toda a estrutura administrativa; seus integrantes devem ter conhecimentos especializados e capacidade investigatória sob a complexidade e a interdisciplinaridade que envolvem as práticas corruptas contemporâneas (FERREIRA; FORNASIER, 2015, p. 1592).

Ademais, segunda questão a ser analisada é sobre a competência para normatizar a matéria no Município. A iniciativa da norma deve partir do Executivo ou do Legislativo? A Constituição da República, em seu artigo 74 estabelece que que cada Poder terá sistema de controle interno para avaliação da própria administração, como também verificar a aplicação dos recursos públicos às entidades de direito privado (REIS, 2016, p. 29). A própria lei Anticorrupção estabelece, em seu artigo 8º, que a instauração e o julgamento do PAR cabem à autoridade máxima de cada órgão dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ora, dentro da ideia basilar de separação e harmonia entre os poderes, se cada um pode contratar com a iniciativa privada, por exemplo, cabe a cada um deles regulamentar a lei federal que estabelece formas de controles e punições para atos de corrupção envolvendo a sua administração. Assim, o melhor caminho para o Executivo Municipal é o decreto e para o Legislativo a resolução. Entretanto, nada obsta que, através de lei municipal, se tenha um mesmo regramento para os dois poderes, o que pode ser a melhor alternativa em municípios de pequeno porte.

Aponta-se, de forma paradigmática, o uso do Decreto n. 55.107/2014, do Município de São Paulo, que regulamentou a Lei Anticorrupção e consequentemente o PAR no Poder Executivo paulistano. A escolha se dá por ser o mais populoso município brasileiro e cuja complexidade da sociedade e da própria Administração Pública supera muitos países. Mas fica o alerta importante que, respeitando as legislações superiores pertinentes, cada município é livre para estabelecer a redação que se coaduna com sua estrutura administrativa.

Dentre os dispositivos contidos no referido Decreto e com algumas sugestões ampliadas que podem ser adaptados em outros municípios:

a) a Controladoria Geral do Município é o órgão responsável para instaurar o PAR. Ao receber denúncias ou agindo de ofício, a autoridade instauradora poderá, antes de ingressar com o procedimento, instaurar sindicância de caráter preliminar, sigilosa e não punitiva, com o objetivo de se obter maiores informações de algum suposto ilícito;

b) a forma utilizada é a escrita, devidamente fundamentada, contendo a narrativa dos fatos, a indicação da pessoa jurídica envolvida, os indícios da irregularidade ou ilegalidade apontada;
c) é dever de todo o agente público comunicar à Controladoria Geral do Município, por escrito, a prática de qualquer ato ilícito previsto na Lei Anticorrupção, sob pena de responder por falta funcional de acordo com a legislação;
d) a instauração do PAR se dará por Portaria publicada no Diário Oficial do Município, no átrio e na página oficial do Executivo na rede mundial de computadores, devendo conter: o nome e o cargo da autoridade instauradora, os nomes e cargos dos integrantes da comissão processante, a denominação e o "nome fantasia" da pessoa jurídica, seu CNPJ e o suposto ilícito previsto na Lei n. 12.846/2013;
e) a Comissão poderá apurar, conjuntamente, infração à Lei Anticorrupção e as decorrentes da legislação licitatória: Lei. n. 8.666/1993, Lei n. 10.520/2022 e Lei n. 14.133/2021, caso em que somente o Controlador Geral do Município decidirá, não podendo delegar;
f) deverá estabelecer o número mínimo de servidores estáveis para integrar a comissão processante (no mínimo dois, mas sugere-se três para resolver posições controversas na Comissão). Importante: o servidor será requisitado e somente se poderá recusar o *múnus* se comprovar algum impedimento estabelecido em lei;
g) a autoridade, cautelarmente, e a pedido da comissão processante, poderá suspender atos, processo e contratações relacionados com o objeto da investigação;
h) definir o prazo de 180 dias, prorrogáveis desde que motivados, para a comissão processante apresentar relatório contendo os fatos apurados, eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo, justificadamente, as sanções a serem aplicadas e o seu *quantum;*
i) a defesa terá o prazo de 30 dias, contados da citação, para apresentar defesa por escrito e especificar as provas que pretende produzir. A citação pode ocorrer por via postal (Aviso de Recebimento) ou por via eletrônica, análoga ao que dispõe a Resolução nº 455/2022 do Conselho Nacional de Justiça. Também é preciso definir outras formas se não se efetivar da forma estabelecida (edital, residência do representante legal, entre outras);
j) deverão constar demais dispositivos processuais como revelia, deferimento ou indeferimento de provas, a ordem de oitiva de testemunhas e a gravação dos

depoimentos, acareações e manifestações da juntada de documentos, podendo utilizar das regras do processo administrativo municipal;

k) apontar, no relatório da Comissão, a descrição os fatos apurados, a apreciação dos argumentos da defesa, o detalhamento das provas, os argumentos jurídicos, ser conclusivo sobre a responsabilização ou não da pessoa jurídica e se teve acordo de leniência cumprido ou não.

l) após, a Procuradoria Geral do Municípios, em 10 dias, realizará manifestação jurídica, conforme o § 2º do artigo 6º da Lei Anticorrupção e será aberto o prazo de 5 dias para alegações finais da pessoa jurídica;

m) em 15 dias, a autoridade instauradora, prorrogável por igual período, deverá proferir a decisão fundamentada e elaborará extrato da decisão para publicação. Abre-se prazo para recurso a ser direcionado ao Prefeito Municipal e, publicada a decisão, é enviada cópia ao Ministério Público para a apuração de ilícitos e desconstituição da personalidade jurídica, caso pertinente;

n) muito embora entenda-se temerária a desconsideração da personalidade jurídica, conforme o artigo 14 da Lei, é possível ser regulamentada o seu processamento de forma administrativa, por decisão da autoridade instauradora, citando os administradores ou sócios com poder de administração;

o) o relatório também deverá apontar a ocorrência de simulação, fraude na fusão ou incorporação;

p) a decisão a respeito da aplicação das sanções deverá considerar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a gravidade da infração, a vantagem auferida ou pretendida, a consumação, o grau de lesão, o efeito negativo, a situação econômica do infrator, a cooperação da pessoa jurídica com o acordo de leniência ou não, a existência de *compliance* na empresa, o valor do contrato e a simultaneidade de infrações;

q) deve regular prazos e formas de pagamento de multas e demais custas e despesas;

r) o acordo de leniência deve ser pormenorizado em sua regulamentação;

s) as disposições finais deverão tratar de recomendações, comunicações a outros entes federativos ou administração pública estrangeira, efeitos suspensivos, a criação do Cadastro Municipal de Empresas Punidas, entre outras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção, enquanto fenômeno isolado ou sistêmico, está presente, desde tempos imemoriais, em todos os povos e sociedades. É com o Estado Moderno e o aperfeiçoamento institucional forjado na impessoalidade, que se instrumentalizam meios para o combate mais efetivo aos desvios de todo o gênero que buscam vantagens pessoais ou privadas.

O Brasil, marcado historicamente pela apropriação privada das mais diversas riquezas públicas, tem conseguido avançar pouco nesse eterno combate. O patrimonialismo, não obstante as reformas burocrática da década de 30 e gerencial da década de 90 do século passado, ainda é um fantasma a assombrar a República, o que é demonstrado pelos vários casos de corrupção das últimas décadas.

Desde o último quarto do séc. XX se vislumbra a necessidade de coordenar ações, em nível internacional, para um combate mais efetivo à corrupção, que transborda as fronteiras nacionais, o que acabou por repercutir em convenções e convênios internacionais sobre o tema. É nesse contexto que o Brasil adota a Lei n. 12.846/13, denominada Lei Anticorrupção, a fim de possibilitar uma melhor responsabilização das pessoas jurídicas por atos de corrupção que as beneficiem. A responsabilidade passa a ser objetiva, logo, basta a configuração de vantagem para que a pessoa jurídica possa ser responsabilizada pela ação de algum dos seus colaboradores. Ademais, ao lado da responsabilização judicial se tem a responsabilização administrativa, esta última o grande foco dessa pesquisa.

O procedimento de responsabilização administrativa nada mais é do que a procedimentalização a ser adotada pela administração pública para a responsabilização das pessoas jurídicas, podendo, também, resultar nos acordos de leniência. Está previso genericamente na Lei n. 12.846/13 e, mais minuciosamente, no Decreto regulamentar 11.129/22. Por se tratar de lei nacional, vige para todas as pessoas políticas, em todos os níveis da Federação, o mesmo a ocorrer com o referido decreto. Entretanto, é preciso atentar às particularidades de cada pessoa política que integra o pacto federativo, razão pela qual não somente é possível, mas recomendável, a elaboração de normas estaduais e municipais para tratar da matéria.

O Decreto n. 55.107/14, do Município de São Paulo, é um exemplo de regulamentação local da lei Anticorrupção. Por óbvio, não é possível ir de encontro às regras contidas na Lei n. 12.846/13 e Decreto n. 11.129/22, porém, é possível adequar às realidades regionais e locais, especialmente quanto às autoridades competentes para impulsionar os procedimentos de responsabilização administrativa. O cuidado deve ser grande para não dispor contrariamente à legislação federal. Conforme mencionado, a maior dificuldade está nos municípios de pequeno porte, que muitas vezes não possuem procuradores em carreira concursados, diferentemente

dos municípios de médio e grande porte. Exatamente para dar cabo dessas questões locais é que a regulamentação em nível municipal é relevante, o que pode ocorrer através de lei ou através de ato – decreto do Executivo e resolução do Legislativo.

O aprimoramento institucional é fulcral para o combate à corrupção, o que requer a instrumentalização de todos os poderes em todos os níveis da federação. É nesse diapasão que os municípios devem agir, regulamentando os procedimentos de responsabilização administrativa municipal, nos estritos limites legais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo Barreto de. **Comentários à Lei 12.846/2013:** diretivas sobre o programa de *compliance.* Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2016.

BIASON, Rita de Cássia. A corrupção na história do Brasil: sentidos e significados. **Revista da CGU,** Distrito Federal, v. 11, n. 19, jul./2019, p. 75-86. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44240?mode=full>. Acesso em: 26 set. 2022.

BURNS, Edward Mcnall. **História da Civilização Ocidental.** Vol. II, 2ª ed, 5ª imp., rev. e atual. de acordo com a 4ª ed. norte-americana. Tradução: Lourival Gomes Machado, Lourdes Santos Machado e Leonel Vallandro. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1953.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 455, de 27 de abril de 2022.** Institui o Portal de Serviços do Poder Judiciário (PSPJ, na Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br), para usuários externos. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4509>. Acesso em: 07 out. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência:** detalhamento da penalidade – Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP). 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em: 06 out. 2022.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município:** autonomia na Federação brasileira. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e Administração Pública: uma perspectiva comparada entre o Brasil e outros países. **Quaestio Iuris,** Rio de Janeiro, v. 08, n. 03, p.1583-1601, 2015.

HOBBES, Thomas. **O Leviatã** ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**.** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2013. Título original: *Leviathan, or, Mather, form and power of a Commonwealth ecclesiastical and civil.*

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 7. ed. São Paulo: Schwarcz, 2012 (Kindle, ePUB).

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica.** Curitiba: Juruá Editora, 2013.

LOCKE, John. **Ensaio sobre o entendimento humano.** 5. ed. Tradução de Eduardo Abranches de Soveral. Braga: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014. Título original: *Na essay concerning human understanding.*

MAIRAL, Héctor A. **As raízes da corrupção:** ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. Tradução de Susan M. Behrends. Comentários à edição brasileira: Toshio Mukai. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018. Título original: *Las raíces legales de la corrupción: o de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatiria.*

MARQUES, Maria da Conceição da Costa Marques. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **Revista de Administração Contemporânea,** Lisboa, v. 11, n. 2, abr./jun., 2007. Disponível em: <https://pt.b-ok.lat/fulltext/?q=>. Acesso em: 25 set. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no séc. XX**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.
OST, François. **O Tempo do Direito**. Tradução de Élcio Fernandes. São Paulo: EDUSC, 2005.

PILAGALLO, Oscar. **Corrupção**: entrave ao desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.

QUEIROZ, Flávio de Lima. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro. **Em Tese: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política,** Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 235-242, jan./jun., 2016. Disponível em: <https://pt.b-ok.lat/fulltext/?q=>. Acesso em: 24 set. 2022.

REIS, Heraldo da Costa. **O que os Gestores Municipais devem saber:** planejamento e controle governamentais. 3. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** Tradução de Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. Título original: *Du contrat social*.

SÃO PAULO. **Decreto n. 55.105,** de 13 de maio de 2014. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo, a Lei Federal n. 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. Disponível em: <legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-55107-de-13-de-maio-de-2014/consolidado>. Acesso em: 22 set. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2021.** 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 01 out. 2022.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Relatório Paralelo da Sociedade Civil sobre a implementação dos Capítulos II (Medidas Preventivas e V (Recuperação de Ativos) da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção no Brasil, 2021.** 2021.Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/implementacao-da-uncac-2022-portugues>. Acesso em: 01 out. 2022.