



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado Profissional em Administração Pública

**IDEIAS, VISÕES E ATORES EM TORNO DA ELABORAÇÃO DA LEI  
ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA**

**Jorge Luís Branco Aguiar**

Brasília - DF

2024

**IDEIAS, VISÕES E ATORES EM TORNO DA ELABORAÇÃO DA LEI  
ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, nos termos do Edital MPA/PPGA n.º 02/2021, para a aquisição de grau em Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA.

Linha de pesquisa: Análise de Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Suylan Midlej

Brasília - DF

2024

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

## AGRADECIMENTOS

A apresentação desta dissertação de mestrado culmina um esforço de reaproximação com a academia que tem início no ano de 2019, com a minha mudança de lotação no âmbito do meu órgão de vínculo funcional, a Controladoria-Geral da União. Naquela ocasião, ingressei em uma unidade cujos processos de trabalho demandavam a produção, gestão e disponibilização de evidências sobre o respectivo objeto de atuação, o que implicava a aquisição o conhecimento sobre modelos teóricos que orientam a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Essa expectativa de contribuir para o fortalecimento da capacidade institucional do órgão me despertou a necessidade de alavancagem da minha própria formação acadêmica. Nesse sentido, agradeço aos responsáveis por me gerar esse ânimo nas pessoas que titularizavam a minha chefia mediata, Marcio Denys, e imediata, Temístocles Murilo. Este último, por sinal, bem mais que um incentivador, e além de grande amigo e companheiro de trabalho, tem atuado desde então como verdadeiro mentor científico, dada a sua expressiva envergadura intelectual e acadêmica, além de manifesta generosidade. Embora, certamente, o resultado deste trabalho não esteja à altura de sua mentoria, não deixa de ser um privilégio ter contado com os seus inputs.

Ainda na seara do ambiente de trabalho, os encômios também são direcionados aos diletos amigos cujas conversas e trocas de ideias contribuíram para os insights refletidos nesta produção acadêmica. Falo do proveitoso período de parceria de trabalho com Ricardo Garcia, do partilhamento da visão de mundo com Alan Lacerda, e dos aconselhamentos de Flavio Dematte, que inclusive é um especialista na matéria abordada e se prontificou a me prestar suporte material.

Em uma perspectiva mais ampla, sou grato aos meus pais, José e Mazé, pelo investimento e confiança depositada ao longo de minha jornada de vida, bem ainda à minha irmã, Ana, irmãos, Paulo, Armando e Rick, sobrinhas e sobrinhos, todos reconhecedores de um talento superior ao que efetivamente disponho.

Agradeço à minha esposa, Sandra, pelo companheirismo e leveza imprescindíveis a uma boa relação, e ao meu filho, Guilherme, pelo estímulo, ainda que involuntário, à busca de meu aperfeiçoamento pessoal e profissional.

Aos caçulas Margarida e Paulo Felipe, por ajudarem a me manter fiel à perspectiva de um mundo mais justo, igualitário e solidário.

Por fim, a minha manifestação de gratidão é dirigida à minha orientadora, profa. Suylan Midlej, pela paciência, atenção, compreensão e, inclusive, reprimendas. Atitudes necessárias para que este trabalho pudesse ser concluído.

“Nada é sagrado ou divino em si,  
em sentido absoluto,  
mas apenas em relação à mente.”  
(Benedictus de Spinoza)

## RESUMO

Diante do contexto em que o tema da corrupção mantém-se dentre os assuntos que mais têm ocupado o espaço público de debate no Brasil desde a virada do milênio, a presente dissertação se propõe à identificação das ideias dominantes e das articulações que permearam o processo decisório de concepção da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, subsequentemente denominada Lei Anticorrupção Brasileira (LAC). Valendo-se de pesquisa documental e bibliográfica sob o crivo da análise de conteúdo, conjugadas com referencial teórico do neoinstitucionalismo, notadamente em sua vertente sociológica, bem ainda com o auxílio das formulações teóricas de Bourdieu sobre a dinâmica das estruturas sociais, os principais achados da pesquisa apontam que a edição da Lei Anticorrupção decorre essencialmente da adesão do país à cartilha de combate à corrupção preconizada por organizações multilaterais, em que pese o processo legislativo respectivo tenha sido agudizado por uma conjuntura política de intensa agitação social. No âmbito das discussões da proposta normativa, considera-se que o deslocamento do enfoque sobre a corrupção do setor público para o setor privado aliada à premente necessidade de apresentação resposta dos poderes públicos à pressão popular emanada das ruas ensejaram um ambiente de coesão dos atores políticos, jurídicos e burocráticos, a despeito de o ecossistema do controle administrativo geralmente configurar um campo organizacional de multiplicidade e disputa institucionais.

Palavras-chave: Processo Legislativo; Lei Anticorrupção Brasileira; Neoinstitucionalismo; Sociologia Relacional.

## ABSTRACT

Given the context in which the topic of corruption remains among the subjects that have most occupied the public space of debate in Brazil since the turn of the millennium, this dissertation aims to identify the dominant ideas and articulations that permeated the decision-making process of designing of Law No. 12,846, of August 1, 2013, subsequently called the Brazilian Anti-Corruption Law (LAC). Using documentary and bibliographical research through the sieve of content analysis, combined with the theoretical framework of neo-institutionalism, notably in its sociological trend, as well as with the help of Bourdieu's theoretical formulations on the dynamics of social structures, the main findings of Research suggest that the enactment of the Anti-Corruption Law essentially results from the country's adherence to the anti-corruption guidelines advocated by multilateral organizations, despite the respective legislative process having been exacerbated by a political situation of intense social unrest. Within the scope of discussions on the normative proposal, it is considered that the shift in focus on corruption from the public sector to the private sector, combined with the pressing need to present a response from public authorities to popular pressure emanating from the streets, created an environment of cohesion among political, legal and bureaucratic actors, despite the administrative control ecosystem generally configuring an organizational field of institutional multiplicity and dispute.

Keywords: Lawmaking Process; Brazilian Anti-Corruption Law; Neo-institucionalism; Relational Sociology.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dendograma .....	p. 56
Figura 2 – Análise Fatorial por Correspondência .....	p. 57
Figura 3 – Gráfico de Similitude .....	p. 58
Figura 4 – Nuvem de palavras .....	p. 60

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Registros documentais referentes ao PL 6826/2010 .....	p. 28
Quadro 2 – Expositores nas audiências públicas sobre o PL 6826/2010 .....	p. 36
Quadro 3 – Expositores nos seminários do PL 6826/2010 nas ALs de SP e PR .....	p. 37
Quadro 4 – Discursos parlamentares do corpus textual (IRAMUTEQ) .....	p. 53
Quadro 5 – Exposições em audiências públicas do corpus textual (IRAMUTEQ) ....	p. 53
Quadro 6 – Classificação Hierárquica Descendente (CHD) .....	p. 54

## LISTA DE SIGLAS

- AFC – Análise Fatorial por Correspondência
- AGU – Advocacia-Geral da União
- ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
- CCCJ – Constituição, Justiça e Cidadania
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CHD - Classificação Hierárquica Descendente
- CNC – Confederação Nacional do Comércio
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CRE – Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- CTPCC – Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
- EMI – Exposição de Motivos Interministerial
- ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
- FCPA – Foreign Corrupt Practices Act
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- GS – Gráfico de Similitude
- INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
- IBRADEMP – Instituto Brasileiro de Direito Empresarial
- LAC – Lei Anticorrupção Brasileira
- MJ – Ministério da Justiça
- NPM – New Public Management
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OEEC – Organisation for European Economic Co-operation
- ONU – Organização das Nações Unidas
- Pdrae – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
- PL – Projeto de Lei
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PUC – Pontifícia Universidade Católica

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Transparência Internacional

UFPR – Universidade Federal do Paraná

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
2.1. Corrupção e suas vertentes .....	17
2.2. Neoinstitucionalismo Sociológico e Sociologia Relacional de Bourdieu .....	24
<b>3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	27
<b>4. RESULTADOS</b> .....	33
4.1 Contexto e História da Lei Anticorrupção.....	33
4.2. Referencial Teórico-Normativo da LAC.....	38
4.3. Atores Centrais na Elaboração da LAC.....	43
4.4. Ideias Dominantes e Visões Articuladas para a Elaboração da LAC .....	52
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	65
5.1. Proposta de intervenção .....	67
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	70

## 1. INTRODUÇÃO

O tema da corrupção consta entre os assuntos que mais têm ocupado o espaço de debate no âmbito da Administração Pública do Brasil nas primeiras décadas deste milênio (TOURINHO, 2018). Embora sua definição ou conceito não se apresente de forma unívoca e comporte múltiplas abordagens, a sua significação é construída e influenciada no âmbito de um sistema de crenças e valores socialmente compartilhados (FILGUEIRAS, 2008).

Não são poucos os estudiosos que relacionam a alegada cronicidade do fenômeno da corrupção na sociedade brasileira a aspectos de nossa formação cultural que se traduziria sinteticamente na ideia de patrimonialismo, noção esta que tributa a uma espécie de atavismo histórico uma virtual relação intrínseca entre a sociedade brasileira e a tendência a comportamentos corruptos.

Em outro espectro teórico, boa parte da academia no Brasil tem se inclinado à abordagem da corrupção baseada nas teorias da escolha racional e agência, o que, em certo sentido, não se contrapõe ao patrimonialismo e sua antropologia dos interesses.

Com efeito, não é somente sob o aspecto conceitual que a corrupção comporta diferentes enfoques, na medida em que, do ponto de vista prático, a depender do contexto de interação entre os atores, o fenômeno pode variar tanto sob o prisma quantitativo como qualitativo, de modo a apresentar distintas variedades, cada qual com o potencial de gerar impactos sociais, políticos e econômicos diversos.

Nesse sentido, parte da literatura corrente começa a caminhar no sentido de estabelecer que distintos padrões ou estruturas de corrupção demandam propostas de abordagem de contenção ou repressão moldadas de acordo com o correlativo contexto, enfoque que se mostra relevante inclusive por pretender alcançar alguma “categoria elusiva de corrupção”, é dizer, algum tipo particular de corrupção subestimado ou negligenciado tanto pelos consensos normativos como pela ordem jurídica (ANG, 2020).

Nessa mesma linha, a existência de uma multiplicidade de bases teóricas explicativas das causas da corrupção implica correlações com múltiplas abordagens ou modelos analíticos de enfrentamento (DE GRAAF, 2007).

De todo modo, pelo menos a partir da metade da primeira década deste milênio a abordagem sobre o tema vinha ganhando intensidade sobretudo nos meios de comunicação, culminando com as grandes mobilizações populares que se estenderem

pelo país durante o mês de junho/2013, então denominadas “jornadas de junho” ou “primavera brasileira”.

Inicialmente deflagradas como forma de resistência à então proposta de aumento das tarifas de transporte público no município de São Paulo/SP, a contundência da repressão policial acabou por gerar um sentimento de solidariedade que se estendeu outras cidades do país, gerando uma espiral de manifestações exorbitante ao radar de monitoramento das autoridades públicas.

Àquela altura, entretanto, o mote inicial de oposição ao aumento das tarifas de transporte público na cidade de São Paulo – questão relacionada à política de mobilidade urbana – fora drasticamente substituído pelo tema da corrupção, de forma que a então crescente onda de manifestações aparentemente simbolizava alguma espécie de exaustão da população com os desmandos da classe política e sua malversação dos bens e dinheiro públicos.

Premido pela conjuntura político-social adversa, o Governo Federal, em articulação com o Parlamento, procurou implementar uma série de medidas que contemplasse a virtual pauta de reivindicações que assomava dos protestos, iniciativa que se configuraria quase que exclusivamente na edição de normas de combate à corrupção.

É nesse contexto que são editadas duas leis que logo em seguida se apresentariam como ferramentas de largo emprego em medidas de combate à corrupção subsequentemente empreendidas pelos agentes públicos incumbidos de aplicá-las, quais sejam: a Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC) – objeto do presente estudo, e a Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013.<sup>1</sup>

Decerto que, nada obstante a percepção de que os referidos diplomas normativos fossem apresentados pelo poder público como resposta institucional a uma suposta pauta de reivindicações populares expressada nos protestos do mês de junho daquele ano, não se pode creditar a edição destes como uma espécie de *output* exclusivamente relacionado aos aludidos eventos.

O tema da corrupção, a rigor, de certo modo já constava como pauta de debate no âmbito das discussões relativas às propostas de “Reforma do Estado nos anos 1990”, que foram conduzidas sob os pressupostos teóricos e conceituais do *New Public Management*

---

<sup>1</sup> Este diploma legal, ao implicar a revogação da anterior Lei de Crime Organizado (Lei nº 9.034/1995), teve por objeto a repressão de prática criminosa por grupos de pessoas naturais, passando a dispor sobre a definição de organização criminosa ao tempo em que também alargou o espectro de aplicação de um instituto processual de negociação entre acusação e réu, a hoje célebre delação premiada.

– NPM, e operacionalizadas por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae).

Por outro lado, o assunto pairava sobre as três esferas de poder público igualmente em razão das convenções internacionais sobre o tema às quais o Estado brasileiro havia aderido ainda na mesma década de 1990, e cujos compromissos decorrentes eram, e continuam a ser, objeto de avaliação periódica por parte dos organismos internacionais multilaterais de onde as mesmas emanaram. São elas:

- OCDE. Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais – Decreto 3.678/2000 – responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção de funcionário público estrangeiro (suborno transnacional);
- OEA. Convenção Interamericana contra a Corrupção – Decreto 4.410/2002 – implementação de medidas para conter a prática de suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros;
- ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – Decreto 5.687/2006 – provisão de assistência judicial recíproca no maior grau possível em investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos dos quais uma pessoa jurídica pode ser considerada responsável.

Em todo caso, as antreferidas medidas legislativas não se afiguraram aptas a aplacar a virulência do discurso anticorrupção que continua a permear o imaginário popular, na medida em que este tem sido apresentado dentre as prioridades de intervenção estatal nas últimas corridas eleitorais brasileiras e, desse modo, tem reiteradamente ocupado espaço de destaque na arena dos debates públicos que costuma a ser erigida em períodos de campanhas eleitorais.

Feita esta breve exposição, assinala-se que a presente dissertação de mestrado não tem por objetivo esmiuçar os aspectos jurídico-dogmáticos da lei, trabalho a cargo de juristas e aplicadores do Direito e que já tem sido operacionalizado por meio da edição de inúmeras publicações com esse escopo.

A questão que ora se coloca como problema a ser perscrutado diz respeito à identificação dos componentes culturais, ideológicos, políticos e, quiçá, econômicos, que permearam a discussão sobre o fenômeno da corrupção no plano da esfera pública de debate e que foram transplantados para o espaço de concepção normativa a cargo do Parlamento brasileiro.

Nessa perspectiva, o enfoque tende a tangenciar alguns aspectos relevantes quando se trata da abordagem de processos decisórios em políticas públicas, como os fatores de mobilização e impulso de ações coletivas e as condicionantes do processo de tomada de decisão e de formação de agenda governamental.

A repercussão do tema da corrupção no seio da sociedade brasileira, o seu grau de lesividade para o funcionamento da máquina administrativa e os crescentes custos acarretados pela edificação do correspondente aparato organizacional de enfrentamento constituem fatores que demandam dos operadores da máquina administrativa um certo aprofundamento quanto à sua adequada compreensão, ao tempo em que geram a oportunidade para uma agenda de pesquisa direcionada à investigação sobre a medida em que as expectativas de coibição do fenômeno encontram-se refletidas nas formulações político-normativas erigidas nesse sentido.

O presente estudo, portanto, tem como foco o arranjo institucional que emana do subsistema de combate à corrupção na esfera do Poder Executivo federal, no caso específico, que culminou com a edição da Lei Anticorrupção brasileira, de maneira que seja possível identificar os condicionantes/motivadores do processo de tomada de decisão nesse específico campo normativo, bem ainda aferir seu grau de correspondência com o padrão cultural refletido em ideias-força operantes no sistema político.

A dissertação contempla uma análise do contexto político brasileiro, voltado à identificação da multiplicidade de fatores e forças que orientaram o processo legislativo que resultou na LAC, e é conduzido sob o referencial teórico da literatura institucionalista, com especial destaque para o impacto do sistema de dogmas sociais que moldou o desenho institucional decorrente de aludida proposta normativa. Ou seja, identificar os consensos normativos e visões articulados para impulsão e orientação da estratégia regulatória consubstanciada no texto legal.

Afigurou-se relevante para este propósito a captura da noção de que os atores políticos dispunham intuitiva ou racionalmente sobre o fenômeno da corrupção e o seu respectivo grau de lesividade para os valores compartilhados pela sociedade, de modo a avaliar de que forma as alternativas propostas para a sua coibição foram alinhadas ao marco regulatório erigido com essa finalidade.

Com efeito, a investigação tem por escopo a produção de inferências a partir das evidências levantadas nos discursos legitimadores da respectiva estratégia anticorrupção da Administração Pública federal, de sua dimensão denotativa, inclusive e, sobretudo, de seus valores implícitos e bases teóricas, a partir do estabelecimento da lógica correlativa

entre o produto legislativo (entrega do poder público) e as suas respectivas bases epistemológicas.

Dada esta diretriz, e valendo-se das abordagens teóricas de matriz neoinstitucionalista e da sociologia relacional, foram indicados como objetivos:

- I. Geral - investigar como ideias, crenças e valores influenciaram o processo legislativo que resultou na elaboração da Lei de Anticorrupção (LAC), em 2013.
- II. Específicos:
  - apresentar o histórico da LAC e o contexto subjacente à sua elaboração;
  - descrever o referencial teórico-normativo de enfrentamento à corrupção que influenciou a elaboração da LAC;
  - identificar os atores centrais que participaram e assumiram o protagonismo na elaboração da LAC;
  - identificar as ideias dominantes e as visões articuladas para a elaboração da LAC.

A dissertação está estruturada em cinco seções, dentre as quais, esta introdução. A segunda seção contempla o referencial teórico da pesquisa, em que é feito um breve levantamento das vertentes teóricas reputadas mais relevantes sobre corrupção, correlacionando-o com os enfoques das escolas de pensamento sobre valor público e ação governamental e, por fim, com a abordagem da corrente do neoinstitucionalismo sociológico e da sociologia relacional. Na seção referente à metodologia discorre-se sobre as fontes, os meios e os instrumentos de coleta e tratamento dos dados empregados no desenvolvimento do trabalho. Na sequência, são apresentados os resultados em quatro subseções: a primeira é relativa ao Contexto e a História da Lei Anticorrupção, em que se faz um apanhado da trajetória da proposta normativa desde a apresentação da correspondente Exposição de Motivos Interministerial (EMI) Nº 00011 2009 até a conversão em texto legal do Projeto de Lei nº 6.826/2010, da Câmara dos Deputados; a segunda descreve o referencial teórico normativo da LAC, identificando as fontes teóricas e práticas que informam o modelo regulatório presente no texto final do diploma normativo; a terceira subseção identifica os atores institucionais que assumiram protagonismo das discussões em torno da LAC; e a quarta analisa como foi tomada a decisão normativa, segundo a dimensão das prioridades, preferências e interesses subjacentes ao discurso de produção da norma. A quinta seção refere-se às considerações finais.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

As ideias sobre corrupção refletidas na LAC demandam certo esforço de compreensão do fenômeno a partir de seu correspondente arcabouço teórico, propósito que se busca cumprir mediante uma delimitação das escolas de pensamento abordadas nesta seção sob os seguintes critérios de organização: conceitos sobre corrupção, em que são apresentadas algumas leituras relevantes sobre o tema; vertentes do neoinstitucionalismo, com o enfoque sobre os processos de criação de arranjos institucionais e suas respectivas fontes, assimilando que estes são muitas vezes referenciados ou influenciados por modelos preexistentes, bem ainda sobre a dimensão discursiva da trajetória de formulação normativa, “conjugado” com a abordagem da sociologia relacional de Pierre Bourdieu quanto à compreensão dos atributos da realidade social que emana da dinâmica interativa entre os espaços sociais e respectivos atores.

### **2.1. Corrupção e suas vertentes**

Biason (2012) apresenta numerosas abordagens sobre o fenômeno da corrupção e aponta a dificuldade de se eleger uma definição que abarque todas as suas nuances, visto se tratar de um tema significativamente amplo e transversal a múltiplos contextos e campos de conhecimento, de maneira que o critério de eleição de um conceito estaria atrelado ao próprio foco de análise a ser empregado pelo estudioso.

A imprecisão do conceito de corrupção pode ser creditada à sua vinculação a valores e normas pressupostos na esfera do domínio político, de maneira que sua definição não se dissocia dos critérios semânticos que operam no âmbito das instituições sociais a partir da conformação decorrente das próprias concepções normativas (FILGUEIRAS, 2008).

Há autores que identificam na classe média urbana supostamente bem informada e crítica a trincheira social de resistência à corrupção (CARVALHO, 2008). Tal percepção estaria assentada na ideia de que referido estrato social, ao mesmo tempo em que não seria uma beneficiária “regular” das políticas sociais e, portanto, mais independente do Estado, também seria a camada da população mais suscetível à incidência tributária, daí a sua propensão ao exame mais atento da dinâmica de atuação dos agentes do poder público.

Outros estudos (SOUZA, 2015; SOUZA, 2017), ao contrário, identificam na própria classe média uma elite funcional a serviço de uma outra elite, a de proprietários, cuja associação se daria na perspectiva da manutenção de privilégios. Nessa linha de

raciocínio, a classe média estruturada no monopólio do conhecimento coloca-se a serviço da elite dos oligopólios da especulação financeira, exercendo o domínio da esfera pública de debate ao localizar unicamente no Estado a fonte da corrupção nacional, movimento que acaba por invisibilizar as práticas corruptas operadas no âmbito do mercado. Daí resultando que, na medida em que a máquina do Estado, supostamente corrupto, é operada por governos eleitos pelo voto popular, a política restaria criminalizada, e o voto e a própria participação popular seriam tidos como pouco confiáveis. Sob esta ótica, o discurso sobre a corrupção funcionaria como dispositivo de poder para mascarar o “racismo racial e de classe social”.

No que diz respeito às vertentes teóricas que têm informado as análises sobre o fenômeno da corrupção no Brasil, são apontadas duas correntes como as mais relevantes. A primeira, denominada de “modernização”, estaria centrada no conceito de patrimonialismo, assimilado originariamente a partir dos estudos de Max Weber sobre os tipos de dominação legítima e, no plano brasileiro, tem nos autores Sergio Buarque de Holanda (2001) e Raimundo Faoro (1984) os seus principais expoentes.

Referida abordagem insere-se no âmbito mais abrangente de uma corrente teórica denominada de teoria dos valores morais conflitantes, que opera a partir do pressuposto de existência de um conflito fundamental de valores em relação ao comportamento do agente público nas esferas públicas e privadas, na medida em que guiado por traços do caráter cultural prevalentes em determinados espaços.

A premissa adotada sob esse enfoque, além de indicar um culturalismo conservador, credita unicamente aos esforços de racionalização das relações entre Estado e sociedade a saída para a suplantação do arcaísmo de modelos de arranjos institucionais calcados em privilégios, cujo usufruto decorre da possibilidade de exploração dos recursos produzidos, geridos e intercambiados de forma indistinta no âmbito das relações público-privadas.

Avritzer (2016) refuta a noção de que a corrupção se trate de um fenômeno meramente cultural. O autor aponta a conexão entre padrões culturais, sistema político e sistema de crenças e valores sociais para assinalar as ambiguidades da sociedade brasileira em relação às práticas tidas por corruptas, as quais, ao mesmo tempo em que abrangidas por condutas de apropriação de recursos públicos e desvio de poder, excluem outros comportamentos que igualmente implicariam a apropriação privada de bens e espaços públicos.

Ainda que o problema da corrupção, entendido seja como corrupção dos pilares da institucionalidade política ou como corrupção dos indivíduos, não seja o objeto da obra de nenhum dos dois autores, há um conceito de corrupção das características do espaço público que pode ser encontrado tanto em Hannah Arendt quanto em Habermas. Para Hannah Arendt, a corrupção do público se dá pela substituição da ação pela fabricação. A fabricação, ao adentrar o espaço da política, corrompe uma das principais características do espaço público, qual seja, a condição humana da pluralidade. O público é para Hannah Arendt estruturalmente dependente da pluralidade humana. É esta última que irá garantir o novo começo, isto é, um processo de inovação da política cuja possibilidade reside na diferença feita por cada nova vida humana. A repetição ou a fabricação corrompe este elemento. Já para Jürgen Habermas a corrupção do espaço público está vinculada ao desenvolvimento de formas de comunicação que manipulam a opinião através da fixação de conteúdos. Para Habermas, a corrupção está ligada à corrosão das formas de comunicação face a face que caracterizam a política moderna e são desfeitas pelas estruturas da sociedade de massas. A corrupção tanto para Hannah Arendt quanto para Habermas está ligada a uma disputa pela forma da política. Nesse sentido, ambos os autores oferecem no interior de um marco teórico contemporâneo um conceito de corrupção da política que não implica a corrupção da forma de governo. (AVRITZER, 2008, p. 136-137)

Filgueiras (2009) é igualmente crítico dessa vertente por entender inadequado compreender-se a corrupção apenas como resultado da suplantação da sociedade pelo estamento burocrático e tampouco pela mera replicação dos padrões sociopolítico-culturais lusitanos pelo Estado Brasileiro, "sem reconhecer um traço de modernidade e racionalização da sociedade" (Filgueiras, 2009, p. 390).

Já a segunda vertente recebe a denominação de "nova economia institucional" e localiza no conceito de *rent-seeking*, desenvolvido por Susan Rose-Ackerman em sua obra *Corruption: a study in Political Economy* (1978), o seu aspecto central. A premissa adotada por esta corrente é de que os incentivos relacionados ao contexto institucional tendem a orientar o comportamento oportunista de indivíduos autointeressados, que se valeriam de suas posições para obter de maneira muitas vezes ilícita benefícios pessoais, ainda que em detrimento do interesse coletivo.

Corrente de pensamento inserida no campo das teorias da escolha pública ou escolha racional, aqui a premissa é que a aplicação da racionalidade instrumental do agente público, com vistas à maximização de sua utilidade, leva-o à prática de atos corruptos sempre que estes apresentarem uma relação custo  $\times$  benefício que lhe seja vantajosa.

Ao vincular o conceito de corrupção à conduta de agentes públicos (e privados) que atuam sob a perspectiva de ganhos ilegítimos na esfera de sua atuação estatal, os

adeptos desta corrente teórica, também conhecida pela denominação de *sand in the wheels* (areia nas rodas), postulam que a corrupção acarreta uma distorcida alocação de recursos econômicos, que, por sua vez, conduz a ineficiências das próprias instituições públicas prestadoras de serviços públicos. Sustentam ainda que a corrupção, assimilada sob a lente do modelo, tende a inibir o empreendedorismo ou investimento empresarial na medida em que o empresariado recearia ter parte de seus lucros apropriada por meio de propinas, o que afetaria negativamente inclusive a própria dinâmica de funcionamento dos mercados, levando ao baixo crescimento econômico.

Da abordagem da corrupção sob a perspectiva da nova economia institucional deriva uma série de outras teorias, cujas proposições de enfrentamento do fenômeno focam em estratégias de desincentivos de práticas ilícitas, mediante o aumento da desproporcionalidade da respectiva relação custo  $\times$  benefício e orientada pela intensificação das atividades de monitoramento e punição dos indivíduos.

A título de registro, as teorias decorrentes são: a) teoria da escolha racional – o papel das instituições na conformação do processo decisório; b) teoria dos incentivos – avaliação da relação incentivos  $\times$  recompensas; c) teoria dos custos de transação – o papel das instituições na conformação dos processos racionais de escolha; d) teoria dos jogos – análise do processo de tomada de decisão dos indivíduos segundo a referência ao “dilema do prisioneiro”; e) teoria da escolha pública – abordagem semelhante à da escolha racional, mas sob o viés da decisão coletiva; e f) teoria agente-principal – explora a relação contraditória entre o principal (instituições) e seus delegatários (agentes públicos), em que a atuação destes seria orientada de forma subversiva aos interesses dos primeiros (OLIVEIRA JR; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016).

Esses autores apontam que ambas as perspectivas teóricas comportam lacunas e, portanto, apresentam-se insuficientes para dar conta sozinhas de uma pretensa agenda geral de enfrentamento da corrupção. A vertente da “modernização”, devido à simplificação excessiva da abordagem, localizando a questão da corrupção tão somente no âmbito da atuação Estatal (não privada), além de referenciada unicamente em aspectos culturais da sociedade, fator que tende à sua naturalização por parte dos indivíduos. Já quanto à “nova economia institucional”, por subtrair da análise algumas dimensões consideradas relevantes para a compreensão adequada do fenômeno, como aspectos individuais dos atores, orientações ideológicas, racionalidade limitada, agir coletivo, além de aspectos conjunturais de um dado contexto.

Feita a ressalva, Oliveira Jr, Lustosa da Costa e Mendes (2016) propõem uma abordagem de certo modo inovadora sob a perspectiva da Teoria da Ação Social, do sociólogo francês Bourdieu, assentada na ideia do que este denominou por *habitus*, traduzida na dimensão da ação prática que vincula a estrutura (macro) e o indivíduo (micro), com o conseqüente abarcamento de todos os fatores relevantes para a ocorrência do fenômeno em seus diferentes níveis de análise.

Exatamente por propor uma integração coerente entre os níveis micro (individual), meso (organizacional) e macro (estrutural) enquanto fatores condicionantes para o comportamento e tomada de decisão humana, autores como De Graaf (2007) e Filgueiras (2009) vislumbram a teoria da ação social de Bourdieu como um modelo analítico promissor para a compreensão do fenômeno da corrupção, ainda mais em se procedendo à sua adequada correlação com o conceitos de "capital simbólico", "habitus" e "campo", dentre outros formulados pelo teórico francês na elaboração de sua abordagem.

Nesse sentido, a variável de estudo em questão parece ter aderência à fórmula propugnada pelo trio de autores multicitados acima, bem como vai ao encontro de proposições mais ou menos aproximadas existentes em outros núcleos de estudo (KHAN; ANDREONI; ROY, 2019), cuja ideia central repousa na assertiva de que, para os esforços de adequada compreensão de um fenômeno complexo, multifacetado e polissêmico, como a corrupção, a consideração de fatores específicos e conjunturais tem muita relevância.

Noutra perspectiva, mas ainda a propósito de referenciais teóricos, não se perde de vista a já aludida agenda de pesquisa proposta por Marques Neto e Palma (2017) sobre o controle da Administração Pública no Brasil, cujo enfoque propõe uma reflexão acerca do protagonismo das burocracias incumbidas do controle administrativo, cuja atuação muitas vezes está mais voltada para a obtenção de ganhos reputacionais e vantagens econômicas ou extraeconômicas, em detrimento dos mecanismos e legitimação democráticos e da própria geração de valor público que decorreria das entregas administrativas sob seu encargo.

Entretanto, esse esforço de compreensão sobre as variadas perspectivas teóricas do fenômeno da corrupção apresenta-se apenas como a etapa inicial de apreensão do processo político-social subjacente à edição da LAC, porquanto comporta a agregação de modelos teóricos relacionados ao exame dos *outcomes* da ação governamental e de atributos da conjuntura institucional que viabilizaram o ingresso de referido diploma no

mundo jurídico, tais como os modelos analíticos que têm na ótica do valor público e ação governamental os seus elementos centrais de análise, conforme se delineia a seguir.

A própria perspectiva teórica do valor público ganha relevo para a consecução da presente proposta de estudo na medida em que sua abordagem revolve o mérito em si da ação governamental, mediante um esforço de prognóstico em termos não só de ganhos de eficiência e eficácia, mas de geração de benefícios sociais que sejam percebidos pelos cidadãos, é dizer, de efetividade (MINTROM; LUETJENS, 2015).

O conceito de valor público é um tanto fluido e aparentemente ainda não foi adequadamente definido na literatura, compreendendo nuances que vão de características mensuráveis, como eficiência, eficácia e efetividade, correspondentes a desempenho, a valores socialmente percebidos, como equidade, honestidade e justiça, que dizem respeito também à democracia, mas cujo relacionamento com a ação governamental é imprescindível.

O enfoque central da abordagem sob o prisma do valor público, segundo Mintrom e Luetjens (2016), diz respeito à investigação dos resultados do aumento de eficiência e eficácia que são entregues para os cidadãos a partir da ação governamental, ou seja, da medida em que a administração pública escolhe estrategicamente as políticas públicas e de que maneira essas políticas são entregues ao ponto de gerarem efeitos benéficos à sociedade, ocasionando um resultado positivo com geração de valor público.

Os autores valem-se da formulação do “Triângulo Estratégico” de Mark Moore (1995) para apresentar o esquema de três procedimentos distintos, mas interdependentes, que são entendidos como necessários para a criação de valor público, com especial ênfase no papel desempenhado pelos agentes públicos como atores proativos em todo o processo de criação de valor público. Esses três procedimentos são:

- Papel ativo de gestores públicos na definição do valor público – atribuição que envolve a especificação de objetivos estratégicos e resultados de valor público, que serão cumpridos em condições estabelecidas.
- Gestão do “Entorno Autorizativo” – referente a esforços de mobilização e obtenção de apoio para a ação proposta entre os múltiplos interessados, como o setor público, privado e o voluntariado. O “Entorno Autorizativo” é constituído por todos esses elementos, que são a fonte de legitimidade e autorização da administração pública em uma sociedade democrática. Isso também envolve o apoio dos representantes eleitos. Reconhece-se que os

serviços públicos necessitam de autorização contínua, diferentemente dos serviços prestados na esfera privada.

- Construção e fortalecimento da capacidade operacional da administração pública – aproveitamento e mobilização de diferentes recursos que são essenciais para a concretização dos resultados de valor público desejado. Esses recursos são mobilizados tanto dentro quanto fora da organização.

Na esteira das discussões sobre os reflexos das estratégias de enfrentamento da corrupção pelos poderes públicos, e diante do apelo social que o tema exerce, merece destaque a abordagem sobre o que alguns analistas descrevem como hipertrofia dos órgãos de controle, fenômeno que se dá em detrimento da governança pública e da própria eficiência da função administrativa (FORTINI; HENRIQUES, 2022), bem ainda para a captura da agenda anticorrupção como estratégia de legitimação estamental de certas categorias de agentes públicos ao ponto de redundar em competição institucional (MARQUES NETO; PALMA, 2017) e desempenho autointeressado (GARCIA, 2011).

Essas considerações abrem espaço para uma reflexão sobre os caminhos trilhados pela Administração Pública no rito de definição do problema a ser enfrentado e na ideação de alternativas e tomada de decisão, é dizer, aferir-se em que medida essa específica ação governamental anticorrupção é fruto de escolhas estratégicas voltadas à geração de benefícios reais à sociedade e traduzidos em resultado positivo com a geração de valor público (MINTROM; LUETJENS, 2015) ou apenas um meio de legitimação social autorreferente por parte de uma elite estamental burocrática.

O deslinde dessa questão conduz ao exame dos motivos que deslançaram o processo de formulação normativa, qual o fundamento, motivação ou justificativa para a proposta de inovação legislativa, de maneira que ao tentar abordá-lo somos forçados a considerar os argumentos apresentados para a mudança de política, o que implica a explicitação da, por assim dizer, genealogia das leituras dominantes subjacentes ao plano discursivo dos formuladores e aplicadores das políticas públicas correlatas.

Assim, além do exame sobre as perspectivas teóricas relacionadas ao tema da corrupção e da sua associação com as necessárias intervenções estatais, esta pesquisa discute referenciais que ajudam na análise dos contextos e processos que conduziram a LAC à centralidade da agenda governamental anticorrupção, para tanto valendo-se das correntes teóricas do neoinstitucionalismo e da sociologia relacional.

## 2.2. Neoinstitucionalismo Sociológico e Sociologia Relacional de Bourdieu

O enfoque sobre o tema objeto do presente estudo também se vale do referencial teórico institucionalista sob as vertentes tanto da modernização como da nova economia institucional (OLIVEIRA JR; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016) para a identificação das variáveis normativo-culturais que informaram o processo de elaboração da LAC no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro, com especial destaque para o papel desempenhado pelos atores institucionais que protagonizaram a condução da pauta no âmbito do ecossistema do controle administrativo e, eventualmente, atores exorbitantes ao ambiente burocrático, como organizações da sociedade civil, experts, dentre outros.

Adicionalmente, para a finalidade da investigação, às correntes de pensamento mencionadas conjugou-se o marco teórico do neoinstitucionalismo sociológico, corrente que sustenta que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não são adotadas simplesmente porque sejam as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, mas porque implicam a noção de uma “racionalidade” transcendente.

Segundo Hall e Taylor (2003), essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades. Essas práticas seriam incorporadas às organizações não necessariamente por aumentarem a sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral. Sob esse viés, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas.

A reflexão fundamental colocada por essa corrente teórica concerne à identificação das fontes de legitimidade de certos arranjos institucionais em detrimento de outros, mediante esforços de compreensão da relação entre instituições e o comportamento adotado pelos respectivos atores, contemplando a análise com a integração de aspectos culturais ou relacionados a crenças como fontes de explicação para a tomada de decisão em certo sentido.

Com efeito, em que pese as múltiplas vertentes do neoinstitucionalismo (escolha racional, histórico, sociológico e, mais recentemente, discursivo) sejam muitas vezes consideradas como independentes e sobrepujantes entre si, não é descabido aproveitá-las, eventualmente uma e outra, de forma conjunta por meio de leituras cruzadas e

complementares das quais se possam extrair contribuições para o deslinde de investigações sobre as variadas perspectivas acerca o papel das instituições na configuração de um dado campo social, quadro normativo ou agenda governamental (SILVA, 2015).

Sob framework analítico do neoinstitucionalismo discursivo, a ênfase recai primordialmente sobre o papel que as ideias desempenham na configuração de (novos) arranjos institucionais, compreensão que demanda investigação sobre interesses, valores e percepções dos atores envolvidos, bem ainda os critérios de engajamento em determinadas causas ou de geração e adesão a determinadas pautas.

Assim sendo, ademais da abordagem teórica do neoinstitucionalismo sociológico, a escola do enfoque discursivo também se mostra apta ao aporte de reflexões sobre os fatores que viabilizaram a edição da LAC com os respectivos institutos por ela entronizados no ordenamento jurídico brasileiro, e prontamente assimilados como ferramentas de largo emprego nas políticas públicas de enfrentamento da corrupção pelo Poder Executivo federal.

Segue-se, portanto, que o esquadramento do discurso oficial sobre o tema da corrupção e as formas eficazes de preveni-lo e contê-lo, sua trajetória, fontes, premissas e fundamentos argumentativos coaduna-se com os objetivos deste estudo na medida em que lança luzes sobre os mecanismos causais que viabilizaram a edição da LAC, ajudando a evidenciar o respectivo contexto institucional e o papel dos atores, discurso (argumentos) e ideias centrais circulantes em referido espaço social.

Sem prejuízo do proveito da abordagem do neoinstitucionalismo sociológico e (eventualmente) discursivo como fundamento da proposta teórica desta dissertação, afigura-se que o objeto de estudo contempla ainda algum grau de análise das potenciais influências recíprocas existentes entre as práticas dos agentes sociais e os espaços organizacionais que os acomodam segundo determinados contextos.

Nesse sentido, a lente teórica da sociologia relacional e reflexiva de Pierre Bourdieu (2010) empregada no trabalho de Silva (2011) parece oferecer contribuições para a explicitação das razões pelas quais as práticas de variados espaços sociais apresentam determinados atributos específicos, auxiliando, assim, na compreensão, objeto da abordagem neoinstitucionalista, da relação entre instituições e comportamento.

Segundo Silva (2011), Bourdieu vale-se de construtos centrais como campo, capital e *habitus*, por exemplo, para demonstrar que no âmbito dos espaços sociais operam relações de força e disputa entre os respectivos integrantes que são mediadas por um

sistema de geração de esquemas e estratégias emanadas das disposições do próprio campo.

Valendo-nos das anotações de Thiry-Cherques (2006), é possível assimilar a noção de campo como um ecossistema, um microcosmo ou uma estrutura cujo funcionamento é operado em uma lógica própria de valores, objetos e interesses específicos, em que os respectivos agentes se conduzem segundo uma dinâmica de luta orientada pelas posições relativas (capital) que dominam nesse determinado espaço e, dessa forma, prezando seja por sua conservação ou transformação.

Por capital, compreende-se os interesses objeto de disputa e/ou repartição em um específico campo e cujo domínio determina a posição social que o agente ocupa nessa esfera de interação. Nesse caso, o sentido de capital aparta-se da noção estritamente econômica para abranger não somente riqueza material, mas também conhecimentos, informações e habilidades (capital cultural), networking e/ou rede de relações (capital social), bem ainda prestígio e reconhecimento (capital simbólico).

Freitas (2012, p. 11), por sua vez, traz clareza sobre o vocábulo central “Bourdiesiano” de *habitus* ao explicá-lo como consistindo em “um sistema de disposições abertas diante de experiências novas, sendo ao mesmo tempo afetado por elas”, no sentido e uma “estrutura estruturante e estruturadora” de práticas resultantes de um processo dinâmico de assimilação e apreensão das estruturas coletivas. *Habitus* consistiria, portanto, nas disposições específicas de grupos e indivíduos no âmbito de um campo.

A teoria relacional de Bourdieu pode ser compreendida como uma proposta teórico-metodológica de desenredo das práticas sociais, das concepções relacionais de dada realidade, por meio da investigação sobre os impulsos e estímulos reciprocamente promovidos entre os agentes políticos e o espaço social em que se encontram inseridos, em que as possibilidades de ação dos primeiros são delimitadas pelas características específicas da respectiva estrutura institucional de interação (BOURDIEU, 1996).

Ou seja, as formulações de Bourdieu procuram explicar as razões que direcionam as práticas sociais dos agentes, muitas vezes até alheias à sua própria vontade ou consciência, fortalecendo os interesses subjacentes aos fatos e discursos. Desse modo, a presente investigação pretende valer-se da conjugação entre os aludidos modelos teóricos para tentar responder às questões colocadas sob o escopo do estudo.

### 3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Esta dissertação busca identificar os pilares epistemológicos que orientaram o processo legislativo que resultou na LAC, podendo ser classificada como uma pesquisa qualitativa, de cunho empírico e descritiva, mediante a aplicação da técnica de análise de conteúdo.

Do ponto de vista instrumental, portanto, o foco foi orientado precipuamente para a análise documental das fontes primárias ou base de referenciais que deram suporte à edição da lei em comento, o que abrange notadamente os registros alusivos a discursos, pronunciamentos e argumentos dos agentes estatais que visavam legitimar a ação do poder público nessa esfera de atuação administrativa, bem ainda as justificativas ou exposição de motivos do ato normativo, acordos e convenções internacionais, benchmarks etc.

O foco do estudo é basicamente uma reflexão sobre ideias-força (visões de mundo decorrentes de padrões culturais) enquanto causas ou antecedentes à produção de políticas públicas em determinado ramo de atuação da administração pública. Para isso, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica foi efetuada por meio de uma busca por artigos de relevância e pertinência com o objeto da pesquisa na base de dados do Capes Periódicos, primeiramente com ênfase no repositório do Web of Science e o registro das palavras-chave “anticorruption” e “policy”, pesquisa que gerou um número de 170 (cento e setenta) resultados que foram agrupados segundo a ordem decrescente de citações. Desse total, 8 (oito) foram os artigos elegidos para essa primeira etapa de levantamento de textos de interesse segundo os critérios previamente estabelecidos, quais sejam, apresentarem um acentuado nível de correspondência com a abordagem de referenciais que orientam ações políticas voltadas ao enfrentamento da corrupção, enfoque cardeal da presente dissertação.

A segunda etapa da busca foi feita de forma abrangente na mesma base de dados, ou seja, sem a vinculação a um repositório específico e mediante o lançamento das palavras-chave aplicadas à anterior, ora no idioma inglês, ora no português, dado que o propósito nessa etapa foi o levantamento de trabalhos que tivessem um direcionamento específico para o cenário brasileiro. Nessa fase foi selecionado um outro grupo de textos para inclusão no referencial teórico.

Os demais textos foram selecionados a partir de contatos prévios seja com os próprios autores, ou com as respectivas obras, em seminários, treinamentos, cursos, grupos de pesquisa ou diante de alguma leitura relacionada à área de atuação profissional, sem descartar a indicação de colegas e amigos estudiosos do tema.

Ainda para os fins propostos neste trabalho, executou-se também uma pesquisa documental mediante o levantamento de informações relevantes existentes em múltiplos repositórios, abrangendo desde registros em órgãos do poder público, como normas, pareceres, exposições de motivo, pronunciamentos oficiais, anais de reuniões etc., a artigos e reportagens sobre o tema produzidos por veículos de imprensa de amplo alcance. O propósito foi reunir informações de relevância e consolidá-las em uma base de dados que serviu de consulta sempre que necessária à recuperação e/ou referência a algum dado ali contido.

Sobre as informações referentes à formulação e demais etapas que compreenderam o processo de produção do ato legislativo, foram analisados os registros oficiais nos quais se pôde identificar os referenciais doutrinários, acadêmicos e científicos, os debates, reflexões, manifestações individuais e deliberações, além das inclinações e relevância que os atores institucionais assumiram na condução das discussões a respeito do tema, conforme explicitados no quadro a seguir.

Quadro 1: relação de registros referentes ao Projeto de Lei nº 6826/2010

<b>CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>	
<b>Documentos</b>	
1	PRL 1PL682610 =>PL 6826/2010: Parecer do Relator
2	PES 2PL682610 =>PL 6826/201028/01/2024 Parecer às Emendas Apresentadas ao Substitutivo
3	PRL 2PL682610 =>PL 6826/2010: Parecer do Relator
4	PAR 1PL682610 =>PL 6826/2010: Parecer de Comissão
5	SBT 1PL682610 =>PL 6826/2010: Substitutivo
6	SBT 2PL682610 =>PL 6826/2010: Substitutivo
7	VTS 1PL682610 =>PL 6826/2010: Voto em Separado
8	EMC-1-2011-PL682610=-_-PL-6826-2010: Exposição de Motivos
9	Relatório - Inteiro Teor
10	Projeto de Lei (CD) nº 6826/2010
<b>Discursos</b>	
11	ANTONIO CARLOS MENDES THAME - PSDB-SP: Sessão: 229.2.54.O - Data: 28/08/2012 - Hora: 16:45
12	CARLOS ZARATTINI - PT-SP: Sessão: 208.1.54.O - Data: 17/08/2011 - Hora: 16:38
13	CARLOS ZARATTINI - PT-SP: Sessão: 086.2.54.O - Data: 18/04/2012 - Hora: 18:04
14	CARLOS ZARATTINI - PT-SP: Sessão: 328.1.54.O - Data: 21/11/2011 - Hora: 14:51
15	CESAR COLNAGO - PSDB-ES: Sessão: 127.2.54.O - Data: 17/05/2012 - Hora: 09:34

16	FRANCISCO PRACIANO - PT-AM: Sessão: 041.3.54.O - Data: 21/03/2013 - Hora: 17:00
17	JOÃO ARRUDA - PMDB-PR: Sessão: 340.2.54.O - Data: 06/12/2012 - Hora: 14:39
18	LUIZ COUTO PT-PB: Sessão: 079.2.54.O - Data: 12/04/2012 - Hora: 17:45
19	LUIZ COUTO - PT-PB: Sessão: 088.2.54.O - Data: 19/04/2012) - Hora: 14:03
20	NILMÁRIO MIRANDA - PT-MG: Sessão: 087.3.54.O - Data: 25/04/2013 - Hora: 14:30
21	WALDENOR PEREIRA - PT-BA: Sessão: 019.2.54.O - Data: 28/02/2012 - Hora: 15:48
22	JOÃO ARRUDA - PMDB-PR: Sessão: 282.1.54.O - Data: 11/10/2011 - Hora: 18:36
23	ERIKA KOKAY - PT-DF: Sessão: 356.2.54.O - Data: 21/12/2012 - Hora: 10:39
24	LUIZ COUTO - PT-PB: Sessão: 408.3.54.O - Data: 09/12/2013 - Hora: 14:51
	<b>Exposições de Convidados (transcrições)</b>
25	Bruno Maeda_Plenário 09: 27-10-2011
26	Jorge Hage_Plenário 09: 27-10-2011
27	Vania Vieira-2_Plenário13: 09-11-2011
28	Eduardo Ricardo_Plenário 13: 09-11-2011
29	Leonardo Machado_Plenário 13: 09-11-2011
30	Debates_convidados_Plenário 13: 09-11-2011
31	Nicola Bonucci_Plenário 03: 29-01-2012
32	Leitura_Parecer-Relator: 14-03-2012
33	Sergio Campinho_Plenário 12: 28-03-2012
34	Monica Messenberg_Plenário 12: 28-03-2012
35	Cácito Freitas_Plenário12: 28-03-2012
36	Considerações Finais_Plenário 12: 28-03-2012
	<b>SENADO FEDERAL</b>
	<b>Documentos</b>
38	Senado Federal: Projeto de Lei da Câmara nº 39/2013
39	Diário do Senado Federal nº 94-2013_pag-107-a-126_Discursos
40	Diário do Senado Federal nº 94-2013_pag-127-a-138_Discursos
41	Diário do Senado Federal nº 104-2013_Requerimento de Urgência
42	Diário do Senado Federal nº 105-2013_pag-42943-42956_Discursos
43	Parecer nº 649, de 2013 - Projeto de Lei da Câmara nº 39-2013
44	Quadro Comparativo - PLC nº 39/2013 x Lei nº 12.846/2013: 16-08-2013
45	Mensagem nº 67, de 2013-CN (nº 314/2013, na origem)
46	Veto parcial ao PLC nº 39/2013
47	Diário do Senado Federal nº 118-2013_Diários_Atividade Legislativa_Veto
	<b>NOTÍCIAS - SEMINÁRIOS</b>
48	Seminário debate PL sobre crimes contra administração pública <a href="https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=300588">https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=300588</a>
49	Especialistas debatem projeto federal que estabelece mais rigor no combate à corrupção <a href="http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/especialistas-debatem-projeto-federal-que-estabelece-mais-rigor-no-combate-a-corrupcao">http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/especialistas-debatem-projeto-federal-que-estabelece-mais-rigor-no-combate-a-corrupcao</a>
50	Combate à corrupção é tema de seminário na Assembleia Legislativa <a href="https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/combate-a-corrupcao-e-tema-de-seminario-na-assembleia-legislativa">https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/combate-a-corrupcao-e-tema-de-seminario-na-assembleia-legislativa</a>

Em se tratando de uma investigação sobre o sistema de crenças e valores vigentes na sociedade e, por decorrência, no âmbito do próprio poder público, mas especificamente

o Poder Executivo federal, a respeito de um tema específico, optou-se, primeiramente, por uma análise textual, valendo-se do software IRAMUTEQ como uma eficiente ferramenta de auxílio, diante do seu foco na análise lexical (XLVI Encontro da ANPAD -EnANPAD 2022, n.d.).

Segundo Camargo e Justo (2013), a análise textual consiste em um tipo específico de análise de dados que tem sua aplicação no tratamento de material verbal escrito, de forma a se obter a descrição do material produzido ou compará-lo a outros materiais escritos no intuito de se extrair crenças, valores, opiniões e ideias-força operantes em relação ao fenômeno objeto dos textos sob investigação.

No geral, foi realizada análise de conteúdo, que nos estudos de políticas públicas tem se apresentado como cada vez mais relevante em razão do poder da metodologia de gerar dados e interpretações capazes de sintetizar, comparar e testar hipóteses a partir de diferentes tipos de textos. Sampaio e Lycarião (2021) reportam, baseados em uma análise sistemática de revisão de literatura de cinco dos principais periódicos da área, de acordo com o Qualis-Capes (2013-2016) e com o *Journal Citation Reports* (ano base 2018 para a América Latina), que dentre os anos de 2006 a 2018 constam 36 estudos que manifestam, no resumo do trabalho, a utilização da análise de conteúdo como, pelo menos, um de seus instrumentos metodológicos.

De seu turno, Mozzato e Grzybovski (2011) dão conta de que, especialmente no campo das pesquisas qualitativas, a análise de conteúdo tem se apresentado com uma das técnicas de análise de largo emprego dada a sua consistência e rigor científico, em cujo processamento de dados o software IRAMUTEQ é apontado como uma eficiente ferramenta de apoio (NETA; CARDOSO, 2021).

Por outro lado, uma proposta de trabalho que se propõe descritiva e comparativa de grande volume de textos atualmente demanda o auxílio de algum tipo de ferramenta auxilie sobretudo na manipulação e análise estatística, daí a utilidade do IRAMUTEQ enquanto software que aplica algoritmo na realização de análises mediante a incorporação da CHD - Classificação Hierárquica Descendente, além de outras análises lexicais que auxiliam na interpretação de textos.

Em termos operacionais, trata-se de uma modalidade de software que possibilita a identificação do contexto em que as palavras ocorrem, mediante a análise lexical do texto e o seu particionamento em classes hierárquicas, “identificadas a partir dos segmentos de textos que compartilham o mesmo vocabulário, facilitando, assim, o pesquisador conhecer seu teor” (SALVIATI, n.d.).

O IRAMUTEQ é um dentre alguns outros tipos de software que viabilizam a identificação do contexto em que as palavras são verbalizadas. Eles apresentam em comum a aptidão para executar análise lexical do texto para em seguida o subdividi-lo em classes hierárquicas, as quais são identificadas a partir dos segmentos de textos que tenham como referência o mesmo vocabulário. Esta operação permite uma análise textual multidimensional e estatística que facilita ao pesquisador conhecer seu conteúdo. O processamento do IRAMUTEQ envolve a preparação dos dados e elaboração dos scripts a serem analisados pelo software estatístico, gerando os resultados que serão exibidos pela interface.

O software destina-se aos pesquisadores que desenvolvem trabalhos de análise qualitativa de conteúdo textual de fontes tradicionalmente usadas em Ciências Humanas e Sociais, a exemplo de entrevistas, artigos de jornais, revistas, notícias documentos etc. O software IRAMUTEQ é utilizado no estudo das Ciências Humanas e Sociais e vale-se do mesmo algoritmo do software Alceste, outro programa de análise quantitativa de dados textuais para realizar análises estatísticas de textos. O IRAMUTEQ, porém, incorpora, além da CHD, outras análises lexicais que auxiliam na investigação e interpretação de textos. O programa tem se apresentado como uma ferramenta valiosa nos trabalhos de pesquisa que envolvem a análise de texto ou de conteúdo.

O IRAMUTEQ consiste, portanto, em uma ferramenta com potencial para identificar a pluralidade de temas de determinado campo lexical, para aferir a frequência com que os temas aparecem nos textos, bem como para segregar os temas em classes semânticas (XLVI Encontro da ANPAD -EnANPAD 2022, n.d.).

Com efeito, a análise de conteúdo consiste em uma técnica de pesquisa científica baseada em “procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos” (SAMPAIO; LYCARIÃO, 2021).

Sob esta perspectiva, emprega-se a metodologia de análise de conteúdo de Bardin (2016), mediante aplicação do método da análise categorial temática e segundo o roteiro prescrito pela autora, conforme a descrição que segue:

**1. Pré-análise** - esta fase compreende a delimitação dos discursos de sustentação dos argumentos em favor da implementação de um novo diploma legal a incidir na agenda de enfrentamento da corrupção no Brasil, e dos arranjos institucionais pertinentes a esse propósito, exame que implica: a) a identificação dos atores

centrais que conduziram a pauta referente à proposta normativa b) a aferição dos referenciais que subsidiaram as discussões em torno do projeto; e, c) a averiguação dos pilares epistemológicos que balizaram as alternativas de intervenção/o estatal de combate à corrupção, com o subsequente reconhecimento de seus elementos esclarecedores e dos temas presentes no correspondente plano discursivo;

**2. Exploração do material** - na segunda etapa da investigação envolve uma categorização dos temas conduzida segundo a dimensão dos valores, crenças e consensos normativos que sustentaram o discurso do combate à corrupção no decorrer do processo legislativo que instituiu a LAC, demarcando núcleos de sentido e principais categorias;

**3. Tratamento dos resultados e interpretação** - a etapa derradeira compreende uma análise qualitativa das ideias e valores dominantes que orientaram o discurso de produção da LAC, abrangendo desde os argumentos motivadores da solução proposta até a sua correspondente materialização pela atividade legislativa, com a explicitação dos referenciais deram suporte à sua elaboração, tais como manifestações e pronunciamentos de agentes políticos, tecnocratas, experts, juristas e acadêmicos; standards, acordos e convenções internacionais e seus respectivos frameworks, dentre outras fontes eventuais.

Buscou-se, portanto, um diagnóstico da identidade teórica e ideológica da LAC, sob a perspectiva da correspondente agenda de enfrentamento da corrupção, demonstrando, assim, as fontes e ideologias sociais subjacentes ao contexto de formulação normativa.

Os resultados obtidos com a aplicação da metodologia de pesquisa aqui descrita e das correspondentes técnicas de coleta e apreciação dos dados serão detalhados na próxima seção.

## 4. RESULTADOS

Esta seção está subdividida nas categorias de análise a partir dos objetivos específicos do trabalho, começando com uma apresentação do contexto e da história da Lei Anticorrupção. Em seguida, será apresentado e descrito o referencial teórico que serviu como base para a concepção da LAC. A terceira subseção traz os atores centrais que direcionaram as abordagens em torno da produção da Lei. Por último, são identificadas as ideias dominantes e as visões articuladas para a elaboração da LAC.

### 4.1 Contexto e História da Lei Anticorrupção

A Lei 12.846/2013 foi recepcionada como um marco institucional no combate à corrupção e de pronto recebeu a alcunha de “Lei Anticorrupção – LAC”. Referido ato normativo dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de, ante a terminologia adotada no texto da própria norma, “atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira”. A lei também inovou ao ampliar as hipóteses de utilização de instrumento negocial análogo ao da delação premiada e até então restrito ao âmbito de aplicação da Lei de Defesa da Concorrência<sup>2</sup>, o acordo de leniência.

Em que pese a conjuntura de edição da norma sugira que a sua promulgação decorra de um esforço do poder público em sinalizar para a opinião pública o atendimento a demandas de enfrentamento da corrupção que, aparentemente, emanariam das mobilizações populares daquele ano, é bem verdade que o projeto de lei correspondente remonta ao ano de 2010, mais especificamente 2009, e, segundo consta da respectiva exposição de motivos<sup>3</sup>, teria por eixos a responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos administrativos e o combate ao suborno transnacional.

E, a propósito da motivação apresentada para a proposta normativa, ali se faz expressa referência à necessidade de supressão de lacuna existente no sistema jurídico brasileiro quanto ao estabelecimento de penalidades a pessoas jurídicas infratoras, bem ainda à necessidade de se cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção – ligeiramente mencionados supra – dentre os quais assume

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Exposição de Motivos Ministerial 207/2015, do PL nº 6.826/2010. Brasília, de 23/09/2009.

relevo a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que tem por objeto a repressão à prática de suborno transnacional. Os pormenores relativos aos referenciais do projeto de lei e do trâmite correspondente serão abordados de maneira mais detalhada em subseção específica logo adiante.

O diploma legal decorrente foi, portanto, apresentado como supressor de uma lacuna legislativa na agenda do combate à corrupção, na medida em que visou inaugurar uma nova etapa na atividade de responsabilização de entes privados pelo cometimento de atos ilícitos, autorizando a punição administrativa de pessoas jurídicas que corrompam agentes públicos no país e no exterior, fraudem licitações e contratos ou dificultem as atividades de investigação e fiscalização de órgãos públicos, procurando tutelar, desse modo, tanto a administração pública nacional quanto a estrangeira.

Segundo a respectiva diretriz regulatória, um ente privado com sede no Brasil que cometa ato de corrupção tipificado na lei em face de administração pública ou funcionário público estrangeiro também está sujeito às sanções ali estabelecidas (SANTOS; BERTONCINI; COSTÓDIO FILHO, 2014).

Ressalta-se que, além de trazer severas punições para os atos lesivos contra a administração pública – basicamente, atos de corrupção, fraude a licitações e contratos públicos e atos de obstrução às atividades de investigação, fiscalização e regulação – a lei procurou denotar certo aspecto preventivo ao promover junto às pessoas jurídicas a adoção de programas de integridade, medida que configura um conjunto de mecanismos e procedimentos reputados hábeis à prevenção ou, quando falível, à detecção e interrupção das condutas lesivas, bem como à remediação dos danos por estas causados, conforme a previsão constante do art. 7º, inciso VIII, do texto final da norma.

Por outro lado, o diploma normativo também acarretou uma nova sede de disputa institucional ao atribuir aos próprios órgãos e entidades dos poderes públicos em geral, e à Controladoria-Geral da União (CGU), em particular, papel de exclusividade na aplicação das correspondentes medidas persecutório-punitivas. No primeiro caso, ao definir a própria esfera administrativa como a competente para aplicação das penalidades incidentes sobre as empresas, e, no segundo, por cometer exclusivamente à CGU, no âmbito do Poder Executivo federal, o encargo de apuração de ilícitos contra administração pública estrangeira e de celebração de acordos de leniência. As competências de outros

órgãos ou entidades relevantes no exercício da atividade de controle administrativo, como o Ministério Público e Tribunal de Contas da União, restaram praticamente esvaziadas no que diz respeito ao objeto da norma.

Decorre que, a propósito do instrumento do acordo de leniência, Marques Neto e Palma (2017) descrevem-no como caso emblemático de disputa de poder institucional a envolver o Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União.

### **Antecedentes**

A Lei nº 12.846, publicada em 1º de agosto de 2013, é resultante do **Projeto de Lei nº 6.826/2010**, da Câmara dos Deputados que, por sua vez, foi proposto a partir da apresentação da **MSC 52/2010**, do Poder Executivo, por cujo intermédio foi submetida à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que "dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências".

Essa proposta legislativa origina-se da **Exposição de Motivos Interministerial (EMI) Nº 00011 2009**, de 23 de outubro de 2009, da lavra dos ministros titulares da Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Justiça (MJ) e Advocacia-Geral da União (AGU), à época os Srs. Jorge Haje Sobrinho, Tarso Fernando Herz Genro e Luis Inácio Lucena Adams, respectivamente.

Conforme se pode extrair do texto da exposição de motivos, o eixo de estruturação normativa da proposta legislativa assenta na previsão de punição administrativa de pessoas jurídicas, sob o critério objetivo, pela prática de atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira.

O trâmite da proposta na Câmara dos Deputados remonta a 26/05/2011, quando foi criada a Comissão Especial encarregada de proferir parecer à proposição, cuja constituição deu-se em 03/10/2011, e o efetivo início dos trabalhos ocorreu com a sua instalação em 5/10/2011. Foram designados como presidente o deputado João Arruda, vice-presidente o deputado Luiz Fernando Machado, e relator o deputado Carlos Zarattini.

Os pareceres do relator foram apresentados à Comissão Especial em 14/03/2012, 18/04/2012 e 23/04/2013, contemplando as emendas apresentadas e os esforços de aprimoramento do texto legal. Ao todo foram apresentadas 35 emendas ao texto originário

e mais 13 ao substitutivo, das quais foram aprovadas 10, no primeiro caso, e 03, no segundo, todas relacionadas a aspectos técnico-jurídicos da proposta.

Em 24/04/2013 foi proferido parecer ao projeto pela Comissão Especial, com aprovação do Parecer e Complementação de Voto nº 1 PL6826/10 apresentados pelo relator<sup>4</sup>. O então deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) havia apresentado voto em separado em 13/06/2012<sup>5</sup>.

### **Debates, Audiências Públicas e Seminários**

No decorrer do trâmite legislativo na Câmara dos Deputados a proposta foi objeto de sessões e audiências públicas com a presença de agentes públicos, representantes de setores sociais e do empresariado, e especialistas, conforme a lista disposta no quadro 3:

Quadro 2 – Participantes de eventos para discussão da LAC na Câmara dos Deputados

<b>Expositor</b>	<b>Atributo</b>
Jorge Hage Sobrinho	Ministro da Controladoria-Geral da União - CGU
Jorge Abrahão	Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social
Bruno Maeda	Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial
Eduardo Ricardo	Diretor da Patri Políticas Públicas e Relações Institucionais & Comerciais
Machado Meyer	Advogado da Machado Meyer Advogados
Leonardo Machado	Advogado da Machado Meyer Advogados
Vânia Vieira	Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União - CGU
Shin Jae Kim	Advogada da Tozzini Freire Advogados
Emerson Gabardo	Membro do Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC
José Antonio Moroni	Membro do Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC
Romeu Felipe Bacellar Filho	Professor titular da Universidade Federal do Paraná
Celso Antonio Bandeira de Mello	Professor da Pontifícia Universidade Católica - PUC de São Paulo
Maria Sylvia Zanella di Pietro	Professora da Pontifícia Universidade Católica - PUC de São Paulo
Nicola Bonucci	Diretor jurídico da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Fonte: Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/466400>)

<sup>4</sup> Parecer do Relator n. 2 PL682610, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP):

<sup>5</sup> Voto em Separado nº1 PL6.826/10.

Ao analisar os requerimentos e deliberações da Comissão Especial designada para debater o projeto de lei, observou-se que sua tramitação abrangeu ainda a realização de dois seminários sob o título “O PL 6826/2010 e o Direito Administrativo”. O primeiro em 17/11/2011, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, e o segundo 01/12/2011, na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

Os aludidos eventos contaram com a participação dos seguintes expositores:

Quadro 3 – Relação de expositores nos seminários para discussão da LAC nas ALs de SP e PR

<b>Expositor</b>	<b>Atributo</b>	<b>UF</b>
Caio Magri	Gerente de Políticas Públicas do Instituto Ethos	SP
Claudia Bonelli	Advogado da Tozzini Freire Advogados	SP
Fábio Roston Gatti	Delegado estadual da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil	SP
Flávia Scabin	Professora da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas – FGV	SP
Guilherme de Salles Gonçalves	Especialista em Direito Público e Eleitoral	SP
Márcio Thomaz Bastos	Ex-ministro da Justiça	SP
Paulo Skaf	Presidente da Federação das Indústrias do estado de São Paulo – FIESP	SP
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Doutor pela PUC-SP	PR
Edson Luiz Campagnolo	Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP	PR
Emerson Gabardo	Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná (UFPR)	PR
Luiz Fernando Delazari	Advogado	PR
Romeu Felipe Bacellar Filho	Professor titular da Universidade Federal do Paraná	PR
Sergio Fernando Moro	Juiz Federal	PR

Fonte: Câmara dos Deputados

### **Tramitação no Senado Federal**

A tramitação da proposta na Casa Revisora deu-se sob o **Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2013**, e ocorreu de forma acentuadamente célere, na medida em que, por conta da aprovação de requerimento para apreciação em Plenário da matéria, foi dispensada a sua submissão às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), às quais tinha sido inicialmente distribuída.

A matéria foi recebida em 19/06/2013 e já em 03/07/2013 foi encaminhada ao Plenário para leitura e aprovação do **Requerimento nº 756, de 2013**, em que as lideranças partidárias **solicitaram urgência** para a apreciação da matéria, nos termos do art. 336, inciso II, Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A apreciação pelo Plenário ocorreu logo no dia seguinte, 04/07/2013, após a leitura do Parecer nº 649, de 2013 – PLEN pelo relator senador Ricardo Ferraço, de maneira que a discussão foi encerrada e o projeto aprovado sem apresentação de emendas perante a Mesa, ainda que tenha sido precedida pelo uso da palavra pelos senadores Kátia Abreu, Rodrigo Rollemberg, Luiz Henrique, Humberto Costa, Pedro Taques, Jorge Viana, o próprio relator, Ana Amélia e José Agripino.

Os trâmites conclusivos abrangeram ainda a expedição do **Ofício SF n.º 1.610**, de 11/07/13, à Casa Civil, com o encaminhamento da **Mensagem SF n.º 127/13** à então presidente da República, submetendo o projeto à sanção presidencial. A lei foi sancionada em 01/08/2013, e publicada no Diário Oficial da União de 02/08/2013, com veto parcial que foi comunicado via **Mensagem nº 314**, do dia anterior.

Os trechos vetados constavam da redação do § 6º do art. 6º, § 2º do art. 19 e inciso X do art. 7º, e foram mantidos sem maiores objeções em Sessão Conjunta realizada em 17/09/2013, deliberação ratificada em Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal de 18/09/2013.

O conteúdo das exposições objeto das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, mencionadas acima, bem ainda os discursos esparsos dos parlamentares de ambas as casas legislativas constituem os dados primários objeto da análise levada a efeito neste estudo, cuja interpretação nos permite avaliar descritiva e criticamente as ideias expressas em referidas manifestações, explícitas e implícitas, e os referenciais teórico-normativos indicados como fundamento para a edição da lei.

#### **4.2. Referencial Teórico-Normativo da LAC**

A adequada compreensão das ideias dominantes no processo de formulação da LAC demanda um esforço de identificação dos referenciais, modelos teóricos e análises conceituais, e de sua respectiva articulação, evocados como fundamento para a correspondente produção normativa, de maneira que se possa obter uma visão panorâmica da história das ideias, dos estudos empíricos e históricos que embasaram a opção legislativa plasmada no diploma jurídico resultante.

Em passagem constante da análise de mérito do Projeto de Lei nº 6.826/2010, o relator da proposta faz o seguinte registro:

O alicerce doutrinário e jurisprudencial do PL 6.826/10 está expresso no relatório “Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro”, do Projeto Pensando o Direito, da Fundação Getúlio Vargas, que concluiu pela terceira via representada pelo Direito Administrativo Sancionador.

A pesquisa da FGV permitiu que se optasse por uma proposição legislativa que autoriza o Estado a responsabilizar as pessoas jurídicas por atos de corrupção e suborno contra a Administração Pública com um conjunto de sanções administrativas e cíveis, aplicadas em processos perante a Administração Pública, preservadas as competências do Judiciário, do Legislativo, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e demais órgãos e instituições atuantes no combate à corrupção. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 72)

O documento a que o relator faz menção nesse trecho do parecer refere-se a uma pesquisa conduzida pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV), no âmbito do Projeto Pensando o Direito (Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-SAL/MJ/PNUD), que tem por objeto uma abordagem abrangente sobre a responsabilização penal de pessoas jurídicas, no intuito de prover subsídios teóricos e práticos aos formuladores de políticas públicas relacionadas com a agenda anticorrupção (MACHADO, 2009).

A própria menção da pesquisa como alicerce teórico do projeto de lei já é um indicativo de que, na órbita de discussão de um modelo normativo que seria concebido sob a perspectiva de se tornar o principal instrumento de enfrentamento da corrupção, a responsabilização de pessoas jurídicas constituía o cerne na proposta.

Nessa linha, os autores, partindo da premissa de que as pessoas jurídicas assumem um papel central nas práticas ilícitas relacionadas à corrupção, perpassam toda uma abordagem jurídico-dogmática a respeito da responsabilidade penal de organizações (não necessariamente) empresariais para apresentar alternativas de imputação elegíveis conforme sejam os fins pretendidos com o modelo regulatório e as alternativas de institucionalização à mão do legislador.

No esforço de propiciar uma reflexão sobre os pontos fundamentais a serem observados pelos formuladores das políticas públicas correspondentes, os autores registram apontamentos que incluem considerações sobre culpabilidade; as relações e o

equilíbrio entre a carga de responsabilização do indivíduo e da organização; a função a ser desempenhada pela sanção; os impactos individuais, sociais, econômicos e financeiros do desenho regulatório; a modalidade de sanção mais adequada à fenomenologia do problema passível de enfrentamento; o ramo do direito aparentemente mais apto a oferecer a resposta adequada (se cível, administrativo ou criminal); os instrumentos jurídicos mais pertinentes, dentre outras questões relevantes.

Este texto cumpre a função, que diante deste cenário nos parece de extrema relevância, de apontar as lacunas de discussão e regulação e chamar a atenção para a urgência de se incluí-las na agenda de pesquisas e discussões. Além disso, mostramos que o conjunto complexo de fatores e variáveis envolvidos no desenho da política pública de responsabilização de condutas praticadas no âmbito de pessoas jurídicas e sua boa institucionalização demanda um olhar transversal e interdisciplinar. (MACHADO, 2009, p. 69)

Mais adiante no texto do parecer o relator apresenta os argumentos para a opção legislativa de afastamento da responsabilização da pessoa jurídica na esfera penal e definição pela sua aplicação na esfera administrativa, sob o critério objetivo, como o modelo de intervenção mais adequado à prevenção e repressão de práticas lesivas à administração pública nacional e estrangeira.

Esclarecidos os critérios que levaram à escolha da responsabilização objetiva de pessoas jurídicas sob a esfera do direito administrativo como o meio mais apropriado de regulação de uma política antissuborno, a indagação ainda pendente de elucidação recai sobre a própria assunção da premissa de que seriam as organizações, e não os indivíduos, o sujeito objeto de imputação da norma.

O deslinde a essa questão implica revolver-se o gatilho de deflagração da proposta legislativa e as razões subjacentes à iniciativa e, nesse sentido, o texto da respectiva exposição de motivos parece apontar o caminho:

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

( ... )

Além disso, o anteprojeto' apresentado inclui a proteção da Administração Pública estrangeira, em decorrência da necessidade de atender aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de

Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Com as três Convenções, o Brasil obrigou-se a punir de forma efetiva as pessoas jurídicas que praticam atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Dessa forma, urge introduzir no ordenamento nacional regulamentação da matéria - do que, aliás, o país já vem sendo cobrado -, eis que a alteração promovida no Código Penal pela Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, que tipificou a corrupção ativa em transação comercial internacional, alcança apenas as pessoas naturais, não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 9-10)

Nota-se que a lacuna legislativa à qual os subscritores do texto fazem alusão decorre de obrigações previstas em convenções internacionais ratificadas pelo Estado brasileiro, dentre as quais destaca-se a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos em Transações, da OCDE, e que merece algumas considerações.

A OCDE editou diversas recomendações e comentários sobre a Convenção e está em permanente monitoramento dos países signatários, produzindo relatórios periódicos que registram avanços e retrocessos na sua implementação, sendo divididos por fases conforme se caminha nesse sentido. Esse monitoramento é conduzido por um Grupo de Trabalho composto por membros dos próprios países signatários (*Working Group*), adotando-se o sistema de *peer review*. A interpretação e aplicação da Lei n. 12.846/13 devem, necessariamente, pautar-se pela consecução dos objetivos da Convenção que lhe deu origem, funcionando tais relatórios, então, como boa base de identificação de problemas que se apresentarão com a entrada em vigor e respetivas boas práticas (BATISTA, 2017, p. 103)

A convenção foi celebrada em 17 de agosto de 1997, em Paris, e aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, sendo posteriormente promulgada via Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

A literatura sobre o tema da corrupção informa que a sua inserção na agenda internacional remonta à edição do *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, nos Estados Unidos da América em 1977, admitido como o pioneiro instrumento jurídico a estabelecer sanções à prática de suborno empresarial no âmbito de contratações com a administração pública estrangeira, e que mais tarde viria a servir de referência para a elaboração de leis correlatas em diversos países pelo mundo (GOMES; MIRANDA, 2019; SIMÃO; VIANNA, 2017).

Concebida em contexto de escândalos de corrupção envolvendo o pagamento de propinas de empresas estadunidenses em transações comerciais internacionais,

contrapostos a pressões da opinião pública sob a ótica de instrumento de moralização das relações econômicas entre governo e empresa, o FCPA tinha por enfoque a higidez do próprio sistema capitalista, na medida em que a proteção do funcionamento dos mercados era tida como condição para o progresso do ambiente de negócios.

Polido (2018) afirma que o pioneirismo norte-americano, entretanto, acusou o recibo de ter gerado algum grau de desvantagem competitiva das respectivas corporações empresariais na esfera do comércio transnacional, uma vez que até então se tratava do único país a aplicar de forma unilateral medidas repressivas às empresas domésticas envolvidas em atos de suborno transnacional.

Nas décadas de 1980 e 1990, pressionados pelo lobby da indústria, os estados Unidos lançaram esforços para globalizar a campanha do combate, introduzindo o tema nos fóruns internacionais especializados. O objetivo central seria o de uniformizar o tratamento à corrupção de funcionários públicos estrangeiros, pressionando toda a comunidade internacional, principalmente a partir dos membros da OCDE, a adotar medidas, em seus sistemas jurídicos internos, de responsabilização de empresas neles sediadas por atos de corrupção transfronteiriça. Esse mote, inclusive, impulsionou as negociações multilaterais da Convenção da OCDE de 1997, concluída 20 anos após a promulgação da FCPA nos Estados Unidos (POLIDO, 2018, p. 295)

O registro dessas considerações permite aferir que, a partir da FCPA, seguida da Convenção da OCDE sobre Suborno Transnacional, sucedida pela correlata legislação interna dos países signatários, todas as intervenções regulatórias apresentam na sua origem, em paralelo com apelos moralizantes da relação público-privada, esforços de estabilização do ambiente concorrencial do sistema capitalista.

Outra denotação dos esforços de globalização da agenda anticorrupção a partir da década de 1990 também pode ser conferida com o lançamento, pelo Banco Mundial, dos documentos denominados “World Development Report 1997” e “Helping Countries Combat Corruption” (1997)<sup>6</sup>, bem ainda pela criação em 1993, por um grupo de altos funcionários do Banco Mundial, da Transparência Internacional, que tem no Índice de Percepção da Corrupção (IPC)<sup>7</sup> o seu produto mais destacado (OLIVEIRA JUNIOR, 2019a).

---

<sup>6</sup> Conforme o conteúdo de referidos documentos, a agenda para a “boa governança” atribui à política o sentido de grande desafio a essa atuação do Estado, figurando a corrupção como principal entrave para a criação de um ambiente de confiança e eficiência que propicie o desenvolvimento político, econômico e social.

<sup>7</sup> O Índice de Percepção da Corrupção corresponde a um indicador da corrupção produzido a partir das notas atribuídas aos 180 países e territórios avaliados. Quanto mais alta é a nota, maior seria a percepção de corrupção do país.

Relevante a anotação de que o engajamento do Estado brasileiro na agenda anticorrupção internacional a partir da década de 1990 tem implicado a assimilação de diversos referenciais e frameworks concebidos sobretudo por organizações da sociedade civil e organizações multilaterais, ambiente em que a OCDE tem apresentado papel de destaque com sua abordagem sobre integridade pública, prontamente absorvida pelos sucessivos governos nacionais sob múltiplas instâncias de atuação do poder público (CORRÊA, 2011).

O objetivo do estabelecimento de um sistema nacional de integridade é fazer com que a corrupção – e práticas ilícitas relacionadas – seja de alto risco e baixo retorno. Tal sistema deveria concentrar-se, portanto, na criação de mecanismos para evitar que atos de corrupção ocorram, de forma que não imponham baixos custos e excessos de restrições que reduzam a efetividade dos trabalhos desenvolvidos pela administração pública. A redução da corrupção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para permitir maior avanço do governo em direção à eficácia, à justiça e à eficiência (CORRÊA, 2011, p. 165).

Da Ross & Taylor (2022), em relação ao assunto, anotam que:

*And of course, signing on to a variety of international agreements helped to bind the hands of future governments: although Brazil is not a member of the OECD, as a party to the OECD Convention on Combating Bribery because it ratified the convention in 2002, Brazil was subject to pressure from the OECD to update its corruption legislation to impose direct liability on companies for bribery. Brazil passed such legislation in 2013. New bureaucratic capacity frequently accompanied the signing of these treaties, as in the creation of the Justice Ministry's Department of Assets Recovery and International Legal Cooperation (DCRI) in 2004, in part a consequence of the UN Convention Against Corruption (LaForge 2017: 6). Often the increased international engagement has led to capacity-building through foreign training, the development of international contacts, and the possibility of collaboration with partner agencies such as prosecutorial bodies abroad. (DA ROSS; TAYLOR, 2022, p. 79)*

Vê-se, portanto, que a assunção da responsabilização da pessoa jurídica como eixo central da LAC decorre de esforços do Estado brasileiro em se alinhar aos preceitos da agenda anticorrupção preconizados nos fóruns e instâncias internacionais representativas do eixo de dominação político e econômico pelo menos do mundo ocidental, não obstante os indicativos de estratégias geopolíticas subjacentes a esses esforços de concertação mundial.

### **4.3. Atores Centrais na Elaboração da LAC**

No âmbito dos debates e discussões conduzidas pelo Parlamento brasileiro que resultaram na edição da Lei nº 12.846/2013, duas organizações figuram como atores institucionais protagonistas na condução da agenda correspondente: a Controladoria-geral

da União (CGU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme se descreve a seguir.

### **Controladoria-Geral da União - CGU**

A CGU é coautora da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) N° 00011/2009, de 23 de outubro de 2009, encaminhada à Presidência da República juntamente com o anteprojeto do Projeto de Lei n° 6.826/2010.

Mas não seria, por óbvio, essa estrita atuação do órgão governamental a lhe conferir atuação de destaque no direcionamento das discussões legislativas que resultaram na edição da LAC. Outra evidência nesse sentido pode ser colhida ao se examinar os requerimentos de audiências públicas, em que a CGU consta como o único órgão público, dentre os três que encaminharam a EMI n° 00011/2009, a cujos dirigentes foram endereçados convites para expor sobre aspectos relevantes da proposta normativa perante a Comissão Especial, quem sejam: Jorge Hage Sobrinho, então titular da pasta; Luiz Navarro, à época Secretário-Executivo; e Vânia Vieira, que ocupava o cargo de Diretora de Prevenção da Corrupção.

Também foi possível observar que os pareceres dos relatores da proposta na Câmara e no Senado a fazem menção ao papel desempenhado pela CGU na agenda de combate à corrupção no Brasil:

O projeto estabelece, ainda, que a decisão que determinar a aplicação das sanções previstas, à exceção da multa, deverá ser comunicada à Controladoria-Geral da União - CGU, para efeito de inclusão do nome da pessoa jurídica em cadastro nacional de empresas punidas pela administração pública, pelo prazo previsto na condenação, após o qual, e cumpridas todas as demais penalidades eventualmente impostas, a pessoa jurídica poderá requerer à CGU sua exclusão do referido cadastro (art. 8°).

( ... )

A instauração e julgamento do processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica caberá à autoridade máxima de cada órgão ou entidade da administração pública dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, podendo ser delegada, e detendo a CGU, no âmbito do Poder Executivo Federal, competência concorrente para instaurar tais processos, bem como para avocar aqueles já instaurados para corrigir-lhes o andamento (art. 11), além da prerrogativa da apuração, processo e julgamento dos atos ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira (art. 12).

( ... )

Diante disso, é necessário que tais Órgãos Setoriais compartilhem com a CGU as atribuições contidas no presente PL, a fim de permitir que as pessoas jurídicas infratoras que transacionem com a Presidência e Vice-Presidência da República, Ministério da Defesa, Advocacia-Geral da União e Ministério das Relações Exteriores também possam ser

processadas administrativamente pelas suas respectivas instâncias de Controle Interno.

( ... )

Não cabe atribuir competência similar às unidades setoriais de controle interno dos Ministérios não auditados pela CGU porque o próprio órgão já disporá da atribuição, e a CGU poderá avocar quando necessário, ainda que o caso tramite no âmbito desses órgãos. Assim, dada a atual configuração do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a referida emenda apresenta-se desnecessária e redundante. Por sua vez, quanto ao art. 12, não entendemos com pertinente atribuir competência aos “Órgãos Setoriais de Controle Interno” quando se tratar de atos ilícitos praticados contra a administração pública estrangeira. Convém, nesse caso, que a competência fique restrita à CGU. Por tais razões, opinamos pela rejeição da emenda.

( ... )

Especificamente quanto às três últimas emendas, que visam excluir a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, é de se ressaltar que foi encaminhada a esta Relatoria argumentação da CGU sobre a importância da manutenção da responsabilidade objetiva, nos seguintes termos...

( ... )

Resolvemos acatar a sugestão tendo em vista que, dada a novidade da proposta encampada por este projeto, qualquer contribuição que venha a esclarecer e aperfeiçoar o procedimento administrativo é bem-vinda e merece ser acolhida. Nesse caso específico, o estabelecimento da CGU como autoridade competente elimina a possibilidade de dúvidas caso venha a ser questionada pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas da União, pela Advocacia-Geral da União ou por concorrentes comerciais da pessoa jurídica, entre outros, a realização de acordos de leniência, seja no caso dos atos lesivos praticados contra administração pública estrangeira ou naqueles em que a CGU avocar os processos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 60 e seg.)

A CGU também aparece como o único órgão governamental ao qual se atribuem competências específicas no próprio texto da lei resultante, conforme registrado a seguir:

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

( ... )

§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

Art. 9º Competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

( ... )

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

( ... )

§ 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Decerto que esse protagonismo apresentado na condução da agenda anticorrupção no Governo Federal não é obra do acaso. O destaque que a pauta tem angariado junto amplos segmentos da opinião pública a partir da década de 1990 dá-se no contexto da cultura de escândalos alimentada pela permanente exposição e repercussão midiática de casos de corrupção (OLIVEIRA JR, 2019), circunstância que abre uma janela de oportunidade aos órgãos de repressão em geral, e de controle administrativo, em particular, para, a partir de uma lógica estamental autointeressada (GARCIA, 2011), adquirirem envergadura ao ponto de lograrem se autoatribuir competências institucionais, movimento que tem despertado a atenção para o fenômeno, já referido, de hipertrofia dos órgãos de controle (MARQUES NETO; PALMA, 2017; FORTINI, 2022).

É nessa conjuntura que a CGU projeta-se como a legítima agência anticorrupção brasileira apta a assumir nichos de competências e atribuições exorbitantes ao seu desenho institucional primitivo, em 2003, de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SANTOS, 2023).

Com efeito, Garcia (2011) e Oliveira Júnior (2019a) já apontavam para movimentações anteriores do órgão no sentido de pautar discussões sobre temas então incipientes e ainda carecedores de um ator institucional de peso que lhes pudessem assumir as rédeas.

No primeiro caso, a autora se debruça sobre disputas de interesses no campo de poder estatal, mais precisamente do Poder Executivo federal brasileiro, em um esforço de compreensão do comportamento da burocracia e agentes públicos no processo de instituição dos mecanismos de controle interno no âmbito do Estado que acabou por promover o ponto de vista do controle em detrimento da perspectiva da gestão pública.

Já no trabalho de Oliveira Jr. (2019a) é destacada a dinâmica política de disputas e acomodações de preferências entre atores-chave no contexto da formação do arranjo institucional que forjou a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>8</sup> em 2011, cujo

---

<sup>8</sup> Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.

conteúdo normativo igualmente concedeu à CGU papel de relevo mediante a atribuição de competências institucionais específicas.

Nessa perspectiva, a ratificação pelo Estado Brasileiro da Convenção Interamericana contra a Corrupção, com decorrente compromisso de criação e manutenção de agências anticorrupção robustas, acabou encontrando na CGU o seu organismo doméstico de materialização, com a conseqüente inserção da pasta nos fóruns internacionais relacionadas à agenda.

A edição do **Decreto n.º 5.683**, de 24 de janeiro de 2006, e, posteriormente, do **Decreto n.º 8.109**, de 17 de setembro de 2013, caminhou no sentido de incumbir à CGU acompanhamento da implementação das convenções e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil que tenham por objeto a prevenção e o combate à corrupção, daí resultando o seu papel de coordenador interno das avaliações de que o país participa seja na condição de Estado avaliador ou avaliado e, no caso específico da Convenção da OCDE, de capitanear a delegação brasileira no âmbito do correlativo Grupo de Trabalho (*Working Group on Bribery*).

A trajetória institucional da CGU é objeto de registro na literatura internacional, conforme a seguinte passagem:

*The Federal Comptroller's Office, created in 2001, emerged during the Workers' Party's years in government as a significant oversight body for monitoring outlays of federal funds by state and municipal governments. Its creation was an important breakthrough, pulling many of the previous anticorruption units out of the different ministries they oversaw and into one central agency, following a 2003 reform that structured the CGU along its current lines (Olivieri 2010; Loureiro et al. 2012; Aranha and Filgueiras 2016). The CGU undertook a series of new initiatives and laws, including a much-lauded system for random audits of subnational governments' spending on federal programs that had a highly significant symbolic and deterrent effect, and generated data that has been thoroughly examined in the corruption literature (Ferraz and Finan 2008, 2011). These audits uncovered irregularities that did not pertain solely to subnational governments, but that also tied back to members of Congress, as in the Sanguessugas scandal (see Appendix). The CGU also developed oversight over federal employees' asset and income declaration forms and, through its national disciplinary board, gained the ability to impose a variety of punishments on civil servants accused of disciplinary violations. The CGU also received regulatory authority to bar companies from federal contracts under federal procurement law, although it has applied that authority somewhat haphazardly. (DA ROSS; TAYLOR, 2022, p. 58)*

O fato de a promulgação da lei decorrer de um anteprojeto cujo referencial explícito foi uma convenção internacional da qual o Brasil é signatário – e que tem na CGU a instância local de supervisão e coordenação das medidas necessárias à sua

implementação – tornou o órgão um importante ator institucional do processo legislativo correspondente.

### **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE**

No caso da OCDE, a constatação é que sua posição de entidade referencial no âmbito das discussões que geraram a LAC decorre do fato, inúmeras vezes já aludido, de que a própria edição da lei corresponde ao cumprimento de um compromisso assumido pelos países signatários da **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais**, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997, aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro por meio do **Decreto Legislativo nº 125**, de 14 de junho de 2000, e promulgada pelo **Decreto nº 3.678**, de 30 de novembro de 2000.

Em todo caso, convém tecer-se algumas considerações sobre as razões de a OCDE exercer tamanha influência na agenda anticorrupção no cenário internacional e o Brasil, em que pese não se tratar de um membro efetivo da organização, assimilá-la como instância referencial na difusão de frameworks e recomendações de políticas públicas de replicação voluntária na esfera da administração pública nacional.

A OCDE apresenta-se como um fórum global de promoção de políticas voltadas para a melhoria do bem-estar econômico e social das populações dos respectivos Estados-membros, em particular, mas também, genericamente, das demais sociedades ao redor do mundo. Trata-se de um organismo multilateral formado por 37 nações que se reúnem para trocar experiências e elaborar diretrizes em diferentes áreas que impactam a economia mundial e ao qual, desde 2017, o Brasil manifestou formalmente o interesse em se tornar membro na perspectiva de angariar maiores oportunidades no contexto das relações exteriores.

Na página da Casa Civil da Presidência da República a organização é descrita nos seguintes termos:

O que é a OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional fundada em 1961, com sede em Paris (França), que trabalha para construir “políticas melhores para vidas melhores” e tem como objetivo a identificação e o estabelecimento de práticas e políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos.

A OCDE trabalha juntamente com governos, formuladores de políticas e sociedade civil no estabelecimento de padrões internacionais baseados em evidências e na busca de soluções para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais. Assim, os países membros e

parceiros da OCDE compartilham experiências e buscam soluções para problemas comuns. Por meio de estudos de revisão por pares (Peer Reviews), por exemplo, os países avaliam o desempenho político uns dos outros e propõem recomendações para melhorias.

As atividades da OCDE contemplam diferentes áreas relacionadas às políticas públicas, como: política econômica, governança pública, trabalho, ciência e tecnologia, governança corporativa, educação, meio ambiente, comércio, agricultura, economia digital, investimento, entre outras. Essas atividades envolvem etapas como:

1. levantamentos estatísticos, elaboração de estudos e análises por parte do Secretariado da OCDE;
2. discussões sobre políticas públicas e intercâmbio de experiências nacionais;
3. estabelecimento de instrumentos legais e padrões internacionais (convenções, decisões, recomendações e declarações); e
4. avaliação de políticas públicas e compromissos nacionais, nos estudos de revisão por pares (BRASIL, 2023)

A sua origem remonta aos esforços empreendidos pelos Estados Unidos com vistas à reconstrução da Europa devastada pela 2ª Guerra Mundial, período em que se instituiu a organização OEEC<sup>9</sup>, posteriormente denominada de OCDE na oportunidade de ingresso dos próprios EEUU em sua estrutura, acompanhado pelo Canadá.

Desde então, a organização tem ganhado uma áurea de clube restrito de nações desenvolvidas – ou candidatas a tanto – de forma a angariar o ingresso de países que almejam alguma sorte de upgrade em seus status na esfera da ordem econômica mundial, o que tem sido o caso do Brasil pelo menos desde a década de 1990<sup>10</sup>.

Ressalta-se que se trata de instância multilateral designada para a reconstrução dos países europeus assolados pela guerra, e que desde a sua reformulação a organização tem se colocado como uma referência internacional na concepção de políticas públicas, econômicas e institucionais supostamente em proveito de seus países-membros (CANUTO; SANTOS, 2021).

Moraes et al. (2023) consideram que, notadamente a partir dos anos 1990, a organização passou a atuar de forma mais consistente como propulsora da agenda da governança pública, entendida sob uma pauta de temáticas variadas que abrangem desde finanças e compras públicas até o tema da anticorrupção e integridade pública.

---

<sup>9</sup> OEEC - Organisation for European Economic Co-operation

<sup>10</sup> O entusiasmo de sucessivos governos com o ingresso na OCDE tem variado desde então conforme seja o perfil ideológico do grupo político no poder. Nos dias atuais essa pretensão aparentemente tem arrefecido com o estabelecimento de uma nova gestão no início de 2023 (<https://www.correio.braziliense.com.br/economia/2023/10/5132166-adesao-do-brasil-a-ocde-e-deixada-de-lado-pelo-governo-lula.htm>; <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/adesao-ocde-nao-prioridade-lula-entenda-o-que-esta-em-jogo/>).

O status de “clube de países ricos”, aliado ao seu reconhecimento como agência referencial enquanto fonte de recomendações de boas práticas para arranjos institucionais e políticas governamentais, repisa-se, tem feito com que a organização passasse a ser objeto de cobiça de países emergentes que esperam, partir de sua admissão como Estados-membros, obter ganhos em termos de reputação e, por conseguinte, desenvolvimento econômico.

Canuto e Santos (2023) parecem alinhar-se aos que vislumbram benefícios ao Brasil com o seu ingresso efetivo na OCDE:

*By its sheer size, Brazil would bring about significant benefits to the OECD. Considering that Mexico is already part of the group and Argentina a candidate, there could be a strong momentum in all of Latin America to abide by the OECD's policies and principles. The positive consequences for all members – and the world – would be vast (CANUTO; SANTOS, 2023, pp. 63-64).*

Ocorre, entretanto, que esse ponto de vista não é unânime (BRAGA, 2021), na medida em que vozes abalizadas observam essa movimentação com alguma cautela:

...são muito abrangentes e numerosas as obrigações e normas, elaboradas pelos Estados Unidos e outros países avançados, e impostas aos países-membros da OCDE. Essas obrigações são compatíveis com o nível de desenvolvimento e os interesses estratégicos desses países mais avançados, no seu atual nível de desenvolvimento, mas conflitam com prioridades e necessidades de países em estágio diferente de desenvolvimento econômico e social. A sua adoção pelo Brasil acabaria de eliminar grande parte da autonomia de que ainda dispomos para conduzir políticas públicas em diferentes áreas (NOGUEIRA JR, 2019, p. 339).

De toda maneira, é em relação às medidas de enfrentamento da corrupção e promoção da integridade pública, no âmbito da agenda de governança pública, que a atuação da OCDE mais se interrelaciona com o presente estudo, abordagem que remonta aos anos 1990, período em que a pauta anticorrupção tomou envergadura e alcance mundial. Os marcos dessa época são a criação da Organização Não-Governamental Transparência Internacional (TI) em 1993, com posterior divulgação do Índice de Percepção da Corrupção, e os trabalhos do Banco Mundial referentes ao tema, sob a presidência de James Wolfensohn, entre 1995 e 2005 (MORAES, 2019).

Não é coincidência, portanto, que as três convenções internacionais de maior alcance, previamente referidas neste texto, tenham sido todas celebradas nesse período: a

da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1996; a da OCDE, em 1997; e a da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2003<sup>11</sup>.

A propósito da Convenção da OCDE Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, convém reproduzir a seguinte passagem:

Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.

Segue-se, portanto, que o prestígio que a OCDE frui em nível mundial como fórum global de políticas indutoras da boa governança pública e que abrange, inclusive, recomendações, indicadores e frameworks de combate à corrupção, aliada ao fato de que o Brasil – ora mais, ora menos – almeja os (virtuais) ganhos reputacionais e econômicos com o ingresso no chamado “clube dos países ricos”, bem ainda considerando as obrigações decorrentes da adesão do país à Convenção sobre Suborno Transnacional, são todas circunstâncias que convergem para explicar a relevância que a organização multilateral adquiriu nas discussões que levaram à promulgação da LAC.

### **Comunidade Jurídica e Confederações Patronais**

No grupo dos atores institucionais que assumiram protagonismo no curso da tramitação do PL nº 6.826/2010 também é merecedora de menção, em sentido lato, a comunidade jurídica, cuja articulação e manifestações mostraram-se significativos para o produto legislativo resultante da proposta.

Em primeiro lugar, porque o referencial teórico-doutrinário cujo conteúdo foi assinalado como basilar para o projeto de lei consiste em um estudo elaborado no âmbito da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, cuja alusão expressa é feita pelo relator da proposta no Relatório Final apresentado pela Comissão Especial, nos termos reproduzidos a seguir:

O alicerce doutrinário e jurisprudencial do PL 6.826/10 está expresso no relatório “Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro”, do Projeto Pensando o Direito, da Fundação Getúlio Vargas<sup>3</sup>, que concluiu pela terceira via representada pelo Direito Administrativo Sancionador. (BRASIL, 2012, p. 72).

---

<sup>11</sup> A remissão às três convenções dá-se sem prejuízo de outras também relevantes, a exemplo da Convenção sobre a Prevenção e Luta contra a Corrupção, criada pela União Africana em 2003.

Outras menções no Relatório a agentes ligados ao Direito referem-se ao Diretor Jurídico da OCDE (p. 78) e ao Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – IBRADEMP (p. 72), cujas sugestões apresentadas para a redação da norma foram acolhidas e inseridas no texto final correspondente:

Ante a análise do texto proposto pelo Poder Executivo e a colaboração recebida por este Relator por meio das emendas oferecidas pelos Parlamentares, das sugestões apresentadas nas reuniões de audiência pública e nas reuniões informais realizadas com o Senhor Nicola Bonucci, Diretor Jurídico da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, bem como com representantes da Casa Civil da Presidência da República, optamos por efetuar diversas alterações no texto original do Projeto de Lei nº 6.826/10. (Brasil, 2012, p. 78)

( ... )

No art. 5º retiramos a referência às empresas coligadas, atendendo a sugestão do Ibrademp oferecida em audiência pública, por entender que o envolvimento das coligadas pode ser distante o suficiente para permitir a ocorrência dos atos lesivos sem sua participação, conivência ou conhecimento. (Brasil, 2012, p. 79)

Igualmente merece registro o significativo nº de advogados, juristas e professores que compareceram às audiências públicas na qualidade de convidados, conforme a relação de expositores apresentada nos Quadros 2, 3 e 5.

Por fim, é também digna de nota a atuação de representantes do setor empresarial por meio das duas confederações patronais aludidas no relatório, as quais também tiveram as suas manifestações assimiladas em emendas substitutivas à proposta originária:

Foi também realizada nova reunião de Audiência Pública, em 28 de março de 2012, com a participação de representantes da Confederação Nacional da Indústria – CNI e da Confederação Nacional do Comércio – CNC, cujas contribuições, juntamente com sugestões dos Parlamentares presentes à reunião, foram também levadas em consideração para elaboração da presente Complementação de Voto. ((Brasil, 2012, p. 104)

#### **4.4. Ideias Dominantes e Visões Articuladas para a Elaboração da LAC**

Esta seção baseia-se na análise das ideias dominantes e visões articuladas para a elaboração da LAC. Para isso, foi realizada a análise textual das fontes documentais do estudo sob o prisma da identificação da frequência em que as palavras foram verbalizadas pelas autoridades públicas, representantes das organizações sociais e empresariais, advogados e especialistas participantes nas audiências públicas sobre o projeto de Lei 6.826/2010 realizadas na Câmara dos Deputados, conforme os Quadros 4 e 5. Foram ainda considerados excertos extraídos de discursos em Plenário dos próprios parlamentares a respeito da proposta legislativa, valendo-se da compilação referente ao

trâmite respectivo<sup>12</sup>, extraído da página de internet da Casa Parlamentar correspondente. A seleção resultou em um corpus textual composto de fragmentos de 18 exposições de convidados e 13 discursos de parlamentares sobre a proposta.

Quadro 4 – Relação de discursos parlamentares do corpus textual

<b>Parlamentar</b>	<b>Data</b>	<b>Sessão</b>
Deputado Carlos Zarattini	17/08/2011	208.1.54.O
Deputado João Arruda	11/10/2011	282.1.54.O
Deputado Carlos Zarattini	21/11/2011	328.1.54.O
Deputado Waldenor Pereira	28/02/2012	019.2.54.O
Deputado Carlos Zarattini	18/04/2012	086.2.54.O
Deputado Luiz Couto	12/04/2012	079.2.54.O
Deputado Luiz Couto	19/04/2012	088.2.54.O
Deputado Cesar Colnago	17/05/2012	127.2.54.O
Deputado Antônio Thame	28/08/2012	229.2.54.O
Deputado Francisco Praciano	21/03/2013	041.3.54.O
Deputado Nilmário Miranda	25/04/2013	087.3.54.O
Deputado Luiz Couto	09/12/2013	408.3.54.O

Fonte: elaboração própria

Quadro 5 – Relação de exposições em audiências públicas do corpus textual

<b>Expositor</b>	<b>Atributo</b>	<b>Data</b>
Jorge Hage Sobrinho	Ministro da Controladoria-Geral da União - CGU	27/10/2011
Jorge Abrahão	Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	27/10/2011
Bruno Maeda	Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial	27/10/2011
Luiz Navarro	Secretário-Executivo da CGU	27/10/2011
Eduardo Ricardo	Diretor da Patri Políticas Públicas e Relações Institucionais & Comerciais	09/11/2011
Leonardo Machado	Advogado da Machado Meyer Advogados	09/11/2011
Vânia Vieira	Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União - CGU	09/11/2011
Nicola Bonucci	Diretor jurídico da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico	29/01/2012
Monica Messenberg	Diretora de Relações Institucionais - CNI	28/03/2012
Sergio Campinho	Advogado - CNI	28/03/2012
Cácito Freitas	Advogado - CNC	28/03/2012

Fonte: elaboração própria

<sup>12</sup> Disponível em: [Portal da Câmara dos Deputados - Busca - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\) / https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaDiscursos&pagina =1&order=data&abaEspecificica=true&q=PL%206826%2F2010](http://Portal da Câmara dos Deputados - Busca - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) / https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaDiscursos&pagina =1&order=data&abaEspecificica=true&q=PL%206826%2F2010)

O corpus textual resultante foi em seguida submetido ao processamento da análise conteúdo por meio do software IRAMUTEQ, onde parâmetros semânticos foram aplicados para se definir a palavra como unidade de registro. As categorias de análise (interesse) não foram definidas *ex-ante* na medida em que o propósito era que essa definição resultasse do próprio esquema hierárquico da associação automatizada dos vocábulos constantes dos segmentos de texto, resultando na Classificação Hierárquica Descendente (CHD) representada pelo quadro abaixo.

Quadro 6: Classificação Hierárquica Descendente (CHD)

<b>Classe 1</b>	<b>11,98%</b>	<b>Classe 2</b>	<b>20,69%</b>	<b>Classe 3</b>	<b>32,49%</b>	<b>Classe 4</b>	<b>18,78%</b>	<b>Classe 5</b>	<b>16,06%</b>
Termo	$\chi^2$	Termo	$\chi^2$	Termo	$\chi^2$	Termo	$\chi^2$	Termo	$\chi^2$
empresa	68	gente	69,46	sanção	107,7	corrupção	64,59	deputado	256,64
ajudar	50,91	coisa	46,44	administrativo	102,45	governo	51,45	senhor	197,17
cultura	47,53	falar	43,21	jurídico	89,21	combate	45,73	comissão	161,3
brasil	45,37	internacional	39,17	prever	82,85	privado	45,35	agradecer	150,14
cobrar	44,33	opinião	36,34	artigo	76,79	mercado	37,89	presidente	109,62
positivo	38,89	seguinte	34,18	pessoa	67,59	proposta	34,25	reunião	101,04
penalizar	30,65	vânia	29,18	objetivo	60,43	lula	33,55	relator	100,03
valer	29,13	legislação	28,09	responsabilidade	57,76	lobby	33,23	zarattini	100,03
comportamento	29,13	como	28,05	responsabilização	50,9	setor	29,6	carlos	87,93
país	28,72	acreditar	27	ato	49,8	governança	29,23	palavra	87,06
contexto	28,12	aí	26,83	multa	45,48	congresso	29,15	obrigar	84,75
compliance	27,48	lacuna	25,72	praticar	41,28	campanha	26,57	membro	74,11
estrutura	25,74	cooperação	25,68	aplicar	37,75	mudança	26,08	srs	74,11
punir	25,65	experiência	25,09	licitação	32,87	política	25,13	especial	70,83
legislação	25,35	achar	24,93	aplicação	31,74	regulamentação	25,13	sras	68,75
cometer	24,73	até	23,79	judicial	31,6	dilma	24,94	votação	62,03
responsável	24,67	começar	22,25	ilícito	28,3	transparência	21,94	cni	58,31
hoje	23,71	situação	20,82	contrato	27,82	perspectiva	21,72	conceder	56,73
medida	22,94	costumar	19,25	referência	27,34	agente	21,46	mônica	52,74
caso	22,36	mostrar	18,89	possibilidade	25,55	casa	19,73	sr	51,12
cometido	22,11	colocar	18,18	conduta	25,3	funcionário	18,82	requerimento	47,42
ganho	22,11	eventualment e	18,15	via	25,21	interesse	18,82	sérgio	47,42

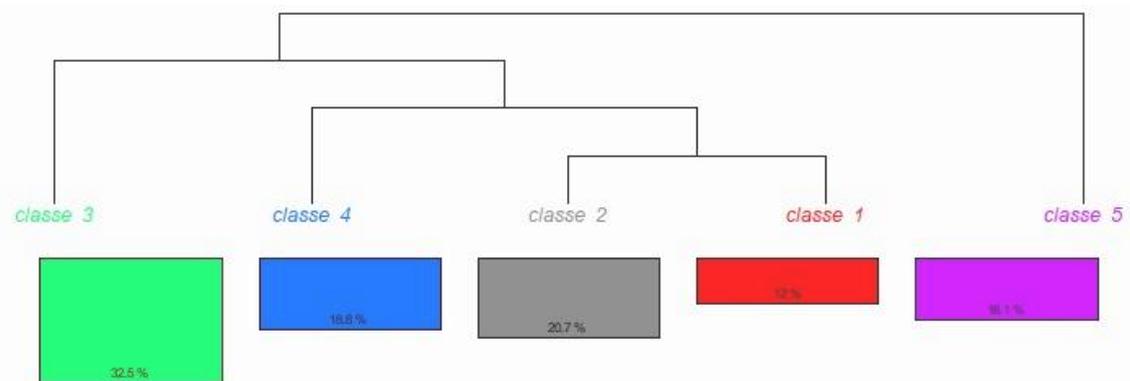
casuístico	22,11	perceber	18,15	personalidade	25,21	empresarial	18,23	mesa	42,81
endereçar	22,11	independente	18,02	inidoneidade	25,21	corruptor	17,51	tarde	42,11
brasileiro	21,71	conhecer	17,3	declaração	25,21	central	17,36	presidência	42,11
então	21,69	leonardo	17,3	inciso	23,56	preciso	17,36	demais	41,83
mesmo	21,33	chegar	16,76	redação	23,56	menor	17,36	minuto	41,1
mudar	19,51	lá	16,15	civil	23,17	imprescindível	17,36	companheiro	40,92
forte	19,51	ficar	16,15	parágrafo	23,09	capital	17,36	plenário	40,92
referir	19,51	gráfico	15,39	lesivo	23,09	acesso	17,36	apresentação	40,92
ambiente	19,09	capaz	15,39	dano	21,83	financiamento	17,35	presente	40,66
saudável	17,11	detalhe	15,39	criminal	21,57	corrupto	16,93	aprovar	37,72
prevenir	16,63	conclusão	15,39	rol	20,97	tirar	16,48	março	36,82
atuação	16,48	possível	14,61	exemplo	20,44	vez	15,15	guimarães	36,82
embora	16,34	tendência	14,43	penalidade	20,35	rio	13,01	gostar	35,46
prevenção	15,35	conhecido	14,43	norma	19,37	dedicar	13,01	debate	34,98
melhorar	15,12	país	14,1	fraude	18,86	senador	13,01	votar	33,43
estímulo	15,12	discutir	13,81	dissolução	18,86	lançar	13,01	audiência	30,83
americano	14,57	último	13,38	vantagem	18,32	janeiro	13,01	convite	30,6
investir	13,63	ouvir	13,38	benefício	18,32	índice	13,01	parabenizar	30,6
investigar	13,63	área	12,84	atividade	16,79	rousseff	13,01	instituto	30,5
fcpa	13,63	simplesmente	12,51	hipótese	16,75	ferir	13,01	ethos	30,5
assistir	13,63	dúvida	12,49	excluir	16,75	auxiliar	13,01	pt	30,5
precisar	13,41	realmente	12,22	desconsideração	16,75	apresentado	13,01	encerrar	30,5
vir	12,97	interessante	11,69	competência	16,75	focar	12,8	parlamentar	28,89
grande	11,61	contratação	11,53	dar	16,35	certamente	12,8	jorge	26,46
criar	11,59	tecnicamente	11,53	oferecer	16,3	tráfico	12,8	messenberg	26,25
pequeno	11,05	peculiar	11,53	infração	16,3	tramitação	12,8	freitas	26,25
lidar	10,99	especialista	11,53	programa	14,96	atacar	12,8	convidado	26,25
futuro	10,99	cúpula	11,53	opção	14,64	demonstrar	12,34	augusto	26,25

Fonte: elaboração própria

A operacionalização da CHD resultou na apresentação de 5 grupos (clusters) representativos das principais palavras extraídas do *corpus* textual. Cada grupo configura

uma CATEGORIA DE ANÁLISE ESPECÍFICA, de forma que o mais relevante, segundo indicado no dendrograma resultante (Figura 1), inicia-se pela palavra "deputado" (Classe 5) e é referente a aspectos próprios dos protocolos parlamentares e à dinâmica de tramitação da proposta, além de incluir termos de menor relevância, ainda que recorrentes em discursos proferidos em casas legislativas, como nomes próprios e pronomes de tratamento. O segundo grupo em ordem de relevância (Classe 3) corresponde ao que aqui denominados como "aspectos normativos" do texto sob discussão. O terceiro (Classe 4) aponta para os atores e setores e interações implicadas com a inovação legislativa. O quarto cluster (Classe 1) captou as condutas (verbos) mais expressivas nas discussões envolvendo o projeto, enquanto o quinto e último grupo (Classe 2) é um tanto residual e alude a aspectos dispersos das discussões travadas nas audiências públicas.

Figura 1: Dendrograma



Fonte: elaboração própria

A adoção dos critérios de análise lexical segundo as orientações de manuais oficiais e de boas práticas de aplicação do software IRAMUTEQ acaba por reproduzir a influência lexical da proposta de pesquisa, indicando uma ordem de correspondência entre a Classe 5 e os aspectos normativos da proposta (Classe 3), denotando que os esforços do Parlamento foram voltados para o estabelecimento da previsão de sanções administrativas (responsabilização) de pessoas jurídicas. Na sequência da ordem de correlação, as Classes 4 e 1 aparecem mais interligados, o que implica a vinculação de atitudes e comportamentos como cobrar, ajudar, penalizar, punir, cometer etc. aos agentes e interações: governo/mercado/congresso × corrupção/combate/lobby/mudança/política.

O processamento do corpus textual pelo IRAMUTEQ propiciou também a geração da Análise Fatorial por Correspondência (AFC), em que possível uma visualização mais cartesiana da associação entre as palavras e as classes. Nesse caso, o que se pode observar é a formação de 2 regiões bem nítidas de distribuição de palavras, representadas pelos vocábulos da Classe 5 (roxo) e Classe 3 (verde), e de uma terceira





– mas também a intensidade da correspondência entre elas, formando certos grupos de comunidades que se interrelacionam.

Sob essa ótica, observa-se a formação de um grupo de comunidades temáticas no quadrante superior direito da figura, em que as temáticas **comissão, deputado, projeto e corrupção** se comunicam. Essa estruturação diz respeito à esfera organizacional de discussão do assunto em tela, no caso, o Congresso Nacional, mais precisamente a Câmara dos Deputados, onde o projeto de lei tramitou de forma mais intensa e por um período acentuadamente mais longo.

O segundo agrupamento de comunidades é detectável no quadrante inferior esquerdo e tem na temática **jurídico** o seu ponto de interseção, esta altamente vinculada à temática pessoa e, na ordem inversa de intensidade, aos vocábulos **responsabilidade** (“objetivo”), **administrativo, sanção e relação**.

Já a comunidade central na figura, que se interliga à duas anteriores, tem na temática **país** o vocábulo de maior intensidade, ao qual se conectam as temáticas relativas ao **estado** (possivelmente na acepção em maiúsculo), **brasil** (referente ao país e, portanto, igualmente deve ser lido em maiúsculo) e **legislação**.

É possível perceber, por conseguinte, que a representação gráfica decorrente do gráfico de similitude nos indica que a estrutura temática dos discursos parlamentares e manifestações de especialistas e representantes setoriais que formam o *corpus* textual efetivamente teve por objeto um projeto legislativo que aborda o tema da corrupção, em cujo âmbito indica-se o aspecto central da responsabilidade objetiva de pessoa jurídica como opção de sanção administrativa a vigorar na legislação do Estado brasileiro.

A última fração de resultados consiste na nuvem de palavras – Figura 4, que corresponde a uma investigação um tanto mais trivial por envolver apenas uma representação gráfica que é obtida em função da frequência das palavras, que corrobora os apontamentos já efetuados a partir dos demais gráficos e à qual faz-se o registro aqui apenas para ilustrar mais um output extraído da aplicação da ferramenta.

Não deixa de ser curioso notar, entretanto, que ainda que se tratasse de um projeto de lei tem a corrupção por seu enfoque central, e esta geralmente localizada na estrita esfera da atuação estatal (SOUZA, 2015), a palavra de maior destaque na nuvem é exatamente “empresa”, circunstância que, para além da óbvia anotação de que o objeto da proposta normativa tem por escopo a responsabilização de entes privados, denota uma certa medida de êxito no deslocamento da abordagem da esfera estritamente pública para



assimilada pelos seus idealizadores e o virtual alinhamento entre esta dimensão normativa e eventuais expectativas de geração de valor público com o seu ingresso no mundo jurídico.

Conforme se extrai do texto da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) Nº 00011 2009 (BRASIL, 2009), esse esforço de compreensão acabou não gerando muita surpresa na medida em que, ao se avaliar os atores institucionais que direcionaram a pauta de discussão e o próprio mérito da proposição em si, constata-se que a iniciativa legislativa que resultou na LAC teve por gatilho o cumprimento de compromisso internacional assumido pelo Brasil junto a uma organização internacional multilateral de que o país almeja tornar-se membro efetivo.

Sob a lente do marco teórico da pesquisa, observa-se que o modelo regulatório emergente do diploma jurídico orienta a intervenção estatal de enfrentamento da corrupção para ações de monitoramento e punição, em linha com as estratégias de desincentivo de comportamentos oportunistas ilícitos mediante a majoração dos custos de sua prática, tal como reza a cartilha da vertente da “Nova Economia Institucional”, aspecto que ficou manifesto na exposição de, por exemplo, Bruno Maeda, Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – IBRADEMP, em audiência pública realizada no Plenário 09, da Câmara dos Deputados, em 27/10/2011.

Ainda em linha com a abordagem institucionalista, observa-se também um nítido esforço de alinhamento do Estado brasileiro aos protocolos internacionais de combate à corrupção formulados no âmbito de um esforço de concertação dirigido sob interesses geopolíticos estratégicos de países centrais, mas que, ainda assim, são considerados de implementação universal. Esse movimento vai ao encontro da perspectiva teórica do isomorfismo institucional de DiMaggio e Powell (1991), no qual se aponta que a busca pela legitimidade institucional move as organizações no sentido de alinhar suas estruturas àquelas existentes nas organizações dominantes do campo organizacional de interação.

Malgrado as ponderações sobre a adequada esfera jurídica de responsabilização da pessoa jurídica, percebe-se a inexistência de maiores esforços de consideração de aspectos conjunturais ou específicos das interações econômicas que pudessem ser levados em consideração para a adaptação doméstica de medidas anticorrupção preconizadas em fóruns abrangentes (KHAN; ANDREONI; ROY, 2019), cuja lógica de implementação aparenta orientar-se sob a premissa de que os fatores determinantes para a ocorrência do

fenômeno são necessariamente comuns, sejam quais forem as especificidades políticas, econômicas, sociais e jurídicas do país aderente.

Essas observações, entretanto, não traduzem um juízo de mérito a respeito do acerto ou inadequação medida, aspecto a ser evidenciado em algum trabalho que tenha por enfoque os desdobramentos de implementação da lei. O propósito aqui foi identificar as ideias-força que, de forma evidente ou subentendida, orientaram o processo de entronização de uma diretriz normativa internacional no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, pontua-se que a edição da LAC dá-se na expectativa de que o país seja reconhecido como um Estado Nacional que adota o que se reputa existir de mais avançado em termos de aparato normativo de combate à corrupção ao ponto de se colocar, por um lado, adimplente com a agenda de compromissos que decorre da adesão à Convenção da OCDE sobre Suborno Transnacional e, por outro, como player relevante na arena econômica sob o viés de um destino atrativo para investimentos estrangeiros.

Aplicada a lente da teoria neoinstitucionalista de vertente sociológica, com o seu enfoque nos isomorfismos institucionais e padrões de significação que guiam a conduta dos indivíduos e organizações, combinada em alguma medida com a perspectiva da dinâmica de funcionamento dos campos sociais proposta por Bourdieu, no curso da investigação pôde-se identificar que a inclusão do tema na pauta normativa requereu não somente algum grau de coesão entre os diversos atores e organizações do ecossistema, mas também, em certa proporção, o alinhamento destes com a leitura dos especialistas (detentores do capital cultural) responsáveis pelo enquadramento técnico das proposta, os quais encontraram-se pulverizados nas múltiplas instâncias de produção de conhecimento técnico-científico (consultorias jurídicas, áreas específicas do Poder Executivo federal, universidades, organizações multilaterais, confederações patronais etc.).

Essa dinâmica de interação, em todo caso, pôde ser mais bem conduzida diante do volume de recursos disponíveis para viabilizá-la, aspecto que alcança inclusive a interconexão entre a detenção do capital cultural e os elementos instrumentais do campo (poder).

Não se pode olvidar, a propósito, que a questão ideológica também parece ter desempenhado um papel relevante na impulsão dessa ação coletiva, inclusive pela aptidão de carregar em intensidade as preferências dos diversos atores institucionais implicados ao ponto de promover seu engajamento em estratégias cooperativas.

Por outro lado, uma conjuntura política favorável igualmente se apresentou como condição necessária para a inserção do projeto legislativo na agenda decisória, uma vez

que a convergência entre a proposta de intervenção e a inclinação política dos tomadores de decisão foram fundamentais para viabilizar a adoção da solução normativa erigida por meio da LAC.

Equivale dizer, na linha dos estudos sobre *agenda setting* (BRASIL; CAPELLA, 2019), que a demanda pela política pública foi exitosamente incluída no, por assim dizer, “catálogo de prioridades” da alçada decisória, configurando um cenário de reconhecimento, por esta, de que uma determinada condição se apresentou como um problema premente de solução pelo poder público.

A conjuntura política existente no período outorgou ao Executivo, capitaneado pela CGU, a oportunidade de valer-se de seu poder de agenda e do caráter mais generalizante conferido pelos mecanismos institucionais do processo legislativo aos projetos de lei para, em superando os pendores particularistas/paroquiais da atuação parlamentar (AMORIM NETO; SANTOS, 2002), conduzir uma proposta legislativa exitosamente apresentada como evidência da vontade popular, instigando os parlamentares de ambas as casas do Congresso ao exercício das atividades de apreciação e votação da proposta.

A propósito, em que pese as recorrentes ressalvas da academia quanto à viabilidade do arranjo institucional brasileiro para a estabilidade política e formação de maiorias legislativas, geralmente promovendo impasses entre o Executivo e o Legislativo, o processo legislativo da LAC denotou um contexto em que a excessiva fragmentação partidária e a potencial conduta paroquial dos parlamentares é suplantada por uma pauta que se estabelece a partir de uma proposição originada no Poder Executivo.

Logo, um aspecto a mais a se levar em consideração para a concreção da proposta normativa em foco compreendeu o esforço de convencimento dos tomadores de decisão sobre a relevância e prioridade do tema em questão, iniciativa que perpassou inclusive a adesão da opinião pública mediante a construção de uma narrativa suficientemente convincente.

Nota-se, portanto, que apesar de o cenário institucional que emerge do sistema presidencialista brasileiro caracterizar-se por uma certa difusão do poder político entre diversos atores e/ou grupos de interesse que concorrem para a definição de uma agenda política alinhada a suas demandas particularistas, o processo legislativo da LAC configurou a emergência daquelas situações pontuais em que os agentes políticos de distintas orientações ideológicas eventualmente se articulam diante da identificação de uma pauta de interesses confluentes.

Enfocado o processo de concepção da LAC sob o prisma da economia simbólica abordada por Bourdieu (2004), o exitoso esforço de concertação demonstrado entre os múltiplos agentes políticos, jurídicos e tecnocráticos pode ser assimilado como o resultado da convergência de ações direcionadas ao propósito de reconhecimento social pelo engajamento em uma causa que traduz o interesse ou bem comum, no caso, o enfrentamento da corrupção, com a resultante obtenção dos prêmios sociais correspondentes, notadamente reputação institucional.

Ganha o Parlamento, pela demonstrada disposição em dar celeridade a uma iniciativa que contempla os anseios populares que se supõe externalizados por meio das mobilizações populares de junho de 2013. O crédito social também é direcionado ao Governo Federal, e respectiva burocracia, que se apresenta como fiador de uma proposta normativa que se aduz alinhada às estratégias vigentes nos países ditos avançados. O proveito reputacional também pode ser incorporado pelos setores da iniciativa privada, que se colocaram na qualidade de parceiros na implementação das medidas de combate à corrupção reclamadas pela sociedade.

Sem embargo, é digno de registro que a classe política, e mesmo a elite tecnocrática, jurídica e econômica, não foram os titulares absolutos desse processo na medida em que não dispuseram do domínio de todos os elementos que o abrangeram. A emergência de alterações súbitas do contexto, decorrente da convulsão social que se erigiu no curso da tramitação da proposta, configurou a ocorrência do tipo de evento imprevisto que geralmente demanda toda uma reengenharia de estratégias e redirecionamento de esforços, muitas vezes interditando a ação de uns e simultaneamente abrindo uma janela de oportunidades para outros.

O nível de mobilização de atores e grupos, as interações entre estes, a conjuntura social e política, os recursos disponíveis, a identificação dos referenciais, a provisão de informação prática e científica, ainda que consideradas as suas correspondentes limitações cognitivas, são todos aspectos subjacentes ao processo de construção política e que foram identificados e considerados para a análise objeto deste trabalho.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2013 ficou marcado por um período de intensa agitação político-social, notadamente pela onda de mobilizações populares que se estenderam pelo país durante o mês de junho – as intituladas de *Jornadas de Junho* – que supostamente materializavam alguma espécie de exaustão da população com os desmandos da classe política e sua malversação dos bens e dinheiro públicos.

Em relação às denominadas jornadas de junho, a avaliação mais adequada parece se localizar na corrente de pensamento que questiona a espontaneidade dos eventos, reconhecendo-os menos como resultado de sucessivos flashmobs do que aglomerações impulsionadas, financiadas e logisticamente amparadas por ONGs e outras entidades privadas afins, além de certos veículos de mídia, forjadas sob a aparente lema do combate à corrupção mas cujo efetivo propósito seria moldar a opinião pública, promover a captura da percepção social enquanto estratégia de subversão geopolítica (FERREIRA, 2020).

A denominada Lei Anticorrupção Brasileira – Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013 – foi editada nesse contexto de agudização do ambiente social e político, em que o tema da corrupção foi erigido como a pauta mais premente da agenda do Poder Público, e cujas estratégias de combate, no Brasil, dão-se no âmbito de um arranjo institucional em que várias entidades administrativas desempenham maior ou menor parcela de atuação conforme sejam os instrumentos jurídicos e políticos que lhes estejam disponíveis, configurando um modelo de redundância legitimadora descrita pela literatura recente como multiplicidade institucional (PRADO; CORNELIUS, 2020).

Curiosamente, e não obstante a conjuntura política existente à época, a análise do processo decisório que ensejou a edição da LAC não refletiu o ambiente de dissonância institucional, apontado por Oliveira Jr (2019) e Marques Neto e Palma (2017), que seria resultante de um cenário de luta por protagonismo político por parte das elites organizacionais incumbidas de promover as ações de prevenção ou contenção do fenômeno.

No âmbito doméstico, o que se observa é a primazia da CGU na condução das discussões no processo de *lawmaking* da LAC, aspecto que se reflete na opção legislativa de se conferir aos próprios órgãos administrativos a competência para a aplicação das medidas sancionatórias previstas, com especial destaque para a atribuição exclusiva que recai sobre o órgão estatal para, na esfera do Poder Executivo federal, conduzir a apuração os atos lesivos à administração pública estrangeira e celebrar acordos de leniência.

É possível que a falta de engajamento de outros atores institucionais tenha relação com a tramitação em paralelo do Projeto de Lei nº 6578/2009, que gerou a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, cujo objeto é definição de organização criminosa e que dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais e procedimento criminal correlatos.

Além de incidir no campo penal da competência sancionatória do Estado, que é inequivocamente mais invasiva da privacidade do indivíduo e restritiva de sua esfera de liberdade, trata-se do diploma legal que inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a figura da delação premiada, ferramenta de investigação criminal cuja titularidade de manejo confere um elevado grau de poder e, conseqüentemente, alavancagem da credibilidade reputacional. É possível inferir, portanto, que outras instituições do ecossistema do controle administrativo estivessem com os olhos mais voltados para essa específica pauta legislativa, a exemplo do Ministério Público.

Malgrado a ausência desses outros agentes políticos relevantes, o ambiente exorbitante ao do processo de formulação da Lei nº 12.846/2013 não deixou de configurar um contexto em que os múltiplos atores institucionais engajados na pauta anticorrupção colocavam-se em posição de acirrada disputa pela liderança da agenda correlativa, acentuando ainda mais o panorama de competição institucional no âmbito do campo organizacional do controle administrativo.

Quanto ao ponto, evoca-se o já citado trabalho de Marques Neto e Palma (2017) em que se registra que essa concorrência parece ser orientada ao propósito de elevação da própria credibilidade na perspectiva de obtenção dos ganhos sociais e políticos relacionados: aumento da reputação e elevação do poder estamental.

Com efeito, embora o estudo conduzido na esfera desta pesquisa não tivesse por objetivo esmiuçar os aspectos jurídico-dogmáticos da lei, alguns achados referentes à operacionalização da norma apresentam-se dignos de registro por conta de suas externalidades ou implicações práticas, caso do antereferido instituto do acordo de leniência.

A inserção do instituto do acordo de leniência nesse contexto multiplicidade institucional (PRADO; CORNELIUS, 2020) – a abranger uma rede de robustas instituições de *accountability* com atribuições entrecruzadas de enfrentamento da corrupção – evidencia o problema da ausência de um alinhamento prévio entre os diversos atores que integram o campo político-administrativo de controle da administração pública, conforme apontado por Marques Neto & Palma (2017).

De forma complementar, por conseguinte, a abordagem levada a efeito nesta dissertação também se valeu da agenda de pesquisa que cuida da interseção operacional decorrente da multiplicidade institucional que configura esta seara de atuação administrativa (PRADO; CORNELIUS, 2020), notadamente em relação às distorções decorrentes da atuação autorreferente (GARCIA, 2011) e da hipertrofia que os órgãos de controle administrativo têm gradativa e incrementalmente ostentado pelo menos desde a Constituição de 1988 (FORTINI; HENRIQUES, 2022), além da abordagem relativa ao ambiente de disputa institucional que se acirra a cada episódio de agudizada exposição e repercussão midiática de escândalos de corrupção (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

Segue-se, portanto, que um enfoque a ser objeto de uma agenda de pesquisa suplementar investigue as razões da ausência de engajamento, no âmbito das discussões que resultaram na LAC, da multiplicidade de organizações públicas que têm papel de destaque na agenda anticorrupção, com especial ênfase para os atores institucionais que desempenham alguma medida de *enforcement* das correspondentes iniciativas governamentais de enfrentamento e combate do fenômeno, caso, registra-se mais uma vez, do Ministério Público e do TCU.

Sob o ponto de vista das ideias dominantes – ou das referências teórico-normativas – o diploma legal resultante soma-se a uma gama de outras soluções legislativas que traduzem o ideário de *accountability*, boa governança, integridade e enfrentamento da corrupção preconizado por organizações multilaterais muitas vezes a soldo de interesses geopolíticos de países hegemônicos na ordem político-econômica mundial.

### **5.1. Proposta de intervenção**

O combate à corrupção no Brasil dá-se no âmbito de um arranjo institucional em que várias entidades administrativas desempenham maior ou menor parcela de atuação conforme sejam os instrumentos jurídicos de que disponham, configurando um modelo de redundância legitimativa descrita pela literatura recente como multiplicidade institucional (PRADO; CORNELIUS, 2020).

Não obstante o cenário plural e concorrente no âmbito desse ecossistema de controle administrativo, no curso do processo decisório que culminou com a edição da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção Brasileira - LAC), notadamente por ocasião das audiências públicas e seminários promovidos pela Casa Parlamentar de onde originou da proposta, curiosamente não se constatou a atuação de atores

institucionais que costumam protagonizar a agenda anticorrupção brasileira, tais como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, seja o da União os dos entes subnacionais.

Referidas ausências abriram espaço para que o praticamente único ator institucional do setor público presente – a CGU – promovesse os seus interesses estratégicos e pontos de vista no texto de referido diploma, ao passo que os atores ausentes se abstiveram da oportunidade de exercício de seu capital político para influenciar o conteúdo normativo da Lei Anticorrupção (LAC) conforme suas próprias agendas.

Decorre, portanto, que a entrada em vigor da LAC inaugurou uma nova sede de disputa institucional ao atribuir aos próprios órgãos e entidades governamentais em geral, e à Controladoria-Geral da União (CGU), em particular, exclusividade na incumbência de aplicação das correspondentes medidas persecutório-punitivas. No primeiro caso, ao definir a própria esfera administrativa como competente para aplicação das penalidades incidentes sobre as empresas, e, no segundo, por cometer exclusivamente à CGU, no âmbito do Poder Executivo federal, o encargo de apuração de ilícitos contra administração pública estrangeira e de **celebração de acordos de leniência**. As competências de outros órgãos ou entidades relevantes no exercício da atividade de controle administrativo, como o Ministério Público e Tribunal de Contas da União, restaram praticamente esvaziadas no que diz respeito ao objeto da norma.

O desafio que advém da entronização do acordo de leniência como instrumento de combate à corrupção é o estabelecimento de uma arena única que contemple as múltiplas organizações em um esforço conjunto de negociação que que viabilize, por um lado, a mitigação do ambiente de competição envolvendo o protagonismo e domínio da agenda anticorrupção no Brasil e, por outro, que a decisão governamental correspondente decorra de escolhas estratégicas voltadas à promoção de benefícios reais à sociedade e traduzidas em resultado efetivo de geração de valor público (MINTROM; LUETJENS, 2015).

A presente proposta de intervenção procura, portanto, suprir esta lacuna institucional ao vislumbrar como solução o estabelecimento de um espaço comum de racionalização do acordo de leniência que equalize as múltiplas competências envolvidas, tendo por referencial arranjos preexistentes e razoavelmente exitosos nesse esforço de atuação colaborativa, a exemplo do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) e da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Nesse perspectiva, o objetivo geral desta proposta de intervenção é apresentar uma solução de espaço de colaborativo de celebração de acordos de leniência que contemple os interesses e competências institucionais dos múltiplos entes do poder público que integram o ecossistema do controle administrativo e exerçam alguma medida de poder punitivo, iniciativa que pode ser desdobrada em dois objetivos específicos, quais sejam: a) apontar as potenciais repercussões de um acordo de leniência no campo de atuação dos órgãos que exercem controle administrativo; e, b) propor um modelo de arranjo institucional de acordo de leniência apto conferir coerência na atuação do poder público.

Em suma, a proposta de intervenção em tela contempla a adoção de iniciativas, no âmbito federativo da União, direcionadas ao engajamento da multiplicidade de organizações públicas que têm papel relevante na agenda anticorrupção, com especial ênfase para os atores institucionais que desempenham alguma medida de *enforcement* das correspondentes iniciativas governamentais de enfrentamento e combate do fenômeno, de forma a promover gestões no sentido de viabilizar um espaço de consenso apto a mitigar a disputa estamental em torno da agenda anticorrupção em geral, e, particularmente, da gestão do instituto do acordo de leniência.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM NETO, A.; SANTOS, F. A produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação. IN: Vianna, Luiz Werneck (Org.). **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2002.
- ANGELICO, F.; ARANHA, A. L.; MOHALLEM, M. F. Os Desafios da Implementação de Reformas Anticorrupção no Brasil. **Interesse Nacional**, São Paulo, n. 43, p. 66 -77, 2018.
- ANG, Y. Y. **Unbundling Corruption: Why it matters and how to do it**. [www.oecd-development-matters.org](http://www.oecd-development-matters.org), 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://oecd-development-matters.org/2020/06/25/unbundling-corruption-why-it-matters-and-how-to-do-it/>>. Acesso em: 29 ago. 2020.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L., et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- AVRITZER, L. Esfera Pública. In: AVRITZER, L., et al. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 133-137.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BAPTISTA, R. R. Dilemas e boas práticas do modelo multijurisdicional no combate a ilícitos transfronteiriços: algumas pautas para a aplicação da Lei nº 12.846/13. In: SOUZA, J. M. e QUEIROZ, R. P. de. **Lei Anticorrupção e temas de compliance**. Salvador: Editora Juspodivm, 2. ed, 2017, p. 103-119.
- BIASON, R. C. Questão conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, R. C. (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.
- BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a Teoria da Ação**. São Paulo: Papirus, 1996.
- BRAGA, C. A. P. A adesão à OCDE: "muito barulho por nada?". **Revista Tempo Do Mundo**, n. 25, 2021, p. 93-108. <https://doi.org/10.38116/rtm25art4>.
- BRASIL, F.; CAPELA, A.C. Agenda Governamental Brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.
- BRASIL. **Lei n. 12.846** (2013). Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)> Acesso em: 25 jan.2023.
- BRASIL. **Plano diretor da reforma da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, MARE, 1995.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Avulso. Projeto de Lei nº 6.826 de 2010: Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências**. Brasília. 2010

- CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, 2013.
- CANUTO, O.; SANTOS, T. R. dos. O que o Brasil pode esperar da adesão à OCDE? **Revista Tempo Do Mundo**, (25), p. 51-68, 2021. <https://doi.org/10.38116/rtm25art2>
- CARVALHO, J. M. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L., et al. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 237-242.
- DA ROS, L.; TAYLOR, M. M. **Brazilian politics on trial: corruption and reform under democracy**: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2022.
- DE GRAAF, G. Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 39-86, 2007.
- DE GRAAF, G.; MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. Introduction: causes of corruption – the right question or the right perspective? In: Graaf, G.; Maravić, P.; Wagenaar, P. **The good cause: theoretical perspectives on corruption**. Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 13-20.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: Chicago Press University, 1991. Cap. 1.
- DOMINGUES, J. M. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. In: AVRITZER, L., et al. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 187-192.
- FAORO, R. **Os donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1984.
- FERREIRA, W. R. V. **Bombas Semióticas na Guerra Híbrida Brasileira (2013-2016): Por que aquilo deu nisso?**. São Paulo: Publicações Cinegnose, 2020.
- FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, nº 2, novembro, 2009, p. 386-421.
- FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.
- FILGUEIRAS, F. Marcos Teóricos da Corrupção. In: AVRITZER, L., et al. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b. p. 353-361.
- FILGUEIRAS, F. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-162.
- FORTINI, C.; HENRIQUES, L. S. M. O controle disfuncional da Administração Pública. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 1–21, 2022. DOI: 10.35699/2525-8036.2022.40349. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e40349>. Acesso em: 19 dez. 2022.
- FREITAS, S. A. Prática em Bourdieu. **Revista Científica FacMais**, Volume. I, Número I. 2012.
- GARCIA, L. M. **Análise do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro sob a Perspectiva de Pierre Bourdieu: A História Social como Possibilidade de Compreensão da Produção e Reprodução de Práticas dos Agentes**. 2011. Tese

(Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

GOMES, R. M. S.; MIRANDA, R. F. A. Os caminhos da política pública anticorrupção e as influências internacionais: o caso da Lei nº 12.846/2013. **Revista da CGU**, Brasília, v. 2, n. 18, p. 1098-1114, 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. (org). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira** – São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KHAN, M.; ANDREONI, A.; ROY, P. **Anti-corruption in adverse contexts: strategies for improving implementation**. [2019]. Disponível em: <<https://eprints.soas.ac.uk/23495/>>.

MACHADO, M. R. Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas: uma contribuição para o debate público brasileiro. **Revista Jurídica**, 11(94), pp. 1-74, 2009.

MARQUES NETO, F. P. A.; PALMA, J. B. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. **Controle da administração pública**. Tradução. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MINTROM, M.; LUETJENS, J. Creating Public Value: Tightening Connections Between Policy Design and Public Management. **Policy Studies Journal**, 45(1), 2017. p. 170-190. <https://doi.org/10.1111/psj.12116>.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

OECD. **OECD Integrity Review of Brazil: Managing risks for a cleaner public service**. Paris: OECD Publishing, 2012.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. Cultura do escândalo e a “ortodontia” da accountability em democracias recentes: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato”. **Revista da CGU**, Brasília, v. 11, n. 18, p. 1053-1075, 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. **Dinâmica Política da Reforma para o Acesso à Informação: estudo do caso brasileiro** (2019) Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019a.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; LUSTOSA DA COSTA, F. J.; MENDES, A. P. Perspectivas Teóricas Da Corrupção No Campo Da Administração Pública Brasileira: Características, Limites E Alternativas. **Revista do Serviço Público**, n. 67, 2016, p. 111-38.

POLIDO, F. B. P. Combate Global à Corrupção e o Direito Internacional Privado: primeiros esforços de uma sistematização necessária. In: Cristiana FORTINI (ed.). **Corrupção e seus Múltiplos Enfoques Jurídicos**. Belo Horizonte: Forum, 2018. p.289-311.

POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Conclusion: The Web of Accountability Institutions in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011b. p. 250-275.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

ROSE-ACKERMAN, S. A economia política da corrupção. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 59-102.

ROSE-ACKERMAN, S. The institutional economics of corruption. In: GRAAF, G.; MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. **The Good Cause: theoretical perspectives on corruption**. Barbara Falls, MI, EUA: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 47-63.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SALVIATI, M. Manual do Aplicativo Iramuteq. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/manual-do-aplicativo-iramuteq-par-maria-elisabeth-salviati>>.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>

SANTOS, J. A. A.; BERTONCINI M.; COSTÓDIO FILHO, U. **Comentários À Lei 12.846 - Lei Anticorrupção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SANTOS, R. A. A construção de uma identidade: Vinte anos de CGU. **Cadernos Técnicos da CGU**, Brasília, v. 4, p. 62-75, 2023.

SOUZA, J. **A Elite do Atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

SOUZA, J. **A Tolice da Inteligência Brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

THIRY-CHERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 27 a 56, 2006. DOI: 10.1590/S0034-76122006000100003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6803>. Acesso em: 5 fev. 2024.

TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2018, v. 61, n. 1 [Accessed 20 December 2022], e004. Available from: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329201800104>>. Epub 12 Mar 2018. ISSN 1983-3121. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201800104>.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**. [transparenciainternacional.org.br](https://www.transparenciainternacional.org.br), 2022. Disponível em: <<https://www.transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 31 jan. 2023.

WARD JUNIOR, W. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e um modo de combatê-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

## ANEXOS

### Anexo 1: Texto original da Lei nº 12.846/2013

<b>LEI Nº 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013</b>	
	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.
<p><b>A PRESIDENTA DA REPÚBLICA</b> Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:</p> <p><b>CAPÍTULO I</b> <b>DISPOSIÇÕES GERAIS</b></p> <p>Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.</p> <p>Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.</p> <p>Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.</p> <p>§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no <i>caput</i>.</p> <p>§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.</p> <p>Art. 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.</p> <p>§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas</p>	

nesta Lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.

## CAPÍTULO II DOS ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL OU ESTRANGEIRA

Art. 5º 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:

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

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

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

IV - no tocante a licitações e contratos:

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

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

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

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função

pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

### CAPÍTULO III DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.

§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

§ 4º Na hipótese do inciso I do *caput*, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

§ 6º (VETADO).

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

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

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

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

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

X - (VETADO).

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

#### CAPÍTULO IV DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria- Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

Art. 9º Competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Art. 10. O processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis.

§ 1º O ente público, por meio do seu órgão de representação judicial, ou equivalente, a pedido da comissão a que se refere o *caput*, poderá requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão.

§ 2º A comissão poderá, cautelarmente, propor à autoridade instauradora que suspenda os efeitos do ato ou processo objeto da investigação.

§ 3º A comissão deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo de forma motivada as sanções a serem aplicadas.

§ 4º O prazo previsto no § 3º poderá ser prorrogado, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora.

Art. 11. No processo administrativo para apuração de responsabilidade, será concedido à pessoa jurídica prazo de 30 (trinta) dias para defesa, contados a partir da intimação.

Art. 12. O processo administrativo, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade instauradora, na forma do art. 10, para julgamento.

Art. 13. A instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano não prejudica a aplicação imediata das sanções estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Concluído o processo e não havendo pagamento, o crédito apurado será inscrito em dívida ativa da fazenda pública.

Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

Art. 15. A comissão designada para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, após a conclusão do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público de sua existência, para apuração de eventuais delitos.

## CAPÍTULO V DO ACORDO DE LENIÊNCIA

Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 1º O acordo de que trata o *caput* somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II - a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III - a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

§ 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

§ 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.

§ 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

§ 9º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei.

§ 10. A Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.

## CAPÍTULO VI DA RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL

Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

§ 2º (VETADO).

§ 3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.

Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

Art. 21. Nas ações de responsabilização judicial, será adotado o rito previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Parágrafo único. A condenação torna certa a obrigação de reparar, integralmente, o dano causado pelo ilícito, cujo valor será apurado em posterior liquidação, se não constar expressamente da sentença.

## CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta Lei.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no *caput* deverão informar e manter atualizados, no Cnep, os dados relativos às sanções por eles aplicadas.

§ 2º O Cnep conterà, entre outras, as seguintes informações acerca das sanções aplicadas:

I - razão social e número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;

II - tipo de sanção; e

III - data de aplicação e data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso.

§ 3º As autoridades competentes, para celebrarem acordos de leniência previstos nesta Lei, também deverão prestar e manter atualizadas no Cnep, após a efetivação do respectivo acordo, as informações acerca do acordo de leniência celebrado, salvo se esse procedimento vier a causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo.

§ 4º Caso a pessoa jurídica não cumpra os termos do acordo de leniência, além das informações previstas no § 3º, deverá ser incluída no Cnep referência ao respectivo descumprimento.

§ 5º Os registros das sanções e acordos de leniência serão excluídos depois de decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador ou do cumprimento integral do acordo de leniência e da reparação do eventual dano causado, mediante solicitação do órgão ou entidade sancionadora.

Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 24. A multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas.

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

Art. 26. A pessoa jurídica será representada no processo administrativo na forma do seu estatuto ou contrato social.

§ 1º As sociedades sem personalidade jurídica serão representadas pela pessoa a quem couber a administração de seus bens.

§ 2º A pessoa jurídica estrangeira será representada pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil.

Art. 27. A autoridade competente que, tendo conhecimento das infrações previstas nesta Lei, não adotar providências para a apuração dos fatos será responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável.

Art. 28. Esta Lei aplica-se aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior.

Art. 29. O disposto nesta Lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.

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

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

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

Art. 31. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 1º de agosto de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF  
José Eduardo Cardozo  
Luís Inácio Lucena Adams  
Jorge Hage Sobrinho

## Anexo 2: Tramitação do PL 6826/2010 na Câmara dos Deputados

DATA	ANDAMENTO
<b>18/02/2010</b>	<b>Plenário ( PLEN )</b>
	Apresentação do PL 6826/2010, do Poder Executivo, que "dispõe sobre a responsabilização administrativa e cível de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira a dá outras providências." Inteiro teor
	Apresentação da MSC 52/2010, do Poder Executivo, que "submete à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei que "dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências"" Inteiro teor
<b>26/02/2010</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Às Comissões de
	Trabalho, de Administração e Serviço Público;
	Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio;
	Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e
	Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD).
	Em consequência, determino a criação de Comissão Especial para apreciar a matéria, nos termos do art. 34, II do RICD. Art. 24, II Inteiro teor
<b>02/03/2010</b>	<b>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES ( CCP )</b>
	Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD 03/03/10 PAG 5574 COL 02. Inteiro teor
<b>17/03/2010</b>	<b>Plenário ( PLEN )</b>
	Apresentação do Requerimento n. 6489/2010, pelo Dep. Henrique Fontana, que: "Solicita a tramitação conjunta (Apensação) dos Projetos de Lei nºs 1.142/2007 e 6.826/2010". Inteiro teor
<b>26/03/2010</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Indeferido o Req. 6489/10 conforme teor do seguinte despacho:"Indefiro a solicitação de tramitação conjunta dos Projetos de Lei nos. 1.142/2007 e 6.826/2010 nos termos do parágrafo único do art. 142, RICD, porquanto o primeiro já possui pronunciamento de duas Comissões incumbidas de examinar o mérito, e tramita conclusivamente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC. Publique-se. Oficie-se."
	DCD 30 03 10 PAG 12201 COL 01.
<b>26/05/2011</b>	<b>Plenário ( PLEN )</b>
	Ato da Presidência: Cria Comissão Especial, nos termos do inciso II e do § 1º do art. 34 do Regimento Interno. Inteiro teor
<b>10/08/2011</b>	<b>Plenário ( PLEN )</b>
	Apresentação do Requerimento n. 2778/2011, pelo Deputado Francisco Praciano (PT-AM), que: "
	Requer instalação de Comissão Especial para dar parecer ao Projeto de Lei nº 6.826/2010, que "dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências".

	". Inteiro teor
<b>03/10/2011</b>	<b>Plenário ( PLEN )</b>
	Ato da Presidência: Constitui Comissão Especial, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno. Inteiro teor
<b>04/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Recebimento pela PL682610.
<b>05/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Designado Relator, Dep. Carlos Zarattini (PT-SP)
<b>11/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Requerimento n. 1/2011, pelo Deputado João Arruda (PMDB-PR), que: "Requer seja convidado o Sr. Emerson Gabardo para participar, sem vínculo empregatício com a Câmara dos Deputados, da elaboração do parecer ao Projeto de Lei n. 6.826/10". Inteiro teor
<b>18/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Requerimento n. 2/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Ministro Jorge Hage Sobrinho, da Controladoria-Geral da União a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e seus principais objetivos". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 3/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Jorge Abrahão, Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e seus principais objetivos". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 4/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Bruno Maeda, Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e seus principais objetivos". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 5/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Eduardo Ricardo, Diretor da PATRI Políticas Públicas e Relações Institucionais & Comerciais a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 11/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Caio Magri, Gerente de Políticas Públicas do Instituto Ethos a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei nº 6826 fr 2010 e o Direito Administrativo". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 6/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Leonardo Machado, Advogado da Machado Meyer Advogados a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial". Inteiro teor

	Apresentação do Requerimento n. 7/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidada a Senhora Flávia Scabin, Professora da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas - FGV a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 8/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidada a Senhora Vânia Vieira, Diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 9/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidada a Senhora Shin Jae Kim, Advogada da Tozzini Freire Advogados a comparecer a esta comissão para expor Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e o Direito Administrativo". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 10/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor José Antonio Morone, Membro do Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Sócio Econômicos - INESC a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e o Direito Administrativo". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 12/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Romeu Felipe Bacellar Filho, Professor Titular da Universidade Federal do Paraná - UFPR e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 13/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Marçal Justen Filho, Professor Titular da Universidade Federal do Paraná - UFPR, a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 14/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidada a Senhora Márcia Carla Pereira Ribeiro, Professora Titular da Universidade Federal do Paraná - UFPR e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 15/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Celso Antonio Bandeira de Mello, Professor da Pontifícia Universidade Católica - PUC de São Paulo, a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e o Direito Administrativo". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 16/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidada a Senhora Maria Sylvia Zanella di Pietro, Professora da Pontifícia Universidade Católica - PUC de São Paulo, a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e o Direito Administrativo". Inteiro teor
	Apresentação do Requerimento n. 17/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Sr. Márcio Thomaz Bastos, Ex-Ministro da Justiça, a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e o Direito Administrativo". Inteiro teor

<b>19/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Aprovado requerimento do Sr. Carlos Zarattini que solicita seja convidado o Senhor Ministro Jorge Hage Sobrinho, da Controladoria-Geral da União a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e seus principais objetivos.
	Aprovado requerimento do Sr. Carlos Zarattini que solicita seja convidado o Senhor Jorge Abrahão, Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e seus principais objetivos.
	Aprovado requerimento do Sr. Carlos Zarattini que solicita seja convidado o Senhor Bruno Maeda, Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei Nº 6826 de 2010 e seus principais objetivos.
	Aprovado requerimento do Sr. Carlos Zarattini que solicita seja convidado o Senhor Eduardo Ricardo, Diretor da PATRI Políticas Públicas e Relações Institucionais & Comerciais a comparecer a esta comissão para expor sobre a legislação internacional sobre corrupção empresarial.
	Aprovado requerimento do Sr. Carlos Zarattini que solicita seja convidado o Senhor Caio Magri, Gerente de Políticas Públicas do Instituto Ethos a comparecer a esta comissão para expor sobre o Projeto de Lei nº 6826 fr 2010 e o Direito Administrativo.
<b>21/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 24/10/2011)
<b>25/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Requerimento n. 18/2011, pelo Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), que: "Convida o Exmo. Sr. Agnelo Queiroz, Governador do Distrito Federal e ex-Ministro do Esporte, a fim de prestar esclarecimentos acerca de supostos atos irregulares praticados no âmbito do Ministério do Esporte durante a sua gestão". Inteiro teor
<b>26/10/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Requerimento n. 19/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Requer a realização de Seminário/Fórum de Debates em Curitiba - PR com a Comissão Especial do PL 6826, de 2010 - Atos Contra a Administração Pública - para um amplo debate com autoridades, juristas e entidades e organizações da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção com vistas ao aperfeiçoamento da nossa legislação para a punição não somente das pessoas físicas, mas também da outra ponta do processo de corrupção, as empresas corruptoras". Inteiro teor

	<p>Apresentação do Requerimento n. 20/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Requer a realização de Seminário/Fórum de Debates em São Paulo - SP com a Comissão Especial do PL 6826, de 2010 - Atos Contra a Administração Pública - para um amplo debate com autoridades, juristas e entidades e organizações da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção com vistas ao aperfeiçoamento da nossa legislação para a punição não somente das pessoas físicas, mas também da outra ponta do processo de corrupção, as empresas corruptoras". Inteiro teor</p>
<b>01/11/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	<p>Apresentação do Requerimento n. 21/2011, pelo Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), que: ""Requer a realização de Seminário/Fórum de Debates em Recife - PE com a Comissão Especial do PL 6826, de 2010 - Atos Contra a Administração Pública - para um amplo debate com autoridades, juristas e entidades e organizações da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção com vistas ao aperfeiçoamento da nossa legislação para a punição de pessoas jurídicas". Inteiro teor</p>
	<p>Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Foram apresentadas 35 emendas. Emendas ao Projeto</p>
<b>08/11/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	<p>Apresentação do Requerimento n. 22/2011, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado o Senhor Paulo Skaf, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP a comparecer a esta comissão para expor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, na audiência pública a realizar-se na cidade de São Paulo - SP". Inteiro teor</p>
<b>09/11/2011</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	<p>Aprovado requerimento n. 19/2011 do Sr. Carlos Zarattini que requer a realização de Seminário/Fórum de Debates em Curitiba - PR com a Comissão Especial do PL 6826, de 2010 - Atos Contra a Administração Pública - para um amplo debate com autoridades, juristas e entidades e organizações da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção com vistas ao aperfeiçoamento da nossa legislação para a punição não somente das pessoas físicas, mas também da outra ponta do processo de corrupção, as empresas corruptoras.</p>
	<p>Aprovado requerimento n. 20/2011 do Sr. Carlos Zarattini que requer a realização de Seminário/Fórum de Debates em São Paulo - SP com a Comissão Especial do PL 6826, de 2010 - Atos Contra a Administração Pública - para um amplo debate com autoridades, juristas e entidades e organizações da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção com vistas ao aperfeiçoamento da nossa legislação para a punição não somente das pessoas físicas, mas também da outra ponta do processo de corrupção, as empresas corruptoras.</p>

	Aprovado requerimento do Sr. Paulo Rubem Santiago que Requer a realização de Seminário/Fórum de Debates em Recife - PE com a Comissão Especial do PL 6826, de 2010 - Atos Contra a Administração Pública - para um amplo debate com autoridades, juristas e entidades e organizações da sociedade civil de apoio à prevenção da corrupção com vistas ao aperfeiçoamento da nossa legislação para a punição de pessoas jurídicas.
	Aprovado requerimento do Sr. Carlos Zarattini que solicita seja convidado o Senhor Paulo Skaf, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP a comparecer a esta comissão para expor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, na audiência pública a realizar-se na cidade de São Paulo - SP.
<b>27/02/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Requerimento n. 23/2012, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que: "Solicita seja convidado para tratar sobre as obrigações assumidas pelo Brasil como signatário da Convenção Anti Suborno da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e a responsabilidade das pessoas jurídicas em outros Estados Partes Signatários da Convenção, o Senhor Nicola Bonucci, Diretor Jurídico da OCDE". Inteiro teor
<b>14/03/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PL682610, pelo Dep. Carlos Zarattini Inteiro teor
	Parecer do Relator, Dep. Carlos Zarattini (PT-SP), pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.826, de 2010, e de todas as emendas apresentadas; pela adequação financeira e orçamentária deste, por inexistência de impacto financeiro e orçamentário, bem como de todas as emendas apresentadas; e, no mérito, pela aprovação deste, e das Emendas 1, 5, 16, 21, 26, 27, 28, 29, 30 e 35, na forma do substitutivo, e pela rejeição das demais emendas. Inteiro teor
<b>15/03/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Prazo para Emendas ao Substitutivo (5 sessões ordinárias a partir de 16/03/2012)
<b>29/03/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Encerrado o prazo para emendas ao substitutivo. Foram apresentadas 13 emendas ao substitutivo. Emendas ao Substitutivo
	Devolvido ao Relator, Dep. Carlos Zarattini (PT-SP)
<b>18/04/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Parecer do Relator n. 2 PL682610, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP). Inteiro teor

	Parecer do Relator, Deputado Carlos Zarattini pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL nº 6.826/10, das emendas de nºs 1 a 35/2011 apresentadas a este e das emendas de nºs 1 a 13/2012 apresentadas ao Substitutivo; e , no mérito: pela aprovação do PL nº 6.826/210, das emendas de nºs 1, 5, 16, 21, 26, 27, 28, 29, 30 e 35/ 2011, oferecidas a este, das emendas de nºs 3, 5 e 10/2012 oferecidas ao Substitutivo; pela rejeição, quanto ao mérito, das Emendas de nºs 2 a 4, 6 a 15, 17 a 20, 22 a 25 e 31 a 34/2011, oferecidas ao PL 6.826/2010, e das Emendas de nºs 1, 2, 4, 6 a 9 e 11 a 13/2012 oferecidas ao Substitutivo, nos termos do Parecer do Relator. Inteiro teor
	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 PL682610, pelo Dep. Carlos Zarattini Inteiro teor
<b>18/04/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 ) - 14:00 Reunião Deliberativa Ordinária</b>
	Parecer do Relator, Deputado Carlos Zarattini pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL nº 6.826/10, das emendas de nºs 1 a 35/2011 apresentadas a este e das emendas de nºs 1 a 13/2012 apresentadas ao Substitutivo; e , no mérito: pela aprovação do PL nº 6.826/210, das emendas de nºs 1, 5, 16, 21, 26, 27, 28, 29, 30 e 35/ 2011, oferecidas a este, das emendas de nºs 3, 5 e 10/2012 oferecidas ao Substitutivo; pela rejeição, quanto ao mérito, das Emendas de nºs 2 a 4, 6 a 15, 17 a 20, 22 a 25 e 31 a 34/2011, oferecidas ao PL 6.826/2010, e das Emendas de nºs 1, 2, 4, 6 a 9 e 11 a 13/2012 oferecidas ao Substitutivo, nos termos do Parecer do Relator. Inteiro teor
	Vista ao Deputado Alberto Filho.
<b>24/04/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Prazo de Vista Encerrado
<b>13/06/2012</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Apresentação do Voto em Separado n. 1 PL682610, pelo Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Inteiro teor
<b>23/04/2013</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 )</b>
	Devolvido ao Relator, Dep. Carlos Zarattini (PT-SP)
	Apresentação da Complementação de Voto n. 1 PL682610, pelo Deputado Carlos Zarattini (PT-SP). Inteiro teor
	Parecer do Relator, Dep. Carlos Zarattini (PT-SP), pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL nº 6.826/10, das emendas de nºs 1 a 35/2011 apresentadas a este e das emendas de nºs 1 a 13/2012 apresentadas ao Substitutivo; e , no mérito: pela aprovação do PL nº 6.826/210, das emendas de nºs 1, 5, 16, 21, 26, 27, 28, 29, 30 e 35/ 2011, oferecidas a este, das emendas de nºs 3, 5 e 10/2012 oferecidas ao Substitutivo; pela rejeição, quanto ao mérito, das Emendas de nºs 2 a 4, 6 a 15, 17 a 20, 22 a 25 e 31 a 34/2011, oferecidas ao PL 6.826/2010, e das Emendas de nºs 1, 2, 4, 6 a 9 e 11 a 13/2012 oferecidas ao Substitutivo. Inteiro teor

<b>24/04/2013</b>	<b>Comissão Especial - PL 6826/10 - ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ( PL682610 ) - 14:00 Reunião Deliberativa Ordinária</b>
	Aprovado o Parecer do Relator, com substitutivo. O Deputado Eduardo Cunha apresentou voto em separado.
<b>30/04/2013</b>	<b>COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES ( CCP )</b>
	Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão Especial publicado em avulso e no DCD de 01/05/2013, PÁG 14778 COL 02, Letra A. Inteiro teor
<b>02/05/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Prazo para apresentação de recurso, nos termos do § 1º do art. 58 combinado com o § 2º do art. 132 do RICD (5 sessões ordinárias a partir de 03/05/2013).
<b>23/05/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Encerramento automático do Prazo de Recurso. Não foram apresentados recursos.
<b>27/05/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Ofício SGM-P 967/2013 à CCJC encaminhando este projeto para elaboração da Redação Final, nos termos do Artigo 58, §4 e Artigo 24, II, do RICD.
	Encaminhado à CCP
<b>05/06/2013</b>	<b>Constituição e Justiça e de Cidadania ( CCJC )</b>
	Recebimento pela CCJC.
	Designado Relator da Redação Final, Dep. Mauro Benevides (PMDB-CE)
	Apresentação da Redação Final n. 1 CCJC, pelo Deputado Mauro Benevides (PMDB-CE). Inteiro teor
<b>11/06/2013</b>	<b>Constituição e Justiça e de Cidadania ( CCJC ) - 14:30 Reunião Deliberativa Ordinária</b>
	Aprovada a Redação Final.
<b>19/06/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Remessa ao Senado Federal por meio do Of. nº 171/13/PS-GSE.
<b>12/07/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Recebimento do Ofício nº 1.611/13(SF) comunicando remessa à sanção.
	DCD de 23/08/13, PÁG 35834 COL 01. Inteiro teor
<b>01/08/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Transformado na Lei Ordinária 12846/2013. DOU 02/08/13 PÁG 01 COL 02. Vetado parcialmente. Razões do veto: MSC 314/13-PE. DOU 02/08/13 PÁG 07 COL 03.
<b>05/08/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Encaminhado o Ofício n. 1558/2013/SGM/P ao Congresso Nacional, designando os Senhores Deputados CARLOS ZARATTINI (PT), JOÃO ARRUDA (PMDB), LUIZ FERNANDO MACHADO (PSDB), LILIAM SÁ (PSD) E CHICO ALENCAR (PSOL) para comporem a Comissão Mista incumbida de relatar o veto parcial ao PLC n. 39, de 2013 (PL n 6.826, de 2010, nesta Casa) .
<b>06/08/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Recebimento do Ofício nº 1.733/13 (SF) comunicando a constituição de Comissão Mista incumbida de relatar o Veto apostado à matéria.
<b>19/09/2013</b>	<b>Mesa Diretora ( MESA )</b>
	Recebimento do Ofício nº 756/13 (CN) comunicando a manutenção dos vetos parciais apostos à matéria.

### Anexo 3: Tramitação do PL 6826/2010 no Senado Federal

Data	Instância	Ação
19/06/2013	SF-PLEG - PROTOCOLO LEGISLATIVO	AGUARDANDO LEITURA. Este processo contém 53 (cinquenta e três) folha(s) numerada(s) e rubricada(s). À SSCLSF.
19/06/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Aguardando leitura. Juntada, às fls. 54 e 55, legislação citada.
19/06/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	A Presidência comunica ao Plenário o recebimento da presente matéria. Às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Constituição, Justiça e Cidadania.
20/06/2013	SF-CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Recebido na Comissão nesta data.
26/06/2013	SF-CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	MATÉRIA COM A RELATORIA. Avocado pelo Presidente da Comissão, Senador Ricardo Ferraço.
03/07/2013	SF-CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional	Encaminhado à SCLSF, a pedido. À SCLSF.
03/07/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado ao Plenário.
03/07/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	É lido e aprovado o Requerimento nº 756, de 2013, subscrito por lideranças partidárias, solicitando urgência para a matéria, nos termos do art. 336, inciso II, RISF. À SCLSF.
04/07/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado ao Plenário.
04/07/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	(Apreciação da matéria antecipada para a Ordem do Dia de hoje, extrapauta, após consulta ao Plenário, em regime de urgência, nos termos do Requerimento nº 756, de 2013)
		Anunciada a matéria, é proferido pelo Senador Ricardo Ferraço, parecer de plenário, em substituição às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional; e de Constituição, Justiça e Cidadania, favorável à matéria na forma aprovada pela Câmara dos Deputados. (Parecer nº 649, de 2013 – PLEN).

		Discussão encerrada, sem apresentação de emendas perante a Mesa, após usarem da palavra os Senadores Kátia Abreu, Rodrigo Rollemberg, Luiz Henrique, Humberto Costa, Pedro Taques, Jorge Viana, Ricardo Ferraço (Relator), Ana Amélia e José Agripino.
		Aprovado o projeto. À sanção. À SEXP.
05/07/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Recebido neste órgão às 09:51 hs.
05/07/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Anexado o texto revisado (fls.69 a 77).
08/07/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	À SGM. Atendendo solicitação.
09/07/2013	SF-SGM - Secretaria Geral da Mesa	Juntei, às folhas 78-84, original de manifestação do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial - ETCO. Devolvido à SEXP.
09/07/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Recebido neste órgão às 14:36 hs.
12/07/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	REMETIDA À SANÇÃO
		Anexado o Ofício SF n.º 1.610, de 11/07/13, à Senhora Ministra de Estado Chefe da Casa Civil, encaminhando a Mensagem SF n.º 127/13 à Excelentíssima Senhora Presidente da República, submetendo à sanção presidencial autógrafos do Projeto (fls. 85 a 95).
		Anexado o Ofício SF n.º 1.611, de 11/07/13, ao Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, comunicando que o Projeto foi encaminhado à sanção presidencial (fl. 96).
		SANCIONADA. LEI 12846 DE 2013. (vetada parcialmente, Vide Mensagem nº 314, de 01/08/13, pág. 0007). DOU - 02/08/2013 PÁG. 0001 a 0003. Sancionada em 01/08/2013
02/08/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA COM VETO PARCIAL. (PR) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.
17/09/2013	CN-SSCLCN - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO-CN	Tendo em vista a manutenção do Veto nº 29, de 2013, aposto à matéria, na Sessão Conjunta de 17 de setembro de 2013, o processado é enviado ao Arquivo.
23/09/2013	SF-SARQ - Secretaria de Arquivo	ARQUIVADO
20/05/2014	SF-SARQ - Secretaria de Arquivo	ENCAMINHADO A SEC. GERAL DA MESA POR SOLICITAÇÃO
20/05/2014	SF-SGM - Secretaria Geral da Mesa	Juntado o Ofício n.º 338/2014, da Câmara Municipal da Estância Turística de Batatais ( Fls.124 a 174). Devolvido à SARQ.

20/05/2014	SF-SARQ - Secretaria de Arquivo	DEVOLVIDO APÓS CONSULTA - ARQUIVADO
------------	---------------------------------	-------------------------------------