

LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA E INTERFACES COM O CONTROLE SOCIAL¹

BRAZILIAN ANTICORRUPTION LAW AND INTERFACES WITH SOCIAL CONTROL

Anna Carolina de Oliveira Azevedo

Resumo

O enfrentamento da corrupção é um tema que tem adquirido grande relevância nacional e internacionalmente, motivando a celebração de convenções entre os Estados, que tematizam, entre outros aspectos, o papel das pessoas jurídicas em práticas corruptoras e a relevância da participação da sociedade no enfrentamento do problema. Em 2013, o Brasil editou a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, comumente associados a práticas de corrupção. Nesse contexto, o presente artigo busca identificar interfaces entre a Lei Anticorrupção e o exercício do controle social, de modo a examinar como essa forma de controle foi incorporada no novo marco normativo. Realiza-se, assim, uma abordagem descritiva e de caráter exploratório, que contempla a revisão bibliográfica das temáticas corrupção, controle social e accountability, além da análise das convenções internacionais que tratam da matéria e da referida Lei. Como interfaces mais evidentes, identificam-se o Cadastro Nacional de Empresas Punidas e o fomento a denúncias, que possibilitam, à sociedade, prover os órgãos públicos de informações sobre atos ilícitos e realizar o controle sobre a aplicação da Lei Anticorrupção. Essas interfaces apresentam-se, contudo, em caráter embrionário, cuja consolidação representa um dos desafios das políticas anticorrupção.

Palavras-chave: Accountability. Controle social. Corrupção. Lei Anticorrupção.

Abstract

Confronting corruption is a subject that has acquired great importance at the national and international levels, motivating the conclusion of conventions among the countries, which theme, among other aspects, the role of legal persons in the practices of corruption and the relevance of the participation of society in coping with the problem. In 2013, Brazil issued Federal Law No. 12,846, known as the Anti-Corruption Law, which deals with the administrative and civil liability of legal persons for acts harmful to the Public Administration, commonly associated with corruption practices. In this context, this article seeks to identify interfaces between the Anti-Corruption Law and the exercise of social control, in order to examine whether and how this form of control was incorporated into the new normative framework. Thus, a descriptive and exploratory approach is carried out, which includes the bibliographic review of corruption, social control and accountability, as well as the analysis

¹ Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 13/09/2018.

of international conventions on anti-corruption and the law. As more obvious interfaces, the National Register of Punished Companies and the promotion of complaints are identified, which enable society to provide public agencies with information on illegal acts and to control the application of the Anti-Corruption Law. However, these interfaces are embryonic, whose consolidation represents one of the challenges of anti-corruption policies.

Key Words: Accountability. Social control. Corruption. Anti-Corruption Law.

Anna Carolina de Oliveira Azevedo – Mestra em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho; Servidora da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

Artigo produzido sob orientação do Dr. Alexandre de Pádua Carrieri.

I. Introdução

O enfrentamento da corrupção é um tema que tem adquirido grande relevância nos planos nacional e internacional, em um cenário cada vez mais globalizado, caracterizado pela intensificação das relações entre países, pela internacionalização das práticas comerciais e pela concentração de poder econômico de organizações empresariais. Em que pese os avanços em matéria de enfrentamento da corrupção, sobretudo na esfera federal, o Brasil é ainda percebido como um país com forte incidência de corrupção, como aponta pesquisa realizada pela organização Transparência Internacional, em 2013, na qual 70% dos entrevistados brasileiros consideravam a corrupção no setor público um problema gravíssimo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013).

Nesse cenário, em 1º de agosto de 2013, foi promulgada a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Promulgada em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a Lei Anticorrupção tem como diretrizes o combate ao aspecto econômico da corrupção, a atuação conjunta entre Estado e setor privado na dimensão preventiva, bem como a prioridade na responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à administração pública, elencados em seu artigo 5º e associados a práticas corruptoras.

Considerando as análises que destacam a integração insuficiente entre os controles institucionais da Administração Pública brasileira (ARANTES et al., 2010; ARANHA e FILGUEIRAS, 2016), bem como entre os controles institucionais e social, o presente artigo busca identificar interfaces entre a Lei Anticorrupção e o exercício do controle social, de modo a examinar como essa forma de controle incorpora-se ao novo marco normativo. Para tanto, realiza-se uma abordagem descritiva e de caráter exploratório, que contempla a revisão bibliográfica das temáticas corrupção, controle social e *accountability*, além da análise das convenções internacionais em matéria de combate à corrupção e da Lei Federal nº 12.846/2013 e respectiva regulamentação em âmbito federal.

Além desta introdução, o artigo apresenta-se em cinco seções. A segunda analisa os conceitos de corrupção e de integridade, de forma a evidenciar o pano de fundo conceitual sobre o fenômeno em estudo e suas formas de enfrentamento. Em seguida, aborda-se o tema do controle social e sua relação com o enfrentamento da corrupção.

Na quarta seção, são apresentadas as convenções internacionais em matéria de enfrentamento da corrupção, com destaque para as disposições relacionadas à responsabilização de pessoas jurídicas e à participação da sociedade nos esforços anticorrupção. A quinta seção trata da Lei

Anticorrupção brasileira, por meio da exposição de aspectos gerais desse diploma normativo e de interfaces com o controle social. Por fim, as conclusões indicam potencialidades e desafios identificados entre a Lei Anticorrupção e o exercício do controle social no Brasil.

2. Corrupção e Integridade

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

No século XX, as abordagens sobre a corrupção organizaram-se a partir de duas agendas principais, ambas de perspectiva institucional. A primeira delas, predominante até a década de 1980 associa a corrupção ao subdesenvolvimento e aborda a questão a partir do plano da cultura política; a segunda abordagem, de enfoque predominantemente econômico, tornou-se hegemônica a partir da década de 1990, adotando as premissas da escolha racional e do novo institucionalismo (FILGUEIRAS, 2012). Sob a perspectiva econômica, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, mediante sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina (ROSE-ACKERMAN, 1999). Tal abordagem chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais, com vistas à consolidação do mercado e da democracia, a partir de interesses regulados por regras fixas sobre a interação entre os âmbitos público e privado.

Também é destacado o modelo analítico de Klitgaard (1994, p. 85), para quem “um agente será corrupto quando, a seu juízo, os prováveis benefícios por agir assim ultrapassarem prováveis custos”, aí incluídas implicações financeiras, morais e de penalizações. No mesmo sentido, o “cliente”, compreen-

dido como um particular ou o setor privado, será compelido a corromper o “agente” a atuar de forma corrupta, com o objetivo de obter benefícios ou afastar custos, na medida em que não vislumbre a possibilidade de punição. Klitgaard (1994) frisa que “as atividades ilícitas são maiores quando os agentes tem poder monopolista sobre os clientes, desfrutam de poder discricionário e tem a responsabilidade mal definida”.

Trata-se, portanto, de uma reconhecida leitura do fenômeno da corrupção, que correlaciona monopólio de poder, discricionariedade e deficiência de *accountability* à adoção de práticas corruptas.

Apesar de a classificação da corrupção ser consagrada em pública ou privada, há estudos que enfatizam que ambas são, em verdade, duas caras de uma mesma moeda (MEXÍA apud MILESKI, 2015). Ademais, embora comumente haja a figura de um agente público, pode-se falar de corrupção pública mesmo sem a atuação desse agente, como na situação em que uma empresa oferece vantagem a outra para que desista de participar de uma licitação (PETRELLUZZI; RIZEK JUNIOR, 2014).

Tradicionalmente, os esforços anticorrupção direcionaram-se à figura dos agentes públicos (DALLARI, 2014), abrangendo ações preventivas e repressivas de fomento à integridade pública, entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que os agentes públicos não se desviem de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015a).

O termo integridade, ao corresponder à qualidade daquilo que está inteiro, sem falhas de conduta, honesto, nos termos do Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa (ÍNTEGRO, 2017), tem sido crescentemente utilizado como antítese da corrupção e da lesão ao interesse público. Nessa perspectiva, o conjunto de regras e atores vocacionados à proteção do interesse público tem sido denominado de sistema de integridade (POPE, 2000; SPECK, 2002), concepção que pressupõe uma visão holística e integrada dos esforços anticorrupção de um determinado sistema político.

Contemporaneamente, assiste-se à crescente percepção do papel dos agentes privados na relação corrupta, em especial das organizações empresariais, e da relevância da proposição de mecanismos que aumentem os custos da corrupção e a incerteza de seus benefícios para esses agentes (ANASTASIA; SANTANA, 2012). Nesse cenário, as políticas de integridade têm se voltado também para os entes coletivos privados, seja na regulação de condutas, seja na governança, a partir do incentivo a que o setor privado assuma função mais efetiva no enfrentamento da corrupção. Esse movimento considera, entre outros aspectos, os prejuízos que as práticas corruptas acarretam para o governo, o mercado e a sociedade como um todo, bem como as diretrizes da função social e da responsabilidade social das empresas.

Um exemplo de iniciativa nesse sentido, de abrangência internacional, é o Pacto Global (PG), lançado em julho de 2000 e capitaneado pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, visando a influenciar as ações de empresas privadas por meio de um conjunto de valores e princípios que incentivem a responsabilidade social aos negócios das empresas. Essa ação era composta, inicialmente, por nove princípios, relacionados à responsabilidade social empresarial nas áreas de direitos humanos, trabalho e meio ambiente e, em junho de 2004, o PG ganhou o seu décimo princípio, relacionado à corrupção e expresso nos seguintes termos: “as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina” (PACTO GLOBAL REDE BRASIL, 2013).

De acordo com dados do Pacto Global Rede Brasil, em 2015, a iniciativa contava com mais de 13 mil signatários, alcançando 162 países e mais de 50 redes locais em todos os continentes. O Brasil representava naquele ano a quarta maior rede local em número de participantes, abarcando mais de setecentos signatários entre empresas e organizações sem fins lucrativos (PACTO GLOBAL REDE BRASIL, 2015).

É válido destacar, ainda, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, que no seu Objetivo 16 – denominado “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis – contempla as diretrizes de reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, assim como de desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Assim, dada a complexidade envolvida no enfrentamento da corrupção nas sociedades contemporâneas, o desenho das políticas de integridade tem incorporado, crescentemente, ações voltadas não apenas à integridade no setor público, mas também à integridade privada e ao controle social.

3. Convenções Internacionais sobre Corrupção

A projeção que o debate sobre corrupção adquiriu nas últimas décadas guarda relação com a intensa mobilização de países e organismos internacionais em torno do tema, crescentemente associado a outras formas de delinquência, como o crime organizado e a lavagem de dinheiro. Essa mobilização traduziu-se na edição de normas internacionais, das quais se destacam a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996,² a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997,³ e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,⁴ conhecida também como Convenção de Mérida ou pela sigla UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*), aprovada em 2003 pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

Uma característica comum entre essas Convenções é o estabelecimento da obrigação de os Estados Partes promoverem e fortalecerem mecanismos voltados a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, com ênfase na adoção de medidas de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, mediante a instituição de sanções criminais ou não criminais, inclusive financeiras. Essa mobilização internacional guarda relação com a liderança exercida pelos Estados Unidos da América, sobretudo no sentido da padronização de legislações que responsabilizem empresas pela prática de atos de corrupção em território estrangeiro, aspecto já previsto no ordenamento estadunidense, desde 1977, quando foi editado o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) - Lei contra Práticas de Corrupção Estrangeira - que prevê a responsabilização criminal, administrativa e civil de

pessoas jurídicas pelo suborno de funcionários públicos, partidos políticos ou políticos estrangeiros, visando, por meio da ação ou da omissão desses, obter vantagem indevida (DEMATTÉ, 2015).

A Convenção das Nações Unidas constitui o mais recente e abrangente diploma internacional anticorrupção, que contava, em dezembro de 2016, com 140 Estados signatários, conforme informações do Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2017). Marcada pela sua abrangência global e completude temática, esse diploma internacional representa o ápice normativo do combate internacional à corrupção e é fruto de um evolutivo processo de regulamentação da cooperação multilateral em matéria de justiça criminal promovida pela ONU ao longo do século passado (DEMATTÉ, 2015, p. 76).

A UNCAC aborda, de forma expressa, a corrupção no setor privado e a lavagem de dinheiro, sobre as quais estabelece diversas medidas preventivas, a exemplo do aprimoramento de normas contábeis e de auditoria, bem como a determinação, aos Estados Partes, da adoção de medidas de responsabilização das pessoas jurídicas por participação em atos de corrupção, mediante sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionais e dissuasivas em caso do não cumprimento das normas vigentes, incluídas aí sanções monetárias às pessoas jurídicas, nos termos do seu artigo 26 (BRASIL, 2006).

As citadas Convenções estabelecem, ainda, obrigações dos Estados referentes à promoção da participação e controle pela sociedade civil, a exemplo dos artigos III, I I e XIV, 2 da Convenção Interamericana contra a Corrupção, a seguir reproduzidos:

Artigo III

Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em con-

² Promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002).

³ Promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

⁴ Promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

siderar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

[...]

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção [...].

Artigo XIV

Assistência e cooperação

[...] *2. Além disso, os Estados Partes prestarão igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção. Com esta finalidade, facilitarão o intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensarão atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção (BRASIL, 2002, grifos do autor).*

Cita-se, também, o reconhecimento expresso no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas quanto à importância do apoio e da participação de pessoas e grupos não pertencentes ao setor público, tais como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações de base comunitária, para que os esforços de prevenção e repressão à corrupção sejam eficazes (BRASIL, 2006). Nesse sentido, o artigo 5º da UNCAC estabelece, como política de prevenção da corrupção, que cada Estado Parte formule e execute políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção “que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas” (BRASIL, 2006).

Outro assunto abordado nas convenções internacionais é a proteção ao denunciante de práticas corruptas, cuja intervenção estatal faz-se necessária em razão de pressões e vulnerabilidades às quais essas pessoas se encontram sujeitas após a realização da denúncia, a exemplo de demissões, assédio moral, ações judiciais e, em casos extre-

mos, atentado à integridade física. Entre as várias razões para uma pessoa tornar-se um denunciante, Rapp (2012) identifica senso de justiça e vontade de corrigir os danos causados pela empresa, vontade de relatar a sua versão dos fatos, preocupação em evitar a responsabilidade pessoal por cumplicidade com atos ilícitos, revanche, etc.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, em seu artigo III, 8, sugere a criação, manutenção ou fortalecimento de “sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade” (BRASIL, 2002). A Convenção das Nações Unidas adotou prescrição similar ao estabelecer, em seu artigo 33, que cada Estado-parte considere a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas que proporcionem proteção efetiva às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, fatos relacionados com os delitos qualificados no referido tratado internacional (BRASIL, 2006). A mesma Convenção, em seu artigo 13, 2, estabelece que os Estados Partes devem adotar medidas apropriadas para garantir que os organismos de combate à corrupção sejam conhecidos do público e para facultar o acesso a tais órgãos, quando necessário, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer fatos que possam constituir ilícitos tratados no diploma internacional (BRASIL, 2006).

Assim, as citadas convenções abordam a proteção ao denunciante, mas de maneira pouco detalhada e com baixa vinculação fato que pode estar associado à inerente amplitude desses instrumentos jurídicos, mas, também, pode evidenciar o pequeno desenvolvimento do instituto da proteção ao denunciante em âmbito internacional. Esta última perspectiva é suscitada diante dos estudos de Ferreira (2015, p. 141), segundo o qual mesmo o sistema jurídico estadunidense, pioneiro na área de controle do suborno transnacional, só passou a contar com um sistema de proteção de denunciante de violações da sua legislação anti-suborno em 2010, com a promulgação da *Dodd-Frank Wall Street Reform e Consumer Protection Act* (*Dodd-Frank Act*).

Na literatura internacional, é comum a referência à figura do *whistleblower*, termo formado pela junção das palavras “apito” (em inglês: *whistle*) e “soprador” (em inglês: *blower*). O “soprador do apito” remete à ideia daquela pessoa que, verificando uma situação relevante de ofensa às regras de uma determinada sociedade, chama a atenção das autoridades públicas sobre o que está ocorrendo (ROCHA, 2016). Os programas de proteção a *whistleblowers*, por sua vez, visam a organizar essa ação, definindo quando e de que forma pode o cidadão chamar a

atenção de uma autoridade sobre determinada conduta possivelmente corrupta.

Em geral, os denunciadores são pessoas que detêm posição privilegiada de acesso a dados e informações e decidem, voluntariamente, relatar fatos entendidos como ilegais e contrários ao interesse público. Contudo, a denúncia pode ser realizada por qualquer pessoa de boa-fé e em bases razoáveis, nos termos abrangentes previstos na Convenção das Nações Unidas.

4. Controle Social e Enfrentamento da Corrupção

A ideia de controle público ou controle social⁵ é uma das facetas da participação popular e está diretamente vinculada à relação entre Estado e sociedade. No Brasil, essa expressão tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas públicas, propiciado pela conjuntura de lutas políticas pela redemocratização do país após a ditadura militar (BRAVO; CORREIA, 2012).

Para Silva, Cruz e Melo (2007), o controle social significa a fiscalização, por parte da sociedade, das atividades do Estado, complementando modelos tradicionais de gestão de políticas públicas e fomentando práticas que oportunizam maior transparência de informações e participação da população no processo decisório. Como prática democrática, o controle social remete ao esforço de se construir e ampliar ferramentas e espaços públicos que favoreçam a participação ativa da sociedade civil, indivi-

dual e coletivamente. Amaral e Spinelli (2012) destacam que, embora não se trate de uma ideia nova, o controle social ainda representa, no Brasil, “uma experiência a ser construída”, considerada a trajetória peculiar e tardia de estruturação da cidadania no país.

A Constituição da República de 1988 é um marco para o estudo do controle social no Brasil, em especial porque seu art. 74, § 2º assegura a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo da administração (BRASIL, 1988). Vale dizer, a partir de 1988, inaugurou-se uma nova perspectiva na gestão pública brasileira, na qual o cidadão encontra-se inserido no controle da “coisa pública” como ator e agente detentor de direitos e obrigações.

Em articulação com os controles institucionais, que são aqueles a cargo dos organismos estatais, o controle social compõe o que se denomina de *accountability*, termo que designa o conjunto maior de controles do poder e da burocracia estatais, que se apresentam, em geral, sob cinco formas:

Os controles “clássicos”, fundamentados no Estado de Direito e que incluem aspectos procedimentais, administrativos, judiciais, auditorias, etc; o controle parlamentar, com o Legislativo supervisionando

⁵ *Terminologia que tem sido objeto de críticas, por coincidir, no âmbito da Sociologia, com a expressão que designa o conjunto de recursos e processos sociais que regulam o comportamento dos membros de uma sociedade, de forma a assegurar a conformidade das condutas às regras e aos princípios prescritos (ALVAREZ, 2004). Contudo, a terminologia “controle social” será utilizada neste artigo por estar consagrada na literatura e em diversas legislações, a exemplo da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e do Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social.*

e tornando públicos os atos do Executivo; o controle pelos resultados, dentro de uma concepção do gerencialismo público; a competição administrada entre os serviços do Estado; e, por último, pelo controle social, com os agentes sociais assumindo papéis mais ativos nas políticas públicas e nos seus resultados (PÓ e ABRUCIO, 2004, p. 2).

Os instrumentos e espaços para exercício do controle social são diversos, contemplando canais formais e institucionalizados, bem como mecanismos informais, a exemplo de denúncias na mídia, mobilizações em redes sociais e manifestações nas ruas. Entre os canais institucionalizados, destacam-se os conselhos de políticas públicas, as conferências, o orçamento participativo, as audiências e consultas públicas e as ouvidorias. Independentemente do espaço e da forma utilizados, o exercício do controle social abrange atividades de informar e se informar, denunciar, monitorar, fiscalizar, sugerir, reclamar, elogiar, propor, deliberar, dentre outras.

A transparência, o acesso às informações públicas e o controle social são aspectos indivisíveis, com os primeiros representando condições para o exercício do último. Partindo da premissa de que o poder precisa ser controlado Schedler (2008) identifica a informação como um dos elementos necessários à eficácia da *accountability*, já que assegura o exercício do poder de forma transparente, ao lado dos elementos de justificação – os agentes públicos devem justificar os seus atos – e de punição – o detentor do poder deve sujeitar-se a sanções em caso de descumprimento de deveres.

Em relação às políticas públicas de controle e combate à corrupção, o controle social pode desempenhar duas funções imediatas e bastante relevantes. Por um lado, o controle exercido pela população é uma fonte importante de dados e informações para os executores dessas políticas, como é o caso das denúncias de má utilização de recursos públicos levadas ao conhecimento dos órgãos de controle. Numa outra perspectiva, o controle social é essencial ao acompanhamento da própria política de controle, que também deve ser *accountable*, ou seja, os órgãos de controle também precisam prestar contas de suas ações e dos resultados alcançados.

Fonseca e Beuttenmuller (2007) atentam para o fato de que o controle social refere-se ao controle do Estado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade, de forma que o atributo “social”, além de implicar o exercício do controle pela população, indica que isso se dá a partir de agendas e interesses distintos quanto à atuação estatal, materializados em conflitos e coalizões entre os atores. Essa ideia é relevante ao se considerar o papel da mídia, por exemplo, apontada como polo de controle social, seja pela opinião pública dominante, seja por diversas vertentes da teoria política.

Warren (2005) também chama a atenção para a complexidade e as ambiguidades existentes na sociedade civil, a qual abriga não só grupos e indivíduos interessados no enfrentamento da corrupção, mas também grupos corruptores ou que servem de canal para a corrupção, os quais, em geral, têm acesso a dinheiro e poder e apresentam incentivos a manter intercâmbios ocultos com o poder estatal. Em relação aos grupos participantes do combate à corrupção, embora se destaque a atuação de organizações especificamente dedicadas à temática, a exemplo da Transparência Internacional, é preciso considerar que o universo é muito mais amplo. Dessa forma, não é necessário, tampouco factível, que os grupos da sociedade civil tenham por missão combater a corrupção para contribuírem no enfrentamento do problema; o que se necessita é que a sociedade civil tenha um número suficiente de grupos que alcancem melhor seus objetivos por caminhos democráticos, o que implica maior necessidade de controle, por esses grupos, dos recursos e influências incidentes sobre bens públicos (WARREN, 2005).

No que tange à relação entre o controle institucional e o controle social no Brasil, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público é apontado como a primeira grande iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) volta da ao fomento da participação social como mecanismo de prevenção da corrupção, por meio da mobilização, orientação e capacitação de conselheiros de políticas públicas, lideranças comunitárias, agentes públicos municipais, professores e alunos (AMARAL, SPINELLI, 2012). Outra iniciativa marcante relacionada ao controle social

foi a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), promovida em 2012 e coordenada pela CGU. Com o tema central “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”, a 1ª Consocial teve como objetivos promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático, tendo mobilizado diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

Como resultado da Consocial, foi elaborado um texto-base, contendo 80 propostas e diretrizes priorizadas pelos participantes da Conferência, cuja implementação envolve os diversos Poderes e esferas de governo. Como exemplos das propostas consolidadas, têm-se o financiamento público de campanhas políticas, o fomento à educação fiscal, o fortalecimento do sistema de controle interno governamental, a consolidação do orçamento participativo como meio de controle social, o incremento da prevenção e da repressão à corrupção, a criação de conselhos gestores de políticas públicas e a capacitação dos conselheiros, entre outros (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012). Vale destacar, ainda, que uma proposição referiu-se, diretamente, à “responsabilidade das pessoas jurídicas”, mediante o estabelecimento de “um núcleo mínimo de regras claras e objetivas de comportamento e penalidades para as empresas públicas” e a “aprovação do PL [Projeto de Lei] nº 6.826/2010”, que daria origem, em 2013, à Lei Anticorrupção (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 42).

Em que pese a conexão entre diversas propostas da Consocial e iniciativas legislativas em curso e/ou aprovadas, a exemplo da Lei Anticorrupção, não estão disponíveis dados acerca da efetividade dessa experiência de mobilização social, a exemplo de indicadores e relatórios de acompanhamento e avaliação de resultados⁶. Ademais, não houve continuidade na realização de conferências nacionais do tipo, a indicar que, a exemplo de outros instrumentos construídos na democracia brasileira recente, a 1ª Consocial permitiu uma “experimentação de cidadania” (SCHOMMER et al., 2014, p. 46), mas não foi capaz de gerar um processo frequente de participação social, restringindo-se a um evento. Ao lado do aprimoramento de marcos normativos e da consolidação de instituições estatais de controle e *accountability*, a participação da sociedade civil tem sido apontada, crescentemente, como fundamental à eficácia do enfrentamento da corrupção. Essa proposição considera, entre outros, os aspectos valorativos e culturais das práticas corruptas, as limitações da estrutura estatal para tratamento do problema e a diretriz de governança democrática das questões públicas, tendo ganhado destaque nos diplomas internacionais que tratam do assunto.

⁶ Registra-se que a 63ª proposta constante do Relatório Final da Consocial refere-se à própria Conferência e agrega medidas como “garantir a efetividade da Consocial, tornando-a uma conferência permanente”, “criar um conselho específico para acompanhar os encaminhamentos e o cumprimento das proposições da conferência” e “estabelecer diretrizes uniformes de avaliação e um sistema de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas que possam ser acompanhadas pela população no âmbito do Plano Nacional de Transparência e Controle Social” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 50).

5. A Lei Anticorrupção Brasileira

Em 1º de agosto de 2013, o Brasil editou a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014 e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013). Nos termos da exposição de motivos do respectivo Projeto de Lei

(PL) – PL 6.826/2010 – essa lei objetivou “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”, especialmente “por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos” (BRASIL, 2010).

Dentre os elementos conjunturais que concorreram para a aprovação do novo marco normativo, têm-se os já mencionados compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em decorrência das Convenções da OCDE, da OEA e da ONU. Vale destacar, ainda, a conjuntura política propiciada pelas manifestações populares ocorridas no país em junho de 2013 que, dentre a multiplicidade de bandeiras e interesses sociais envolvidos, indicaram a articulação difusa de reivindicações por mais e melhores políticas públicas com a exigência do combate à corrupção. O cenário de “mal-estar” da democracia brasileira ganhou as manchetes dos jornais, revistas, portais da internet e as redes sociais, desafiando os poderes públicos a darem respostas imediatas, o que levou o governo federal a anunciar um conjunto de “pactos” pela responsabilidade fiscal, pela reforma política e combate à corrupção, pela saúde, pelo transporte público e pela educação (ROUSSEFF, 2013).

Em Relação ao PL nº 6.826, que tramitava na Câmara dos Deputados desde 2010, foi encaminhado ao Senado em meados de junho de 2013, no calor das manifestações populares, tendo sido rapidamente aprovado⁷. Nesse sentido, parte da literatura associa a aprovação da Lei Anticorrupção aos protestos de junho de 2013 (CAPANEMA, 2014; FERNANDES, COSTA, 2014; DAL POZZO et al., 2015; UNGARO, 2015), os quais, de acordo com Capanema (2014, p. 13), “aceleraram um processo que já era inevitável” dado o quadro internacional.

Da análise da documentação relativa à tramitação do Projeto de Lei nº 6.826, verificou-se que o processo legislativo contou com a realização de quatro audiências públicas: duas realizadas na Câmara dos Deputados, uma na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e uma na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (BRASIL,

⁷ O PL nº 6.826 teve sua redação final aprovada pela Câmara dos Deputados em 11/06/2013, sendo remetido ao Senado Federal em 19/06/2013, vale dizer, já em curso os protestos populares que marcaram o mês de junho de 2013, que se amplificaram a partir da violenta repressão policial a um ato público ocorrido na cidade de São Paulo, em 13/06/2013, contra o aumento nas tarifas dos transportes públicos (MELITO, 2014). No Senado Federal, o PL recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39, de 2013. O PLC entrou na pauta do Senado na sessão de 04/07/2013, em regime de urgência, sendo aprovado sem alterações e remetido à sanção presidencial (BRASIL, 2017).

2012). O público convidado a participar das audiências abrangeu representantes de órgãos administrativos e judiciais de controle, de institutos de *compliance* empresarial, de institutos de responsabilidade social empresarial, de escritórios de advocacia, bem como acadêmicos e especialistas na temática. Tais iniciativas evidenciam dimensões de participação social na construção da referida legislação.

A Lei Federal nº 12.846/2013 tem como diretrizes o combate ao aspecto econômico da corrupção, a atuação conjunta do Estado e do setor privado na dimensão preventiva, bem como a prioridade na responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à administração pública, elencados em seu artigo 5º, e associados a práticas corruptas, a saber:

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 (BRASIL, 2013).

A prática desses atos lesivos é objeto de um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), com possibilidade de aplicação de sanção de multa sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica, bem como de sanção de publicação da decisão condenatória. A responsabilidade

administrativa e civil da pessoa jurídica é objetiva e independe da responsabilização individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, conforme previsto nos artigos 2º e 3º da Lei Anticorrupção.

Dentre os institutos previstos na Lei Anticorrupção, vale destacar o acordo de leniência, tratado no artigo 16, que é celebrado entre a autoridade máxima dos órgãos e entidades públicas com pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, observados os requisitos previstos na lei, sendo que dessa colaboração deve resultar: i) a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e ii) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (BRASIL, 2013). Para a pessoa jurídica, a celebração do acordo de leniência resulta em isenção ou atenuação das sanções, nos termos previstos no §2º do artigo 16 da Lei Anticorrupção.

Além das ações de participação social verificadas no seu processo legislativo, a análise do texto da Lei Anticorrupção indicou duas interfaces principais com o controle social, as quais serão detalhadas a seguir.

5.1 O Cadastro Nacional de Empresas Punidas

Para dar publicidade às sanções impostas e aos acordos de leniência celebrados, a Lei Anticorrupção previu, em seu artigo 22, a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), consistente em banco de dados que “fornece transparência às punições impostas de maneira a divulgar condenações e facilitar o acesso e a consulta pelos interessados, mormente pelos órgãos da Administração Pública à vista de atuais e futuros vínculos contratuais” (MARTINS JÚNIOR, 2017, p. 269). O CNEP é mantido pela CGU, disponibilizado no Portal da Transparência do Governo Federal, em formato aberto, sendo alimentado por informações e atualizações dos dados relativos às sanções aplicadas pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas estatais. A alimentação do CNEP ocorre

por meio do Sistema Integrado de Registro⁸, cujo acesso é restrito aos entes públicos, para que seja preservada a fidedignidade dos dados registrados.

Os registros do CNEP devem conter, entre outras informações, a razão social e o número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o tipo de sanção aplicada, a data de aplicação e a data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, se for o caso. Por sua vez, o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção no âmbito da União, prevê que o CNEP deve contemplar, também, o número do processo no qual foi fundamentada a sanção, o nome do órgão ou entidade sancionador e o valor da multa, quando couber,

8 Disponível no sítio eletrônico www.ceiscadastro.cgu.gov.br.

sem prejuízo de outras informações a serem estabelecidas pela CGU (BRASIL, 2015a).

Uma questão que se visualiza relevante para ampliar o alcance social da divulgação das penalidades é o registro do “nome fantasia” dos sancionados no CNEP, dado que se trata do nome mais popularmente utilizado perante o mercado e a sociedade, vinculado à marca do empreendimento. Aliada à sanção de publicação da decisão condenatória, a efetividade da divulgação por meio do CNEP pode aumentar o impacto do risco reputacional das pessoas jurídicas e, assim, o custo envolvido no cometimento de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

Em relação à divulgação de informações relativas à celebração de acordos de leniência por meio do CNEP, a legislação ressalva os casos em que esta providência puder causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo correlato. É de se ressaltar que eventual descumprimento do acordo de leniência também será registrado no CNEP, permanecendo tal informação no referido Cadastro pelo prazo de três anos, período no qual a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo, nos termos do art. 16, § 8º, da Lei Anticorrupção.

Nos termos do artigo 22, §5º, da Lei Anticorrupção, os registros das sanções e dos 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. Contudo, o registro de penalidade que contar com a informação de data final do efeito limitador ou impeditivo da punição será automaticamente retirado do CNEP na data indicada, conforme disposto no artigo 9º da Instrução Normativa nº 2, de 7 de abril de 2015, da CGU, que, entre outros, regula o registro de informações no CNEP (BRASIL, 2015b).

Assim, o CNEP foi instituído como um instrumento de informação dos órgãos e das entidades governamentais

e de fiscalização do cumprimento da Lei Anticorrupção, em atendimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição da República de 1988, bem como aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil. Trata-se da interface mais evidente entre a Lei Anticorrupção e o controle social, uma vez que possibilita informação e acompanhamento, pela sociedade, de aspectos relevantes da aplicação dessa legislação, com potencial de subsidiar as escolhas de fornecedores, consumidores e empregados. Em agosto de 2017, o CNEP apresentava oito sanções registradas, todas relativas à multa prevista no artigo 6º, I, da Lei Anticorrupção, das quais quatro haviam sido aplicadas pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) e quatro pelo Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da sua Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), totalizando o valor de R\$1.112.809,52. Trata-se de um número ainda restrito de sanções registradas, fato que pode estar associado ao momento inicial de implementação da Lei Anticorrupção.

Assim, o CNEP se soma ao conjunto de cadastros instituídos pela Administração Pública brasileira, a exemplo do Cadastro de Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas (CEIS),⁹ do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM)¹⁰ e do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)¹¹ e, ressalvadas as peculiaridades de cada banco de dados, compartilha com eles o desafio de fornecer subsídios amplos, tempestivos, acessíveis e úteis ao monitoramento das ações governamentais e ao exercício do controle social.

9 Contém a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, nos três Poderes e em todas esferas federativas.

10 Contém a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal.

11 Contém informações sobre os servidores civis do Poder Executivo Federal e da Câmara dos Deputados punidos com as penalidades de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria.

5.2 Programas de integridade e canais de denúncia

A partir de uma perspectiva preventiva, a Lei Anticorrupção estabelece, em seu artigo 7º, que a aplicação das sanções levará em conta, entre outros elementos, 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. Esses mecanismos e procedimentos são comumente denominados de programas de integridades ou programas de compliance e, no âmbito federal, são tratados pelo Decreto nº 8.420/15 e pela Portaria CGU nº 909/2015. Considerada a natureza objetiva da reponsabilidade prevista na Lei Anticorrupção, a qual independente de dolo ou culpa, os programas de integridade apresentam-se como oportunidades de desenvolvimento de uma cultura preventiva e de conformidade, com vistas a evitar ou minimizar atos lesivos à administração pública, mediante fiscalização e controle pela própria pessoa jurídica, na intenção de que não se chegue efetivamente a um processo de responsabilização. Um dos elementos previstos para os programas de integridade é o estabelecimento de canais internos e externos de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, além de mecanismos de proteção aos denunciantes de boa-fé. Consoante as diretrizes da CGU para programas de integridade de empresas privadas (2015b, p. 21):

Para garantir a efetividade de seus canais, é necessário que a empresa tenha políticas que garantam a proteção ao denunciante de boa-fé como, por exemplo, o recebimento de denúncias anônimas e a proibição de retaliação de denunciante. A empresa pode também prever regras de confidencialidade, para proteger aqueles que, apesar de se identificarem à empresa, não queiram ser conhecidos publicamente. O bom cumprimento pela empresa das regras de anonimato, confidencialidade e proibição de retaliação é um fator essencial para conquistar a confiança daqueles que tenham algo a reportar. Além disso, é desejável que a empresa tenha meios para que o denunciante acompanhe o andamento da denúncia,

pois a transparência no processo confere maior credibilidade aos procedimentos.

Ainda que não seja obrigatório que as empresas constituam canais de denúncia, os efeitos sobre a responsabilização prevista na Lei Anticorrupção fornecem incentivos diretos para que as organizações disponibilizem essa ferramenta aos seus públicos interno e externo, a qual deverá ser estruturada observando as diretrizes de diversidade de canais, acessibilidade, transparência e proteção ao denunciante. Levantamento realizado pela empresa de consultoria e auditoria ICTS, abrangendo um universo de 88 companhias, indicou um crescimento de 45% do número de denúncias em canais internos entre 2014 e 2016 (MELO, 2016). Reconhecendo-se a impossibilidade de afirmar uma relação causal nesse caso, cogita-se, a partir da Lei Anticorrupção, uma ampliação da utilização de mecanismos de denúncia pelo setor privado, atividade tipicamente associada ao controle sobre a atuação do Estado, além do incremento das investigações corporativas internas, as quais, tradicionalmente compreendidas no âmbito do poder diretivo e disciplinar das empresas, ganham novos contornos e objetivos.

Paralelamente ao fomento à adoção de programas de integridade pelas pessoas jurídicas, surge a questão de como os órgãos públicos podem difundir seus próprios canais de denúncia como porta de entrada de informações sobre irregularidades cometidas por pessoas jurídicas. Trata-se de aspecto ainda pouco explorado nos documentos sobre a implementação da Lei Anticorrupção, que suscita o reforço da divulgação dos canais gerais de denúncia e, também, iniciativas voltadas a públicos específicos, como empregados, sindicatos, dentre outros. Outra possível ação é à divulgação da Lei Anticorrupção e dos instrumentos a ela associados em espaços de controle social já existentes, a exemplo dos conselhos gestores e instâncias similares.

Por fim, dada a proximidade com a temática da Lei Anticorrupção, cumpre destacar a tramitação de projetos de lei que tratam de políticas de estímulo a denúncias por meio de recompensa pecuniária, a exemplo do Projeto

de Lei nº 1701/2011¹², do Projeto de Lei do Senado nº 664/2011¹³ e do Projeto de Lei nº 588/2015¹⁴. Ressalvadas suas peculiaridades, tais projetos de lei têm em comum a

12 *Apresentado pelo Deputado Manato (PDT-ES), "institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária, e dá outras providências".*

13 *Apresentado pelo Senador Walter Pinheiro (PT-BA), "altera o § 3º do art. 5º do Código de Processo Penal para garantir retribuição pecuniária à pessoa que dá notícia de crime contra a Administração, de cujo processo resulte recuperação de valores".*

14 *Apresentado pelo Deputado Manoel Junior (PMDB-PB), "institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção, estabelecendo retribuição pecuniária pela oferta de informações imprescindíveis à elucidação de crime de ordem econômica contra a Administração e o Patrimônio Públicos".*

previsão de recompensas pecuniárias àqueles que prestarem informações sobre o cometimento de crimes contra a administração e o patrimônio públicos, resultando na evidente monetização da questão e na possibilidade de criação de um mercado alicerçado nessas informações.

Em que pese o repertório internacional de combate à corrupção incluir iniciativas dessa natureza, entende-se que o debate sobre a criação de um sistema de denúncia remunerada no Brasil precisa envolver toda a sociedade brasileira e considerar, além de aspectos associados à eventual efetividade da medida para a obtenção de informações, o possível efeito sobre a concepção de denúncia de atos ilícitos construída no país, assentada, fortemente, no fundamento da participação cidadã mediante o controle social.

6. Conclusão

A percepção do papel dos agentes privados nos atos de corrupção implica que as políticas para enfrentamento do problema congreguem dimensões de integridade pública, integridade privada e controle social, apoiadas pelas diretrizes das convenções internacionais em matéria de combate à corrupção. Aprovada no contexto político das manifestações populares de 2013, a Lei Anticorrupção brasileira apresenta duas interfaces mais diretas com o controle social, além das ações de participação social verificadas no seu processo legislativo.

A primeira interface refere-se à perspectiva de informação e de fiscalização das ações decorrentes da legislação, materializando-se no CNEP. Visualiza-se que a estruturação e a alimentação do CNEP apresentam desafios quanto à amplitude das informações e a sua utilização para fins de monitoramento das ações governamentais e de exercício do controle social, os quais podem ser enfrentados com a utilização de informações mais facilmente identificáveis pela população, além da elaboração e divulgação, pelos órgãos gestores do CNEP, de estatísticas periódicas sobre os dados disponibilizados no Cadastro.

A segunda interface consiste no fomento à adoção de programas de integridade pelas pessoas jurídicas, dos quais faz parte a instituição de canais de denúncia efetivos e asseguradores da proteção aos denunciantes. A proteção de denunciantes de boa-fé encontra previsão nas convenções internacionais contra a corrupção, mas segue como um desafio ao Estado brasileiro, compartilhado com o setor privado a partir da Lei Anticorrupção. Apesar das referências legais à matéria, a proteção de denunciantes não conforma iniciativas concretas, permanecendo, em grande medida, como uma questão programática. Outro desafio identificado refere-se à divulgação dos canais de denúncia das instituições públicas em paralelo com os canais internos das pessoas jurídicas.

Como um esforço de tematizar a conexão entre a Lei Anticorrupção e o controle social, o presente artigo permitiu identificar interfaces entre esses instrumentos de enfrentamento da corrupção, as quais apresentam caráter embrionário, de forma que o seu desenvolvimento é um dos desafios colocados à consolidação do novo marco normativo e das ações e políticas públicas a ele associadas.

7. Referências

- ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, mar. 2004.
- AMARAL, Márcio Almeida do; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Controle interno e prevenção da corrupção: a experiência do Governo Federal brasileiro. In: FORTINI, Cristiana; IVANEGA, Miriam Mabel (Coord.). *Mecanismos de Controle Interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 61-79.
- ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, Leonardo et al., (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas..* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307-313.
- ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 44, 2016, p. 7-51.
- ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 109-147.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo*, Brasília, DF, 5 out. . 1988. p. 1, anexo.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6826 de 2010. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Órgão de origem: Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>> Acesso em 5 fev. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.826 de 2010. 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em 18 set. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em 4 jul. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm>. Acesso em 4 jul. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 4 jun. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015a. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-

[2018/2015/Decreto/D8420.htm](#)>. Acesso em 30 jul. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 2, de 7 de abril de 2015b. Regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_02_2015.pdf>. Acesso em 8 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de agosto de 2013. Seção 1, p. 1-3.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, Melillo Diniz do (Org.). Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 13-28.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Consocial. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>>. Acesso em 15 abr. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: CGU, 2015a.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, 2015b.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório final da 1ª Consocial. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf>. Acesso em 26 ago. 2018.

DALLARI, Dalmo Punição para o corruptor. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 20 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/2014/03/20/punicao-para-o-corruptor/>>. Acesso em 1 nov. 2016.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz et. al. Lei Anticorrupção: apontamentos sobre a Lei n. 12.846/2013. 2. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

DEMATTÉ, Flávio Rezende. Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção: a Lei nº 12.846/2013 segundo o Direito de Intervenção. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. Breves comentários à Lei da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. In: NASCIMENTO, Melillo Diniz do (Org.). Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 29-58.

FERREIRA, Luciano Vaz. A construção do regime jurídico internacional antissuborno e seus impactos no Brasil: como o Brasil pode controlar o suborno praticado por empresas transnacionais? 2015. 282 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção, democracia e legitimidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al., (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Alvaro Martin; FONSECA, Francisco (Org.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 75-102.

ÍNTEGRO. In: MICHAELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. 10 jul. 2017. Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>>. Acesso em 10 jul. 2017.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 22. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 269-275.

MELITO, Leandro. Relembre: jornada de protestos de junho completa um ano. Portal EBC. 11 jul. 2014. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/protestos-completam-um-ano-e-violencia-policial-se-repete#JUNHO2013>>. Acesso em 20 ago. 2018.

MELO, Luísa. Após lei anticorrupção, empresas recebem 45% mais denúncias. Exame. São Paulo. 8 set. 2016. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/negocios/apos-lei-anticorrupcao-empresas-recebem-45-mais-denuncias/>>. Acesso em 1 set. 2017.

MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em 8 jun. 2018.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. Os 10 princípios. 25 abri. 2013. Disponível em: < <http://www.pactoglobal.org.br/artigo/56/Os-10-principios>>. Acesso em 10 jul. 2017.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. Caderno do Pacto. Grupo Temático Anticorrupção. Volume 2. 2015. Disponível em: < <http://www.pactoglobal.org.br/artigo/144/Publicacoes-Rede-Brasil>>. Acesso em 10 jul. 2017.

PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PÓ, Marcos Vinício; ABRUCIO, Fernando Luiz. A accountability da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD (EnAPG), 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov., 2004. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG236.pdf>. Acesso em 5 fev. 2017.

POPE, Jeremy. *Confronting corruption: the elements of a national integrity system (The TI source book)*. Berlin e London: Transparency International, 2000.

RAPP, Geoffrey Christopher. Mutiny by the Bounties? The Attempt to Reform Wall Street by the New Whistleblower Provisions of the Dodd-Frank Act (2012). *Brigham Young University Law Review*, p. 73, 2012; University of Toledo Legal Studies Research Paper No. 2012-13. Disponível em: < https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2020527>. Acesso em 20 jul. 2017.

ROCHA, Márcio Antônio. Subsídios ao debate para a implantação de programas de whistleblower no Brasil. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 75, dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao075/Marcio_Rocha.html>. Acesso em 20 jul. 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press., 1999.

ROUSSEFF, Dilma. Reunião com governadores e prefeitos de capitais. Brasília: Palácio do Planalto, 24 jun. 2013. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>>. Acesso em 20 out. 2017.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia, Ciudad de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), n. 3, , 2008. p. 09-39. Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>>. Acesso em 07 fev. 2017.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil: Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, n. 6(1), p. 35-47, jan-mar 2014.

SILVA, Alessandra Ximenes da; CRUZ, Eliane Aparecida; MELO, Verbena. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 683-688, 2007.

SPECK, Bruno Wilhelm. Introdução. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). Caminhos da transparência: análise dos componentes de um Sistema Nacional de Integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 5-10

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. IMPF Staff Paper, Washington, v. 45, n. 4, dec/1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer: Brazil. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country////////?country=brazil>>. Acesso em 10 set. 2017.

UNGARO, Gustavo. Controle interno e efetividade da Lei Anticorrupção – responsabilização administrativa em âmbito estadual. In: SÃO PAULO. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva. Apontamentos à Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/13). São Paulo: MP-SP, 2015, p. 25-30.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2017. Signature and Ratification Status. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>>. Acesso em 04 jun. 2017.

WARREN, Mark E. La democracia contra la corrupción. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, 2005, año/vol. XLVII, n. 193, , p. 109-141.