

DIREITO  
V.9 • N.3 • 2024 - Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-381X  
ISSN Impresso: 2316-3321  
DOI: 10.17564/2316-381X.2024v9n3p5-17



# LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA E A REGULAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL APÓS DEZ ANOS DA PROMULGAÇÃO

BRAZILIAN ANTI-CORRUPTION LAW AND REGULATION BY  
MUNICIPALITIES: AN ANALYSIS IN THE STATE OF RIO GRANDE DO  
SUL AFTER TEN YEARS OF ENACTMENT

LEY ANTICORRUPCIÓN BRASILEÑA Y REGULACIÓN POR MUNICIPIOS:  
UN ANÁLISIS EN EL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL DESPUÉS DE  
DIEZ AÑOS DE PROMULGACIÓN

Rogério Gesta Leal<sup>1</sup>  
Chaiene Meira de Oliveira<sup>2</sup>

## RESUMO

Com o presente artigo objetiva-se investigar a necessidade dos municípios se adequarem à Lei Anticorrupção Brasileira e as perspectivas após dez anos de sua promulgação. O problema de pesquisa visa responder ao questionamento: de que forma a adequação dos municípios brasileiros, especificamente no Rio Grande do Sul, à Lei Anticorrupção Brasileira contribui para sua aplicação? Para tanto utilizou-se o método de abordagem, o método de procedimento é o dedutivo e as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta a livros, artigos, teses, dissertações, legislação, dentre outros meios. Em termos conclusivos, entende-se que a regulamentação por parte dos municípios é essencial diante da necessidade de colaboração entre os órgãos públicos em todas as esferas na prevenção e combate às práticas corruptivas.

## PALAVRAS-CHAVE

Corrupção. Direito. Lei Anticorrupção Brasileira. Municípios.

## ABSTRACT

This article aims to investigate the need for municipalities to adapt to the Brazilian Anti-Corruption Law and the perspectives ten years after its promulgation. The research problem aims to answer the question: how does the adaptation of Brazilian municipalities, especially in Rio Grande do Sul, to the Brazilian Anti-Corruption Law contribute to its application? To this end, the approach method was used, the procedural method is deductive and the research techniques are limited to consulting books, articles, theses, dissertations, legislation, among other means. In conclusive terms, it is understood that regulation by municipalities is essential given the need for collaboration between public bodies in all spheres in preventing and combating corruptive practices.

## KEYWORDS

Corruption; Law; Brazilian Anti-Corruption Law; municipalities.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo investigar la necesidad de que los municipios se adapten a la Ley Brasileña Anticorrupción y las perspectivas diez años después de su promulgación. El problema de investigación pretende responder a la pregunta: ¿cómo contribuye a su aplicación la adaptación de los municipios brasileños, específicamente en Rio Grande do Sul, a la Ley Brasileña Anticorrupción? Para ello se utilizó el método de aproximación, el método procedimental es deductivo y las técnicas de investigación se limitan a la consulta de libros, artículos, tesis, disertaciones, legislación, entre otros medios. En términos concluyentes, se entiende que la regulación por parte de los municipios es fundamental dada la necesidad de colaboración entre organismos públicos en todos los ámbitos para prevenir y combatir las prácticas corruptivas.

## PALABRAS CLAVE

Corrupción. Bien. Ley Brasileña Anticorrupción. Condados.

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema que há séculos está presente na sociedade brasileira e no mundo, demandando esforços do legislador em estabelecer mecanismos jurídicos para sua prevenção e combate exigindo a atuação em todas as esferas tanto federal, como estadual e municipal. Com o presente artigo objetiva-se investigar a necessidade dos municípios se adequarem à Lei Anticorrupção Brasileira e as perspectivas após dez anos de sua promulgação. A temática está relacionada com a Lei Anticorrupção Brasileira e sua regulação pelos municípios, estando delimitada ao contexto brasileiro, após dez anos de promulgação da norma.

Questiona-se, considerando a problemática em torno da corrupção e a necessidade de adoção de instrumentos para prevenção e combate: de que forma a adequação dos municípios brasileiros, especificamente no Rio Grande do Sul, à Lei Anticorrupção Brasileira contribui para sua aplicação? Para responder ao problema de pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo tendo em vista que a partir dos pressupostos gerais em torno do fenômeno da corrupção passa-se a análise específica da adequação dos municípios à Lei Anticorrupção Brasileira. O método de procedimento é o dedutivo e as técnicas de pesquisa resumem-se a consulta a livros, artigos, teses, dissertações, legislação, dentre outros meios.

A justificativa, em termos teóricos, centra-se na necessidade de aprofundamento dos estudos em torno do fenômeno da corrupção e os instrumentos existentes para sua prevenção e combate, tendo em vista os nefastos efeitos na sociedade tanto em termos financeiros em relação ao dinheiro público como também na confiança nas instituições públicas e nos direitos fundamentais. Em termos práticos, a partir das pesquisas realizadas torna-se possível o estabelecimento de diretrizes a serem adotadas por parte do Estado em conjunto com a sociedade para aprimoramento dos mecanismos utilizados.

A hipótese inicial é no sentido de que, embora tenham ocorrido significativos avanços, ainda se faz necessário o aprimoramento dos sistemas de controle interno por parte dos municípios uma vez que estes precisam estar adequados à Lei Anticorrupção Brasileira visando a sua aplicabilidade e obtenção de melhores resultados na prevenção e combate às práticas corruptivas. Ademais, é preciso que ocorra uma atuação conjunta entre as esferas federal, estadual e municipal além da cooperação interinstitucional dos agentes estatais.

Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão dos tópicos, são em um primeiro momento descrever os aspectos conceituais em torno do fenômeno da corrupção; após visa-se analisar as principais disposições da Lei Anticorrupção Brasileira e, por fim; verificar de que forma os municípios brasileiros estão se adequando a Lei Anticorrupção Brasileira.

## 2 CORRUPÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS

Neste primeiro tópico objetiva-se delimitar os aspectos conceituais e históricos relacionados à corrupção no Brasil. A problemática em torno do fenômeno da corrupção, dentre outros fatores, centra-se no fato de que ocorre, em relação às patologias corruptivas, um desafio semelhante

a outros temas das ciências sociais: o de definir um conceito único capaz de englobar as suas características e peculiaridades. Tal problema não é enfrentado tão somente por pesquisadores brasileiros, mas sim, verifica-se a mesma busca por uma conceituação na literatura estrangeira, o que pode ser explicado pelo fato de a corrupção ser um problema global que não se restringe a determinada sociedade nem a determinada época.

Inicialmente, verifica-se que ao buscar uma significação na maioria dos dicionários, além de definir o vocábulo corrupção como “ato ou resultado de corromper”, ou como o “uso de meios ilícitos para obtenção de vantagens particulares para si ou para terceiros por parte de servidores públicos”, porém salienta-se que a corrupção não está restrita a estes conceitos. Evidencia-se ainda que tais afirmações não definem a corrupção como um todo, nem abrangem todos os seus prismas, mas sim, servem como uma das bases para o estudo que será realizado ao longo deste tópico.

Conforme afirma Ritt (2017), atribuir um conceito ao fenômeno da corrupção não é tarefa fácil podendo até mesmo se dizer que é uma tarefa impossível de ser realizada tendo em conta que a corrupção está presente em toda história da humanidade não sendo algo recente nem local uma vez que em vários momentos ao longo dos séculos, são citados acontecimentos vinculados às práticas corruptivas. A dificuldade em sua conceituação relaciona-se desde a questão da necessidade ou não de haver um agente estatal envolvido, seja um administrador ou funcionário público, por exemplo, até a discussão sobre a vantagem recebida precisar ou não ter caráter econômico.

Esta dificuldade não pode ser vista como um impedimento para o estudo da corrupção, conforme Sbardellotto (2018), ainda que seja extremamente desafiador encontrar um conceito e que qualquer tese elaborada sobre a temática seja passível das mais diversas críticas; é isso que deve conduzir os pesquisadores a seguirem seu trabalho, reforçando a necessidade de enfrentamento deste desafio. Ademais, o significado da corrupção engloba fatores históricos e filosóficos, os quais são inerentes a sua natureza. O desafio em estudar e conceituar a corrupção não pode, desta forma, ser um limitador para a busca de instrumentos de combate, mas sim, funcionar como um incentivo para que sejam realizados ainda mais estudos sobre o tema.

Na mesma linha, Leal (2013) entende que há uma dimensão simbólica do que significa a corrupção em termos democráticos sendo que esta independe dos efeitos práticos ou se ocorreu a consumação de algum benefício ou não tendo em vista que a discussão está centrada nas bases principiológicas das relações sociais. O autor pontua ainda que o que está em jogo ao falar sobre corrupção se refere também às bases principiológicas relacionadas à confiança nas instituições representativas, sejam estas públicas ou privadas. Entende-se, com base em tais considerações, que a consequência dos atos corruptivos refletida na confiança nas instituições públicas, no caso o abalo desta relação, é um dos problemas mais graves que podem ser causados, tendo em vista que não somente os valores e bens públicos são corrompidos, mas a estrutura do Estado é fragilizada gerando prejuízos incalculáveis.

Em relação a confiança nas instituições públicas, Friedrich (2014) observa que a corrupção traz impactos incalculáveis a estas, reduzindo o seu desempenho e também o exercício de suas funções e atribuições públicas. E são justamente estas práticas que provocam abalos na confiança depositada pelos cidadãos, os quais passam a não ver mais o Estado como instituição responsável pela realização e concretização dos seus direitos fundamentais. Com isso, a confiança torna-se escassa o que por

sua vez aumenta o custo destinado as informações para que estas possam de certa forma compensar estas perdas. Os custos mencionados pela autora não são meramente econômicos, gerando significativos impactos em outros bens de natureza imensurável, tais como a confiança e a imagem das instituições públicas e dos agentes que nela atuam.

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente no art. 37 que a Administração Pública tanto direta quanto indireta, seja da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A previsão expressa dos referidos princípios faz com que a administração pública precise adotar instrumentos para sua concretização, dentre estes o controle dos atos estatais, segundo conclui Rodriguez-Araña (2018), no estado democrático, a administração pública sempre esteve submetida a diversos controles tanto internos como externos, os quais têm por finalidade a garantia de uma boa gestão dos interesses públicos e de assegurar uma correta aplicação dos gastos realizados pelos poderes públicos na execução de políticas públicas e prestação de serviços demandados pela sociedade.

Dessa forma, passa-se a analisar as principais disposições da Lei Anticorrupção Brasileira, a qual é resultado de esforços internos e também da influência internacional no combate à corrupção no Brasil.

### **3 LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA: BREVES CONSIDERAÇÕES**

A Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção Brasileira, dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos corruptivos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Conforme previsão do parágrafo único do art. 1º, a referida lei é aplicável às sociedades empresárias e às sociedades simples, sendo elas personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário que estas adotarem. Igualmente, é aplicada 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 (Brasil, 2013).

Denota-se que o rol de pessoas sujeitas à aplicação da Lei Anticorrupção Brasileira é extenso sendo que as pessoas jurídicas acima mencionadas ainda estão suscetíveis às sanções na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, consoante previsão do art. 4º. Importante mencionar neste estudo que há discussões sobre a possibilidade de aplicação da Lei Anticorrupção Brasileira às entidades estatais da administração pública indireta.

Em síntese, Considerando que este não é o foco da pesquisa, entende-se pela possibilidade da responsabilização destes entes levando-se em consideração o princípio da moralidade administrativa previsto expressamente no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, bem como o art. 1738, o qual dispõe sobre o tratamento isonômico das entidades empresariais estatais com as demais empresas de natureza privada.

Logo, as empresas estatais que explorem atividade econômica também estariam sujeitas às responsabilizações previstas na Lei Anticorrupção Brasileira em face da igualdade conferida com as de-

mais empresas, bem como forma de resguardar o princípio da moralidade administrativa, uma vez que não seria admissível que o próprio Estado administrasse pessoas jurídicas, as quais praticassem os atos corruptivos descritos na referida lei.

Quanto à conceituação das pessoas jurídicas, Santos (2015) define que estas podem ser compreendidas como entes autônomos, dotados de capacidade jurídica e com personalidade própria e independente de seus integrantes. Por ser autônoma, a pessoa jurídica pode contrair obrigações e possui direitos e deveres próprios. Embora já existisse a tipificação do crime de corrupção, conforme Bittencourt (2014), não havia uma norma específica que abarcasse as pessoas jurídicas mencionadas nos parágrafos anteriores envolvidas em atos corruptivos, uma vez que as punições eram apenas de caráter pessoal.

Antes da promulgação da Lei Anticorrupção Brasileira havia uma lacuna legislativa, uma vez que as pessoas jurídicas que fossem identificadas cometendo atos corruptivos, possuíam como sanção apenas o impedimento de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com a Administração Pública, através de suspensão ou declaração de inidoneidade. Importante ressaltar que a Lei Anticorrupção Brasileira não se trata de uma lei penal, mas sim, administrativa e civil, sendo que para grande parte dos doutrinadores, o legislador optou por esta esfera de responsabilização em detrimento da responsabilidade penal, uma vez que a escolha pela última estaria entrando em um ramo polêmico que ainda causa divergências doutrinárias.

Sobre este aspecto, Carvalhosa (2015) aponta que além das hipóteses de corrupção efetivamente consumadas, o legislador preocupou-se também em prever a tentativa, na hipótese de oferecimento de vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada, ainda que tal vantagem não se consume. Para os efeitos a Lei Anticorrupção Brasileira, considera-se administração pública estrangeira na forma do art. 5º, §1º, os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, sejam estas de qualquer nível ou esfera de governo, além das pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

Na sequência, o art. 7º prevê que serão levados em consideração na aplicação das sanções além da gravidade da infração; a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; a consumação ou não da infração; o grau de lesão ou perigo de lesão; o efeito negativo produzido pela infração; a situação econômica do infrator; a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; 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.

Trata-se de uma previsão legal expressa de que a existência dos programas de integridade vai ser levada em consideração no momento da aplicação de eventual sanção à pessoa jurídica de maneira que além de estabelecer uma cultura de ética empresarial, estes também possibilitam vantagens no caso de eventual condenação.

O Decreto nº 11.129/2022, o qual regulamenta a Lei Anticorrupção Brasileira, trouxe uma metodologia específica para estimar o valor da vantagem recebida pela empresa infratora, considerando o valor total da receita obtida pela empresa quando ocorrerem atos ilícitos, englobando os valores advindos de contratos viciados, sendo subtraídos seus custos lícitos, bem como, o valor total advindo de despesas evitadas em razão da infração e os lucros obtidos pela empresa em decorrência da infração.

É destacado o compromisso assumido pelo Brasil em diversas convenções internacionais para combater o pagamento de vantagens indevidas por empresas brasileiras para funcionários públicos estrangeiros. Nesse caso, a apuração administrativa é de competência exclusiva da CGU. Para tanto, o Decreto determina que os órgãos e as entidades da administração pública deverão comunicar à CGU quaisquer indícios de prática de atos lesivos por pessoas jurídicas brasileiras contra a Administração Pública estrangeira.

Quanto aos programas de integridade, reforçou-se o incentivo para que as pessoas jurídicas adotem programas de integridade. Com isso, o Decreto visa aumentar os benefícios que poderão ser obtidos pela pessoa jurídica que adote um programa de integridade efetivo, capaz de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira e de fomentar e manter uma cultura de integridade em seu ambiente organizacional.

Nesse sentido, o Decreto nº 11.129/2022: a) aumentou de 4 para 5% o percentual de redução da multa que poderá ser concedido caso a pessoa jurídica demonstre possuir um efetivo programa de integridade; b) destacou que fomentar e manter uma cultura de integridade na organização é um dos objetivos do programa; c) aperfeiçoou a redação dos parâmetros de avaliação, tornando-os mais claros e adaptados às metodologias de avaliação já aplicadas; d) reservou a temática destinada a Micro e Pequenas Empresas a norma posterior que será editada pela Controladoria-Geral da União; e) reforçou a necessidade de, no caso de acordo de leniência, a pessoa jurídica se comprometer a implementar ou aperfeiçoar seu programa de integridade.

Na sequência, f) previu que o monitoramento do compromisso de aperfeiçoar seu programa de integridade poderá ser dispensado, de acordo com o caso concreto e a depender das medidas de remediação já adotadas pela pessoa jurídica leniente; g) previu, expressamente, que as informações relativas às etapas do processo de monitoramento do programa de integridade serão publicadas em transparência ativa no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União.

Especificamente sobre os programas de integridade, o art. 56, I estabelece que o tripé dos programas de integridade deve possuir é de prevenir, detectar e sanar, ou seja, é preciso prevenir atos ilícitos, detectar irregularidades e sanar eventual ocorrência de atos ilícitos. Por mais que o Decreto nº 8.420/15 mencionasse a necessidade de instauração de programas de integridade não havia a previsão expressa quanto a necessidade destes pilares. Há uma ampliação do escopo dos programas de integridade de forma semelhante aos instrumentos de *compliance* anticorrupção, os quais na doutrina internacional são conhecidos como *anti-bribery and corruption compliance*.

Por sua vez, o inciso II estabelece que o fomento e a manutenção de uma cultura de integridade constituem os pilares dos programas a serem instaurados no ambiente empresarial, o que ressalta a necessidade de além de visar a prevenção e detecção de atos corruptivos, tais programas podem e devem ser ampliados.

Na sequência, o art. 57 prevê que a existência e aplicação dos programas de integridade precisa observar alguns itens como parâmetro, por exemplo, o comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados; padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;

padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

Sobre o inciso XIII no que se refere às diligências apropriadas, baseadas em risco, trata-se de *Due diligence* por meio de uma abordagem baseada no risco fazendo com estas práticas sejam adotadas constantemente tornando-se parte da rotina empresarial assim como os demais procedimentos administrativos e legais. Trata-se do destaque de uma prática que já é adotada por parte das empresas, principalmente aquelas que já possuem programas de integridade bem estruturados.

Outro aspecto importante em relação à Lei 12.846/2016 é a previsão quanto aos acordos de leniência, nos termos do 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.

O §1º estabelece que 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.

Na sequência, estabelece o §2º que 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 e; o §3º determina que o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Ainda, o §4º prevê que o acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo, bem como nos termos do §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.

Além disso, consoante previsão do §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. O §7º dispõe que não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada e o §8º prevê que 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

Por fim, o §9º estabelece que a celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei e o §10 atribui 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. Desse modo, verifica-se que a Lei Anticorrupção Brasileira, recentemente atualizada, trouxe significativas alterações no tocante à responsabilização das pessoas jurídicas em relação a práticas de atos corruptivos.



Com isso, passa-se a análise quanto à regulamentação da Lei Anticorrupção Brasileira pelos municípios com foco especificamente nos municípios gaúchos.

## 4 A REGULAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA PELOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

No que se refere à regulação da Lei Anticorrupção Brasileira pelos municípios, um estudo do Banco Mundial com o Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci) finalizado em 2022<sup>3</sup>, averiguou que 60% não possuem regulamentação e que um quarto sequer possui unidades montadas com este objetivo, bem como entre aqueles que apresentam alguma forma de estrutura, apenas 3% alcançaram um patamar de qualidade considerado alto. O estudo concluiu ainda que apenas 20.6% dos municípios brasileiros contam com regulamentação de conflitos de interesse e apenas 43.4% dos municípios realizam acompanhamento da evolução patrimonial.

Outro dado importante trazido é que metade dos municípios com alguma estrutura de controle não realizam ações direcionadas para acompanhar as políticas públicas e pouco mais de 25% destes atuam com correição enfraquecendo os processos de responsabilização dos gestores quando ocorrem fraudes, desvios e mau uso de recursos públicos. Ressalta-se que a pesquisa é continuação de outra realizada em 2020, a qual objetivou avaliar a qualidade dos mecanismos de controle interno das capitais e dos estados brasileiros de maneira que para avaliar a estruturação destas unidades em cada cidade, os pesquisadores basearam-se nas diretrizes da Controladoria Geral da União ouvindo mais de 1.800 municípios brasileiros, em torno de 30% dos existentes no país.

Ao dividir por regiões, a região centro-oeste apresentou melhores resultados na estruturação das União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI), nível B1, seguida pela região sul e a região com menor destaque neste quesito foi a região sudeste seguida pelas regiões nordeste e norte. Embora grande parte dos municípios possua áreas responsáveis pela promoção de integridade, poucos possuem programas de integridade, instrumento fundamental para instituição de medidas voltadas à prevenção, mediação, punição de práticas de corrupção, fraudes e irregularidades no contexto de uma organização.

A União, objetivando auxiliar os municípios fortalecendo o esforço nacional de enfrentamento à corrupção, por meio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), elaborou em 2017, uma cartilha apresentando sugestões de minutas para a regulamentação da Lei Anticorrupção Brasileira, a qual, embora tenha dispositivos autoaplicáveis e um vigoroso potencial preventivo, inibitório e repressivo no combate à prática de ilícitos, esta demanda regulamentação que permita sua aplicação de maneira mais eficaz e eficiente, principalmente notadamente no tocante aos aspectos operacionais.

Foram elaboradas três versões de propostas para os decretos ressaltando que não há critérios absolutos para uma recomendação sobre qual modelo deve ser utilizado em cada município, sendo imprescindível considerar para além das questões demográficas ou dimensões territoriais. Dentre os critérios

---

<sup>3</sup> Este trabalho é uma continuidade do panorama que foi realizado acerca do nível de estruturação do Controle Interno, em estados e capitais brasileiras, executado no ano de 2020. Trata-se de um conjunto de informações que podem ser analisadas/interpretadas em caráter complementar (Conaci, 2022).

que precisam ser considerados é possível citar as necessidades e a complexidade da Administração Pública local, além da estrutura das unidades que estarão com a missão de atuar na condução de processos de responsabilização de pessoas jurídicas. As diferenças entre as versões propostas estão relacionadas às necessidades e a complexidade da Administração Pública local, além da estrutura das unidades que estarão com a missão de atuar na condução de processos de responsabilização de pessoas jurídicas.

Os regulamentos visam racionalizar os procedimentos fornecendo maior segurança jurídica para os agentes públicos responsáveis pela aplicação da referida lei. As propostas de decreto foram elaboradas seguindo as diretrizes: I) simplificação; II) suficiência; III) especificidades municipais, e; IV) cooperação. As propostas procuram ser suficientes para regulamentar de forma adequada com a devida abrangência de todos os aspectos necessários para a aplicação dos instrumentos previstos no referido diploma. Ainda, estas apresentam importante avanço na cooperação institucional entre os entes federados para o combate à corrupção no momento em que reforçam a necessidade de uso do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) pelos municípios.

Os principais tópicos abordados são a competência para instauração; condução do PAR por empregados públicos; possibilidade de utilização de videoconferência; investigação preliminar; requisitos para intimação; relatório final e seu detalhamento; publicação da decisão; apuração conjunta com a Lei 8.666 de 1993; recursos; dosimetria da multa; publicação extraordinária e Acordos de Leniência.

Segundo consta no site institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, para plena aplicação da Lei Anticorrupção Brasileira os Municípios, é imperativo que cada ente público regulamente internamente os procedimentos relativos à norma. Em dezembro de 2016, foi assinado um termo de cooperação com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), a fim de que todos os Municípios gaúchos se conscientizassem da importância de regulamentar a referida lei em seus territórios, seja por lei municipal ou por decreto.

No âmbito estadual, a Lei nº 15.228 de 2018, dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, da Lei Federal n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Nos municípios gaúchos, conforme consta no site do Ministério Público, há regulamentação em 85 localidades, o que é um dado preocupante na medida em que o Rio Grande do Sul possui mais de 400 municípios, ressaltando que não há informação quanto à data de atualização da lista.

Foi contatado o Ministério Público por meio de formulário de acesso à informação, considerando que no site não havia informação sobre a data de atualização da listagem, no qual foi obtida resposta de que a página segue em constante atualização, em razão de recente *e-mail* circular – expedido pelo setor de Proteção do Patrimônio Público às Promotorias de Justiça que atuam nas localidades em que tal normativa ainda não estava implementada ou que tal legislação não estava disponível nos Portais Eletrônicos Oficiais dos Municípios, com o desiderato de que buscassem a regulamentação municipal da lei anticorrupção. No referido e-mail constam 265 municípios que possuem alguma regulamentação referente a Lei Anticorrupção Brasileira não havendo dados sobre a forma que a norma é regulamentada ou o grau de controle interno exercido.

A partir destes dados, constata-se que grande parte dos municípios tanto no âmbito nacional quanto estadual ainda não possui uma regulação para Lei Anticorrupção Brasileira transcorridos dez anos de sua promulgação, sendo um dado alarmante no momento em que a prevenção e combate às práticas corruptivas deve ocorrer em todas as esferas e por meio da atuação conjunta dos órgãos estatais e da sociedade.

## 5 CONCLUSÃO

Com o presente artigo objetivou-se investigar a necessidade dos municípios se adequarem à Lei Anticorrupção Brasileira e as perspectivas após dez anos de sua promulgação. Para isso, em um primeiro momento foram descritos os aspectos conceituais em torno do fenômeno da corrupção; após analisou-se as principais disposições da Lei Anticorrupção Brasileira e, por fim; foi verificado de que forma os municípios brasileiros estão se adequando a Lei Anticorrupção Brasileira. Desse modo, passa-se a responder ao problema de pesquisa, o qual questionou: de que forma a adequação dos municípios brasileiros, especificamente no Rio Grande do Sul, à Lei Anticorrupção Brasileira contribui para sua aplicação?

Em síntese, a conclusão é de que a regulamentação por parte dos municípios é essencial diante da necessidade de colaboração entre os órgãos públicos em todas as esferas na prevenção e combate às práticas corruptivas. A Lei Anticorrupção Brasileira assim como a recente regulamentação pelo Decreto nº 11.129/2022 refletem um esforço do país em adequar-se às normativas internacionais e a própria legislação interna em definir instrumentos de prevenção e combate às práticas corruptivas.

Resta confirmada a hipótese inicial no sentido de que, embora tenham ocorrido significativos avanços, ainda se faz necessário o aprimoramento dos sistemas de controle interno por parte dos municípios uma vez que estes precisam estar adequados à Lei Anticorrupção Brasileira visando a sua aplicabilidade e obtenção de melhores resultados na prevenção e combate às práticas corruptivas.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à lei anticorrupção**: lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BRASIL. Decreto 11.129/2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm). Acesso em: 28 out 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Sugestões de Decretos para a Regulamentação da Lei anticorrupção em municípios**. 2017. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44491?locale=pt\\_BR](https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44491?locale=pt_BR). Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 25 out. 2023.

CONSELHO Nacional de Controle Interno. **Avaliação nacional do controle interno baseado diagnóstico nacional do controle interno**. 2022. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **Controle da corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea**. 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

RITT, Caroline Fockink. **Políticas públicas e privadas para o combate à corrupção em face da lei 12.846/2013: O Acordo de Leniência como política pública para combater a corrupção instalada e o Compliance como política privada para evitar práticas corruptivas no ambiente empresarial**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, 2017.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El control de la administración pública: una perspectiva integradora. *In*. LEAL, Rogério Gesta; SILVEIRA, Alessandra Aparecida de Souza; CANO, Carlos Aymerich (org.). **Seminário internacional hispano-lusobrasileiro sobre direitos fundamentais e políticas públicas**, 4. Bubok Editorial: Espanha, 2018.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Da responsabilização administrativa. *In*. **Comentários à lei 12.846/2013 – lei anticorrupção**. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015.

SBARDELOTTO, Fábio Roque. **Condições e possibilidades de constituição de políticas públicas a partir da experiência da Operação Lava Jato enquanto enfrentamento da corrupção envolvendo a responsabilidade da pessoa jurídica no Brasil**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, 2018.

---

**Recebido em:** 8 de Agosto de 2023

**Avaliado em:** 21 de Setembro de 2023

**Aceito em:** 10 de Dezembro de 2023

---



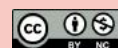
A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

---

1 Possui graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1987), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1997); doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e doutorado na Universidad Nacional de Buenos Aires(2004). Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul, e da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP, nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em direito. É Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. E-mail: gestaleal@gmail.com

2 Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas com bolsa CAPES modalidade II (2021-2025). Mestre em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. É advogada. E-mail: chaienemo@outlook.com.

Copyright (c) 2024 Revista Interfaces Científicas - Direito



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

