

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
Especialização em Gestão de Instituições Federais de Ensino Superior

**PROJETO DE INTERVENÇÃO: mapeamento da implementação da Lei
Anticorrupção na Universidade Federal de Minas Gerais**

Belo Horizonte - MG

2019

ANNA CAROLINA DE OLIVEIRA AZEVEDO

**PROJETO DE INTERVENÇÃO: mapeamento da implementação da Lei
Anticorrupção na Universidade Federal de Minas Gerais**

Versão final do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Especialização em Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior.

Linha de Pesquisa: Gestão e Trabalho

Orientador(a): Profa. Dra. Walkiria França Vieira e Teixeira

Belo Horizonte - MG

2019

A994p
TCC

Azevedo, Anna Carolina de Oliveira, 1986-
Projeto de intervenção [manuscrito] : mapeamento da
implementação da lei anticorrupção na Universidade Federal de Minas
Gerais / Anna Carolina de Oliveira Azevedo. - Belo Horizonte, 2019.
29 f. : enc, il.

Monografia -- (Especialização) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Educação.

Orientadora: Walkiria França Vieira e Teixeira.

Bibliografia: f. 26-25.

Apêndices: f. 26-29.

1. Brasil -- [Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013].

2. Universidade Federal de Minas Gerais -- Corrupção. 3. Educação.

4. Universidades e faculdades -- Organização e administração.

5. Responsabilidade administrativa. 6. Corrupção administrativa.

I. Título. II. Vieira e Teixeira, Walkiria França. III. Universidade
Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 341.5517

Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

DECLARAÇÃO

Declaro, para os devidos fins, que **Anna Carolina De Oliveira Azevedo**, CPF **085.095.926-83**, concluiu o *Curso de Especialização Gestão de Instituições Federais de Educação Superior* oferecido pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

Declaro, ainda, que o referido curso teve início em Dezembro de 2017 e término em Dezembro de 2019, com a carga horária total de 360 horas. As aulas foram ministradas presencialmente e a distância em conformidade com a atual legislação. O(a) aluno(a) obteve aprovação na defesa de Trabalho de Conclusão de Curso ocorrida em 14/12/2019.

O processo administrativo de emissão do diploma foi iniciado, a previsão de entrega é de 6 meses a 1 ano, conforme orientações da Pró-Reitoria de Pós-Graduação.

Belo Horizonte, 30 de janeiro de 2020

Fernando César Silva

Fernando César Silva
Coordenador
Matrícula: 317217
GIFES/FAE/UFMG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE MÉTODOS E
TÉCNICAS DE ENSINO

RESUMO

O presente projeto constitui uma proposta de intervenção, voltada ao mapeamento da implementação da Lei Federal nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A intervenção justifica-se por se tratar de marco normativo recente, em estágio de regulamentação ou de implementação inicial pelas entidades públicas brasileiras. Definiu-se, como objetivo geral do projeto, realizar um diagnóstico de como a UFMG tem se estruturado para implementar a referida Lei e propor oportunidades de melhorias. Foi realizada a revisão da literatura que trata sobre corrupção, responsabilização de pessoas jurídicas e criação de processos de trabalho na Administração Pública, bem como analisados os dispositivos da Lei Anticorrupção e da respectiva regulamentação federal, propondo-se Plano de Ação para mapeamento do processo de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos no âmbito da UFMG. Propõe-se, ainda, a elaboração de planos de oportunidades de melhorias nesse processo organizacional, de formação continuada de servidores e de sensibilização da comunidade universitária sobre a temática. Com a intervenção proposta, vislumbra-se contribuir para a estruturação de atividades e procedimentos básicos à aplicação da Lei Anticorrupção.

Palavras-chave: Lei Anticorrupção. Mapeamento. Processos. Projeto de intervenção.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Custos do projeto 21

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sanções aplicadas por IFES conforme dados do CNEP.....	11
Quadro 2 – Atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.....	17
Quadro 3 – Tipos e características de processos organizacionais.....	19
Quadro 4 – Plano de Ação.....	20

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas

FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*

GIFES – Curso de Especialização em Gestão de Instituições Federais de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

LAC – Lei Anticorrupção

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PAR – Processo Administrativo para Apuração da Responsabilidade de pessoa jurídica

PL – Projeto de Lei

PMBOK – *Project Management Body of Knowledge*

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNCAC – *United Nations Convention Against Corruption*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 Apresentação	9
1.2 Contextualização	9
1.3 Problema	12
1.4 Justificativa.....	12
1.5 Objetivos	13
1.5.1 Objetivo geral.....	13
1.5.1 Objetivos específicos	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Corrupção e responsabilização de pessoas jurídicas	13
2.2 A Lei Anticorrupção brasileira.....	16
2.3 Capacidade institucional e processos de trabalho na Administração Pública	18
3. ESTRATÉGIAS DE AÇÃO	20
3.1 Plano de Ação	20
3.2 Custos previstos.....	21
3.3 Monitoramento e avaliação	22
4. CRONOGRAMA.....	22
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23
APÊNDICE I	26
APÊNDICE II.....	27
APÊNDICE III	28
APÊNDICE IV	29

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Este trabalho, intitulado Projeto de Intervenção: mapeamento da implementação da Lei Anticorrupção na Universidade Federal de Minas Gerais, é parte constitutiva do Curso de Especialização em Gestão de Instituições Federais de Ensino Superior (GIFES), cursado na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

O interesse pelo tema provém da trajetória profissional da autora, formada em Direito e com atuação no controle interno governamental, bem como pela inovação contida na Lei Federal nº 12.846/2013, marco normativo acrescido ao repertório estatal de enfrentamento de práticas de corrupção que envolvem pessoas jurídicas, cuja repercussão normativa e institucional ainda carece de estudos no âmbito acadêmico.

Buscou-se no presente estudo abordar o seguinte problema de pesquisa: a UFMG tem se estruturado para implementar a Lei Federal nº 12.846/2013 por meio de quais ações e processos de trabalho? E, ainda, quais aprimoramentos são possíveis? Nesse sentido, definiu-se, como objetivo geral, diagnosticar as ações desenvolvidas pela UFMG para implementar a Lei Anticorrupção e propor oportunidades de melhorias.

1.2 Contextualização

O enfrentamento da corrupção figura como um tema prioritário na agenda contemporânea, num cenário globalizado, caracterizado pela intensificação das relações entre países, pela internacionalização das práticas comerciais e pela concentração de poder econômico das organizações empresariais. Nas últimas décadas, assistiu-se ao incremento da articulação entre países e organismos internacionais quanto à matéria, expresso na celebração de convenções e no fomento à adoção de medidas de transparência e controle social, de reforma legal e institucional, bem como de boa governança e utilização eficiente dos recursos públicos (MINAS GERAIS, 2012, p. 7).

No Brasil, são reconhecidos os avanços em matéria de enfrentamento da corrupção a partir do início da década de 2000, sobretudo na esfera federal. No entanto, o país é ainda percebido, interna e externamente, como marcado pela forte incidência de corrupção.

Em 1º de agosto de 2013, foi editada a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, Lei da Empresa Limpa ou Lei da Probidade Empresarial¹. A referida legislação 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 – a lei objetiva “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).

A aprovação da Lei Anticorrupção (LAC) insere-se num contexto internacional de crescimento de demandas regulatórias voltadas às pessoas jurídicas, de que são exemplos a Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)², a Convenção Interamericana contra a Corrupção³ e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁴.

Nacionalmente, a aprovação da lei vincula-se à intensificação da reação da opinião pública quanto à atuação de agentes coletivos privados, sobretudo empresas, em práticas de corrupção, cuja repercussão por meio de escândalos e denúncias envolvendo as relações entre grandes empresas, partidos políticos, agentes públicos, dentre outros, expõem a dimensão do problema da corrupção e as fragilidades postas à democracia brasileira.

A LAC 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. Dentre os principais institutos previstos na referida legislação, tem-se o acordo de leniência, a sanção de multa sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica, a sanção de publicação da decisão condenatória, os mecanismos e programas de integridade da pessoa jurídica, os quais se

¹ Neste trabalho, será utilizada a denominação Lei Anticorrupção, por ser a mais comum na literatura.

² Ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

³ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

⁴ Ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

desenvolvem por meio do processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica (PAR).

De acordo com levantamento feito pela consultoria Patri Políticas Públicas, em 2019, decorridos seis anos da publicação da Lei Anticorrupção, oito estados e dezessete capitais brasileiras ainda não têm regulamentação sobre o assunto (CONSULTOR JURÍDICO, 2019), fato que indica que a implementação da LAC constitui um desafio ao Estado brasileiro. No âmbito do Poder Executivo Federal, a Lei Anticorrupção já foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, bem como por portarias e instruções normativas expedidas pela Controladoria-Geral da União (CGU), o que permite a plena aplicação dos mecanismos de repressão aos atos ilícitos praticados contra órgãos e entidades federais.

A regulamentação federal estruturou-se a partir da descentralização da competência para a responsabilização de pessoas jurídicas, de forma que, nos termos do artigo 3º do Decreto nº 8.420/2015, a competência para a instauração e para o julgamento do PAR é da autoridade máxima da entidade em face da qual foi praticado o ato lesivo, ou, em caso de órgão da administração direta, do seu Ministro de Estado. Assim, as instituições federais de ensino superior (IFES) possuem competência legal para a apuração e o sancionamento de pessoas jurídicas em razão de atos lesivos cometidos em seu desfavor previstos na Lei Anticorrupção, o que implica a necessidade de ajustes em seus processos organizacionais para corresponder à nova competência.

Em que pese a citada regulamentação em âmbito federal, é baixo o número de penalidades aplicadas por IFES por atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. Em consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, em 17 de outubro de 2019, verificou-se que, das 160 sanções registradas no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), somente sete (4,3%) foram aplicadas por universidades ou institutos federais de ensino, localizados nas regiões norte e nordeste do país, conforme dados sistematizados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Sanções aplicadas por IFES conforme dados do CNEP

CNPJ/CPF do Sancionado	Razão Social	Tipo da Sanção	Data Inicial da Sanção	Nome do Órgão Sancionador	Valor da Multa (R\$)
21.821.352/0001-88	Inova Project Service And Automation Ltda	Multa - Lei 12.846/13	25/07/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia	98.032,94
13.406.440/0001-95	Protec Terceirizacoes E Servicos Eireli	Multa - Lei 12.846/13	25/07/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia	120.745,39

11.862.351/0001-28	Mult Construcoes Eireli	Multa - Lei 12.846/13	19/07/2019	Universidade Federal da Bahia	5.864,85
02.236.769/0001-39	J Cruz Servicos Administrativos para Terceiros Ltda	Multa - Lei 12.846/13	03/10/2018	Universidade Federal do Amazonas	19.868,74
13.994.345/0001-50	Mayanne Thayara de Araujo Cruz	Multa - Lei 12.846/13	24/07/2019	Universidade Federal do Amazonas	7.581,25
21.099.250/0001-09	Jequinutri Nutricao Animal Ltda	Multa - Lei 12.846/13	27/08/2018	Universidade Federal Rural de Pernambuco	11.087,50
09.625.853/0001-93	Virtus Administradora de Servicos Eireli	Multa - Lei 12.846/13	01/09/2017	Universidade Federal Rural de Pernambuco	911.238,91

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal. Consulta em 17 out. 2019.

Neste cenário, caracterizado pelo advento de uma nova legislação e pelo incremento da competência dos órgãos e entidades federais para a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, o presente trabalho constitui um projeto de intervenção para mapeamento das ações e processos de trabalho estruturados pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para aplicação da Lei Anticorrupção em seu respectivo âmbito.

1.3 Problema

Considerando o marco normativo recente representado pela Lei Anticorrupção, o projeto de intervenção proposto guia-se pelo seguinte problema de pesquisa: a UFMG tem se estruturado para implementar a Lei Federal nº 12.846/2013 por meio de quais ações e processos de trabalho? Quais oportunidades de melhoria são possíveis?

Tal problemática associa-se ao pressuposto de que o exercício das competências estabelecidas na citada legislação envolve ajustes no arranjo organizacional das IFES, especificamente a UFMG, a exemplo da criação de processos de trabalho, procedimentos, rotinas, recursos humanos especializados, dentre outros, voltados à implantação de capacidade operacional para o processamento e responsabilização administrativa de pessoas jurídicas.

1.4 Justificativa

O presente projeto justifica-se pela possibilidade de proporcionar um diagnóstico de como uma IFES tem se estruturado para implementar a Lei Anticorrupção, o qual pode subsidiar a elaboração e execução de ações visando ao incremento da capacidade dessas organizações públicas no cumprimento da competência legal a elas atribuída pela referida lei.

A escolha da UFMG como unidade administrativa para execução do projeto considerou sua posição relevante dentre as IFES brasileiras e o fato de ser uma daquelas instituições federais que não possuem registro de aplicação de penalidade no CNEP, o que pode estar associado a uma menor capacidade operacional desenvolvida para aplicação da Lei Anticorrupção.

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo geral: diagnosticar como a UFMG tem se estruturado para implementar a Lei Anticorrupção e propor oportunidades de melhorias.

1.5.2 Objetivos específicos: i) mapear o processo de trabalho de apuração e responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos previstos na LAC; ii) elaborar plano contendo oportunidades de melhoria para a estruturação do referido processo de trabalho; iii) elaborar plano de ações para divulgação da temática e sensibilização da comunidade universitária.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico adotado desdobra-se em três vertentes. A primeira delas, de caráter mais contextual, contempla abordagens sobre corrupção e responsabilização de pessoas jurídicas. Já a segunda vertente, refere-se à legislação sob análise, a saber, a Lei Federal nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção. Por fim, a terceira vertente aborda literaturas associadas à criação de capacidade institucional e à estruturação de processos de trabalho na Administração Pública.

2.1 Corrupção e responsabilização de pessoas jurídicas

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”, compreendido 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, 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 precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015a).

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.

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 1996⁵, 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 1997⁶, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁷, 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

⁵ Promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002).

⁶ Promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

⁷ Promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

estrangeiros, visando, por meio da ação ou da omissão desses, obter vantagem indevida (DEMATTE, 2015).

A Convenção das Nações Unidas constitui o mais recente e abrangente diploma internacional anticorrupção, que contava, em junho de 2018, data da última atualização, com 186 Estados Partes, conforme informações do Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2019). 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 (DEMATTE, 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, 2006a).

Dentre as vantagens da responsabilização de pessoas jurídicas, a literatura cita a internalização de custos do ilícito pelo ente coletivo, o que seria desejável do ponto de vista da prevenção (MACHADO, 2009). Ademais, a pessoa jurídica deteria, em relação ao Estado e aos possíveis afetados, melhores condições de evitar o cometimento do ilícito mediante sua estrutura de controle ou de identificar os indivíduos responsáveis.

2.2 A Lei Anticorrupção brasileira

Editada em atendimento aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a Lei 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. Esses atos podem ser agrupados em quatro categorias, detalhadas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção

Categoria	Condutas	Previsão legal
Atos lesivos de corrupção em sentido estrito	Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada.	Art. 5º, I
Atos lesivos de instrumentalização da corrupção	Comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na lei; Comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.	Art. 5º, II e III
Atos lesivos de fraude a licitações e contratos públicos	Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; Fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; Criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; 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 Manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública.	Art. 5º, IV
Atos lesivos por obstrução ao controle exercido pelo Poder Público	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.	Art. 5º, V

Fonte: BRASIL, 2013. Elaboração própria.

Da sistematização acima, verifica-se que, das onze condutas tipificadas como atos lesivos na Lei Anticorrupção, sete (63%) referem-se a atos lesivos de fraude a licitações e contratos públicos, procedimentos que compõem a rotina das IFES e, portanto, da UFMG, selecionada como unidade para realização da intervenção proposta neste trabalho.

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.

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.

2.3 Capacidade institucional e processos de trabalho na Administração Pública

A Lei Anticorrupção trouxe uma série de competências e responsabilidades que deverão ser desempenhadas em todos os entes públicos. Para tanto, há a necessidade de criação de capacidade institucional para a aplicação da lei, a qual, segundo Gomide e Pires (2014), contempla as competências da burocracia para produzir ações coordenadas e orientadas para a produção dos resultados pretendidos e contratados com a sociedade.

Esse componente técnico-administrativo da capacidade institucional envolve a mobilização de recursos humanos e financeiros, mediante fluxos, procedimentos e processos de trabalho estruturados, com vistas ao alcance de objetivos organizacionais que, no caso sob análise, referem-se à apuração e à responsabilização administrativa de atos lesivos praticados por pessoas jurídicas em desfavor da UFMG.

Pode-se definir processo como um conjunto de recursos e atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos (entradas) em produtos ou serviços (saídas), planejado e realizado, em geral, para agregar valor organizacional (BRASIL, 2006b). Também Davenport, citado por Biazzi e Muscat (2007), define processo como “um conjunto de atividades estruturadas e medidas destinadas a resultar num produto especificado para um determinado cliente ou mercado”.

Identificar o processo como sendo a maneira típica de realizar o trabalho é importante para definir a forma básica de organização das pessoas e dos demais recursos da organização (DREYFUSS, 1996). Os processos organizacionais podem ser agrupados em três categorias segundo Biazzi e Muscat (2007): i) processos operacionais, que são aqueles que criam, produzem e fornecem bens ou serviços relacionados às atividades-fim da organização; ii) processos de decisão, cujos resultados são decisões e comandos relativos aos processos operacionais; e iii) processos administrativos, que dão suporte à realização dos processos operacionais e dos processos de decisão.

Pode-se adotar, ainda, a categorização dos processos organizacionais em processos finalísticos ou processos de apoio, que apresentam as seguintes características básicas:

Quadro 3 – Tipos e características de processos organizacionais

Processos finalísticos	Processos de apoio
<p>São ligados à essência do funcionamento da organização</p> <p>São suportados por outros processos internos</p> <p>Resultam no produto ou serviço que é recebido pelo cliente</p>	<p>São centrados na organização e/ou nos gerentes</p> <p>Viabilizam o funcionamento coordenado dos vários subsistemas da organização</p> <p>Garantem o suporte adequado aos processos finalísticos</p> <p>Estão relacionados aos processos decisórios e de informações</p> <p>Incluem ações de medição e ajuste do desempenho da organização</p>

Fonte: BRASIL, 2006b, p. 3.

Segundo o Guia PMBOK (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2017), enquanto um processo envolve um esforço de trabalho contínuo e repetitivo que segue os procedimentos existentes em uma organização, um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Dentre os tipos de resultados que podem derivar de um projeto, tem-se a criação de capacidade para realizar um serviço ou uma melhoria na forma de realização deste, situações vislumbradas no presente projeto de intervenção, voltado à implementação e ao aprimoramento do processo de trabalho

relativo à responsabilização administrativa de pessoas jurídicas no âmbito da Universidade selecionada.

3. ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

3.1 Plano de Ação

O presente projeto pretende contribuir para a implementação da Lei Anticorrupção no âmbito da UFMG. Nesse sentido, são propostas ações relacionadas aos eixos Diagnóstico, Estruturação e Divulgação, conforme relacionado no quadro abaixo:

Quadro 4 – Plano de Ação

EIXO	AÇÕES PROPOSTAS	
	Referência	Descrição
Diagnóstico	Ação 1	Apresentar o projeto à UFMG
	Ação 2	Levantar e analisar documentos referentes à implementação da Lei Anticorrupção (LAC) no âmbito da Universidade, a exemplo de planejamentos estratégicos, organogramas, normativos internos, leis e planos de natureza orçamentária, relatórios gerenciais e de avaliação das ações, publicações, notícias divulgadas em sítios oficiais, dentre outros
	Ação 3	Identificar setores e agentes diretamente envolvidos com a aplicação da LAC, e respectivas atribuições, consideradas as informações obtidas por meio da Ação 2
	Ação 4	Entrevistar gestores e servidores técnico-administrativos dos setores diretamente envolvidos com a aplicação da LAC, com destaque para as áreas de licitações e compras, auditoria interna e assessoria jurídica
	Ação 5	Mapear o processo de trabalho de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos previstos na LAC
Estruturação	Ação 6	Elaborar plano contendo oportunidades de melhoria no processo de trabalho
	Ação 7	Elaborar plano de formação continuada dos servidores diretamente envolvidos no processo de trabalho
	Ação 8	Promover reuniões com gestores e servidores da Universidade para apresentação e discussão dos planos elaborados
Divulgação	Ação 9	Elaborar plano de ações para divulgação da temática e sensibilização da comunidade universitária
	Ação 10	Promover reuniões com gestores e servidores da Universidade para apresentação e discussão do plano elaborado

Pretende-se realizar a coleta de documentos de que trata a Ação 2 por meio de consulta ao sítio eletrônico oficial da UFMG e mediante solicitações de informações à gestão da entidade. Os materiais levantados serão catalogados por meio do modelo constante do Apêndice I deste projeto.

No que tange à Ação 3, pretende-se realizar entrevistas semiestruturadas com servidores selecionados, no máximo de seis, consideradas as limitações operacionais e de cronograma para a execução do projeto, a partir do roteiro que compõe o Apêndice II deste trabalho.

O mapeamento previsto na Ação 5 será realizado por meio de reuniões com grupo a ser indicado pela UFMG, constituído por até seis servidores lotados nos setores diretamente envolvidos com a aplicação da LAC, no curso das quais será preenchido o Formulário de Identificação dos Elementos do Processo reproduzido no Apêndice III. Para tanto, será estabelecido cronograma de reuniões com o grupo, considerada a estimativa de cinco reuniões, com quatro horas de duração cada, totalizando vinte horas.

O produto do mapeamento consistirá em fluxograma, para representação gráfica do processo, utilizando símbolos e convenções que permitam visualizar os insumos, as atividades, os pontos de decisão e os produtos de cada etapa. Propõe-se a utilização do programa *Bizagi* para elaboração do fluxograma, por ser um software de notação e modelagem de processos de negócio com versão gratuita, intuitivo e com grande utilização para esse fim.

Os planos de ação a serem elaborados, consistentes nas Ações 6, 7 e 9 acima mencionadas, observarão o modelo constante no Apêndice IV.

3.2 Custos previstos

O valor total previsto para o projeto é de R\$2.573,00 (dois mil, quinhentos e setenta e três reais), conforme detalhado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Custos do projeto

Material de consumo			
Item	Preço unitário	Quantitativo	Valor previsto
Papel A4 (pacote)	R\$ 20,00	3	R\$ 60,00
Tinta impressora (cartucho)	R\$ 40,00	2	R\$ 80,00
Cartolina (folha)	R\$ 1,00	30	R\$ 30,00
Pincel atômico (unidade)	R\$ 3,00	12	R\$ 36,00
Bloco autoadesivo (unidade)	R\$ 6,00	5	R\$ 30,00
Fita crepe (unidade)	R\$ 5,00	2	R\$ 10,00
Caneta (unidade)	R\$ 1,00	12	R\$ 12,00
Caixa arquivo (unidade)	R\$ 5,00	3	R\$ 15,00

Lanche (por reunião)	R\$ 50,00	7	R\$ 350,00
Subtotal [A]			R\$ 623,00
Serviços de terceiros			
Item	Preço unitário	Quantitativo	Valor previsto
Transcrição de entrevistas	R\$ 300,00	6	R\$ 1.800,00
Deslocamentos urbanos	R\$ 15,00	10	R\$ 150,00
Subtotal [B]			R\$ 1.950,00
Total [A + B]			R\$ 2.573,00

Registra-se que não foram considerados os custos relativos à infraestrutura (uso de salas, equipamentos audiovisuais, etc.) e aos recursos humanos da UFMG envolvidos na execução da intervenção, em razão de já serem remunerados por meio do orçamento da Universidade e cuja composição exigiria a mensuração pela própria entidade.

3.3 Monitoramento e avaliação

Pretende-se monitorar a execução da intervenção por meio dos registros de reuniões, entrevistas e demais etapas do projeto, com utilização de planilha e Diagrama de Gantt para controle do avanço das etapas e dos prazos previstas no cronograma.

Quanto à avaliação, consistirá em avaliações parciais, realizadas ao final das reuniões programadas para *feedback* dos participantes e eventuais ajustes e melhorias no decorrer da execução do projeto, assim como avaliação final, a ser realizada por meio de questionários direcionados aos participantes.

Será elaborado, ainda, relatório final das atividades do projeto, para registro dos resultados e das lições aprendidas, a ser comunicado aos participantes.

4. CRONOGRAMA

ANO	2020											
Mês	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
Ação 1	X											
Ação 2	X	X										
Ação 3		X										
Ação 4			X	X								
Ação 5				X	X	X						

Ação 6							X					
Ação 7							X					
Ação 8								X	X			
Ação 9									X			
Ação 10										X	X	

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vias de completar seis anos de vigência, a Lei Anticorrupção ainda é considerada um marco normativo recente, cujas repercussões legais e institucionais carecem de amadurecimento e de estudos pela Academia. A intervenção proposta insere-se, assim, num cenário de implementação inicial dos procedimentos administrativos previstos na Lei e de consolidação de rotinas e processos de trabalho que tornem efetiva a aplicação do sancionamento de pessoas jurídicas por atos lesivos praticados contra a Administração Pública brasileira.

Vislumbra-se, com o presente projeto, contribuir para a estruturação de atividades e procedimentos básicos à aplicação da Lei Anticorrupção no âmbito da UFMG, considerados os limites postos a um projeto de intervenção único e sem a pretensão de esgotar toda a complexidade e a dinamicidade inerente ao referido processo organizacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, Leonardo et al., (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307-313.

BIAZZI, Monica Rottmann de; MUSCAT, Antonio Rafael Namur. *Modelo de Aperfeiçoamento de Processos Administrativos para Instituições Públicas de Ensino Superior Brasileiras*. 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A2642.pdf>>. Acesso em 17 out. 2019.

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 05 fev. 2017.

_____. *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. 2019.

_____. *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. 2019.

_____. *Decreto nº 5.687*, de 31 de janeiro de 2006a. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-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 jul. 2019.

_____. *Decreto nº 8.420*, de 18 de março de 2015. 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 4 out. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Guia D simplificação*. 2ª ed. Brasília: MPOG/SEGES, 2006b.

_____. *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.

CONSULTOR JURÍDICO. *8 estados e 17 capitais ainda não regulamentaram Lei Anticorrupção*. 19 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorrupcao>>. Acesso em 17 out. 2019.

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

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

DREYFUSS, Cassio. *As redes e a gestão das organizações*. Rio de Janeiro: Guide, 1996.

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

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

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C.. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In:

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Editores). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-28.

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

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (Coord.). *Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica*. Série Pensando o Direito, n. 18/2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

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.

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

MINAS GERAIS. Controladoria-Geral do Estado. *Integridade, ética e transparência contra a corrupção*. Cartilha. Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado, 2012.

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

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK)*. 6ª ed. Pensilvânia-USA: PMI, 2017.

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

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

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2019. *Signature and Ratification Status*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>>. Acesso em 17 out. 2019.

APÊNDICE II
ROTEIRO DE ENTREVISTA

Cargo/função:
Setor de lotação:

Você conhece as disposições da Lei Anticorrupção? [] Sim [] Não [] Não sei responder

Você já participou de alguma atividade ou procedimento envolvendo a aplicação da Lei Anticorrupção? [] Sim [] Não [] Não sei responder

A Universidade já definiu procedimentos para aplicação da Lei Anticorrupção? [] Sim [] Não [] Não sei responder

Em caso positivo, você poderia indicar quais procedimentos foram definidos?

Você já participou de alguma capacitação sobre a Lei Anticorrupção? [] Sim [] Não [] Não sei responder

Você se sente capacitado para atuar no processo de trabalho relativo à responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção?

Como você avalia a aplicação da Lei Anticorrupção no âmbito da Universidade?

Em sua opinião, a Lei Anticorrupção é conhecida pela comunidade universitária em geral? E pelos servidores?

Você entende relevante a divulgação da Lei Anticorrupção e das ações desenvolvidas pela Universidade à comunidade universitária? Por quê?

APÊNDICE III

FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DO PROCESSO

Fornecedor (de onde vem?)	Entrada/insumo (o que vem?)	Processo (o que é feito com a entrada/insumo?)	Saída/produto (o que sai?)	Cliente/usuário (para onde vai?)

Fonte: adaptado de BRASIL, 2006b, p. 44.

