

**DESIGN INSTITUCIONAL DA CGU:
IMPACTOS PARA A POLÍTICA DE
PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO**
*CGU'S INSTITUTIONAL DESIG: IMPACTS ON THE POLICY
TO PREVENT AND COMBAT CORRUPTION*

Marco

Aurélio Florêncio Filho¹

Universidade
Presbiteriana Mackenzie

Patricie

Barricelli Zanon²

Universidade
Presbiteriana Mackenzie

Resumo

A política de Prevenção e Combate à Corrupção no Brasil, influenciada por normativos internacionais passa por um momento de intensificação que culmina em uma intensa produção legislativa e na criação de novas instituições voltadas ao controle desse tipo de criminalidade, sendo posta em prática através de um espectro multi-institucional. Nesse contexto, o design dessas instituições, isto é, sua estrutura, divisão de competência e formas de relacionamento com as demais instituições é capaz de impactar a efetividade da política em questão. O artigo analisou o design institucional da CGU, uma das instituições que mais tem se destacado atualmente no que se refere ao controle da corrupção, a fim de concluir os impactos para a política anticorrupção que decorrem de tal desenho.

¹ Coordenador do Programa de Pós-graduação - Mestrado e Doutorado - em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pós-Doutor em Direito pela Facultad de Derecho da Universidad de Salamanca. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Líder do Grupo de "Direito Penal Econômico e Justiça Internacional".

² Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie), especialista em Direito das Relações de Consumo (PUC - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e graduada em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Professora de Direito Penal, Processo Penal e Criminologia das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Pesquisadora no Grupo "Direito Penal Econômico e Justiça Internacional".

Para tanto, foi feita uma análise bibliográfica, bem como a verificação de dados quantitativos e qualitativos referentes a relatórios relacionados ao desempenho da instituição e conclui-se que a CGU não pode ser considerada uma agência anticorrupção, bem como a necessidade de focar na superação das seguintes debilidades que constituem desafios para a efetividade da política anticorrupção: fragilidade de recursos financeiros e humanos, risco à neutralidade das decisões e necessidade de contínuos esforços de articulação com demais instituições.

Palavras-chave

Política de prevenção e combate à corrupção. CGU. Impactos. Design Institucional.

Abstract

The policy to prevent and combat corruption in Brazil, influenced by international instruments and by the disclosure of serious corruption schemes in the country goes through a moment of intensification that generates an intense legislative production and the creation of new institutions aimed to control this type of criminality, which is practiced in a multi-institutional spectrum. In this context, the institutions design, that is, their framework, competences division and relationship with the other institutions, is able to cause impact on the effectiveness of the policy under analysis. The paper analyzed the CGU's institutional design, one of the institutions that have been put on the spotlight in matters of corruption control, in order to conclude what are the challenges that derives from its design. Then, it was executed a bibliographical analysis, as well as the verification of quantitative and qualitative data regarding reports related to the institution's performance and it was concluded that CGU can't be considered an anticorruption agency, as well as the necessity to focus on overcoming the following fragilities that constitute challenges to the effectiveness of anticorruption policy: frail financial and human resources, risk to the neutrality in decision-making and the necessity of continuous efforts of articulation with other institutions.

Keywords

Policy to prevent and combat corruption. CGU. Impacts. Institutional Design.

INTRODUÇÃO

A política de prevenção e combate à corrupção no Brasil intensificou-se bastante nos anos 90 e início da década de 2000, como decorrência do cenário internacional.

Ocorre que em virtude da preocupação com a modalidade transacional desse tipo de criminalidade impulsionada pela globalização e pelo avanço tecnológico que permitiram que as atividades ilícitas (assim como as lícitas), rapidamente ultrapassassem as fronteiras dos Estados, foram celebradas

inúmeras convenções internacionais tratando, especificamente de prevenção e combate da corrupção.

Consequentemente, as referidas convenções acabaram por influenciar a proliferação de diversos diplomas legislativos relacionados ao tema, bem como a criação de novas instituições voltadas para o fim de controle da corrupção.

Assim, o sistema anticorrupção brasileiro, que tem como uma de suas características principais a multi-institucionalidade, isto é, uma diversidade de instituições envolvidas no processo de combate, prevenção e controle da corrupção, sofreu uma ampliação, a partir da adição de novas instituições ao rol de órgãos mais tradicionais, como o Ministério Público, Polícia Federal e Tribunal de contas.

Nesse sentido, merece destaque a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; posteriormente da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA; e da Controladoria Geral da União – CGU.

Não obstante o COAF e a ENCCLA tenham ganhado notoriedade a partir de sua atuação, respectivamente, no controle de atividades financeiras consideradas suspeitas e na cooperação institucional para fomento de políticas públicas, há que se enfatizar a atuação da CGU, seja no âmbito de grandes operações como a lava-jato, nos últimos anos, seja durante a atual pandemia da COVID-19.

Assim, considerando a relevância da CGU como uma das protagonistas na execução e implementação da política de prevenção e combate à corrupção no Brasil, o presente artigo se propõe a investigar seu design institucional, isto é, sua estrutura, competências e relacionamento com demais instituições, a fim de entender, como essas condições influenciam a política anticorrupção e destacar os desafios que precisariam ser superados para assegurar maior efetividade à política em análise.

Desse modo, inicialmente realizar-se-ão considerações sobre o desenvolvimento da política de prevenção e combate à corrupção no Brasil, para, a seguir abordar a criação de novas

instituições e o protagonismo da CGU, e, por fim, adentrar na análise específica do design institucional da CGU.

1 POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

É fato que o combate à corrupção é um tema antigo no Brasil, e tradicionalmente as práticas corruptas encontram-se criminalizadas em nosso Código Penal, nas modalidades ativa e passiva.

Todavia, no final dos anos 1970 começa-se a observar um aprofundamento da internacionalização econômica nas esferas de produção, comércio e finanças, de modo que além das vantagens da atual fase financeira do ciclo de acumulação capitalista se tornaram evidentes, foram enfatizados também os problemas associados, isto é, a criação de um mercado financeiro conectado globalmente, no qual a regulação é escassa, proporcionou novas oportunidades para que ganhos privados ilícitos fossem obtidos pelo abuso de poder de meios públicos ou privados.³

Assim, com a evolução desse processo, no final do século XX, a experiência dos países com os casos concretos de corrupção tornou evidente a insuficiência dos esforços internos para a contenção das práticas ilícitas, de modo que se passou a considerar a cooperação multilateral.⁴

A luta contra a criminalidade financeira transnacional e contra a corrupção passou, então, a integrar definitivamente a agenda internacional, enquanto uma das principais expressões desta nova criminalidade que afeta a integridade, a legitimidade e o funcionamento das instituições, além

³ CEPIK, Marco. JORNADA, Helena. SCHNEIDER, Luiza. "Globalização e Corrupção". **Meridiano** 47. Nº 103, fev. 2019, pp. 29-31. p. 29.

⁴ PINHEIRO, H. de J. G. y VELOSO, R. C. "Prevenção e enfrentamento supranacionais à corrupção: reflexões sobre o organismo europeu de luta antifraude". **Revista Brasileira de Direito Internacional**. vol. 4, nº2. Porto Alegre, jul/dez 2018. pp. 84-106. p. 94.

de abalar a confiança nos governos, nos negócios e no mercado passou a estar no centro da estratégia de combate aos riscos que afetam a segurança global e os direitos humanos.⁵

Nessa nova perspectiva internacional é que começam a se forjar as convenções internacionais de combate à corrupção. A Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA, que entrou em vigor em 1997 e representa o primeiro instrumento a abordar a corrupção transnacional tem entre seus objetivos: a implementação, pelos Estados, de mecanismos de prevenção, investigação, punição e erradicação da corrupção, e sua cooperação no sentido de assegurar a eficácia de tais mecanismos, de modo que insere-se na lógica das iniciativas governamentais para combater a corrupção, as quais podem ser divididas em ações para prevenir e ações para tipificar a conduta.⁶ Nesse ponto, vale destacar que a Convenção não estabelece um único ato ilícito de corrupção, mas traz um rol de atos de corrupção.⁷

Note-se que a Convenção da OEA foi internalizada, no Brasil, através Decreto nº 4.1410, de 07 e outubro de 2002, quando entra em vigor no território nacional e assume força normativa, provendo princípios e regras úteis para guiar a interpretação da legislação ordinária pátria.⁸

⁵ TINOCO, Alexandre Motta. MEIRELLES, Flávia Sanna Leal de. “Corrupção, Globalização e Direito Penal Brasileiro: novos desafios”. **Revista Direito Penal, Processo Penal e Constituição**. Curitiba, vol. 2, nº 2, jul-dez. 2016, pp. 517-538.

⁶ RAMINA, Larissa. “A convenção interamericana sobre a corrupção: uma breve análise”. **Revista direitos fundamentais e democracia**. Vol. 6, 2009. Curitiba-PR. pp. 1-11. p. 3.

⁷ SMANIO, Gianpaolo. Poggio. “O sistema normativo brasileiro anticorrupção”, em VV.AA CUNHA DILHO, A. J. C. da; ARAÚJO, G. R. B. de; LIVIANU, R.; PASCOLATI JUNIOR, U. A. (coords.) **48 visões sobre a corrupção**, Quartier Latin, São Paulo, 2016. p. 735.

⁸ SMANIO, Gianpaolo. Poggio. “O sistema normativo brasileiro anticorrupção”, em VV.AA CUNHA DILHO, A. J. C. da; ARAÚJO, G. R. B. de; LIVIANU, R.; PASCOLATI JUNIOR, U. A. (coords.) **48 visões sobre a corrupção**, Quartier Latin, São Paulo, 2016. p. 735

Posteriormente, foi elaborada a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, cujo foco é a corrupção de funcionários públicos estrangeiros, uma vez que a corrupção de funcionários públicos nacionais já constava como crime na maioria das legislações, bem como assegurar a equivalência das sanções aplicadas em nível nacional e àquelas aplicadas a funcionários públicos estrangeiros, sem, contudo exigir uniformidade e mudanças nos princípios e leis nacionais.⁹

Já em 2003, surge a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a qual internamente foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 348/2005 e promulgada através do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 e tem como escopos principais o combate à corrupção universal e sem fronteiras, além de reafirmar dispositivos já estabelecidos pela Convenção Interamericana contra a Corrupção.¹⁰

Nesse sentido, observa-se que os referidos instrumentos internacionais passaram a influenciar a elaboração de novas legislações na esfera dos Estados nacionais, ao estimular a tipificação de novos delitos e a uniformização de sanções.

No Brasil não foi diferente. Apesar do Código Penal já prever, desde 1940, o delito de corrupção em suas modalidades ativa e passiva (art. 333 e 317 CP), é fato que as Convenções supracitadas contribuíram para fomentar debates que finalmente culminaram na tipificação das condutas de corrupção ativa transnacional (art. 337-B) e tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C).

⁹ RAMINA, Larissa. “Tratamento jurídico internacional da corrupção: A convenção interamericana contra corrupção da OEA e a Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da OCDE”. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 3, nº 11. Jan/fev/mar. 2003, pp. 185-198 p. 192.

¹⁰ MEYER-PLUFG, Samanta Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor. Eduardo Tavares de. “O Brasil e o combate internacional à corrupção”, **Revista de Informação Legislativa**. Ano 146. nº 181. Brasília, Janeiro/março 2009. pp. 187- 194. p. 192

Na mesma linha, em 2013, em consonância com as recomendações da OCDE, foi promulgada a Lei nº 12.846/13 que responsabiliza as pessoas jurídicas por atos de corrupção. Embora a referida Lei seja de caráter administrativo sancionador¹¹, e não penal, ela apresenta impacto relevante para a política anticorrupção no Brasil, na medida em que permite alguma forma de responsabilização, independentemente da responsabilidade individual e, inclusive, por prever a atenuação de sanções quando as pessoas jurídicas possuem programas de integridade.

Esse novo contexto de influências internacionais e impulsionado também por descoberta de grandes esquemas de corrupção em território nacional, contribuiu, portanto, para uma política anticorrupção de intensificação da prevenção e do combate, e tal característica revela-se não apenas pelo mencionado movimento de produção legislativa, mas também pela criação de novas instituições responsáveis pela implementação e execução dessa política.

2 NOVAS INSTITUIÇÕES O PROTAGONISMO DA CGU NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ANTICORRUPÇÃO

A política de prevenção e combate à corrupção, ao ser incorporada no ambiente nacional teve que ser amoldada ao

¹¹ É certo, entretanto, que as sanções, para os entes coletivos, previstas na Lei nº 12.846/13 assemelham-se bastante às sanções previstas na Lei nº 9.605/98, que aborda a responsabilidade penal das pessoas jurídicas. Logo, apesar do artigo 1º da Lei nº 12.846/13 dispor sobre a responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas, fato é que a essência das sanções é de natureza penal. Ademais, cumpre registrar que o sistema de garantias típico do processo penal não é aplicado na Lei nº 12.846/13, que, inclusive, possibilita a aplicação da responsabilidade objetiva, contrariando o princípio da culpabilidade. Sobre princípio da culpabilidade, leia-se FLORENCIO FILHO, Marco Aurélio.

Culpabilidade: crítica à presunção absoluta do conhecimento de lei penal. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 51-52.

sistema multi-institucional que vigora no país, pois, diferentemente de outros países, em que há apenas uma instituição responsável pela implementação e execução desse tipo de política, no Brasil essas atividades encontram-se dispersas no âmbito de diversas instituições que integram os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de todos os níveis federativos e desempenham funções de monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar de maneira concomitante ou sucessiva pessoas físicas e jurídicas pela prática de atos de corrupção.¹²

É fato que algumas dessas instituições têm, tradicionalmente, suas atribuições previstas na Constituição Federal, como é o caso do Ministério Público, da Polícia Federal e do Tribunal de Contas da União.

Todavia, com a absorção da política internacional anticorrupção, observa-se também no cenário brasileiro, a criação de novos órgãos que passam a atuar nessa seara.

No final da década de 90 tem-se a criação do COAF, a unidade de inteligência financeira do Brasil, posteriormente a Controladoria Geral da União, e enfim, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro que assume um importante papel no fomento de políticas anticorrupção e antilavagem, e, em especial, na coordenação dessas instituições.

Nesse contexto, há que se ressaltar que a CGU tem se destacado em razão de sua intensa atividade de prevenção e combate à corrupção.

No âmbito da Operação Lava Jato, a CGU foi responsável por instaurar processos administrativos contra dez empresas suspeitas de participação no esquema de corrupção que envolvia a empresa Petrorbras.¹³ Ainda, a CGU também firmou,

¹² MACHADO, Máira Rocha. PASCHOAL, Bruno. “Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção.” **Novos Estudos: Dossiê corrupção**, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 10-37, mar. 2016. p. 13

¹³ NASCIMENTO, Filipe Lúcio. “A institucionalização de agências anticorrupção no Brasil: Potencialidades e Desafios.” **Revista Cadernos de Campo**. Araraquara. nº 25. Jul-dez 2018. pp. 87-111, p. 95.

junto a outras instituições, diversos acordos de leniência, inclusive em âmbito global, com a participação do DOJ.¹⁴

Note-se que esse protagonismo da CGU na implementação da política de prevenção e combate à corrupção, em especial durante a operação lava-jato, foi o que levou o então Ministro Chefe da CGU, Waldir Moysés Simão, no ano de 2015, durante a Reunião da CPI da Petrobras a afirmar que a CGU seria uma verdadeira agência anticorrupção.¹⁵

Vale ressaltar que a referida declaração foi dada em um contexto de expansão das competências da CGU, mormente em razão do advento da lei nº 12.846/13, que conferiu à instituição a competência para instaurar e julgar processos administrativos por atos praticados contra a Administração Pública, bem como para a celebração dos acordos de leniência.

Recentemente, no que se refere ao enfrentamento do risco de corrupção durante a pandemia da COVID-19, em especial em razão da flexibilização de processos e normas de licitação para contratação emergencial, a CGU não apenas lançou um guia de integridade e boas práticas para relações público-privadas em tempos de pandemia, a instituição trabalhou na apuração de denúncias, na fiscalização de processos de aquisições e contratações realizados pelo Ministério da Saúde para o combate à pandemia, gerou, a partir do cruzamento de bases de dados governamentais, trilhas de auditoria para identificar possíveis irregularidades relacionadas ao pagamento da 1ª parcela do benefício financeiro, e, realizou diversas operações especiais em conjunto com a Polícia Federal e Ministérios Públicos, para combater desvios de recursos federais repassados a estados e municípios destinados ao enfrentamento da Covid-19, além de trabalhar para viabilizar a

¹⁴ CGU. **CGU, AGU, MPF e DoJ firmam primeiro acordo de leniência global no âmbito da Lava Jato**. 2019.. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/06/cgu-agu-mpf-e-doj-firmam-primeiro-acordo-de-leniencia-global-no-ambito-da-lava-jato>. Acesso em: 28 set. 2020

¹⁵ CAMARA DOS DEPUTADOS. **CPI Petrobras**. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuEssao=1242/15>. Acesso em: 28 set. 2020.

divulgação no Portal da Transparência do Governo Federal os dados referentes ao pagamento do auxílio emergencial (observado o sigilo de informações pessoais).¹⁶

Ante o protagonismo da atuação da CGU no que se refere à implementação e execução da política anticorrupção no Brasil, o presente artigo se propõe a realizar uma análise de seu design institucional a fim de compreender se essa realmente atua como uma agência anticorrupção, mesmo que inserida em um contexto multi-institucional, bem como quais seriam as implicações de sua estrutura, competências e formas de relacionamento com outras instituições para a política de prevenção e combate à corrupção no Brasil.

3 DESIGN INSTITUCIONAL DA CGU E SEUS IMPACTOS PARA A POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Criada em 2003, a partir da medida provisória nº 103/2003, como um órgão responsável pela defesa do patrimônio público, pelo controle interno, pela auditoria pública e pelas atividades de ouvidoria, em geral, a Controladoria Geral da União - CGU assumiu o papel reservado à Corregedoria Geral da União que havia sido instituída pela medida provisória nº 2143-31/2001. Frise-se que esse movimento reflete uma concentração de funções, uma vez que antes as funções de controle e ouvidoria eram separadas e desempenhadas, respectivamente pela Secretaria Federal de Controle Interno e pela Ouvidoria Geral da União.¹⁷

Em relação às funções herdadas da antiga Corregedoria e o novo papel da CGU, a partir de sua criação,

¹⁶ CGU. **CGU divulga balanço das ações do órgão durante pandemia.** 2020.

Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/05/cgu-divulga-balanco-de-acompanhamento-das-acoes-do-orgao-durante-pandemia>. Acesso em: 28 set. 2020.

¹⁷ MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert.

Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio – CJUS, 2017. p. 15.

Loureiro et al esclarecem que a estrutura atual da instituição, considerando a multiplicidades de atividades, surgiu de forma incremental, isto é, em um primeiro momento, entre 1994 e 2000, antes do surgimento da CGU, constituiu-se pela reorganização do controle interno e sua ampliação para o monitoramento das políticas públicas, sendo que a partir do governo Lula, emerge a visão da CGU como instituição catalizadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção¹⁸.

Constata-se, então, que desde o nascedouro a CGU assumiu novas funções além das que a Corregedoria já exercia e passou a ser reconhecida como instituição responsável pela promoção da transparência e do combate à corrupção.

Esse aspecto inclusive é ressaltado por aqueles que entendem que a CGU é o pivô do enfrentamento da corrupção da Administração Pública Federal, sendo competente para exercer funções de controle interno, conduzir os procedimentos disciplinares e implementar programas de transparência e prevenção à corrupção.¹⁹

Ainda esta característica encontra-se relacionada com a dupla missão institucional da CGU que estabelece a coexistência de dois eixos chaves: as atividades de gestão, relacionadas a auditoria e fiscalização e o combate e repressão à corrupção. Para a autora, o controle interno compreende as atividades de auditoria e fiscalização. Essas, por sua vez, não se confundem com a prevenção e repressão da corrupção, a princípio, pois visam à regularidade de procedimentos e eficiência da gestão. Entretanto, podem confluir com o combate à corrupção na medida que identifique irregularidades que configuram ilícitos de corrupção.

¹⁸ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Do controle interno ao controle social: A múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, pp. 54-67, jan./jun. 2012. p. 56.

¹⁹ MACHADO, Máira Rocha. PASCHOAL, Bruno. “Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção”. **Novos Estudos: Dossiê corrupção**, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 10-37, mar. 2016. p. 17.

Assim, no Brasil, a CGU além de ser responsável pelo controle interno, atua também no controle da corrupção, muito embora a junção dessas atividades seja recente.²⁰

Nesse sentido, além da ampliação e concentração de suas funções, outra alteração relevante no âmbito da CGU no ano de 2006 foi a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas pelo Decreto nº 5683/06, a qual foi renomeada, em 2013 passando a se chamar Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. A partir de então, pode-se dizer que o controle da corrupção passou a figurar explicitamente como competência da CGU, uma vez que a referida secretaria tem como fim prevenir a corrupção.

Em 2016, com a nova transição de governo, a CGU teve seu nome alterado, passando a se chamar Ministério da Fiscalização, Controle e Transparência. Não obstante tenha havido a referida mudança, as disposições legais que a instituem continuam semelhantes.

Já em 2019, sob o comando de atual governo a CGU voltou a ser chamar Controladoria Geral da União, porém manteve o status de Ministério e como novidade tem-se a criação da Secretaria de Combate à Corrupção visando reforçar o controle desse tipo de criminalidade nos termos do Decreto nº 9681/19.

Note-se que esse processo de evolução institucional da CGU baseado na centralização e fortalecimento do controle interno que culminou com a elevação da CGU ao status de ministério foi essencial para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno, que se devia ao arranjo institucional que prevaleceu até meados dos anos 1990, caracterizado pela descentralização.²¹

²⁰ OLIVIERI, Cecília. “Combate à corrupção e controle interno.” **Cadernos Adenauer: ética pública e controle da corrupção**. São Paulo, v. XII, p. 99-110, 2011. p. 77-78.

²¹ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. “Do controle interno ao controle social: A múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.” **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, pp. 54-67, jan./jun. 2012. p. 56

O controle interno compreende as atividades de auditoria e fiscalização. Essas, por sua vez, não se confundem com a prevenção e repressão da corrupção, a princípio, pois visam a regularidade de procedimentos e eficiência da gestão. Entretanto, podem confluir com o combate à corrupção na medida que identifique irregularidades que configuram ilícitos de corrupção. Assim, no Brasil, a CGU além de ser responsável pelo controle interno, atua também no controle da corrupção, muito embora a junção dessas atividades seja recente.²²

Ressalte-se que nessa nova fase houve uma importante mudança no âmbito da missão institucional, qual seja, a substituição do foco no aperfeiçoamento da gestão dos ministérios para o combate à corrupção nos municípios, e se efetivou na criação de novos instrumentos de fiscalização e novas parcerias entre a CGU, Polícia Federal e Ministério Público.

A corroborar, dados indicam que essa mudança de foco atinge até mesmo a consciência dos servidores, podendo representar que a atividade de estão esteja sendo posta em segundo lugar.

Na mesma linha verificou-se que mediante análise de documentos e dados de entrevistas realizadas com funcionários da CGU, foi possível constatar que ambos os papéis desempenhados pela GGU (gestão e combate à corrupção) não são conflitantes, mas sim complementares, e que parte dos servidores possui essa consciência, embora essa visão não seja compartilhada por todos servidores da casa. De acordo com o resultado das entrevistas, embora a CGU tenha promovido ações para reforçar as atividades de monitoramento de políticas públicas, dentre outras, existe um risco de que os auditores que realizam as referidas atividades estejam mais inclinados a identificar irregularidades do que realizar

²² OLIVIERI, Cecília. “Combate à corrupção e controle interno.” **Cadernos Adenauer: ética pública e controle da corrupção**. São Paulo, v. XII, p. 99-110, 2011. p. 77-78.

uma avaliação do desempenho desses programas, confirmando a mudança de foco, e a primazia do papel de combate à corrupção.²³

Ainda que seja muito importante para a efetividade das políticas anticorrupção a participação e o empenho efetivo da CGU enquanto órgão de controle interno, não se pode desejar que este ocorra às custas de um sistema de gestão relegado conforme sugere Cezar Augusto Marx, sendo ideal que ambas as funções da CGU sejam exercidas dentro de sua competência.

Verificada a evolução e as questões que envolvem a missão institucional da CGU, cumpre analisar sua estrutura.

No que se refere à estrutura da CGU, após as diversas modificações ao longo dos anos, verifica-se que atualmente a controladoria é composta por 5 secretarias, ou unidades finalísticas: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC); Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); Corregedoria-Geral da União (CRG); Ouvidoria-Geral da União (OGU); e, Secretaria de Combate à Corrupção (SCC).²⁴

A STPC realiza as seguintes funções: Fiscaliza e detecta fraudes, orientando os trabalhos de controle interno, através do programa Observatório da Despesa Pública (ODP); Desenvolve e mantém portais de transparência, como o Portal da Transparência e o Portal de Acesso à Informação Pública; Promove o controle social sobre o bem público federal, através, por exemplo, da capacitação da população civil e da promoção de fóruns sobre o tema; Celebra acordos internacionais de combate à corrupção.²⁵

A SFC, criada em 2002, representou o início das fiscalizações *in loco*, ficando responsável por: Centralizar os trabalhos de controle interno da APF (auditorias e fiscalizações); preparar a

²³ MARX, Cezar Augusto. “Combate à corrupção e aprimoramento na gestão: a dualidade do controle interno no Brasil.” **Revista da CGU**, Brasília, v. 8, n. 12, p. 351-371, jan./jun. 2016. p. 368.

²⁴ CGU. **Competência e organograma**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencia-s-e-organograma>. Acesso em: 31 mai. 2019.

²⁵ RICO, Bruno. O papel da CGU. **Ponto e vírgula**, São Paulo, n. 12, p. 165-193, 2013. p. 171.

prestação de contas do Executivo ao Legislativo através do processo da Tomada de Contas; capacitar funcionários públicos no que diz respeito à prestação de contas, inclusive produzindo manuais práticos; instaurar processos de ressarcimento de bens no TCU, através das Tomadas de Contas Especiais (TCEs). Segundo Bruno Rico, A SFC, por sua vez, é a secretaria que mais consome recursos da CGU, através, em especial das atividades de auditoria e fiscalização sendo que essa secretaria responde por cerca de 70% dos funcionários lotados no Órgão Central da CGU, em Brasília, enquanto nos Estados, a proporção é maior, embora não existam dados específicos sobre o tema.²⁶

As referidas atividades configuram, portanto, instrumentos de combate à corrupção e são relevantes, justificando os gastos.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) é a secretaria responsável pelas atividades correição *strictu sensu*²⁷ tendo como atribuições: aplicar penalidades a servidores envolvidos em irregularidades, através de sindicâncias e Processos Administrativo-Disciplinares (PADs); capacitar funcionários de outros órgãos para saberem aplicar PADs; aplicar penalidades a empresas envolvidas em irregularidades, através da declaração de inidoneidade.

Já a Ouvidoria-Geral da União (OGU) é responsável pelas ações de ouvidoria, ou seja, receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes às atividades do Poder Executivo Federal, sendo que na

²⁶ RICO, Bruno. “O papel da CGU”. **Ponto e vírgula**, São Paulo, n. 12, p. 165-193, 2013. p. 171.

²⁷ SILVA, Almiro do Couto; SUNDFELD, Carlos Ari; ABRUCIO, Fernando Luiz; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MARTINS, Humberto Falcão; CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da; PIRES, Maria Coeli Simões; DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella; MODESTO, Paulo; FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Nova Organização Administrativa Brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 215.

prática, centraliza as atividades de *ombudsman* de todas as ouvidorias.²⁸

Por fim, a Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) inaugurada em fevereiro de 2019 tem como atribuição é responsável por propor ao ministro de Estado a normatização, a sistematização e a padronização dos procedimentos e atos normativos referentes às atividades de acordos de leniência, inteligência e operações especiais, além de atuar na articulação de trabalhos, bem como na supervisão, coordenação e orientação ao órgão nas negociações de acordos de leniência.²⁹

Ainda em relação a sua estrutura, cabe observar que para o exercício de suas atribuições, a CGU conta com a realização de concursos públicos para o preenchimento de seu quadro de pessoal efetivo, além de servidores de outros órgãos requisitados para ocuparem cargos em comissão e função de confiança. Ressalte-se que os servidores estão sujeitos ao regime disciplinar da Lei nº 8.112/90, que se aplica a todos os servidores da União.³⁰

No que se refere ao orçamento e recursos da CGU, cabe observar que a verba advém do Orçamento Geral da União. Na opinião de Bruno Rico³¹, houve boa disposição do Poder Executivo em garantir condições mínimas de trabalho à CGU, sendo que seu orçamento praticamente triplicou desde o seu surgimento, tendo saltado de R\$ 234,7 milhões, em 2005, para R\$ 714,4 milhões, em 2011, embora a CGU considere o montante insuficiente ante a amplitude das atribuições que possui.

²⁸ CGU. **Ouvidoria**. Brasília, 2019. Disponível em:

<https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em: 31 mai. 2019.

²⁹ CGU. **Estrutura**: Secretaria de Combate à Corrupção: Nova área da CGU inicia atividades. Brasília, 2019. Disponível em:

<https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/02/secretaria-de-combate-a-corrupcao-nova-area-da-cgu-inicia-atividades>. Acesso em: 30 mai. 2019.

³⁰ OEA. **Relatório final do Mecanismo de Acompanhamento da implementação da convenção interamericana contra a corrupção**.

Washington, 2012. p. 7.

³¹ RICO, Bruno. O papel da CGU. **Ponto e vírgula**, São Paulo, n. 12, p. 165-193, 2013. p. 172.

Sobre esse assunto, Bruno Rico³² afirma que a escassez de recursos da CGU implica em um prejuízo em seu quadro pessoal, pois, por esse motivo, nem metade dos 5.000 das vagas de servidores aprovados em concurso público estavam ocupadas em 2013. Em adendo, o autor alerta para o risco de que os cargos que não dependem de concurso público sejam ocupados com base em interesses políticos e sua atividade se torne enviesada e gere baixa responsabilização, embora essa não parecia ser a realidade, pois apenas 3% desses servidores não possuíam vínculo com a Administração Pública.

Em relação aos mecanismos de coordenação para harmonizar suas funções com os demais órgãos de controle ou poderes públicos cumpre informar a existência de acordos e protocolos de cooperação com diversos órgãos, tais como a Secretaria da Receita Federal, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) do Ministério da Fazenda e o Ministério Público Federal (MPF). Ainda, a CGU firmou também o protocolo de intenções para integrar a Rede de Controle da Gestão Pública (RCGP), coordenada pelo TCU e é membro da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), coordenada pelo Ministério da Justiça.³³

Nesse ponto, é importante observar também que a CGU atua paralelamente ao Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pelo controle externo da Administração Pública. Considerando que, ambos possuem atividades distintas e específicas, a priori não se vislumbra qualquer problema decorrente de tal duplicidade de controle, contudo, existem estudos que denunciam que apesar de ambas serem instituições fortes, padecem de problemas de articulação, coordenação, sobreposição e definição de finalidades e modalidade de controle.

³² RICO, Bruno. “O papel da CGU”. **Ponto e vírgula**, São Paulo, n. 12, p. 165-193, 2013. p. 173.

³³ OEA. **Relatório final do Mecanismo de Acompanhamento da implementação da convenção interamericana contra a corrupção**. Washington, 2012. p. 7.

Segundo tal estudo³⁴, a superposição dos órgãos ocorre, principalmente, na fase de investigação e em situações de escândalos ou denúncias expostas pela mídia, e em função das quais todos os órgãos de controle se mobilizam e demandam, ao mesmo tempo, prestação de informações parecidas ao órgão do Executivo que é alvo das denúncias. Ainda, a falta de coordenação seria expressa em três níveis: dentro do próprio órgão, entre os órgãos de controle e, entre estes e os controlados, sendo, no segundo caso, essencial a coordenação relativa aos entendimentos sobre determinadas questões concretas e à definição e, no terceiro, a coordenação em relação à definição de finalidades e modalidade de controles a fim de que os gestores saibam pelo que serão cobrados, e de que forma.

Apesar dos acordos e protocolos celebrados, vale lembrar que a CGU também tem se envolvido em problemas relacionados à falta de coordenação e articulação, em especial no que tange à competência para celebração de acordos de leniência, conforme já explanado anteriormente.

Consideradas as competências e aspectos estruturais, vale ressaltar aqui algumas das principais recomendações da avaliação da OEA para CGU em 2012 sobre esses aspectos.

A primeira recomendação se refere ao problema de recursos do órgão e é no sentido de que se fortaleça a CGU, provendo-lhe recursos financeiros e humanos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, buscando, inclusive, implementar um plano de retenção de funcionários. Já a outra relevante recomendação encontra-se relacionada ao aspecto da coordenação de órgãos e sugere que sejam estabelecidos canais institucionais de cooperação e coordenação de suas atividades com

³⁴ LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. “Do controle interno ao controle social: A múltipla atuação da CGU na democracia brasileira.” **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, jan./jun. 2012. p. 65.

a Comissão de Ética Pública, órgão responsável por investigações e sanções éticas.³⁵

Note-se que para Mohallem e Ragazzo³⁶, as preocupações da OEA em relação à debilidade de recursos da CGU demonstram que certas oscilações políticas podem se manifestar pela mais discreta via da atribuição orçamentária, pois, em sua opinião, as mudanças institucionais pelas quais o órgão passou não foram suficientes para garantir sua solidez e institucionalização. Para exemplificar seu raciocínio, o autor cita a insegurança jurídica que surgiu quando da renomeação do órgão, e o temor de que a alteração pudesse reduzir suas funções e poderes.

Já na rodada de avaliação da OEA de 2018, verifica-se que foi reiterada a primeira recomendação em relação ao fortalecimento da CGU em relação à disponibilidade de recursos, tendo em vista que o problema se mantém e pode afetar negativamente as ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Ainda em relação a esse tópico, a Comissão também entendeu importante que se considere incluir o provimento dos cargos vagos da CGU, por meio de concurso público, nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de maneira a recompor a sua força de trabalho, e adotar as demais medidas necessárias para garantir seu pleno funcionamento.³⁷

Apresentadas a estrutura e atribuições da CGU, bem como as recomendações para melhorias, cabe cotejá-las com as principais características de uma agência anticorrupção a fim de

³⁵ OEA. **Relatório final do Mecanismo de Acompanhamento da implementação da convenção interamericana contra a corrupção.** Washington, 2012. p. 15.

³⁶ MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert.

Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio – CJUS, 2017. p. 43

³⁷ OEA. **Relatório final do Mecanismo de Acompanhamento da implementação da convenção interamericana contra a corrupção.** Washington, 2018. p. 38.

verificar se apesar de seu protagonismo, ela poderia assim ser considerada.

A agência anticorrupção pode ser entendida como:

(...) um órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão.³⁸

Nesse sentido, uma agência anticorrupção pode compreender a especialização em competências preventivas e repressivas da corrupção, ou concentrar-se apenas em uma dessas modalidades.

No entanto, embora possa ser constituída sob diversos modelos, há um rol de características básicas que devem integrá-la: independência (capacidade de poder exercer a sua missão e mandato sem interferência e intervencionismo político); especialização (As agências anticorrupção são por definição *single-issue bodies*. Organismos com uma missão específica: a do combate à corrupção, e assim devem ser para enfrentar a sofisticação dessa espécie de criminalidade, embora as formas de especialização possam variar); competências amplas e poderes especiais (o mandato deste tipo de agências é, em regra, mas amplo que de organismos convencionais como polícias, Ministério Público e magistratura, quer ao nível estratégico, quer ao nível do universo de atuação, devendo possuir poderes especiais, por exemplo, de investigação) e; sustentabilidade a longo prazo (esse é o traço geral que aas define, pois sem a existência provada no tempo, não passará de um eufemismo legal).³⁹

³⁸ SOUSA, Luís de. “As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade.” **Revista da CGU**. Ano III, nº 4. Jun. 2008 pp. 20-45. p. 23.

³⁹ SOUSA, Luís de. “As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade.” **Revista da CGU**. Ano III, nº 4. Jun. 2008 pp. 20-45. p. 26-29.

Ante tais características, constata-se que a CGU não poderia ser considerada propriamente uma agência anticorrupção, isso porque a instituição prescinde de especialização, já que não desempenha exclusivamente uma função anticorrupção, sendo essa uma das principais características das agências anticorrupção.⁴⁰

Do mesmo modo, a conversão da CGU em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle em 2016 parece demonstrar que a instituição de alguma forma pode se sujeitar a interesses políticos, comprometendo sua independência e autonomia, o que também figura como característica essencial de uma Agência Anticorrupção.⁴¹

Assim, não obstante a CGU não possa ser considerada uma agência corrupção, é inegável sua relevância na implementação da política de prevenção e combate à corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de combate e prevenção à corrupção brasileira sem dúvidas foi bastante influenciada pelos instrumentos internacionais e pelos graves esquemas de corrupção desvendados nos últimos anos, culminando na intensificação da severidade no tratamento desse tipo de criminalidade a partir da tipificação de novas condutas e atribuição de responsabilidade, ainda que de cunho administrativo, às pessoas jurídicas.

Entretanto, vale ressaltar outro aspecto do desenvolvimento de tal política que é a criação de novas instituições com competências de controle desse tipo de criminalidade, como o COAF, a ENCCLA e a CGU.

⁴⁰ NASCIMENTO, Filipe Lúcio. “A institucionalização de agências anticorrupção no Brasil: Potencialidades e Desafios.” **Revista Cadernos de Campo**. Araraquara. nº 25. Jul-dez 2018. pp. 87-111, p. 108.

⁴¹ NASCIMENTO, Filipe Lúcio. A institucionalização de agências anticorrupção no Brasil: Potencialidades e Desafios. **Revista Cadernos de Campo**. Araraquara. nº 25. Jul-dez 2018. pp. 87-111, p. 89.

Dentre os referidos órgãos, a atuação da CGU, desde sua criação tem se destacado, chegando, inclusive, a ter sido considerada por alguns como uma agência anticorrupção.

Assim, foi realizada a análise do design institucional da CGU a fim de identificar como sua estrutura, competência e relacionamento com outras instituições, na prática, podem influenciar a implementação da política anticorrupção, bem como ressaltar desafios a serem superados.

Primeiramente, há que se destacar que, apesar de seu papel importante na implementação da política anticorrupção, a CGU não pode ser considerada uma agência anticorrupção, pois prescinde de especialização e sua independência pode ser comprometida por influências políticas, sendo essas características essenciais desse tipo de agência.

Ainda, foram identificados alguns entraves em seu design institucional que podem pôr em risco a efetividade de suas atividades e constituem, portanto, desafios a serem superados: fragilidade de recursos financeiros e humanos, existência de cargos de comissão e confiança que podem representar um risco à neutralidade das decisões se enviesados politicamente, além de comprometer suas autonomia e independência e, a necessidade de contínuos esforços de articulação com demais órgãos de investigação e controle.

REFERÊNCIAS

CAMARA DOS DEPUTADOS. **CPI Petrobras**. 2015.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1242/15>. Acesso em: 28 set. 2020.

CEPIK, Marco. JORNADA, Helena. SCHNEIDER, Luiza.

Globalização e Corrupção. **Meridiano 47**. Nº 103, fev. 2019, pp. 29-31. p. 29.

CGU. **CGU, AGU, MPF e DoJ firmam primeiro acordo de leniência global no âmbito da Lava Jato**. 2019. Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/06/cgu-agu-mpf-e-doj-firmam-primeiro-acordo-de-leniencia-global-no-ambito-da-lava-jato>. Acesso em: 28 set. 2020

CGU. CGU divulga balanço das ações do órgão durante pandemia. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/05/cgu-divulga-balanco-de-acompanhamento-das-acoes-do-orgao-durante-pandemia>. Acesso em: 28 set. 2020.

CGU. Competência e organograma. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencia-s-e-organograma>. Acesso em: 31 mai. 2019.

CGU. Estrutura: Secretaria de Combate à Corrupção: Nova área da CGU inicia atividades. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/02/secretaria-de-combate-a-corrupcao-nova-area-da-cgu-inicia-atividades>. Acesso em: 30 mai. 2019.

CGU. Ouvidoria. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria>. Acesso em: 31 mai. 2019.

FLORENCIO FILHO, Marco Aurélio. **Culpabilidade:** crítica à presunção absoluta do conhecimento de lei penal. São Paulo: Saraiva.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Do controle interno ao controle social: A múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, pp. 54-67, jan./jun. 2012. p. 56.

MACHADO, Máira Rocha. PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos:** Dossiê corrupção, São Paulo, v. 35, n. 104, p. 10-37, mar. 2016. p. 17.

MARX, Cezar Augusto. Combate à corrupção e aprimoramento na gestão: a dualidade do controle interno no Brasil. **Revista da CGU**, Brasília, v. 8, n. 12, p. 351-371, jan./jun. 2016. p. 368.

MEYER-PLUFG, Samanta Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor. Eduardo Taavres de. “O Brasil e o combate internacional à corrupção”, **Revista de Informação Legislativa**. Ano 146. nº 181. Brasília, Janeiro/março 2009. pp. 187- 194. p. 192

MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Diagnóstico Institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio – CJUS, 2017. p. 15.

NASCIMENTO, Filipe Lúcio. A institucionalização de agências anticorrupção no Brasil: Potencialidades e Desafios. **Revista Cadernos de Campo**. Araraquara. nº 25. Jul-dez 2018. pp. 87-111, p. 95.

OEA. **Relatório final do Mecanismo de Acompanhamento da implementação da convenção interamericana contra a corrupção**. Washington, 2012. p. 7.

OEA. **Relatório final do Mecanismo de Acompanhamento da implementação da convenção interamericana contra a corrupção**. Washington, 2018. p. 38.

OLIVIERI, Cecília. Combate à corrupção e controle interno. **Cadernos Adenauer: ética pública e controle da corrupção**. São Paulo, v. XII, p. 99-110, 2011. p. 77-78.

PINHEIRO, H. de J. G. y VELOSO, R. C. “Prevenção e enfrentamento supranacionais à corrupção: reflexões sobre o organismo europeu de luta antifraude”. *Revista Brasileira de Direito Internacional*. V. 4, nº2. Porto Alegre, jul/dez 2018. pp. 84-106.

RAMINA, Larissa. A convenção interamericana sobre a corrupção: uma breve análise. **Revista direitos fundamentais e democracia**. Vol. 6, 2009. Curitiba-PR. pp. 1-11. p. 3.

RAMINA, Larissa. Tratamento jurídico internacional da corrupção: A convenção interamericana contra corrupção da OEA e a Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais da OCDE. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 3, nº 11. Jan/fev/mar. 2003, pp. 185-198 p. 192.

RICO, Bruno. O papel da CGU. **Ponto e vírgula**, São Paulo, n. 12, p. 165- 193, 2013. p. 171.

SILVA, Almiro do Couto; SUNDFELD, Carlos Ari; ABRUCIO, Fernando Luiz; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MARTINS, Humberto Falcão; CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da; PIRES, Maria Coeli Simões; DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella; MODESTO, Paulo; FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Nova Organização Administrativa Brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 215.

SMANIO, Gianpaolo. Poggio. “O sistema normativo brasileiro anticorrupção”, em VV.AA CUNHA DILHO, A. J. C. da; ARAÚJO, G. R. B. de; LIVIANU, R.; PASCOLATI JUNIOR, U. A. (coords.) **48 visões sobre a corrupção**, Quartier Latin, São Paulo, 2016. p. 735.

TINOCO, Alexandre Motta. MEIRELLES, Flávia Sanna Leal de. Corrupção, Globalização e Direito Penal Brasileiro: novos desafios. **Revista Direito Penal, Processo Penal e Constituição**. Curitiba, vol. 2, nº 2, jul-dez. 2016, pp. 517-538.