

Revista da

# CGU

ANO I - Nº 1  
Dezembro/2006

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR



# Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR

## Revista da CGU

Brasília, DF  
2006

**Jorge Hage**

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

**Luiz Navarro de Britto Filho**

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**

Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**

Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**

Corregedor-Geral da União

**Virgínia Charpinel Junger Cestari**

Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.000 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Catálogo na fonte: Eliane Maria de Medeiros e Silva CRB-1º região/ 1678

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

CDD 352.17

# S umário

---

Editorial .....	5
Apresentação .....	7
É possível evitar a corrupção? .....	9
O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas .....	16
A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção .....	43
Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas .....	61
Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal .....	77
Emendas Orçamentárias Individuais: " <i>Pork Barrel</i> " brasileiros? .....	86
Corrupção e crescimento econômico .....	103
Percepções pantanosas .....	117

# É possível evitar a corrupção?

*Jorge Hage, Ministro de Estado do Controle e da Transparência*

O debate internacional sobre o fenômeno da corrupção, que afeta praticamente todos os países do mundo e, sem distinção, tanto instituições públicas quanto corporações privadas, tem-se concentrado, cada vez mais, no campo das medidas preventivas, em lugar da ênfase tradicionalmente posta apenas naquelas de caráter repressivo.

Isso ocorre porque se reconhece hoje que a punição depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir sua repetição, muito embora não se deva minimizar a importância do efeito exemplar da sanção dura e tempestiva.

Não é por outra razão que as convenções internacionais contra a corrupção – dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao nosso direito interno em 07 de novembro de 2002, pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, promulgada aqui há poucos meses – põem toda sua ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas preventivas, reconhecidas, cada vez mais, como o caminho adequado para atacar as raízes do problema que hoje atormenta o mundo.

O tema reuniu, em setembro deste ano, em São Petersburgo, na

Rússia, sob os auspícios da ONU, delegados e especialistas de cerca de 50 países (inclusive o Brasil), para discutir exatamente medidas de prevenção da corrupção; e, em outubro, na República da China, cerca de cinco mil pessoas de todo o mundo se juntaram em outra grande conferência a respeito.

*Na China, as penas para o crime de corrupção chegam até à pena de morte; entretanto, nem por isso, a situação melhorou*

Faço aqui um ligeiro registro, bastante ilustrativo: na China, as penas para o crime de corrupção chegam até à pena de morte; entretanto, nem por isso, a situação melhorou, e a corrupção lá é tida como um dos maiores problemas nacionais; uma das razões apontadas para isso vem a ser justamente a ausência de medidas de natureza preventiva, inclusive daquelas associadas ao incremento da transparência pública, área em que o país gigante do leste, por razões óbvias, ainda não progrediu tanto quanto em outros aspectos.

Por isso mesmo, tivemos a satisfação de receber recentemente, na Controladoria-Geral da União (CGU), uma delegação chinesa que veio conhecer o nosso Portal da Transparência, hoje referência internacional na matéria.

O campo das medidas preventivas é, evidentemente, muito vasto, e comporta iniciativas e providências de naturezas as mais diversas, nem todas elas, é certo, ao alcance de uma instituição específica, como a Controladoria-Geral da União, nem mesmo ao alcance do Poder Executivo, por seus próprios meios.

*Os sigilos bancário, e telefônico muitas vezes são utilizados entre nós para proteger a fraude, o desvio e o enriquecimento ilícito*

Refiro-me, por exemplo, a medidas como a necessária reforma político-partidária e eleitoral, com a necessária emenda constitucional que toque em questões de fundo como o voto proporcional em listas, a fidelidade partidária e o financiamento público exclusivo de partidos e de campanhas, para citar apenas as mais evidentemente relacionadas com a corrupção.

Quero reportar-me, também, à necessidade de alterarem-se normas,

tradições e culturas de outra ordem, como aquelas relativas ao dogma dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, muitas vezes utilizados, entre nós, para proteger a fraude, o desvio e o enriquecimento ilícito, enfim, para proteger criminosos e corruptos, e não para preservar a privacidade legítima do cidadão de bem.

Se tudo isso é de difícil alteração, não deve ser, porém, motivo para que não se procure avançar onde e até onde for possível. É o que temos feito na CGU, nesses quatro anos do primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, inaugurando, no País, uma linha de atuação governamental consistente e sem precedentes no campo das medidas preventivas, capazes de assentar as bases para reduzir o problema da corrupção, e dando, ao mesmo tempo, cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil nos acordos internacionais acima mencionados.

Esse cardápio de medidas preventivas iniciou-se com a construção e o lançamento do Portal da Transparência, sítio na Internet, que apresenta a destinação dos recursos públicos de maneira detalhada e simples, com o foco em quem recebeu o recurso público, com os valores e a finalidades da destinação, identificando-os por meio do CPF, CNPJ, NIS etc, estimulando o controle social e o fortalecimento da cidadania.

A lógica de começar por ele corresponde ao nosso entendimento de que

o primeiro e melhor antídoto para as práticas ímprobas e ilícitas é exatamente a "luz do sol", a visibilidade plena, a publicidade e a transparência maior possível dos atos praticados nos órgãos públicos, sobretudo aqueles relativos à execução das despesas públicas, e tudo o mais que seja a elas relacionado – contratos, licitações, convênios, pagamentos etc.

O segundo passo, nessa mesma direção, foi a criação das Páginas de Transparência Pública de cada ministério e entidade da administração indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista – que hoje exibem, em seus sites, detalhes ainda maiores que o Portal, sobre todos os seus gastos, licitações e contratações.

Em outra ordem de iniciativas, foi lançado pela Controladoria, em 2003, sob a inspiração do então Ministro Waldir Pires, o Programa de Fiscalização, mediante sorteios públicos, dos recursos federais aplicados nos Municípios, com o objetivo expresso de inibir a corrupção, pela dissuasão que resulta da possibilidade, sempre presente, para o gestor, de ser ele o próximo sorteado para ser fiscalizado.

Paralelamente, esse mesmo projeto foi capaz de produzir um outro efeito da maior importância no campo da prevenção, qual seja, o de despertar e estimular a participação social, dos cidadãos, para a fiscalização e o controle sobre os administradores do dinheiro público.

Já em outra esfera, integram esse conjunto de iniciativas de viés claramente preventivo medidas legislativas que foram propostas pela Controladoria, dentre as quais vale destacar os Projetos de Lei sobre Enriquecimento Ilícito e sobre Conflito de Interesses.

*O primeiro e melhor antídoto para as práticas ímprobas e ilícitas é exatamente a "luz do sol", a visibilidade plena, a publicidade e a transparência*

O primeiro propõe tipificar como crime, no Código Penal Brasileiro, com pena de reclusão de 3 a 8 anos, o enriquecimento de agentes públicos em montante desproporcional aos seus vencimentos, e que não seja explicado por outras fontes legítimas de renda. O projeto de lei encontra-se no Congresso Nacional desde julho de 2005.

O segundo, o Projeto de Lei sobre Conflito de Interesses, foi encaminhado recentemente pelo Presidente da República, define, regula e estabelece formas de prevenção e fiscalização de tais conflitos, isto é, do choque entre as responsabilidades públicas e o interesse pessoal de um agente público, que ocorre quando os interesses pessoais do agente possam influenciar indevidamente o desempenho dos seus deveres funcionais.

Modernamente, novas e mais complexas formas de relações entre o

público e o privado têm aumentado o espectro de possibilidades desses conflitos, em todos os países, especialmente naqueles mais desenvolvidos. Por isso, a preocupação crescente com o tema e sua inclusão em todos os fóruns internacionais em que se discutem ações contra a corrupção.

*“Novas e mais complexas formas de relações entre o público e o privado têm aumentado o espectro de possibilidades dos conflitos de interesses”*

Sendo impossível, como de fato é, identificar previamente todas as hipóteses de conflito que podem surgir, para simplesmente proibi-las todas, o que os países fazem é procurar identificar os pontos de maior risco e adotar medidas e procedimentos capazes de localizar antecipadamente os casos em que os conflitos podem ocorrer, para evitá-los, e, quando isso não for possível, tomar medidas para eliminá-los rapidamente, aplicando as sanções devidas, quando for o caso.

O projeto do governo brasileiro dispõe sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo e sobre impedimentos posteriores ao exercício da função pública. Depois de elaborado pela CGU, foi ele amplamente debatido no âmbito do Conselho da

Transparência Pública, onde estão representadas dez entidades da sociedade civil (dentre elas a OAB, a ABI, a Transparência Brasil, a CNBB, a Abong, o Instituto Ethos e entidades de trabalhadores e patronais), ao lado de outros tantos órgãos públicos, como o Ministério Público, o TCU, a Comissão de Ética Pública e os Ministérios do Planejamento, Fazenda, Justiça, Relações Exteriores, Casa Civil e AGU. Em seguida, o projeto foi, ainda, submetido à consulta pública e recebeu várias sugestões de cidadãos e entidades, chegando, então, a sua forma final, encaminhada pelo Presidente ao Congresso.

Ele estabelece requisitos e restrições aos ocupantes de cargos ou empregos públicos que tenham acesso a informações privilegiadas, de modo a evitar seu uso em proveito próprio ou de terceiros; dispõe sobre impedimentos durante e após o exercício de funções públicas; define as competências para a fiscalização e avaliação de conflitos de interesse e estabelece as sanções para o caso de infração.

Entre os impedimentos previstos no projeto para os ocupantes de cargos ou empregos, inclusive em gozo de licença ou em período de afastamento, estão: exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa ou empresa que tenha interesse em decisão sua ou de colegiado do qual participe; prestar serviços a empresa cuja atividade seja regulada ou fiscalizada pelo órgão a que pertença o agente.

Já os impedimentos para ocupantes de cargos depois que deixam a função incluem, entre outros, a ve-dação, por um período de um ano, a contar da data da exoneração ou aposentadoria, de prestar qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenham estabelecido relacionamento em razão do cargo exercido.

*Não será devida qualquer remuneração compensatória, no período da quarentena, a servidores que tenham vínculo permanente com o serviço público ou que se aposentem*

Cabe ressaltar que não será devida qualquer remuneração compensatória, no período da quarentena (um ano), a servidores que tenham vínculo permanente com o serviço público ou que se aposentem. Somente os ex-ocupantes de cargos de confiança sem qualquer outro vínculo com o serviço público, e ainda assim, quando comprovarem a impossibilidade do exercício de atividade privada não-conflitante, farão jus à remuneração compensatória. Essa foi, aliás, uma solução do consenso, construída com muita paciência e persistência, pois, como se sabe, existem posições extremadas sobre essa questão: desde os que entendem que deve haver remuneração sempre, para todos os que entrem

em quarentena, até os que pensam exatamente o contrário. O mesmo ocorre com respeito aos prazos. E a experiência internacional é, também, a mais variada possível. Assim, como era de se esperar, as primeiras versões do anteprojeto receberam críticas diametralmente conflitantes entre si, inspiradas em opiniões as mais contraditórias. E, no final, como ocorre sempre que se exercita a boa prática democrática, encontrou-se uma solução equilibrada, que satisfaz em parte a todos e, integralmente, só ao interesse coletivo.

A CGU e a Comissão de Ética Pública ficarão responsáveis pela fiscalização e avaliação da ocorrência de conflitos, cabendo a elas definir circunstâncias que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito; responder a consultas sobre o tema e autorizar o ocupante a exercer atividade privada, quando não houver conflito.

Uma vez aprovado o projeto, deverão submeter-se à nova lei os ocupantes de cargos de ministro de Estado, secretários-executivos e outros de natureza especial ou equivalente; presidentes ou diretores de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista e cargos do grupo DAS níveis 6 e 5.

Além disso, as normas se aplicarão também a ocupantes de cargos efetivos em áreas que permitam acesso a informações privilegiadas capazes de representar vantagem econômica ou financeira.

As sanções previstas para o descumprimento dessas normas incluirão a demissão do serviço público, aplicável mediante processo administrativo; já por meio de ação judicial de improbidade administrativa, poderão acarretar também a suspensão de direitos políticos, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público.

*“ Não tenho a menor dúvida de que a política contra a corrupção, para ser completa e eficaz, tem que pôr igual ênfase em medidas preventivas e em medidas punitivas, persecutórias e repressivas ”*

Uma outra medida legislativa que está sendo elaborada pela CGU é o anteprojeto de lei sobre acesso à informação. A proposta já passou também por várias discussões no Conselho da Transparência e brevemente será submetida à consulta pública. Ele atende a uma antiga reivindicação das entidades da sociedade civil, principalmente aquelas que integram Fórum do Direito de Acesso a Informações Públicas, e vai regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da CF de 1988, preenchendo mais uma lacuna deixada pelos governos que antecederam o atual.

É com uma política consistente de enfrentamento assim amplo do fenômeno da corrupção, tão complexa

como complexo e multifacetado é o fenômeno em si, uma política que não aposta nem acredita em respostas simplistas, voluntaristas ou imediatistas, que recusa as soluções milagrosas e as expectativas ingênuas, é assim que o Brasil passou, nos últimos quatro anos, a encarar esse velho e histórico mal que sempre afetou suas instituições públicas – a questão da corrupção nas corporações privadas é outra questão, que foge ao escopo deste artigo e às atribuições da CGU.

Não tenho a menor dúvida de que tal política, para ser completa e eficaz, tem que pôr igual ênfase em medidas preventivas e em medidas punitivas, persecutórias e repressivas. Ocorre que, neste último campo, já foram feitos progressos inegáveis, nos últimos anos, inclusive com maior visibilidade pública. É o caso da vitoriosa parceria entre a CGU e a Polícia Federal, sem falar na intensa colaboração com instituições externas e independentes, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. É também nesse campo que se situa uma outra iniciativa destes últimos anos, que foi a criação e implantação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que dotou cada Ministério de uma Corregedoria, ligada à CGU, para reverter uma tradição secular de inércia sancionatória também no âmbito disciplinar interno da Administração, que retroalimentava e potencializava a cultura da certeza da impunidade, garantida, no âmbito

externo, pela lentidão dos processos judiciais.

E no centro de todo esse esforço, servindo a ambas as perspectivas – a preventiva e a repressiva – situa-se o trabalho já de mais tempo consolidado, representado pelas atividades de auditoria e fiscalização, trabalho esse que serve de base, tanto às ações repressivas a cargo do Tribunal de Contas, da Polícia Federal e do Ministério Público, quanto à prevenção, na medida em que funciona como sistema de alerta e advertência permanente ao gestor, para evitar que irregularidades se consumem.

*As atividades de auditoria e fiscalização servem de base para as ações repressivas a cargo do Tribunal de Contas, da Polícia Federal e do Ministério Público*

Nessa área, também, estão ocorrendo progressos importantes no presente momento, capazes de colocá-la em melhores condições para cumprir esse papel de prevenção e controle da corrupção, sem descuidar da sua função paralela de avaliação dos programas governamentais. A revisão do escopo e do conteúdo de cada uma das diferentes espécies de auditoria levadas a cabo, e a reciclagem e capacitação dos auditores

em áreas relacionadas à auditoria investigativa, à auditoria de sistemas e às atividades de inteligência, são algumas das novas frentes que ganham prioridade na atual estratégia de enfrentamento da corrupção.

É, enfim, de todo esse conjunto de medidas, e de outras que deixo de detalhar aqui por concisão – mas que me permito apenas enunciar, como sejam a identificação e o mapeamento das instituições e setores de maior de risco de corrupção, o acompanhamento da evolução patrimonial atípica de agentes públicos, as sindicâncias patrimoniais, a identificação e o acompanhamento mais rigoroso das pessoas politicamente expostas (PEPs), o compartilhamento de dados com a Coaf e a Receita Federal, e a estratégia nacional integrada de combate à lavagem de dinheiro (Encla) – é dessa abordagem abrangente e integrada de enfrentamento que acredito pode-se esperar, sem ilusões de resultados completos e cabais em curto prazo, mas com a certeza inspirada pelo trabalho sistemático, sério e persistente de uma equipe extraordinária, engajada e multidisciplinar, de profissionais competentes e dotados de forte espírito público, repito, acredito pode-se esperar a redução progressiva dos índices de corrupção em nosso País.

Para isso, basta que se assegure uma condição absolutamente indispensável: a persistência e a continuidade de todo esse esforço, nas mesmas linhas e nos mesmos rumos, ao longo dos próximos anos, sem interrupções nem retrocessos.