

Revista da

CGU

ANO IV - Nº 6
Setembro/2009
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Setembro/2009

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

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

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

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

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

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

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

134 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Auditoria de detecção de fraude.....8
Adilmar Gregorini

Incidência dos efeitos da suspensão temporária
e da declaração de inidoneidade em licitações públicas.....21
Alex Pereira Menezes

Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno
do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada32
Mário Vinícius Claussen Spinelli

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e
possibilidades de fomento ao controle social41
Antonio Ed Souza Santana

O direito de acesso à informação como
fundamento da transparência59
Gisele de Melo Maeda Mendanha

Corrupção: teoria, evidências empíricas
e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil
- uma análise institucional71
Newton Paulo Bueno

Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado	85
<i>Romualdo Anselmo dos Santos</i>	

Legislação

Atos normativos	112
Legislação em destaque.....	114

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos	130
Julgados recentes de Tribunais	133

Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada

Mário Vinicius Claussen Spinelli, mestre em Administração Pública, assessor Técnico do Gabinete do Ministro do Controle e Transparência, AFC da CGU

1. Introdução

Na Administração Pública, a atividade de controle interno corresponde ao conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de garantir a integridade do patrimônio público e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios e objetivos pactuados. As atividades de controle devem, portanto, ser permanentemente exercidas em todos os níveis e por todos os órgãos e entidades, podendo ser coordenadas por unidades ou setores específicos de controle interno, que têm a função de prestar assessoria à administração superior da organização responsável pela ação governamental (SPINELLI, 2008).

A estrutura administrativa responsável pela execução das atividades de controle interno é, portanto, um dos instrumentos que possibili-

tam, conforme a clássica conceituação de O'Donnel (1998),¹ o exercício de *accountability* horizontal, por se configurar como uma instância perene ao ambiente estatal com capacidade de monitorar e controlar seus próprios atos administrativos, bem como de responsabilizar os agentes públicos que praticaram alguma irregularidade, quando for o caso.

Não há, contudo, um padrão ou modelo universal de sistema de controle interno a ser seguido, e há inúmeras distinções nos formatos utilizados por cada nação para definir e estruturar as agências responsáveis por esse papel. Enquanto há países que conferiram a atividade de con-

1. Segundo a distinção proposta por O'Donnel (1998) para as formas de *accountability*, enquanto a *accountability* vertical representaria a relação entre a população e as autoridades públicas e seria manifestada principalmente por meio das eleições, a *accountability* horizontal estaria relacionada com a existência de agências estatais que têm o poder de realizar ações de controle e fiscalização, mecanismo que a literatura usualmente denomina *checks and balances*.

trole interno a agências anticorrupção, responsáveis por desenvolver uma série de ações nesse sentido, em outras situações tais atividades são desempenhadas de forma dispersa, descentralizadas por cada órgão ou entidade, sem a existência de um órgão central de coordenação. Salienta-se, porém, que tais distinções não implicam, necessariamente, limitações relativas aos resultados alcançados, pois, conforme salientado por Correa e Ribeiro (2008), não é o formato que define a atuação das agências responsáveis pelo controle – se um órgão específico ou se uma agência em um órgão com mandato relacionado –, mas sim as atribuições e as competências que a ela foram designadas, e, evidentemente, a sua atuação.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelos “Offices of the Inspector General” (OIGs), unidades responsáveis pela atividade de controle interno no Poder Executivo Federal dos EUA, em perspectiva comparada, buscando subsídios para avaliar suas principais atribuições e as semelhanças e distinções com o modelo brasileiro.

Para tanto, inicialmente, traçou-se as principais características e objetivos dos OIGs, com base na legislação que instituiu tais instâncias de controle. Posteriormente avaliou-se as principais atividades desenvolvidas pelo OIG do Departamento de Justiça dos EUA e a sua infra-estrutura disponível para desenvolver tais ações, buscando traçar um paralelo com o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal do Brasil.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar o papel desempenhado pelos “Offices of the Inspector General” (OIGs), unidades responsáveis pela atividade de controle interno no Poder Executivo Federal dos EUA, em perspectiva comparada, buscando subsídios para avaliar suas principais atribuições e as semelhanças e distinções com o modelo brasileiro.

2. O sistema de Controle Interno do Poder Executivo dos EUA – características e atribuições

A estrutura do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal dos Estados Unidos é composta por unidades administrativas denominadas “Offices of the Inspector General” (OIGs), setores estruturados em cada um dos Departamentos de Estado e em agências vinculadas ao governo federal norte-americano. Os OIGs foram legalmente instituídos em 1978, pela Public Law n.º 95.452 (“Inspector General Act of 1978”), em resposta a uma série de escândalos.

los ocorridos, principalmente na década anterior, e com o objetivo de se constituírem como unidades independentes, capazes de elaborar auditorias sobre programas de governo e outras ações de controle relacionadas à gestão dos recursos públicos e de promover a coordenação de políticas e atividades, com o fim de gerar economia, eficiência e eficácia nos atos praticados pela Administração Pública.

Diante de tais atribuições, a legislação norte-americana permite que os OIGs desempenhem uma série de prerrogativas, como ter acesso direto a todos os registros dos órgãos ou entidades administrativas sob sua jurisdição e efetuar uma série de procedimentos investigativos com o intuito de obter informações relevantes para o controle dos gastos efetuados.

Atualmente, há cerca de 65 OIGs instituídos, sendo 15 pertencentes a Departamentos de Estado (Ministérios) e os demais a vários outros órgãos, entidades ou agências vinculados ao governo federal, os quais empregam cerca de 11.600 profissionais e têm um orçamento anual da ordem de 1,9 bilhões de dólares. Entre os OIGs em funcionamento, há alguns temporários, criados para atuar em atividades específicas, como, por exemplo, no acompanhamento das despesas envolvidas no processo de reconstrução do Iraque.

Vale ressaltar que os OIGs, mesmo sendo instâncias de controle interno, devem manter uma permanente relação com o Poder Legislativo Federal norte-americano. Nesse sen-

tido, são legalmente obrigados a manter o Congresso permanentemente informado sobre as ações que desenvolvem, razão pela qual devem encaminhar semestralmente relatórios sintéticos das atividades realizadas (*Semiannual Report to Congress*). Busca-se, assim, que o Poder Legislativo tenha ciência das atividades de controle interno realizadas e possa ter mais subsídios para exercer o controle externo, atividade que realiza com apoio do *U.S. Government Accountability Office (GAO)*, agência independente ligada ao Congresso Norte-Americano, com atribuições similares, no caso brasileiro, às do Tribunal de Contas da União.

Os relatórios semestrais encaminhados ao Congresso também devem ser disponibilizados, no prazo máximo de 60 dias a qualquer outro interessado, e seu conteúdo têm que incluir uma série de informações relacionadas à gestão dos recursos públicos, tais como:

- a) As principais irregularidades detectadas na gestão dos programas de governo e as respectivas recomendações e orientações feitas pelo OIG, a fim de sanar tais falhas;
- b) O acompanhamento da implementação das recomendações efetuadas em relatórios anteriores;
- c) Resumos dos processos instaurados em função das falhas detectadas e respectivas condenações resultantes;
- d) Quadros estatísticos com a especificação dos valores totais analisados, os prejuízos em função das irregularidades detectadas e os

valores necessários para implementar as recomendações efetuadas;

e) Resumos dos principais relatórios efetuados.

Um aspecto positivo a ser destacado é a transparência de tais relatórios. Em vez de utilizarem uma linguagem técnica e de difícil compreensão ao público em geral, os relatórios apresentam de forma sintética, clara e bastante didática as ações desempenhadas, descrevendo os principais pontos abordados pelas ações do controle interno. Isso revela uma preocupação positiva de se disponibilizar o resultado das ações de controle em linguagem acessível ao cidadão comum, o que favorece a sua participação no processo democrático, pois, conforme salienta Sartori (2001), a maior parte da população desconhece os problemas públicos, e, diante desse quadro, um aumento de “demo-cracia” deveria ser acompanhado de um incremento do que ele chama de “demo-sabedoria” (SARTORI, 2001, p.110).

Da mesma forma, percebe-se, também, a saudável prática de se buscar quantificar os resultados obtidos. Nesse sentido, praticamente todos os relatórios apresentam com detalhes dados que evidenciam a importância das ações de controle executadas, enumerando, por exemplo, o montante dos prejuízos evitados e dos recursos recuperados ao Erário, e o número de procedimentos judiciais instaurados em função das auditorias e investigações efetuadas.

Ressalta-se, nesse sentido, que a atuação dos OIGs, somente em

2004, produziu os seguintes resultados²:

- Economias potenciais da ordem de 18 bilhões de dólares;
- Aproximadamente 6.500 acusações com sucesso;
- Desligamentos ou suspensões de mais de 5 mil pessoas ou empresas;
- Cerca de 70 testemunhos perante o Congresso com relação a assuntos de interesse nacional.

Em termos administrativos, os OIGs são dotados de certa autonomia, sendo aptos a gerenciar seu orçamento, efetuar procedimentos de contratação e desenvolver suas próprias políticas de recursos humanos, inclusive no que concerne aos procedimentos de contratação de pessoal.³

Os OIGs são chefiados por Inspetores Gerais, nomeados pelo Presidente da República, após anuência do Senado Federal, e devem ser profissionais de reconhecida integridade e com conhecimentos específicos em disciplinas como contabilidade, auditoria, análise financeira, direito e administração pública. Os Inspetores Gerais estão ligados diretamente ao dirigente máximo do respectivo órgão ou entidade – que, no entanto, não pode impedir a re-

2. Segundo dados consolidados pelo *President's Council on Integrity and Efficiency (PCIE)* e pelo *Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE)*.

3. Assim como outros órgãos do governo norte-americano, a contratação de pessoal (inclusive para as áreas de auditoria e de investigação) não se dá por meio de concurso público, mas por meio de um procedimento de avaliação de currículo e perfil similar ao sistema utilizado na iniciativa privada.

alização de auditorias ou investigações consideradas necessárias – e somente podem ser removidos por ato do próprio Presidente da República, após apresentação das devidas justificativas a ambas as Casas do Congresso.

Ao contrário do Brasil, até outubro de 2008, o modelo norte-americano não previa a existência de um órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, com funções de supervisionamento e orientação normativa das demais unidades. Havia, apenas, duas instâncias denominadas *President's Council on Integrity and Efficiency (PCIE)* e *Executive Council on Integrity and Efficiency (ECIE)*, com funções de coordenação e divulgação dos esforços governamentais para promover integridade e eficiência, e para detectar e prevenir a corrupção. Com efeito, muito embora subordinados a uma mesma legislação, os OIGs têm atuado de forma independente e autônoma, o que dificulta a troca de informações e provoca grandes distinções entre os trabalhos realizados, inclusive no que concerne ao conteúdo dos Relatórios Semestrais enviados ao Congresso. Todavia, em 14 de outubro de 2008, foi aprovada a Lei n.º 110-409 (*Inspector General Reform Act of 2008*), normativo que criou uma instância denominada *Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency*, que se assemelha a um órgão central de controle das ações dos Inspetores Gerais, porém com funções limitadas a questões como a consolidação de informações e à articulação de

operações conjuntas com o intuito de promover a economia e a eficiência nos programas federais em função das ações realizadas pelos OIGs.

3. A atuação do OIG do Departamento de Justiça norte-americano

Com o intuito de avaliar a capacidade operacional e a atuação resultante do modelo norte-americano, tomou-se como exemplo a atuação do OIG do Departamento de Justiça, com base na sua configuração atual e nos resultados apresentados no último relatório semestral encaminhado ao Congresso.

O OIG do Departamento de Justiça norte-americano tem como principais funções efetuar o controle dos recursos públicos e investigar a conduta dos funcionários da pasta. Nesse sentido, cabe ao OIG do Departamento de Justiça avaliar as ações desempenhadas pelos órgãos e pelo pessoal da estrutura do Departamento de Justiça, tais como o FBI (*Federal Bureau of Investigation*), o BOP (*Federal Bureau of Prisons*), o OJP (*Office of Justice Programs*), o DEA (*Drug Enforcement Administration*), o USMS (*U. S. Marshals Service*) e o ATF (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*).

Para cumprir tais atribuições, o OIG do Departamento de Justiça, segundo o orçamento norte-americano para 2008, conta com recursos anuais da ordem de 71 milhões de dóla-

res e possui cerca de 420 funcionários, incluindo-se auditores, analistas de programas de governo, investigadores criminais, advogados e pessoal de apoio, distribuídos pelos seguintes setores:

- a) Divisão de Auditoria (com escritórios em sete grandes cidades americanas), responsável pela elaboração de relatórios de auditorias financeiras e de desempenho das organizações, programas e funções, e pelo monitoramento dos recursos aplicados no âmbito do Departamento de Justiça;
- b) Divisão de Investigação (com escritórios em 15 cidades), que examina supostas fraudes, subornos, abusos e violação de regras de integridade por servidores e contratados, bem como conduz ações administrativas, civis e penais, se for o caso.
- c) Divisão de Inspeções e de Avaliação, a quem cabe verificar o resultado das políticas do Departamento de Justiça, promovendo recomendações com o intuito de agilizar operações, reduzir regulamentações desnecessárias, melhorar o serviço ao cidadão e minimizar procedimentos ineficazes e ineficientes;
- d) Divisão de Supervisão e Revisão, que investiga denúncias envolvendo funcionários de setores do Departamento de Justiça, muitas vezes a pedido do Procurador-Geral ou de membros do Congresso;
- e) Divisão de Planejamento e Gestão, que desempenha atividades administrativas, nas áreas de planejamento, orçamento, finanças,

pessoal, contratos, sistemas informatizados e apoio em geral.

De acordo com o último relatório semestral encaminhado ao Congresso, no período de 1.º de outubro de 2007 a 31 de março de 2008 (seis meses), o OIG do Departamento de Justiça realizou basicamente ações de auditoria, de investigação e de correição,⁴ sem no entanto conter informações sobre possíveis atividades de avaliação de resultados dos programas de responsabilidade das unidades administrativas vinculadas ao Departamento de Justiça, bem como de ações preventivas porventura realizadas. Segundo tais registros, o mencionado OIG emitiu 137 relatórios de auditoria, nos quais mais de 20 milhões de dólares foram questionados, e fez 322 recomendações visando à melhoria da gestão. No caso específico da Divisão de Investigação, foram instaurados, nos últimos seis meses, 180 novas investigações, promovidas 53 acusações criminais, efetuadas 56 prisões e determinadas 64 demissões de funcionários públicos. Com relação aos resultados financeiros, apenas nesse período, foram recuperados recursos da ordem de 4,7 milhões de dólares, por meio de multas ou de ressarcimento aos cofres públicos.

4. É importante ressaltar que a ação correicional do OIG do Departamento de Justiça norte-americano abrange todos servidores do próprio departamento, à exceção dos Promotores e dos agentes ligados a eles, que estão vinculados a um setor específico denominado *Office of Professional Responsibility – OPR*.

4. Perspectiva americana x brasileira

A estrutura do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal dos Estados Unidos prevê a existência de unidades administrativas denominadas “Offices of the Inspector General (OIGs)” nos Departamentos de Estado em outras agências do governo, as quais têm como funções primordiais efetuar auditorias e investigações com o objetivo de detectar fraudes e promover economia, efetividade e eficiência nas ações praticadas, bem como manter o Congresso norte-americano informado sobre a regularidade das ações desempenhadas. Observa-se, pois, que tal configuração se assemelha a um modelo não mais existente no Brasil, o qual também previa a existência de representações estruturadas em todos os Ministérios, setores denominados de Controles Internos Setoriais (Cisets).⁵ Ao contrário do modelo atual brasileiro, não há nos Estados Unidos a figura de um órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, com funções de orientação normativa e coordenação das atividades desenvolvidas.⁶

Com relação à natureza das atividades desenvolvidas, os OIGs realizam basicamente ações de controle

5. Por força do art. 8.º, II, do Decreto n.º 3.591/00, os Cisets, atualmente, estão presentes apenas na Casa Civil, na Advocacia-Geral da União, no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério da Defesa.

6. No Brasil, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno é a Controladoria-Geral da União.

da gestão dos gastos públicos e de correição, não desempenhando funções de prevenção da corrupção. Essas atividades, no caso dos Estados Unidos são realizadas de forma dispersa por vários órgãos ou entidades, a exemplo das atribuições do Office of Government Ethics – OGE, agência do Poder Executivo Federal, com atribuições de desenvolver políticas de promoção da ética e de prevenção do conflito de interesses no âmbito do serviço público (CORREA E RIBEIRO, 2008).

Outro aspecto relevante a ser destacado é o fato de que, no modelo americano, há um periódico repasse de informações do Controle Interno ao Congresso, por meio do envio dos Relatórios Semestrais de Atividades. No Brasil, essa relação, embora similar, não se dá de forma tão direta, salvo em demandas específicas, na medida em que os relatórios e pareceres decorrentes das auditorias anuais efetuadas pelo Controle Interno nos órgãos e entidades federais não são enviados diretamente ao Parlamento, mas sim ao Tribunal de Contas da União, órgão responsável por auxiliá-lo no exercício do controle externo. Nesse sentido, um aspecto positivo a ser destacado no modelo norte-americano é a transparência do modelo utilizado nesses Relatórios, bem como a prática de se buscar quantificar os resultados obtidos, descrevendo o número de ações judiciais implementadas e as economias proporcionadas pela ação do controle interno.

As análises efetuadas evidenciam, pois, que há distinções relevantes

nos modelos de controle interno adotados pelo Poder Executivo Federal do Brasil e dos EUA. Salienta-se, nesse sentido, não obstante as limitações metodológicas já mencionadas, que o modelo americano, embora com maior potencial de recursos financeiros e humanos, vem se ressentindo da falta de um órgão central de coordenação das atividades, capaz de promover maior articulação entre as unidades responsáveis pelo controle interno. Além disso, pode-se notar que o fato de as atividades de prevenção estarem dispersas por várias unidades administrativas impede que haja uma contínua troca de informações sobre os pontos críticos que necessitam ser observados em função das constatações obtidas nas ações de cunho repressivo.

5. Conclusão

Além de tais aspectos, em que pesem as limitações metodológicas para efeitos de comparação (haja vista as distintas condições socioeconômicas, geográficas e institucionais de cada país), há, ainda, distinções estruturais que merecem ser destaca-

das. Enquanto o controle interno do Poder Executivo Federal norte-americano dispõe de cerca de 11.700 funcionários, a CGU conta com cerca de 2.400 servidores ativos, muito embora tenha que se destacar que, no caso brasileiro, ainda tenham que ser incluídos nesse total outros agentes do controle interno federal, a exemplo daqueles que desempenham tais atividades nas Assessorias Especiais de cada Ministério e dos componentes das Auditorias Internas das entidades da Administração Indireta.

Não obstante as diferenças observadas entre o modelo brasileiro e o norte-americano, pode-se observar que, em ambos os casos, ficou evidenciada a tendência de uma estruturação cada vez maior dos sistemas de controle interno do Poder Executivo Federal. Percebe-se, pois, que tanto lá como aqui há um mesmo entendimento sobre a importância de fortalecimento do controle interno como medida essencial para a manutenção da ordem democrática, garantindo que a aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado seja efetuada de modo a atender ao interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARDEN, SCOTT. *Office of the Inspector General – Department of Justice*. Palestra ministrada para os participantes do Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials, Washington-DC, 2008.

COLBY, Paul. *Office of Professional Responsibility – Department of Justice*. Palestra ministrada para os participantes do Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials, Washington-DC, 2008.

CORREA, I.; RIBEIRO, V. *Prevenção da Corrupção*. Brasília: (no prelo), 2008.

O´DONNELL, Guilherme. *Accountability Horizontal e novas Poliarquias*. In: Revista Lua Nova, n.º 44. São Paulo. CEDEC, 1998.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns: televisão e pós-pensamento*. Bauru: Edusc, 2001.

SPINELLI, Mário. *Controle Interno* In: AVRITZER, et. All. *Corrupção: Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

U.S. Department of Justice - Office of the Inspector General - *Semiannual Report to Congress – October 1, 2007 – March 31, 2008*, Washington - DC, 2008.

U.S. Department of Justice - Office of the Inspector General – informações disponíveis em <<http://www.usdoj.gov/oig>>

U.S. IGNet Federal Inspectors General – informações disponíveis em <<http://www.ignet.gov>>