

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR

# Revista da CGU

Brasília, DF  
Dezembro /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 7, Dezembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

136 p. Coletânea de artigos.

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

ISSN 1981- 674X  
CDD 352.17

# umário

---

Nota do editor .....5

## **Artigos**

Recebimento de obras e serviços de engenharia.....8

*Marcelo Neves*

Falácias da corrupção e percepção da corrupção  
no Programa Bolsa Família: o caso do Paraná .....18

*Fabiano Mourão Vieira*

Improbidade administrativa por enriquecimento ilícito:  
o problema da inversão do ônus da prova .....39

*Leonardo Valles Bento*

Prescrição disciplinar: breves considerações  
acerca da prescrição disciplinar à luz da lei nº 8.112/90.....50

*Salmon Carvalho de Souza*

Gerência de empresas privadas por servidores  
públicos federais: breves comentários sobre os  
modelos brasileiro e norte-americano .....61

*Aline Cavalcante dos Reis Silva*

Visão geral das agências norte-americanas contra a corrupção numa análise comparativa com a Controladoria-Geral da União .....	79
--	----

*Alzira Ester Angeli*

Reflexões sobre o combate à corrupção no Brasil e nos EUA ....	96
<i>Wagner Rosa da Silva</i>	

### **Legislação**

Atos normativos .....	108
Legislação em destaque.....	112

### **Jurisprudência**

Julgados recentes do TCU – Acórdãos .....	124
Julgados recentes de Tribunais .....	128

# Visão geral das agências norte-americanas contra a corrupção numa análise comparativa com a Controladoria-Geral da União

*Alzira Ester Angeli*, bacharel em Comunicação Social, Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, Chefe de Divisão da Controladoria Regional da União no Estado do Paraná

## 1. Introdução

A corrupção pública afeta a praticamente todos os países do mundo e não existe consenso sobre o formato ideal para as agências de governo que a combatem, por isso os debates sobre os mecanismos para a sua prevenção e repressão vêm sendo ampliados, de cenários de discussão nacionais a fóruns internacionais, e têm mobilizado esforços tanto de instituições públicas quanto de entidades privadas.

“Uma agência anticorrupção é 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.” (SOUSA, 2008, p. 23). No mesmo artigo esse

*Uma agência anticorrupção é 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.*  
(SOUSA, 2008, p. 23).

autor propôs que as agências anticorrupção caracterizam-se por dete-rem independência, especialização, competências amplas e poderes especiais, durabilidade (sustentabilidade a longo prazo).

Este trabalho tem por objetivos: dar conhecimento de como está estruturado o sistema de controle interno do poder executivo federal dos Estados Unidos da América e quais foram os resultados alcançados recentemente; compará-lo com a estrutura equivalente adotada no Brasil e os resultados obtidos; destacar os pontos fortes de cada sistema, como forma de motivar, a partir da comparação entre o modelo norte-americano e o modelo brasileiro, a reflexão sobre a capacidade operacional, as realizações e a forma como está estruturada a Controladoria-Geral da União, agência governamental brasileira para o combate à corrupção no poder executivo da esfera federal.

Para tanto, foi utilizada a seguinte metodologia: organização, análise e síntese das informações apresentadas pelos palestrantes do seminário avançado denominado “*II Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials*”, ministrado em abril de 2009 pelo *Institute of Brazilian Issues da George Washington University*; pesquisa de informações adicionais nos *websites* das agências anticorrupção do governo dos Estados Unidos e comparação com os dados apresentados pela Controladoria-Geral da União em seu *site* na *internet*.

## **2. Estrutura dos órgãos contra a corrupção no executivo federal norte-americano**

---

O esforço de combate à corrupção nos Estados Unidos compõe-se basicamente da atuação das agências pertencentes a três estruturas, quais sejam: o Departamento de Justiça (a Seção de Integridade Pública da Divisão Criminal e o Federal Bureau of Investigation – FBI), as Inspetorias Gerais e o Escritório de Ética no Governo, apresentados a seguir.

### **2.1 *Department of Justice* (Departamento de Justiça, equivalente ao Ministério da Justiça)**

#### **2.1.1 *Criminal Division* » *Public Integrity Section* (Divisão Criminal » Seção de Integridade Pública)**

A Seção de Integridade Pública da Divisão Criminal do Departamento de Justiça é o braço executor do esforço federal de combate à corrupção. Criada em 1976, com o objetivo de consolidar em uma só unidade da Divisão Criminal do Departamento de Justiça a instauração dos processos criminais contra as autoridades públicas federais, inclusive contra agentes políticos, e em casos específicos de malversação de recursos federais, também contra autoridades estaduais e municipais. Sua jurisdição é exclusiva sobre denúncias de conduta criminal oferecidas por juízes federais, em sua maioria, crimes eleitorais e crimes causados por conflito de interesses entre agentes pú-

blicos e a Administração. A Seção de Integridade Pública também monitora as investigações e acompanha os processos judiciais em curso.

Todos os 29 promotores da Seção de Integridade Pública, especialistas em extorsão, suborno, crimes eleitorais e crimes causados por conflitos de interesses, são efetivos, de carreira, selecionados por mérito, sem registros negativos e principalmente sem nenhum envolvimento político, atributos que fazem com que sejam altamente independentes. Não obstante a isso, os promotores são comandados por um advogado-geral indicado politicamente.

Em 2007, a instauração de processos criminais contra autoridades públicas corruptas pela Seção de Integridade Pública resultou na acusação de 51 autoridades e na condenação de 39, das quais 19 eram autoridades federais. Outras 19 autoridades aguardavam julgamento naquele ano. Os resultados financeiros apresentados pela Seção de Integridade Pública no mais recente Relatório de Atividades e Operações enviado ao Congresso, relativo ao exercício de 2007, não explicitaram os valores ressarcidos ao Erário de forma consolidada, mas segregados por caso concluído, o que prejudicou a análise quantitativa do total restituído aos cofres públicos naquele ano. Por outro lado, foi impressionante observar a seguinte citação naquele relato ao Congresso: “A Seção trabalhou junto com o Escritório do Advogado dos Estados Unidos no julgamento e na condenação de dois ex-juizes da corte es-

tadual do Mississippi e de um advogado, em razão de um extenso esquema de propina. O advogado foi sentenciado a 11 anos de prisão e a pagar 2,7 milhões de dólares em multas, enquanto que os dois ex-juizes receberam sentenças de prisão entre cinco e dez anos e juntos foram responsabilizados a restituírem 1,5 milhão de dólares.” (PUBLIC INTEGRITY SECTION, 2007, p. 7).

### **2.1.2 *Federal Bureau of Investigation – FBI***

O *Federal Bureau of Investigation* – FBI é a principal agência de investigação federal, vinculado diretamente ao Departamento de Justiça, e sua competência investigativa é exclusiva. O FBI é comandado por um diretor nomeado pelo Presidente da República e cuja indicação é ratificada pelo Senado para um mandato máximo de dez anos. Ao contrário do que comumente se pensa, o FBI não é um tipo de “força policial nacional” dos Estados Unidos, mas sim o componente investigativo do Departamento de Justiça, e apenas uma, porém a principal, das 32 agências federais cuja atribuição é proteger a lei.

Em linhas gerais, a missão do FBI é defender o cumprimento da lei, o que faz por meio da investigação de violações à lei criminal federal. Os suspeitos investigados pelo FBI são desde vilões cibernéticos a autoridades governamentais corruptas, tanto que o combate à corrupção, em todos os níveis e de todas as formas (suborno e extorsão; recebimento de propina; peculato), está elencado em

quarta posição dentre as suas dez prioridades de atuação. A investigação da corrupção pública é compromisso do FBI desde a criação da agência há um século. De fato, o combate à corrupção pública é uma tarefa para o cumprimento da qual o FBI está situado em posição singular, uma vez que detém as habilidades necessárias para conduzir operações sigilosas e para desempenhar a vigilância eletrônica.

Em março de 2009, o FBI possuía 31.891 funcionários, dos quais 13.075 agentes especiais, distribuídos em 56 escritórios localizados nas principais cidades dos Estados Unidos, aproximadamente 400 representações de escritórios em cidades pequenas e outras localidades por todo o país, quatro sedes especializadas e mais de 60 escritórios internacionais nas embaixadas norte-americanas mundo afora. Desse contingente de pessoal, mais de 600 agentes especiais estavam, naquela data, dedicados exclusivamente a ações de combate à corrupção na área pública, lotados na Unidade de Corrupção Pública do Escritório de Assuntos Públicos do FBI (*Office of Public Affairs, Public Corruption Unit*). Em 2008, o FBI executou um orçamento da ordem de 6,8 bilhões de dólares, dos quais 410 milhões foram destinados a programas de capacitação para a melhoria e o fortalecimento da inteligência.

A corrupção pública é uma das principais prioridades de investigação do FBI, apenas precedida pelo terrorismo, pela espionagem e pelos crimes cibernéticos, e é a prioridade

número um da Divisão de Investigação Criminal (*Criminal Investigative Division*), em razão do impacto que causa à democracia e à segurança nacional. A corrupção pública atinge o coração do governo e as bases da governabilidade e da governança, na medida em que corrói a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, minando assim as forças da democracia. Nesse sentido, é interessante notar que exatamente por ameaçar o estado de direito que a corrupção pública foi definida pelo FBI como sendo o abuso do cargo ou da posição pública, ou ainda o mau uso dos poderes e das prerrogativas governamentais, para conferir ganho pessoal a agente público. Em suma, na visão do FBI a corrupção na esfera pública é a utilização do bem público para propósitos pessoais, a qual afeta desde a segurança das fronteiras aos direitos individuais, desde os vereditos proferidos nos tribunais de justiça à qualidade das rodovias e das escolas públicas. Sem falar no prejuízo aos bolsos dos contribuintes, esse de maior percepção popular do que o prejuízo ao Erário.

Convém relatar, ainda que sucintamente, os resultados das ações do programa nacional norte-americano contra a corrupção pública, operacionalizado pelo FBI, o qual se divide nos segmentos: combate à fraude governamental, combate à fraude eleitoral e combate às práticas corruptas no exterior. As denúncias criminais por corrupção pública aumentaram em 30% desde 2002 e o número de condenações em 25%. Em 2007, estavam sendo investigadas pelo FBI 2.556 suspeitas de cor-



rupção na área pública e foram oferecidas ao judiciário 1.053 denúncias, que resultaram em 895 condenações. O quantitativo de agentes que trabalham nesse tipo de caso aumentou em 42%. As investigações do FBI levaram à condenação de pelo menos 1.060 funcionários públicos envolvidos em atividades corruptas, incluindo 365 policiais, além de 177 autoridades federais, 158 autoridades estaduais e 360 autoridades municipais. Convém salientar que o Departamento de Justiça, por intermédio do FBI, restituiu ao Erário mais de 356 milhões de dólares, além de obter mais de 69 milhões de dólares em multas.

## **2.2 Inspectors General (Inspetores Gerais)**

O sistema de Inspetorias Gerais (*The Office of Inspector General - OIG*), criado por lei, *Public Law 95.452 (Inspector General Act of 1978)*, consiste em unidades autônomas e independentes existentes em cada um dos Departamentos de Estado (equivalentes aos Ministérios) e das agências federais de governo. Seu objetivo primário perante a sociedade é detectar e prevenir a fraude, o desperdício e o abuso, com o intuito de promover a economicidade, a eficiência e a efetividade dos programas de governo federais. A missão das Inspetorias Gerais é cumprida por meio da realização de auditorias, de investigações e de avaliações realizadas por todo o país. As Inspetorias Gerais reportam-se duplamente ao Secretário da respectiva pasta e ao Congresso, relatando irregularidades gerenciais e operacio-

nais, sempre acompanhadas de recomendações para corrigi-las.

As competências e os deveres dos Inspetores Gerais também foram definidos pelo *Inspector General Act of 1978*, que assim definiu a abrangência de atuação das Inspetorias Gerais:

- condução e supervisão de auditorias e de investigações relacionadas aos programas e às operações da agência;
- liderança e coordenação na recomendação de políticas para promover a economicidade, a eficiência e a efetividade da administração e para prevenir e detectar fraudes e abusos nos programas e nas operações da agência;
- e – promoção de meios para manter o dirigente máximo da agência e o Congresso completamente e periodicamente informados sobre as deficiências e os problemas relacionados ao gerenciamento dos programas e das operações da agência e a necessidade da implementação de ações corretivas.

Para a consecução de sua missão, as Inspetorias Gerais sistematicamente:

- conduzem e supervisionam auditorias, investigações, inspeções e avaliações relacionadas aos programas e às operações das agências;
- identificam fragilidades sistêmicas que resultam em oportunidades para a ocorrência de fraudes e de abusos nos programas e nas operações das agências e recomendam medidas para prevenir incidências;
- gerenciam e coordenam atividades de prevenção e de detecção

de fraudes e de abusos nos programas e nas operações das agências;

- detectam fraudadores e malversadores dos programas e das operações das agências;
- mantêm as Secretarias respectiva e o Congresso completamente e periodicamente informados sobre os problemas e as deficiências no gerenciamento dos programas e das operações das agências e sobre a necessidade de implementação de ações corretivas, incluindo sanções a serem impostas contra gestores que cometeram atos delituosos.

A independência de atuação das Inspetorias Gerais decorre das regras definidas para a nomeação dos Inspectores Gerais. Não é considerada a filiação política do Inspetor Geral, a sua nomeação é fundamentada na integridade pessoal e nas habilidades específicas nas áreas de: contabilidade, auditoria e análise financeira; direito, análises gerenciais e administração pública; investigações. Os Inspectores Gerais dos Departamentos de Estado e das principais agências de governo são nomeados pelo Presidente da República, com a ratificação do Senado. Esses Inspectores Gerais somente podem ser destituídos do cargo pelo próprio Presidente. Por outro lado, os Inspectores Gerais de determinadas entidades federais são nomeados pelos próprios dirigentes máximos, que também podem destituí-los. Todavia, ambas as casas do Congresso têm que ser notificadas da exoneração de um Inspetor Geral, não importando se

foi destituído do cargo pelo Presidente da República ou pelo gabinete da agência.

Além disso, os Inspectores Gerais são considerados independentes por possuírem diversas prerrogativas definidas em lei. Embora as Inspetorias Gerais estejam sob a supervisão geral do gabinete da própria agência, a agência não pode impedir ou proibir um Inspetor Geral de conduzir uma auditoria ou uma investigação. Os Inspectores Gerais são autorizados em lei a:

- ter acesso direto a todos os registros e informações da agência,
- ter acesso imediato ao dirigente máximo da agência,
- conduzir investigações e emitir relatórios que o Inspetor Geral considera apropriados (à exceção de assuntos de tratamento restrito em virtude de lei, como aqueles relacionados à segurança nacional),
- expedir intimações de informações e de documentos externos à agência (exceto aqueles de acesso restrito em lei),
- tomar juramentos para obter testemunhos, e
- admitir e controlar o quadro de pessoal próprio da Inspetoria Geral e outros recursos humanos e materiais necessários.

Os resultados dos trabalhos desenvolvidos pelas Inspetorias Gerais são comunicados por meio da emissão de diversos relatórios, tais como:

- relatórios de auditoria, relatórios de investigação e de inspeção/avaliação, todos elaborados de acordo

com os padrões profissionais especializados; – relatórios semianuais enviados ao Congresso, que descrevem o trabalho realizado no período; – correspondências tempestivas ao dirigente máximo da agência para reportar problemas e abusos graves e flagrantes. Especificamente nesses casos, cabe ao dirigente máximo da agência transmitir tais relatos ao Congresso, juntamente com seus comentários, no prazo máximo de sete dias. O Inspetor Geral também tem o dever de relatar ao Advogado-Geral qualquer recusa injustificada ocorrida dentro da agência para fornecer informações ao dirigente máximo ou a existência de indícios de violações da lei criminal federal.

Para dar suporte de confiabilidade ao cumprimento da sua missão, as Inspetorias Gerais operacionalizam e mantêm um sistema de garantia interna de qualidade e um sistema de revisão pelos pares com outras Inspetorias Gerais. Esses sistemas incluem avaliações de qualidade periódicas e revisões de controle de qualidade, destinadas a fornecer uma garantia razoável de que as leis aplicáveis, os regulamentos, as políticas, os procedimentos padrões e outros requisitos são efetivos, estão funcionando como pretendido e estão sendo seguidos por aqueles que executam as ações das Inspetorias Gerais.

A força de trabalho das Inspetorias Gerais abrange: advogados, investigadores, auditores, contadores públicos, peritos, engenheiros, cientistas, pesquisadores, especialistas em tecnologia da informação, que formam a chamada Comunidade do

Inspetor Geral Federal (*Federal Inspector General Community*).

Em 2007, as atuais 69 Inspetorias Gerais, ou a assim chamada Comunidade do Inspetor Geral Federal, de acordo com o Relatório de Atividades do exercício, enviado ao Presidente da República, realizaram 6.800 auditorias e inspeções/avaliações e mais de 32.000 investigações. Foram analisadas mais de 310.000 denúncias “on-line” (denúncias recebidas por telefone e pelos *websites*). Todo esse trabalho resultou na identificação de 11,4 bilhões de dólares em economias potenciais oriundas das recomendações das auditorias; 5,1 bilhões ressarcidos a partir das investigações concluídas; 6.800 denúncias e informações criminais apresentadas; mais de 8.900 processos vitoriosos; aproximadamente 4.300 suspensões ou remoções.

### 2.2.1 Conselho de Inspetores Gerais para Integridade e Eficiência

O Conselho de Inspetores Gerais para Integridade e Eficiência (*The Council of Inspectors General on Integrity and Efficiency – CIGIE*), criado por lei, é um colegiado independente dentro do poder executivo federal. O *Inspector General Act of 1978*, alterado pelo *IG Reform Act of 2008*, ao criar o Conselho de Inspetores Gerais para Integridade e Eficiência - CIGIE, conjugou o que era conhecido como Conselho Presidencial para Integridade e Eficiência – PCIE, criado em 1981, e o então Conselho Executivo para

Integridade e Eficiência – ECIE, criado em 1992, ambos por lei. O CIGIE é composto por todos os Inspetores Gerais, independentemente de terem sido nomeados pelo Presidente da República ou indicados pelo dirigente máximo das agências federais.

As atribuições do Conselho de Inspetores Gerais para Integridade e Eficiência são: – tratar de assuntos relacionados à integridade, à economicidade e à efetividade que transcendem as agências de governo individuais; – incrementar a especialização e a efetividade dos profissionais que trabalham nas Inspetorias Gerais, por meio do desenvolvimento de políticas, de padrões e de abordagens que auxiliem no estabelecimento de uma força de trabalho qualificada e altamente especializada.

### **2.3 Escritório de Ética no Governo (*The Office of Government Ethics – OGE*)**

O *Escritório de Ética no Governo (The Office of Government Ethics – OGE)* é uma agência pertencente à estrutura do poder executivo federal, criada pelo *Ethics in Government Act of 1978*. Originalmente fazia parte do Escritório de Administração de Pessoal, mas em 1989 tornou-se uma agência específica por determinação do *Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988*.

O Escritório de Ética no Governo – OGE é o órgão competente do poder executivo federal para prevenir conflitos de interesses por parte dos funcionários públicos e resolver tais

conflitos quando ocorrem. Em parceria com o executivo das agências e dos departamentos federais, o OGE estimula a manutenção de altos padrões éticos para os funcionários públicos federais, com o intuito de fortalecer a confiança da sociedade nas ações de governo, que devem ser conduzidas com imparcialidade e com integridade.

O Escritório de Ética no Governo, que atualmente conta com 80 funcionários, é comandado por um Diretor, nomeado pelo Presidente da República e referendado pelo Congresso, para um período de cinco anos.

A missão do Escritório de Ética do Governo é assegurar que as ações governamentais em nível federal sejam conduzidas com imparcialidade e com integridade. Para tanto, suas principais atribuições são:

- desenvolver, sob a consultoria do Advogado Geral e do Escritório de Administração de Pessoal, regras e regulamentos aplicados ao poder executivo federal, a serem promulgados pelo Presidente da República ou pelo próprio Diretor do Escritório de Ética do Governo, concernentes a: padrões de conduta ética; declaração financeira confidencial dos funcionários; programas de treinamento ético das agências; e resolução de conflitos de interesses;
- monitorar a aderência dos requisitos das declarações financeiras confidenciais dos funcionários do executivo federal ao *The Ethics in Government Act of 1978*;

- prover orientação e informações às agências sobre o programa de ética do poder executivo federal;
- desenvolver e ministrar cursos de capacitação; elaborar materiais para auxiliar às agências do executivo federal na condução dos treinamentos aos funcionários;
- conduzir revisões periódicas do programa de ética das agências do poder executivo federal;
- demandar ações corretivas por parte das agências do executivo federal, quando julgar necessário, incluindo o estabelecimento ou a modificação dos programas de ética;
- promover o entendimento dos padrões éticos das agências do executivo federal, por meio de um extenso programa de consultoria para a ética governamental, educação e treinamento;
- avaliar a efetividade da legislação aplicada (*The Ethics in Government Act*), das leis de conflitos de interesses e de outros diplomas legais relacionados, recomendando alterações quando entender necessário;
- dar suporte às iniciativas anticorrupção do governo dos Estados Unidos, por meio de orientação e de assistência técnica, principalmente em relação a programas de prevenção.

Os objetivos estratégicos do Escritório de Ética do Governo para o biênio 2008-2009, anunciados junto com o orçamento fiscal de 2007, foram definidos com foco em três prioridades principais: – assistir à transição do novo governo federal; – engajar as lideranças das agências do poder executivo federal no desen-

volvimento e na manutenção de uma cultura da ética; – usar a tecnologia para melhorar a disponibilização das informações e dos serviços prestados às agências do executivo federal.

Dada a natureza dos serviços prestados pelo Escritório de Ética do Governo, a sistemática de aferição e de apresentação dos seus resultados não comporta a fixação de metas físicas ou financeiras. Em seu relatório de atividades de 2008 encaminhado ao Escritório de Administração e Orçamento, de fato uma prestação de contas do desempenho no exercício, observou-se, pelas inúmeras ações realizadas nos Estados Unidos e no exterior, que o OGE obteve progresso substancial nas três tarefas prioritárias definidas. Ali se destacou a surpreendente marca alcançada de 1.000.000 de acessos ao *website*, ferramenta de auxílio que se tornou popular em ambos os segmentos: a comunidade governamental ética e o público em geral.

### 3. A Controladoria-Geral da União - CGU

A Controladoria-Geral da União – CGU, criada em 2003, pela Lei nº 10.683, é o órgão pertencente à estrutura do poder executivo federal brasileiro, com *status* de ministério, que, vinculada direta e imediatamente à Presidência da República, tem por missão precípua a defesa do patrimônio público, o que faz por meio do combate e da prevenção à corrupção. A Controladoria-Geral da União exerce a função de órgão central do Sistema de Controle Interno, do

Sistema de Correição e das Unidades de Ouvidoria do poder executivo federal, a quem presta orientação normativa e supervisão técnica.

A Controladoria-Geral da União trabalha orientada por cinco princípios fundamentais, adotados desde a sua criação: a articulação permanente com os órgãos de controle e fiscalização do Estado brasileiro; o incentivo à ampliação do controle social, por meio da parceria com diferentes setores da sociedade brasileira; a ênfase nas medidas de prevenção da corrupção; o incremento da transparência pública; e a articulação com organismos internacionais.

A atuação da Controladoria-Geral da União se dá por meio da realização de auditorias e de fiscalizações, da análise e apuração de denúncias, da implementação de políticas de prevenção à corrupção e da promoção da transparência na gestão pública. Cerca de 2.500 servidores efetivos e de carreira, admitidos mediante concurso público, formam o quadro de pessoal próprio da CGU e compõem a sua estrutura: a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI, a Corregedoria-Geral da União – CRG, a Ouvidoria-Geral da União – OGU e o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

### **3.1 Secretaria de Federal de Controle Interno – SFC**

A verificação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos

e entidades públicos e privados é a missão da Secretaria de Federal de Controle Interno – SFC. Responsável pela atividade de controle interno no âmbito do poder executivo federal, a Secretaria Federal de Controle Interno realiza auditorias e fiscalizações que avaliam a gestão pública e a execução dos programas de governo.

Nesse sentido, as principais ações de controle conduzidas pela SFC são: – o acompanhamento permanente da gestão dos órgãos e entidades do poder executivo federal, inclusive com a realização de auditorias anuais de contas; – fiscalizações sistemáticas para avaliação da execução dos programas de governo e das políticas públicas; – orientação preventiva aos gestores federais e interação com as auditorias internas; – auditorias das tomadas de contas especiais; – apuração de denúncias em razão de demandas externas, inclusive de cidadãos; – operações especiais com a Polícia Federal ou com o Ministério Público; – auditorias periódicas sobre os contratos de recursos externos (empréstimos firmados pela União com instituições financeiras no exterior).

“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 (HAGE, 2006, p. 15a).”

Os resultados mais recentes da atuação da Secretaria Federal de Controle Interno contabilizam números expressivos:

- “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”, sistemática inovadora para a verificação da aplicação de recursos federais por municípios. Criada em 2003, já alcançou a 28ª edição e um total de 1.521 municípios fiscalizados, correspondendo a 27,33% do quantitativo de municípios brasileiros, englobando recursos públicos federais da ordem de 11 bilhões de reais. Somente em 2008, foram fiscalizados 120 municípios, em duas edições do programa, alcançando 1,4 bilhão de reais, além de outros 50 municípios, beneficiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, por ocasião da realização do 1º sorteio especial, envolvendo a verificação de R\$ 317 milhões. Nesses municípios o controle interno fiscaliza tanto os recursos federais repassados diretamente às prefeituras para a operacionalização de programas de governo, quanto a execução de políticas públicas para as quais os recursos federais são aplicados diretamente por órgãos federais, ou repassados a órgãos estaduais, ou a entidades não governamentais, ou ainda diretamente aos beneficiários finais, com foco voltado para as ações prioritárias para a população nas áreas de educação, saúde e assistência social.
- Em 2008, foram realizadas outras 8.051 fiscalizações, também para subsidiar o acompanhamento sis-

temático da execução dos programas de governo.

- A partir de 2003, foram realizadas 7.378 auditorias de contas, das quais 1.180 em 2008.
- Somente em 2008, foram recebidas 3.762 denúncias, das quais 2.497 tornaram-se objeto de ações de controle específicas para identificar e apurar a procedência dos fatos. Ainda naquele ano, foram concluídas 908 apurações em 348 municípios, cujos resultados foram enviados à Polícia Federal, ao Ministério Público Federal ou ao Tribunal de Contas da União, conforme o caso.
- Ao longo dos últimos seis anos, foram analisadas 12.838 Tomadas de Contas Especiais, compreendendo o retorno potencial de aproximadamente 3,7 bilhões de reais aos cofres públicos federais. Em 2008, foram 1.446 TCE, que indicaram prejuízos da ordem de 640 milhões de reais a serem ressarcidos ao Erário. Naquele período, também foram analisados quase 450.000 processos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e de pensões, totalizando cerca de 1,9 bilhão de reais.

“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 (HAGE, 2006, p.15b).”

### **3.2 Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI**

“A compreensão errônea de que a corrupção é um mal inevitável por que provém da cultura dá margem para a propagação de ideias liberais favoráveis ao Estado mínimo. Todavia, essas ideias são contrárias aos anseios da maioria da população, que deseja um Estado melhor, capaz de promover o desenvolvimento com justiça social.” (VIEIRA, 2008, p.62). É exatamente nesse sentido que a atual estratégia da Controladoria-Geral da União para o enfrentamento da corrupção incluiu como prioritárias as ações de prevenção, que, no âmbito do poder executivo federal, são desempenhadas pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI, cujo foco de atuação compreende:

- Fomento ao controle social, por intermédio do programa “Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”, cujo objetivo é conscientizar e estimular permanentemente a participação social para que os próprios cidadãos assumam o controle dos gastos públicos, vivenciando a condição de coautores da gestão pública. Nos últimos quatro anos, foram reali-

zados 125 eventos presenciais do programa, com a capacitação de 24 mil cidadãos em 1.011 municípios brasileiros, além de terem sido capacitados outros 6.022 cidadãos em cursos à distância.

- Fortalecimento da Gestão Pública, que se dá por meio da capacitação de agentes públicos em eventos de educação presencial e de educação à distância; distribuição de bibliografia técnica; e cooperação com as Unidades de Controle Interno dos entes federativos. Desde 2006, já foram distribuídos mais de 60 mil manuais sobre a gestão de recursos públicos e capacitados 2.709 agentes públicos municipais e 3.601 servidores de unidades de controle interno de 613 municípios e de nove estados.
- Incremento da Transparência Pública, cujas ações mais recentes foram: – a criação e o lançamento do Portal da Transparência, iniciativa inédita que permitiu o acesso de qualquer cidadão às bases de dados de todas as despesas realizadas pelo governo federal brasileiro; e – a criação das Páginas de Transparência Pública dos ministérios e das entidades da administração indireta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Em 2008, o Portal da Transparência foi visitado 1.469.743 vezes e apresentava informações concernentes a 4,9 trilhões de recursos federais comprometidos em 5.165 ações de governo; 385 órgãos e entidades federais haviam



disponibilizado as Páginas de Transparência em seus sítios na *internet*, que receberam 1.296.291 visitas.

- Promoção da Integridade no Serviço Público Federal, cuja mais recente realização foi o desenvolvimento, em parceria com a organização Transparência Brasil, do projeto piloto “Metodologia de Mapeamento de Riscos de Corrupção”, ferramenta que permite ao administrador público conhecer os aspectos que expõem a risco a integridade das instituições para poder agir preventivamente.
- Produção e Disseminação do Conhecimento sobre prevenção e combate à corrupção. Aqui cabe destacar o lançamento, em parceria com o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNODC, da Biblioteca Virtual sobre Corrupção – BVC, instrumento de livre acesso, via *internet*, que disponibiliza à população um acervo extenso e atualizado periodicamente sobre diversos assuntos ligados à corrupção, desde a legislação específica brasileira a acordos internacionais firmados, passando pela produção acadêmica e por resultados de pesquisas sobre o tema. Outras iniciativas bem-sucedidas são: – o Concurso de Desenho e Redação da CGU, que em 2008 recebeu trabalhos de mais de 250 mil crianças de todos os estados da federação; – a Revista da CGU, já na 5ª edição semestral; – o Concurso de Monografias, que

lançou a sua 4ª edição; – a Celebração de Acordos de Cooperação com Universidades, atualmente em número de vinte e dois, inclusive com universidades internacionais; e – os Debates Acadêmicos.

- Compromissos Internacionais contra Corrupção, que motivaram a assinatura das seguintes convenções, ratificadas pelo Brasil: – Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU), – Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), – Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE). Além disso, o Brasil faz parte de outros dois compromissos internacionais: o Acordo de Cooperação Índia, Brasil e África do Sul – IBAS e a Rede de Ética das Américas.
- Aprimoramento do Marco Legal: os esforços para o estudo aprofundado e o amplo debate de temas afetos à corrupção culminaram com a proposição de projetos de lei para a prevenção de conflitos de interesses, o acompanhamento da evolução patrimonial dos servidores públicos, a intermediação de interesses (regulamentação do *lobby*) e o acesso à informação.

A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI dedica-se ainda ao tratamento de informações estratégicas e, para tanto, sua atuação está voltada a atividades de pesquisa, de produção e de troca de informações de

inteligência, em especial à detecção de ilícitudes ocultas em atos, contratos e procedimentos administrativos.

### **3.3 Corregedoria-Geral da União - CRG**

A correição é uma das áreas de atuação fundamentais da Controladoria-Geral da União, posto que complementa o esforço de combate à impunidade pela função disciplinar que desempenha, quando, ao apurar, na esfera administrativa, a responsabilidade dos agentes públicos por irregularidades cometidas, aplica as devidas penalidades. É a Corregedoria-Geral da União – CRG a responsável pelas atividades relacionadas à correição. Em 2005, com a publicação do Decreto nº 5.480, foi criado o Sistema de Correição do poder executivo federal, integrado pela Corregedoria-Geral da União, como órgão central, a partir do Decreto nº 5.683/2006, com atribuições ainda mais claras e expressas atinentes à apuração e ao sancionamento administrativo da improbidade, pelas Corregedorias Setoriais (nos Ministérios) e pelas Corregedorias Seccionais (nos órgãos subordinados e entidades vinculadas).

Nos últimos seis anos, foram instaurados mais de 25 mil sindicâncias e processos administrativos disciplinares no âmbito da administração direta, autarquias e fundações públicas do poder executivo federal, sem contar as empresas estatais, resultando em 2.179 punições expulsivas, sendo 1.878 demissões, 169 destituições de cargo ou função e 132

cassações de aposentadorias. Daquele montante, mais de 70% das causas das penalidades aplicadas relacionaram-se à improbidade administrativa, incluindo o uso do cargo público em proveito pessoal e o recebimento de propina.

### **3.4 Ouvidoria-Geral da União – OGU**

A Ouvidoria-Geral da União – OGU é responsável por receber, examinar e encaminhar reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do poder executivo federal. Também tem a competência de coordenar tecnicamente o segmento de ouvidorias do executivo federal, bem como de organizar e de interpretar o conjunto das manifestações recebidas, produzindo indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados naquele âmbito.

Em 2008, o quantitativo de unidades de ouvidoria no poder executivo federal atingiu o total de 149, contra as 33 existentes em 2003, demonstrando que a continuidade do esforço de articulação e de cooperação da Ouvidoria-Geral da União para a consolidação das ouvidorias públicas tem sido bem-sucedido. O atendimento às manifestações de cidadãos também apresentou evolução relevante nos últimos anos, passando de 1.764.291 em 2005 para 2.048.654 em 2008. A OGU oferece cursos gratuitos de aperfeiçoamento para ouvidores e servidores das unidades de ouvidoria, tendo capacita-

do, só em 2008, 1.000 treinandos em oito capitais do país. Em 2007, foi lançado o *blog* “*aouvidoriavaifalar.blig.ig.com.br*”. Todas essas ações têm contribuído significativamente para a construção da cultura de ouvidoria no Brasil.

“A Ouvidoria-Geral da União atua como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e desse modo não exige – recomenda, não obriga – convence, não impõe – negocia, tendo como perspectiva de atuação a adoção de soluções sustentáveis e que aproveitem a toda sociedade.” (CGU, 2008a, p.7).

### **3.5 Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC**

O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC é o órgão colegiado de natureza consultiva e de composição paritária pertencente à estrutura da Controladoria-Geral da União, que tem por finalidade debater assuntos relacionados à corrupção e sugerir medidas de aperfeiçoamento para as atividades de controle dos recursos públicos, da promoção da transparência na gestão pública e do combate à corrupção e à impunidade. Formado por vinte conselheiros designados pelo Presidente da República entre representantes do governo e da sociedade civil, o CTPCC se reúne ordinariamente cada dois meses e extraordinariamente sempre que convocado por seu Presidente, o Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

## **4. Conclusão**

A partir da análise realizada sobre a estrutura e as atribuições das agências anticorrupção dos Estados Unidos e sobre a estrutura e as atribuições da Controladoria-Geral da União, faz-se aqui a comparação e conclui-se que:

O sistema de Inspetorias Gerais norte-americano é o elemento avaliador dos programas e das operações das agências do poder executivo federal dos Estados Unidos, na medida em que audita a atuação dos gestores e a aplicação dos recursos públicos. Enquanto o FBI investiga, tal qual a Polícia Federal brasileira, e a Seção de Integridade Pública da Divisão Criminal do Departamento de Justiça processa criminalmente, tal qual o Ministério Público Federal, a missão das inspetorias gerais é prevenir fraudes, desperdícios e abusos, a qual está inteiramente relacionada com os compromissos da auditoria. Ainda que a sua atuação esteja pulverizada por todas as agências de governo, assemelham-se as Inspetorias Gerais dos Estados Unidos à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, que, como órgão central do sistema de controle interno do executivo federal brasileiro, também atua na auditoria pública e na avaliação dos programas de governo. Ressalte-se que as auditorias realizadas pelas Inspetorias Gerais são unicamente auditorias operacionais e que auditorias de gestão ou auditorias de contas são instrumentos utilizados na verificação de compatibilidades na administração pública federal brasileira, apenas. Observou-se também

que as atividades inerentes ao controle interno não fazem parte das atribuições precípua das Inspetorias Gerais, ao contrário do foco de atuação da Secretaria Federal de Controle Interno.

Os esforços de prevenção à corrupção pública empreendidos pelo governo dos Estados Unidos centralizam-se no Escritório de Ética do Governo, que, todavia, somente aborda questões relacionadas à má conduta dos funcionários públicos do executivo federal. Não foram identificadas ações voltadas para o fortalecimento da gestão pública, tampouco direcionadas à sociedade, que estimulassem o controle social como forma de prevenir a corrupção, similares às aquelas realizadas pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União.

Em razão de que no arcabouço legal dos Estados Unidos não existe

a figura do “processo administrativo disciplinar”, ou das “sanções administrativas”, ou, ainda, de “crimes administrativos”, não se encontrou, na comparação pretendida, agência similar lá que desempenhasse as atribuições compreendidas na competência da Corregedoria-Geral da União. Todavia, restou a percepção de que a punição dos agentes públicos corruptos nos Estados Unidos é mais célere e efetiva, haja vista que, sob aquele regramento legal, corrupção resulta sempre em infração penal, nunca administrativa.

“Hoje a CGU desenvolve um combate sistêmico à corrupção e se dedica ao controle do dinheiro público federal em todas as suas formas e vertentes de aplicações. Por isso, a instituição tem se firmado também como uma típica agência anticorrupção, que privilegia a elaboração de estratégias e políticas de prevenção e combate a esse mal.” (CGU, 2008b, p. 1).

### Referências Bibliográficas

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção, Ações da CGU em 2008*. Brasília, 2008b.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Atividades da Ouvidoria-Geral da União exercício 2007*. Brasília, 2008a.

HAGE, Jorge. É possível evitar a corrupção? *Revista da CGU*, Brasília, ano 1 (1), p. 9-15, dezembro 2006.

PUBLIC INTEGRITY SECTION, CRIMINAL DIVISION, UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Report to Congress on the Activities and Operations of The Public Integrity Section for 2007*. Washington D.C., 2007.

SOUSA, Luis de. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. *Revista da CGU*, Brasília, ano 3 (4), p. 20-45, junho, 2008.

VIEIRA, Fabiano Mourão. Cultura brasileira e corrupção. *Revista da CGU*, Brasília, ano 3 (4), p. 46-62, junho, 2008.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. *Aprova a Estrutura Regimental e*

o *Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências.*

BRASIL. Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências.

BRASIL. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Ato nº-1, de 28 de julho de 2005. Aprova o Regimento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

CLINEFELTER, Carl A. *Review of The Inspectors General Federal Community.* In: II ANTICORRUPTION PROGRAM FOR BRAZILIAN GOVERNMENT OFFICIALS, 2009, Washington D.C.

CRUMPACKER, Jim H. *Investigative Organization and Priorities.* In: II ANTICORRUPTION PROGRAM FOR BRAZILIAN GOVERNMENT OFFICIALS, 2009, Washington D.C.

DEMMING, Stuart H. *An Overview of the USA Anticorruption Agencies.* In: II ANTICORRUPTION PROGRAM FOR BRAZILIAN GOVERNMENT OFFICIALS, 2009, Washington D.C.

FEDERAL INSPECTORS GENERAL. *Portal to The Federal Inspector General Community.* Disponível em <<http://www.ignet.gov/>> Acesso em: 15 jul. 2009.

HILL, Michelle C. *The Audit Organization and Process.* In: II ANTICORRUPTION PROGRAM FOR BRAZILIAN GOVERNMENT OFFICIALS, 2009, Washington D.C.

LEY, Jane S. *Efforts in Preventing Public Corruption.* In: II ANTICORRUPTION PROGRAM FOR BRAZILIAN GOVERNMENT OFFICIALS, 2009, Washington D.C.

ODOM, Daniel E. *Public Corruption Training.* In: II ANTICORRUPTION

PROGRAM FOR BRAZILIAN GOVERNMENT OFFICIALS, 2009, Washington D.C.

THOMAS, Keith. *The Functioning of The Office of Professional Responsibility.* In: II ANTICORRUPTION PROGRAM FOR BRAZILIAN GOVERNMENT OFFICIALS, 2009, Washington D.C.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Criminal Division, Public Integrity Section. *Reports to Congress on the Activities and Operations of The Public Integrity Section.* Disponível em <<http://www.usdoj.gov/criminal/pin/>> Acesso em: 15 jul. 2009.

UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. *Federal Bureau of Investigation. Today's FBI: Investigative Programs.* Disponível em <[http://www.fbi.gov/facts\\_and\\_figures/investigative\\_programs.htm#public\\_corruption](http://www.fbi.gov/facts_and_figures/investigative_programs.htm#public_corruption)> Acesso em: 15 jul. 2009.

UNITED STATES OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. *OGE Administrative and Management Reports, Fiscal Year 2008, Performance Accountability Report.* Disponível em <[http://www.oge.gov/management/admin\\_manage\\_reports.aspx](http://www.oge.gov/management/admin_manage_reports.aspx)> Acesso em: 15 jul. 2009.

UNITED STATES. Public Law 95452, Inspector General Act of 1978.

UNITED STATES. IG Reform Act of 2008.

UNITED STATES. Ethics in Government Act of 1978.

UNITED STATES. Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988.

THE ASSOCIATION OF INSPECTORS GENERAL. *External Publications and Resources.* Disponível em <<http://www.inspectorsgeneral.org/mc/page.do?sitePageld=59188&orgld=aig>> Acesso em: 15 jul. 2009.