

Revista da

CGU

Controladoria-Geral da União

ANO II - Nº 3
Dezembro/2007
ISSN 1981-674X

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR



Controladoria-Geral da União



Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro / 2007

Jorge Hage
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

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.

Diagramação e arte: Jojafé - Comunicação e Marketing Ltda.

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano II, nº 3, Dezembro/2007. Brasília: CGU, 2007.

111 p. Coletânea de artigos.

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

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Apresentação	07
Editorial	09
Artigos	11
O Direito de Acesso Público aos Documentos Oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia. <i>Julian Jaber Tontini</i>	12
As novas bases do controle, marco legal e informatização. <i>Francisco Carlos da Cruz Silva</i>	26
Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil? <i>Sérgio Nogueira Seabra</i>	38
Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção. <i>João Mourão Mendes</i>	50
Da Constitucionalidade da Subdelegação da Competência para o Provimento e Desprovimento de Cargos Públicos Federais (Art. 84, XXV e Parágrafo Único da CF). <i>Vinicius de Carvalho Madeira</i>	65
Valores Republicanos e Corrupção não ocupam o mesmo espaço <i>Marco Antonio Gallo</i>	75
Legislação	89
Atos Normativos	90
Legislação em destaque	93
Jurisprudência	101
Julgados recentes do TCU – Acórdãos	102
Julgados recentes de Tribunais – Acórdãos	106



apresentação

O debate sobre medidas de prevenção, repressão e controle da corrupção cresce em todos os países, tanto nas instituições públicas quanto nas entidades privadas, bem como em eventos nacionais e internacionais.

Diante desse desafio, a Controladoria-Geral da União, criada em janeiro de 2003, com a missão de defender o patrimônio público e combater os desvios e os desperdícios de recursos públicos federais, realiza ações, tanto na prevenção quanto no combate à corrupção, por meio de auditorias; fiscalizações; análise e apuração de denúncias; e implementação de políticas de prevenção à corrupção e de promoção da transparência pública.

Dessa forma, uma das ações da área de prevenção foi o lançamento da **Revista da CGU** em dezembro de 2006 que agora, com a publicação desta 3ª Edição, completa um ano. O intuito desta publicação é fomentar a produção de conhecimento e incentivar a publicação de trabalhos acadêmicos sobre os temas relativos às atividades de auditoria, fiscalização, ouvidoria, correição e prevenção da corrupção.

A **Revista da CGU** é uma publicação técnico-científica que divulga trabalhos inéditos relativos às atividades já mencionadas, produzidos por servidores da CGU e também por pesquisadores, estudantes e profissionais da área. Além dos artigos científicos, o leitor encontra doutrina especializada e seções de legislação e jurisprudência sobre as áreas de interesse da Revista.

Com a publicação da Revista, a CGU espera que as experiências e visões diversas sobre o fenômeno da corrupção e o combate ao mau uso do dinheiro público possam contribuir para a adoção de políticas anticorrupção e demais soluções que gerem o aperfeiçoamento da atividade regulatória e a melhoria dos serviços públicos oferecidos à sociedade.



ditorial

Esta 3ª edição da Revista da CGU traz artigos com temas relevantes para o atual debate sobre o desenvolvimento de políticas de prevenção e combate à corrupção. O leitor encontrará tanto análise de políticas de transparência e acesso à informação em perspectiva comparada quanto estudos de caráter mais técnico.

O artigo “O direito de acesso público aos documentos oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia” argumenta que a transparência pública é um dos principais meios para prevenção da corrupção. Em seu artigo, o autor indica os principais pontos sobre o Acesso Público aos Documentos Oficiais em três legislações estrangeiras. A escolha da Suécia justificou-se por esta possuir uma das mais avançadas leis sobre o assunto, bem como por sua longa tradição de transparência pública. Bulgária e Romênia foram selecionados para análise por possuírem leis recentes, instituídas, principalmente, como pré-requisitos para a entrada de ambos os países na União Européia.

No artigo “As novas bases do controle, marco legal e informatização”, o autor estabelece um paralelo entre alguns aspectos da atividade realizada pela Controladoria-Geral da União (Auditoria da Despesa) e outros realizados pela Receita Federal do Brasil (Auditoria da Receita), de forma a facilitar o entendimento sobre as novas bases do controle interno e a necessidade crescente de maior responsabilização do gestor público.

Os artigos “Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil?” e “Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção” discorrem sobre a possibilidade de se implantar práticas gerenciais no setor público, até então difundidas apenas no setor privado, de governança corporativa com base no combate à corrupção e no fomento da transparência nos gastos públicos.

Em “Da Constitucionalidade da subdelegação da competência para o provimento e desprovimento de cargos públicos federais”, defende-se a constitucionalidade da subdelegação da atribuição presidencial para o provimento e desprovimento de cargos públicos federais.

O artigo “Valores Republicanos e Corrupção não ocupam o mesmo espaço” argumenta como a relação harmônica entre Poderes é essencial tanto para o combate à corrupção e, conseqüentemente, para consolidação da democracia no Brasil.

Além dos artigos, é legislação em destaque desta edição da Revista da CGU, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Esperamos que os artigos, a legislação e a jurisprudência apresentados na 3ª edição da Revista da CGU contribuam para a reflexão e o aprofundamento da discussão sobre a prevenção e o combate à corrupção.

Boa leitura!

Artigos

O Direito de Acesso Público aos Documentos Oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia¹

Julian Jaber Tontini, Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina
Analista de Finanças e Controle lotado na Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

1. Introdução

Um dos principais meios de prevenção e combate à corrupção é a promoção do Princípio da Transparência Pública. Quando fala-se em Transparência não se refere apenas ao Princípio da Publicidade, já consolidado no artigo 37 da Constituição Federal. A Publicidade é o dever das Entidades e Autoridades Públicas de publicarem os atos administrativos oficiais. A Transparência é mais ampla do que isso. Ela, além de abarcar a Publicidade, envolve, no mínimo, mais dois aspectos: o fornecimento de informações em linguagem compreensível a toda população e a concessão do acesso público aos documentos oficiais.

O incremento da Transparência Pública é fundamental para o desenvolvimento da democracia, já que ela facilita o controle social sobre as atividades do Estado, contribuindo para a diminuição dos casos de corrupção. Conforme salienta Fredrik Eriksson, especialista sueco em acesso à informação, ética, integridade no setor público, legislação sobre transparência e em medidas anticorrupção:

“Há uma forte relação entre a democracia e o acesso à informação, assim como entre a transparência e a ausência de corrupção. A transparência talvez seja um dos melhores caminhos para a prevenção do abuso de poder porque torna os ocupantes do poder conscientes do fato de que estão sendo vigiados e podem ser chamados para prestar conta de seus atos. Para que a democracia funcione adequadamente, o parlamento, a mídia e o público devem ter acesso pleno à informação acerca do que o executivo está fazendo.”²

A Transparência Pública e o Acesso à Informação também são temas recorrentes no cenário internacional quando o assunto é o meio de prevenção ou combate à corrupção. Um exemplo disso, é a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção que dedica um artigo inteiramente à necessidade de se aumentar a Transparência na Administração Pública. A Convenção Interamericana contra a Corrupção também trata do assun-

to, dando destaque principalmente para a instituição de mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção.

O Brasil, seguindo a tendência mundial de ampliação dos meios de Transparência Pública, elaborou, no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção³, um Projeto de Lei que será encaminhado ao Congresso Nacional sobre o acesso às informações que estão em poder dos órgãos da Administração Pública.

“o Princípio de Acesso aos Documentos Públicos significa que o público e os meios de comunicação de massa (jornais, rádios e televisão) têm direito a receber informações sobre as atividades da Administração Pública.”

Este artigo traz uma análise dos principais pontos sobre o Acesso Público aos Documentos Oficiais em três legislações estrangeiras que já

estão em vigor. Os países escolhidos para essa análise foram a Suécia, a Bulgária e a Romênia. A escolha da Suécia justifica-se por esta possuir uma das mais avançadas leis sobre o assunto e por sua longa tradição de transparência e abertura. Já a Bulgária e Romênia foram escolhidos por possuírem leis recentes, instituídas, principalmente, como pré-requisitos para a entrada de ambos na União Europeia⁴.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução que corresponde a seção 1. Na seção 2 aborda-se a legislação sueca sobre o assunto, na 3 a búlgara e na 4 a romena. Na seção 5 são feitas algumas considerações finais.

2. Suécia

Quando o assunto é o direito de acesso público aos documentos oficiais, a Suécia é referência mundial. Nesse país, o acesso aos documentos oficiais não é só um direito como um princípio constitucionalmente garantido. Para se ter uma idéia da importância do assunto nesse país, a Constituição Sueca dedica uma das suas quatro partes⁵ inteiramente a esse assunto.

O Princípio de Acesso aos Documentos Públicos possui uma sólida fundamentação histórica na Suécia. A sua origem ocorreu em 1766, quando o Parlamento Sueco (*Riksdag*⁶) decretou a Lei de Liberdade de Imprensa, a qual garantia à população o direito à informação sobre as atividades das autoridades públicas, excetuando-se apenas nos casos em

que havia uma especial razão para se invocar o sigilo.

A razão para essa regulação naquela época pode ser encontrada no sistema político adotado pela Suécia, o qual era bem diferente dos outros países europeus. Após o reinado de uma Monarquia Absolutista, iniciou-se em 1720 um período conhecido como Idade da Liberdade (Age of Liberty), que perdurou até 1772. Durante esse espaço de tempo, o Parlamento Sueco assumiu o poder político do país. O poder do Rei estava restrito apenas a funções representativas e quase não possuía influência política. Os Conselheiros do Rei, que correspondiam ao que atualmente seriam os Ministros, precisavam do apoio do Parlamento, ou

pelo menos do seu consentimento, para que pudessem tomar qualquer medida que tivesse um impacto de maior relevância.

O Parlamento era formado por representantes das quatro classes sociais existentes: a Nobreza, o Clero, a Burguesia e os Camponeses, que formavam um sistema onde dois partidos se alternavam no Poder. Esses partidos eram conhecidos como *the hats* (os chapéus) e *the caps* (os bonés, gorros). Os Membros do Parlamento tinham consciência de que ter acesso às informações sobre o governo e sua administração era de grande importância quando eles estavam em posição minoritária. Isso porque detendo essas informações eles poderiam influenciar a opinião política, além de controlar as ações do partido que estava no Poder.

Por essas razões, emergiu entre os Membros do Parlamento o consenso de que era preciso haver liberdade de informação. Assim, foi decretada a Lei de Liberdade de Imprensa, que foi a primeira Lei no mundo a trazer dispositivos sobre o direito ao amplo acesso aos documentos públicos.

Atualmente, o Princípio de Acesso aos Documentos Públicos significa que o público e os meios de comunicação de massa (jornais, rádios e televisão) têm direito a receber informações sobre as atividades da Administração Pública. Os cidadãos suecos acreditam que, dessa forma, a corrupção e o abuso são reduzidos a níveis mínimos, já que as autoridades estão sujeitas a fornecer, a qualquer momento, toda e qualquer do-

O direito à liberdade de expressão, que é definido como a liberdade para comunicar oralmente, por escrito, por imagens ou por outro meio, informações e expressar idéias, opiniões ou sentimentos.

cumentação, sob sua guarda, relativa aos assuntos de sua competência.

A Lei de Liberdade de Imprensa estabeleceu cinco direitos basilares que garantem a efetividade ao Princípio de Acesso aos Documentos Públicos. São eles:

- o acesso público aos documentos oficiais (*access to official documents*);

- a liberdade de expressão dos funcionários públicos (*freedom of expression for civil servants and others*);

- o direito dos funcionários públicos de publicar informação (*communication freedom for civil servants and others*);

- o acesso público aos processos dos Tribunais (*access to court hearings*); e

- o acesso público às reuniões do Parlamento (*access to meetings of decision-making assemblies*).

Acesso Público aos Documentos Oficiais

Qualquer cidadão sueco ou estrangeiro possui o direito de ler os documentos que estão em poder de uma Autoridade Pública. Contudo, esse direito não é absoluto, podendo ser restringido de duas formas:

1) Primeiro, o público só possui o direito de ler os documentos classificados como Documentos Oficiais. Nem todos os documentos em poder de uma Autoridade Pública são considerados Documentos Oficiais. Assim, por exemplo, uma minuta ou um rascunho de um documento não é um Documento Oficial se não fi-

zer parte do material que ao final for produzido.

2) Segundo, o público não pode ter acesso aos documentos classificados como Secretos. A Constituição Sueca dispõe sobre as únicas sete possibilidades de se classificar um documento como secreto. De acordo com o texto constitucional, é possível negar o acesso aos documentos oficiais que tratam de assuntos relacionados a:

- segurança do Rei e do Estado Sueco ou as suas relações com outros Estados ou Organizações Internacionais;

- políticas financeira, monetária ou cambial do Estado Sueco;

- atividades de autoridades que envolvam inspeção, monitoramento ou qualquer outra forma de supervisão;

- atividades de prevenção ou persecução criminal;

- interesses econômicos públicos;

- integridade pessoal ou circunstâncias financeiras do indivíduo (aqui estão incluídas as informações referentes aos benefícios recebidos como forma de assistência social); e

- preservação de espécies animais e vegetais.

Essas sete possibilidades são detalhadas na Lei do Sigilo (*The Secrecy Act*). Essa é uma Lei especial, bastante minuciosa e extensa, com 16 capítulos, que trata somente das hipóteses em que um documento ou informação pode ser classificada como Secreta. A sua existência justifica-se para diminuir a discricionariedade do Administrador na análise dos pedidos de acesso. Dessa forma,

a correta classificação é de extrema importância porque, caso um documento seja considerado Secreto, este será negado quando ocorrer um pedido de acesso por parte de um cidadão.

Liberdade de Expressão dos Funcionários Públicos

De acordo com a Constituição Sueca, todos os cidadãos suecos e estrangeiros gozam de certos direitos e liberdades fundamentais. Um dos mais importantes é o direito à liberdade de expressão, que é definido como a liberdade para comunicar oralmente, por escrito, por imagens ou por outro meio, informações e expressar idéias, opiniões ou sentimentos.

No entanto, é possível que a liberdade de expressão seja restringida. A Constituição Sueca estabelece que o Parlamento pode editar normas nesse sentido. Uma das formas existentes que restringem esse direito é o dever, estabelecido pela Lei do Sigilo, de confidencialidade a que estão submetidos os servidores públicos.

Direito dos Funcionários Públicos de Publicar Informação

A liberdade de publicar informação é garantida a todos, mas essa é uma característica particularmente importante para os servidores públicos e outros que atuam na Administração Pública. As regras referentes a esse direito também estão contidas na Lei de Liberdade de Imprensa.

“As informações referentes à renda e patrimônio de todos os funcionários públicos estão disponíveis para serem acessados.”

O direito de publicar informação é o direito que todos os servidores públicos possuem de livremente se expressar em formas impressas, como por exemplo, livros e jornais. Essa publicação não precisa ser patrocinada diretamente pelo servidor público. Ela pode ocorrer por meio de empresas de comunicação.

Caso a publicação de alguma informação resulte num crime, como por exemplo, calúnia, normalmente apenas o autor é punido. Contudo, quando a publicação ocorrer num jornal, apenas o editor-chefe, que é o responsável maior por tudo o que é publicado, será responsabilizado. Todos os outros envolvidos estarão livre de qualquer acusação.

Também é assegurado aos funcionários públicos o direito de fornecer informação para publicações escritas. No entanto, o dever de sigilo deve ser preservado. Não é possível fornecer um documento considerado secreto para publicação, mesmo

sob a alegação de que o direito a comunicar se sobrepõe ao dever de sigilo.

Acesso Público aos Processos dos Tribunais

De acordo com a Constituição Sueca, as audiências dos Tribunais devem ser públicas, isto é, o público e a mídia podem ter acesso às audiências do Poder Judiciário. O Parlamento pode estabelecer exceções a esse direito, casos em que as audiências serão realizadas a portas fechadas, sendo permitido apenas o acesso das pessoas que são partes no processo.

O Código de Procedimento Judicial estabelece os casos em que as audiências serão realizadas a portas fechadas.

Acesso Público às Reuniões do Parlamento

Diferentemente dos outros direitos e princípios tratados até agora, o direito de acesso público às reuniões do Poder Legislativo não é garantido constitucionalmente. Esse direito está previsto nas leis que regulamentam este Poder, como por exemplo, a Lei do Parlamento (*The Riksdag Act*).

As reuniões dos membros do Legislativo nas quais as decisões políticas são tomadas são públicas. Este princípio é muito importante para se garantir a transparência no processo de tomada de decisões. Além disso, é comum que os importantes debates sejam transmitidos pelas rádios e

televisões suecas. Em casos excepcionais esse direito também poderá ser restringido.

Como dito anteriormente, para se poder acessar um documento é necessário que este seja um documento oficial. Um documento será considerado oficial (público) se estiver em poder de uma autoridade pública ou se tiver sido recebido ou elaborado por uma autoridade pública. Um documento recebido pela autoridade fora do seu local de trabalho, como por exemplo, em casa, também é considerado um documento público. Já os documentos em elaboração ou que façam referência a um assunto em julgamento, enquanto não concluídos, não são públicos. Entretanto, se um documento em elaboração for enviado a uma outra autoridade pública, tornar-se-á um documento público mesmo que não esteja completo uma vez que ele passou a ser considerado “recebido”. Importante destacar que as informações referentes à renda e patrimônio de todos os funcionários públicos estão disponíveis para serem acessados. Esses documentos são publicados nos sites das órgãos e entidades do governo.

Após a solicitação, um documento público deve ser disponibilizado tão logo seja possível à pessoa que deseja vê-lo. Esta disponibilização deve ocorrer no local em que foi solicitado e sem nenhuma taxa. A partir do momento em que um funcionário público recebe um pedido de acesso a um documento, este deve parar tudo o que está fazendo para atendê-lo. A disponibilização da in-

formação, quando possível, também pode ser feita pela Internet ou por telefone. Mediante o pagamento de uma taxa, é possível receber um traslado ou cópia (até 9 folhas é de graça; após, 2 coroas suecas por página; algo em torno de R\$ 0,55 por cópia). A solicitação deve ser feita à autoridade em poder do documento. Caso esta solicitação seja feita à autoridade não-competente, há a obrigatoriedade de se encaminhar o pedido para a autoridade correta.

Aqueles que desejarem obter acesso a um documento oficial não precisam indicá-lo precisamente. Em contrapartida, as entidades não podem fazer extensivas inquisições a fim de obter o documento para o requerente quando este não puder fornecer mais detalhes sobre o documento solicitado.

A autoridade está proibida de fazer perguntas quanto ao motivo pelo qual o interessado deseja fazer uso do material ou sobre sua identidade: o acesso a documentos públicos é totalmente livre. No tocante aos documentos classificados como sigilosos, aplicam-se outras regras desde que, por exemplo, a identidade do solicitante seja importante para avaliar o risco de violação das normas de sigilo. Este tipo de documento, cuja divulgação poderia contrariar interesses públicos ou privados, não está coberto pelo Princípio do Acesso Público segundo as normas detalhadas na Lei do Sigilo.

A Lei do Sigilo estabelece um prazo máximo de 70 anos para que seja mantido um documento sob a

classificação de Secreto. No entanto, se o documento tratar de assuntos militares, esse prazo pode ser prorrogado indefinidamente, o que já não ocorre no tocante às informações sobre as relações exteriores. Informações referentes à intimidade da pessoa, como a sua ficha médica, estão submetidas ao sigilo por um prazo que varia entre 50 e 70 anos. Já as informações referentes à situação financeira dos indivíduos estão submetidos a um prazo de sigilo, em média, de 20 anos.

Um órgão público pode, em determinadas circunstâncias, ao fornecer um documento estabelecer certas condições, restringindo o direito do requerente de utilizar as informações solicitadas. São as chamadas reservas (reservations). O órgão pode, por exemplo, proibir o requerente de publicar as informações ou utilizá-las para outro fim que não o de pesquisa. Uma reserva nunca pode ser imposta quando a informação é fornecida a um outro órgão público.

Se informações sujeitas a sigilo necessitam ser fornecidas ou divulgadas em um tribunal, esse deve, geralmente, realizar a audiência com as portas fechadas. Neste caso, o dever de sigilo deve ser imposto àqueles que participarem do ato.

Existe a possibilidade de que, em determinadas situações, o sigilo seja transferido de um órgão a outro. Assim, o sigilo pode ser transferido para:

- órgãos que fiscalizam ou realizam auditorias em outros órgãos;
- órgãos que se ocupam de ma-

térias relacionadas com as questões disciplinares e afins;

- órgãos que desenvolvam atividades de pesquisa;
- órgãos que lidam com arquivamento; e
- órgãos que lidam com negociações sindicais.

Os servidores e ex-servidores públicos devem manter o sigilo das informações confidenciais a que tenham ou tiveram acesso em razão do desempenho de suas funções. Essa obrigação também é estendida àqueles servidores que não possuem vínculo permanente com a Administração Pública, como por exemplo, os que estão prestando o serviço militar obrigatório.

Essa Lei possui um duplo objetivo: criar oportunidades para que os cidadãos e as empresas tomem decisões bem informados e controlar a eficiência do Estado.

Quando uma informação for negada, o cidadão tem o direito de obter essa decisão por escrito com a devida justificação legal, no prazo máximo de 24 horas. Qualquer limitação ao direito de acesso aos documentos oficiais deve ser necessaria-

mente justificada com base numa lei, seja na Lei do Sigilo ou em alguma outra lei especial. Ademais, a pessoa deve ser informada de que tem direito a recorrer daquela decisão a um Tribunal Administrativo. Este é um direito personalíssimo, isto é, somente a pessoa que está pedindo a informação é que pode recorrer.

É interessante destacar que no sistema de recursos administrativos o Estado sueco não possui o direito de recorrer das decisões relativas ao acesso à informação. Apenas os particulares podem recorrer. Assim, a partir do momento que a Justiça Administrativa concede o acesso ao documento, a Administração Pública deve concedê-lo, não havendo a possibilidade de interposição de recurso dessa decisão.

3. Bulgária

A Constituição da República da Bulgária instituiu, nos artigos 39, 40 e 41, os direitos de liberdade de expressão, opinião e informação.

O artigo 41, em particular, estabelece que todos possuem o direito de procurar, obter e disseminar informação. No entanto, esse direito não pode ser exercido em detrimento dos direitos e reputações dos outros, ou em detrimento da segurança nacional, ordem pública, saúde pública e da moralidade. Além disso, os cidadãos possuem o direito de obter informação dos órgãos e agências estatais sobre qualquer assunto de seu legítimo interesse e desde que não seja uma matéria confidencial e que não afete interesse de terceiros.

A Lei de Acesso à Informação Pública da Bulgária foi publicada no dia 7 de Julho de 2000. Esta é a primeira Lei búlgara nesse sentido. Antes da adoção dessa lei, os cidadãos só podiam acessar as informações dos registros públicos e aquelas referentes ao meio ambiente. Essa Lei possui um duplo objetivo: criar oportunidades para que os cidadãos e as empresas tomem decisões bem informados e controlar a eficiência do Estado.

De acordo com essa Lei, qualquer pessoa tem direito de acesso às informações de seu interesse. Isto significa que os cidadãos búlgaros, estrangeiros e pessoas jurídicas de qualquer nacionalidade possuem o direito de requerer o acesso às informações e todas as autoridades estatais, nacionais e locais, são obrigadas a garanti-las. Também são obrigadas a fornecer informações todas as pessoas que são financiadas pelo orçamento estatal.

Devem ser fornecidas quaisquer informações detidas por instituições estatais, não importando como foram arquivadas, como por exemplo, ordens de ministros e prefeitos, decisões dos Conselhos Municipais entre outros, e inclusive as razões pelas quais aquela decisão foi tomada, as opiniões proferidas, os posicionamentos, as recomendações etc. Se for requerido, esse material também deve ser disponibilizado.

As solicitações de acesso à informação podem ser feitas de forma oral ou escrita. Solicitações feitas por meio da Internet também são

aceitas. No entanto, diferentemente do que ocorre na Suécia, o solicitante da informação precisa se identificar e indicar um endereço para correspondência. O solicitante também deve informar o modo pelo qual deseja receber a informação. A pessoa pode:

- receber a informação oralmente;
- ver e ler a informação no local onde ela se encontra; ou
- receber uma cópia do documento com as informações em papel ou em outra mídia disponível.

O requerimento de acesso à informação deve ser respondido no período de 14 dias, a contar da requisição. Na decisão, devem estar indicados:

- qual parte da informação requerida o acesso foi garantido;
- por quanto tempo ela estará disponível;
- onde a informação requerida pode ser obtida;
- forma de acesso; e
- se há alguma despesa.

A informação deve ser garantida por pelo menos 30 dias. O acesso é gratuito, mas pode haver algum custo em decorrência do fornecimento de cópias, gravações etc. É possível que o requerente seja contactado para que especifique melhor a informação requerida nos casos em que o pedido for muito amplo ou que não esteja claro qual a informação desejada.

O prazo de 14 dias pode ser estendido caso a quantidade de informação requerida seja muito gran-

de e caso seja necessário um prazo maior para selecionar e compilar as informações. Essa prorrogação não pode ser por mais do que dez dias. Também pode haver prorrogação de prazo caso seja necessário o consentimento de uma terceira pessoa ou se a informação solicitada estiver em poder de uma outra instituição. Neste caso, o prazo pode ser prorrogado por mais 14 dias.

A recusa de acesso a alguma informação oficial deve ser formal. O requerente deve ser notificado por carta registrada ou pessoalmente mediante a oposição de sua assinatura. Essa notificação de recusa deve conter qual a informação negada, os motivos que justificaram a negativa e para qual instituição e por qual período o requerente pode recorrer da decisão.

Os motivos que justificam uma recusa a um requerimento de acesso a informação estão claramente listados na Lei de Acesso à Informação Pública. Uma informação não pode ser negada sob o argumento de que se trata de informação interna, ou de que o documento requisitado não é oficial, ou de que a informação não foi processada, etc. De acordo com a Lei, a informação pode ser negada nos seguintes casos:

- quando se tratar de segredo de estado (informação relacionada à defesa nacional, política externa, segurança interna, condição econômica e segurança do transporte aéreo);

- quando se tratar de segredo oficial (há um apêndice na Lei indicando quais são as informações que

constituem segredo oficiais, como por exemplo, informações sobre a saúde de uma pessoa, sigilo fiscal, sigilo profissional, etc);

- quando a informação requerida refere-se a um cidadão ou pessoa jurídica que se opõe à divulgação;

- quando se tratar de informação solicitada pelo mesmo requerente a menos de seis meses e essa informação foi disponibilizada; e

- quando a informação está relacionada a preparação de atos das instituições que não possuem significado em si mesmo e quando pos-

“Essa Lei estabelece que o indivíduo tem livre e irrestrito acesso às informações públicas e que esse direito representa um dos princípios fundamentais entre indivíduos e órgãos públicos.”

suas declarações e recomendações para conversações ou negociações presentes ou futuras.

Em todos os casos de recusa é possível apelar no prazo de 14 dias. A apelação deve ser direcionada à

Corte Regional. Se a recusa provém do Conselho de Ministros ou de outros Ministros, Ministério ou uma instituição subordinada ao Conselho de Ministros, a apelação deve ser direcionada à Suprema Corte Administrativa. A apelação é endereçada a uma dessas Cortes pela instituição que negou o acesso à informação. Assim, a apelação deve ser encaminhada ao departamento administrativo do órgão ou entidade, indicando contra qual decisão a apelação está sendo proposta e a data da decisão recorrida.

4. Romênia

Na Romênia, a transparência e o acesso à informação estão fundadas em três instrumentos básicos:

1 - Livre Acesso à Informação Pública: algumas informações são concedidas de ofício e outras precisam ser requisitadas, e somente as informações secretas não são fornecidas;

2 - Declarações de bens dos servidores públicos: ela é publicada e há o acompanhamento pelo Instituto Nacional de Integridade; e

3 - Transparência na tomada de decisões do Poder Executivo.

O direito de acesso à informação é garantido pelo artigo 31 da Constituição Romena. Conforme o disposto nesse artigo, as autoridades públicas, de acordo com as suas competências, são obrigadas a prover informações corretas aos cidadãos sobre assuntos de interesse pessoal ou público.

A Lei nº 544, de 12 de outubro de 2001, regulamenta o Livre Acesso

às Informações Públicas. No primeiro artigo, essa Lei estabelece que o indivíduo tem livre e irrestrito acesso às informações públicas e que esse direito representa um dos princípios fundamentais entre indivíduos e órgãos públicos em conformidade com a Constituição Romena e com os documentos internacionais ratificados pelo Parlamento.

Essa Lei determina que todos os órgãos públicos devem estabelecer uma equipe de relações públicas ou indicar uma pessoa responsável por receber o pedido de acesso às informações.

Espera-se que, o mais breve possível, a Lei brasileira entre em vigor e que ela seja efetivamente aplicada pela autoridade pública, já que a Transparência Pública é uma arma fundamental na luta contra o mal chamado Corrupção.

Adiante, no art. 5º, a Lei estabelece que os órgãos públicos devem prover, de forma ativa, as seguintes informações públicas:

- as normas administrativas de funcionamento da organização e da entidade pública;

- a estrutura da organização, as atribuições dos departamentos, o período de trabalho e de audiências;

- o nome completo da diretoria, bem como do pessoal responsável pela divulgação das informações públicas;

- o endereço e as forma de contato com a organização ou com a entidade pública;

- as fontes financeiras, o orçamento e o balanço;

- os próprios programas e estratégias;

- a lista dos documentos públicos;

- a lista das categorias dos documentos produzidos ou administrados;

- os modos para contestar caso o indivíduo se sinta lesado no seu direito de acesso às informações públicas.

As informações públicas podem ser obtidas de forma oral ou por escrito. Há também a possibilidade de se solicitar a informação por meio eletrônico. O requerimento, quando feito por escrito, deve conter o nome da entidade pública para qual está sendo feito o requerimento, a informação requerida, o nome, sobrenome e assinatura do requerente, bem como o endereço para o qual a resposta será enviada. Dessa forma, verifica-se que o requerimento escrito não poderá ser anônimo. O tempo para a resposta poderá variar, mas não poderá exceder o prazo de 30 dias. Caso seja recusado o acesso à informação solicitada, o solicitante deve ser notificado dentro de 5 dias contados do recebimento do requere-

rimento. Na notificação devem constar as razões da recusa.

Quando o requerimento for oral, o encarregado deverá prestar as informações sobre os meios de se ter acesso àquela informação e providenciá-la sem atraso, caso seja de sua competência. Não estando disponível no local do pedido, o requerente é aconselhado a fazer o pedido por escrito. As solicitações orais serão respondidas dentro do menor prazo possível. Quando a informação pública for requerida por algum meio de imprensa, a resposta deve ser providenciada imediatamente ou num prazo nunca superior a 24 horas.

A princípio, o fornecimento da informação é gratuita. No entanto, caso a prestação da informação importe na reprodução de documentos, o requerente deve arcar com os custos das cópias.

O acesso aos documentos públicos poderá ser negado caso o requerimento trate de informações relativas aos seguintes assuntos:

- ao campo de defesa nacional, ordem pública e segurança se, de acordo com a lei, se qualificarem como informações confidenciais;

- a consultas de autoridades e a respeito de interesses políticos e econômicos da Romênia se, de acordo com a lei, se qualificarem como informações confidenciais;

- a informações de atividades de finanças ou comércio se, de acordo com a lei, a liberação das informações for contrária ao princípio da justa competitividade;

- a informações pessoais sob os termos da lei;

- a informações sobre o processo durante as investigações criminais ou disciplinares caso comprometa o resultado, ou fontes confidenciais sejam reveladas, ou a vida pessoal exposta, ou a integridade corporal e saúde ameaçadas depois ou durante a investigação;

- a informações processuais, caso a liberação ocorra em detrimento de um julgamento justo ou dos interesses legítimos de qualquer das partes;

- a informações cuja publicação prejudique as medidas protetoras para menores de idade.

As informações pessoais sobre um cidadão podem se tornar públicas contanto que elas se refiram ao exercício de um cargo público.

A explícita ou silenciosa recusa contrária às disposições da Lei de Acesso à Informação pelo funcionário designado é considerada um infração disciplinar. Dentro de 30 dias da notificação, a pessoa lesada poderá reclamar a recusa para o chefe da entidade pública que deve abrir um procedimento para investigar a reclamação. Caso seja verificada, após a investigação administrativa, que a reclamação é fundamentada, o reclamante receberá, num prazo não superior a 15 dias da apresentação da reclamação, a informação pública previamente requisitada e será informado também das sanções disciplinares impostas à pessoa julgada culpada pela recusa indevida.

Uma pessoa que se considere

privada do seu direito de acesso à informação, pode apresentar uma reclamação ao departamento de assuntos contenciosos do Tribunal Administrativo da sua área residencial ou na sede da organização ou entidade pública. Caso proceda a reclamação, o Tribunal determinará que o órgão público forneça a informação requerida e, caso seja devido, o eventual pagamento de danos morais e materiais.

5. Considerações Finais

Esse artigo teve por objetivo apresentar brevemente as principais regras sobre o Acesso Público aos Documentos Oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia, visto que possivelmente o Brasil adotará legislação semelhante.

A adoção de uma Lei nesse sentido é de fundamental importância para a prevenção e o combate à corrupção. Isso se deve ao fato que os cidadãos e Organizações Não-Governamentais terão o acesso a um número de informações muito maior do que as disponíveis atualmente, contribuindo para a realização de um efetivo controle das ações Estatais. Não basta apenas estimular a atuação do controle social, é preciso dar meios para que ele possa se desenvolver⁷.

Percebe-se que uma Lei de Acesso aos Documentos Oficiais deve prever, no mínimo, quatro pontos para que se torne efetiva:

- ela deve determinar quem é o responsável por fornecer o documento ou a informação;

- o prazo máximo para a disponibilização do documento solicitado;
- os casos, de forma taxativa, em que o acesso à informação pode ser negado; e
- a previsão da possibilidade de recurso da decisão denegatória.

Espera-se que, o mais breve possível, a Lei brasileira entre em vigor e que ela seja efetivamente aplicada pela autoridades públicas já que a Transparência Pública é uma arma fundamental na luta contra o mal chamado Corrupção. Não é a única, mas é uma das mais eficientes.

Notas

1. Este texto foi produzido com base em informações e dados obtidos em visita técnica à Suécia, Romênia e Bulgária no âmbito do Projeto EuroBrasil 2000, no período de 1º de outubro a 14 de outubro de 2007.

2. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Européia. Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência - Ética e transparência na Administração Pública. Fredrik Eriksson. Brasília: MP, 2007. p. 64.

3. O Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

4. A Bulgária e a Romênia entraram oficialmente na União Européia em 1º de janeiro de 2007.

5. A Constituição da Suécia é composta por quatro estatutos: The Instrument of Government (que trata dos princípios básicos de governança e a divisão dos Poderes; The Act of Succession (que trata da sucessão real); The Freedom of Press Act (que trata da liberdade de expressão e acesso à informação quando esta é impressa); e The Fundamental Law on Freedom of Expression (que trata da liberdade de expressão e informação quando a forma utilizada é o rádio, televisão ou outra forma similar).

6. Riksdag é a forma como é conhecido o Parlamento Sueco.

7. Um outro instrumento fundamental de apoio ao desenvolvimento do controle social é o Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaldatransparencia.gov.br).

As Novas Bases do Controle: Marco Legal e Informatização

Francisco Carlos da Cruz Silva, *Engenheiro graduado pela Universidade Federal da Bahia, Mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia*
Analista de Finanças e Controle - Chefe da Controladoria-Regional da União no Estado da Bahia

Introdução

Nos últimos anos, o sistema de controle da aplicação de recursos públicos no Brasil vem se fortalecendo e se consolidando no ordenamento jurídico. Apesar disso, as ações institucionais ligadas ao controle e as análises sobre o tema vem sendo focadas muito na forma de executar, no vigor das ações e na capacidade dos recursos humanos para produzir os resultados. Na maioria das análises elaboradas, houve sempre a preocupação de quantificar as demandas e tipificar as ações de controle executadas. Em poucas oportunidades, analisa-se estrategicamente a questão do ponto de vista de como melhorar a eficiência dos trabalhos e os objetivos a serem alcançados.

Especificamente com a reformulação da Controladoria-Geral da União (CGU) no início de 2003, houve grandes avanços em face da vontade política¹ dos acordos internacionais² e do clamor da sociedade. Assim, as questões de controle passaram a trilhar naturalmente um caminho mais adequado de enfoque

que, com certeza, levará a um novo padrão legal e institucional de ampla capacidade de formulação e atuação no controle da aplicação dos recursos públicos.

Atualmente, a CGU integra as funções de ouvidoria, correição, fiscalização e inteligência para cumprir a sua missão institucional. A modernização e as alterações ocorridas e em implementação nessa instituição, que busca se tornar referência na área de controle da aplicação de recursos públicos por meio de tratativas com a ONU, evidenciam uma nova forma de posicionamento fortemente calcado no aprimoramento do marco legal e na informatização.

Nesse momento, como ponto de inflexão dos modelos até então vigentes no controle interno do governo federal, observa-se que tais atributos de consolidação legal e institucional marcaram também a modernização da Receita Federal.

Esse trabalho visa a analisar a questão do controle realizando um

**“
Esse novo
dispositivo legal
propiciou uma
melhor articulação
do Controle Interno
com outras funções
indiretamente
vinculadas à
fiscalização a cargo
do governo Federal.
”**

breve paralelo entre aspectos da atividade da Controladoria-Geral da União (Auditoria da Despesa) e a Receita Federal do Brasil (Auditoria da Receita), permitindo assim, entender melhor as novas bases do controle interno (marco legal e informatização) e a necessidade crescente de maior responsabilização do gestor público.

A evolução dos mecanismos de fiscalização

Até a mudança de política ocorrida com a eleição presidencial de 2002, o controle dos recursos públicos era objeto apenas de segunda importância no governo. Desde a criação do Órgão de Controle Interno, que se firmou na base da legislação Orçamentária e Financeira até a Constituição de 1988, a sua evolução no Brasil ocorreu de forma lenta e gradual.

A Constituição de 1988 consolidou a necessidade de sistematização do controle interno (CF 1988, art. 74). A partir de então, o sistema de controle interno se aparelhou e cresceu, porém sempre limitado pela inserção como uma das secretarias do Ministério da Fazenda. Esse fato, ao mesmo tempo que permitiu a estruturação mais orgânica da Secretaria Federal de Controle em 1994, limitou em muito as possibilidades de crescimento pela ausência de autonomia do Órgão.

Entre 1994 e 2003, as grandes discussões se voltaram sempre em torno da forma e quantidade de ações do Órgão de Controle Interno. O controle interno teve grandes avanços com a estruturação da Secretaria Federal de Controle e o caminho na direção de maior autonomia culminaram com a vinculação à Presidência da República em 2002.

Mesmo com toda essa evolução, até 2002 havia uma aparente apatia decorrente dos condicionantes políticos e legais que silenciosamente restringiam o ponto até onde a instituição podia atuar. Ressalte-se que corrupção, nesse período, era palavra quase proibida, era “caso de polícia”. Assim, não se buscava entender o fenômeno como letal à estrutura estatal e política no país, conseqüentemente, reduzia-se o foco de ação a meros preenchimentos de formulários e encaminhamentos de processos.

A partir de 2003, com a nova base legal na estruturação da Presidência da República (Lei 10683/2003), a CGU passou a acumular avanços crescentes na efetividade das ações. A política contra a corrupção passa a ter ênfase em medidas preventivas, punitivas, persecutórias e repressivas (SOBRINHO, 2006).

A mudança do foco, que passou a enxergar a corrupção como num patamar não aceitável, motivou a realização de várias ações de controle desde o caso emblemático de Fiscalização efetuada no município de Porto Seguro na Bahia até as recentes operações conjuntas com a Polícia Federal.

Ressalta-se que toda essa nova face do controle interno teve como uma base importante a coragem de enfrentar o problema da corrupção de “peito aberto”, sem esmorecer com a possibilidade de desprestígio natural que ocorre quando se tem que enfrentar o problema de tal monta cristalizado na administração pública. Ou seja, quando se tem consciência de que o combate à corrupção irá de forma concomitante trazer algum prejuízo à imagem do governo e de certa forma dificultar as bases para mudanças necessárias.

A elaboração do programa de sorteio público, logo em 2003, possibilitou uma reformulação total dos conceitos relacionados à eficácia do nosso trabalho. O programa

viabilizou uma forte aliança com a sociedade pela capilaridade no território nacional e visibilidade atingida. Como reforço da política de incentivo ao controle social, passou-se a valorizar em grande medida a informação disponível nos locais sobre a execução (denúncias).

Esse novo enfoque evidenciou claramente que as ações anteriores puramente formais e calcadas em metodologias preponderantemente racionais e cartesianas estavam se mostrando ineficazes. A nova estratégia passou a envolver também a articulação intensa das várias instituições incumbidas da tarefa de fiscalizar. Toda essa mudança e os resultados iniciais proporcionaram uma reavaliação interna dos conceitos utilizados para mapeamento dos riscos envolvidos e para o planejamento da fiscalização dos gastos públicos pelo controle interno.

Apesar das dificuldades organizacionais e culturais internas, nesse processo de crescimento, construiu-se, passo-a-passo, as novas bases de uma instituição que ganhou rapidamente reconhecimento e respaldo popular para atuar.

De forma aparentemente contrária às previsões de desgaste e apesar dos escândalos que permearam o governo nos últimos anos, o combate consistente da corrupção, efetivado com outras instituições como a Polícia Federal e Ministério Público, foi, juntamente com as políticas so-

Várias instituições de governo seguiram o caminho de informatização intensiva ou estão nessa rota por conta da disponibilidade de tecnologias, da redução dos custos e da evidente melhora dos resultados.

cais implementadas, com certeza, determinante para alicerçar a reeleição do governo em outubro de 2006 e para manter a expectativa positiva por parte da sociedade, ao contrário das possíveis previsões, quanto às ações que passaram a fazer parte do cotidiano.

O aprimoramento do marco legal.

Nos últimos anos, a CGU vem realizando incessantemente alterações no marco legal que lhe permita desenvolver a árdua tarefa de controlar a aplicação dos recursos federais. Em 2003, a publicação da Lei 10683/2003, trouxe grandes mudanças quando definiu competências antes sem cobertura expressa por nenhum Órgão Oficial. A es-

truturação por meio da referida lei permitiu a consolidação de uma nova face do controle interno, transcendendo os artigos constitucionais meramente aplicados à matéria e a Lei 10180/2001, mas perfazendo uma interpretação integrada da CF. Esse novo dispositivo legal propiciou uma melhor articulação do Controle Interno com outras funções indiretamente vinculadas à fiscalização a cargo do governo Federal, tais como funções essenciais à justiça (polícia) e ao interesse público (Ministério Público). Assim, a nova formulação jurídica sedimentou a idéia de uma instituição voltada ao combate à corrupção no país.

Ressalte-se que o Estado brasileiro já buscava mecanismos de prevenção e combate ao crime de lavagem de dinheiro com a vigência da Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, que tipificou o crime de lavagem de dinheiro e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

Nas reuniões da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (ENCLA, posteriormente a sigla foi alterada para ENCCLA, incorporando o combate à Corrupção), a partir de 2003 com a participação da CGU, apontou-se uma experiência inédita de articulação entre os diversos órgãos do Estado para o estabelecimento de uma política pública de combate ao crime de lavagem de dinheiro, à corrupção e, em sentido mais amplo, ao crime organizado no Brasil.

A interação institucional com os demais Órgãos mostrou-se nos últimos anos extremamente eficiente para concentrar a sinergia nas ações e vencer obstáculos comuns. A atuação integrada com a Polícia Federal, Ministério Público e outras instituições governamentais dá uma demonstração de que é possível resultados nunca antes vistos. Nesse aspecto, pode-se falar que foi emblemática a articulação conseguida no caso da fiscalização de Porto Seguro na Bahia. Ao longo de todo esse tempo, enquanto se articulava com outros Órgãos, a CGU induzia naturalmente à saída da inércia e a busca do resultado comum em prol da sociedade. Ao mesmo tempo que se projetam ações articuladas na fiscalização, cria-se continuamente o ambiente propício para novas parcerias por meios de ações de prevenção.

Atuando na ENCLLA, surgiram novas tarefas e desafios para a CGU. O próprio ritmo das ações da CGU que estavam em curso já delineavam várias limitações em termos da legislação vigente: Problemas relacionados à competência, ao sigilo fiscal e sigilo bancário e limitações em termos de acesso a documentos. Mesmo em áreas na qual havia teoricamente uma previsão legal de acesso à informação, há várias situações de limitação ao controle. Toda essa situação e a discussão naquele fórum têm resultado em estabelecimento de estratégias de modificação do marco legal, fixando-se metas e responsabilidades entre as instituições.

As alterações legais caminham

em direção ao aprimoramento e sem dúvidas trarão grande contribuição para o aperfeiçoamento da base legal para a ação da CGU. Por exemplo, as mudanças introduzidas pelo novo Decreto 6170/2007 sobre transferências voluntárias (convênios, contratos de repasse e termos de cooperação) são, sem dúvida, um grande avanço que somente foi possível com base na experiência dos casos práticos resultantes das ações de controle das quais se destaca o programa de sorteio de municípios e ações integradas com outros órgãos.

Apesar disso, é preciso ainda avaliar e entender a posição da legislação de controle quando comparadas a legislação da área tributária. Dúvidas que surgem são: As metas fixadas na ENCLLA são suficientes? É preciso estabelecer um calendário próprio de metas e outras bases para mudanças institucionais? É preciso reavaliar o foco das alterações legais? De certo precisamos entender que em muitas questões a legislação na área de controle é mais insipiente que a legislação tributária e isso precisa ser entendido e modificado, além do que há muito espaço para informatização dos processos.

A força da informatização.

Não é de hoje que se vem perseguindo a necessidade de informatização do Governo. A Administração na área privada dá o tom dessa nova era que altera as relações comerciais, institucionais e sociais a cada ano. Muitos autores já apontam a necessidade da administração pública in-

troduzir fortemente a tecnologia de informação (TI) em seus processos antes mesmo dos recursos mais precisos e eficazes de gerenciar grandes quantidades de dados. Isso é fato anteriormente aos padrões, sistemas e velocidades eficientes de disponibilização e manipulação de informações de massa, como as disponíveis atualmente, via Internet. Várias instituições de governo seguiram o caminho de informatização intensiva ou estão nessa rota por conta da disponibilidade de tecnologias, da redução dos custos e da evidente melhora dos resultados.



Do ponto de vista do marco legal, considerando a legalização efetivada no Código Tributário, a evolução da Receita Federal pode ser entendida como bastante independente da vontade do próprio Órgão.



No caso da CGU, o processo de informatização, passou a ganhar mais força com a constituição de setor especializado e contratação de servidores com formação específica. Tal iniciativa abriu as portas para um novo momento da instituição. Por força da necessidade institucional e dos desafios impostos pelo cotidiano, os métodos anteriores informais vão aos poucos sendo direcionados para soluções técnicas e compatíveis com os requisitos necessários ao tratamento das informações e problemas existentes.

Nessa perspectiva, além das necessidades que vão se consubstanciando na própria lógica do trabalho por demandas dos setores técnicos da CGU, há novos projetos que decorrem dos consensos que resultam também da participação da CGU na ENCCLA e outros fóruns de discussão.

Além da perspectiva de novos sistemas, a crescente estruturação do parque tecnológico está possibilitando um grande avanço que eleva também consideravelmente a qualidade dos trabalhos e a eficiência dos resultados. Esse é, sem dúvida, um ciclo virtuoso que ainda irá produzir grandes melhorias institucionais.

Vislumbra-se que o próximo passo a ser dado em termos de TI está no campo da integração de sistemas. A integração pode ser entendida sob dois enfoques. O primeiro, no campo das parcerias com outras instituições incumbidas direta ou indiretamente com o controle de recursos públicos. Nesse caso, incluem-se todas

as instituições que são responsáveis por informações, resultados e dados utilizados para a fiscalização: Ministério Público, Tribunais de Contas, assim como parceiras com Secretarias de Fazenda, Juntas Comerciais e etc. O segundo enfoque, no campo do acesso e trânsito de informações com as unidades jurisdicionadas, as entidades e gestores fiscalizados, elevando a presença do controle por meio de uma mais atuação sistemática. Em ambos os casos, as iniciativas devem viabilizar ações cada vez mais integradas aos sistemas da instituição.

O paradigma da Receita Federal

Nesse estudo, a Receita Federal foi escolhida como referência por estar evidente que exerce função essencial ao país, atua exercendo a função fiscal do estado e contempla os dois parâmetros de nossa comparação: marco legal e informatização.

Inicialmente devemos perceber que estabelecida historicamente na competência do estado para arrecadar tributos, o caminho da Receita Federal não ocorreu com a mesma lógica que está seguindo o controle interno. No início os coletores (antigos fiscais de tributos) atuavam com supremacia do poder estatal, mas a base legal era muito insipiente. O trabalho era mais da força e do poder do estado do que da estrutura e da base legal.

A formulação do Código Tributário de 1964 introduziu no ordenamento jurídico o conceito de supre-

macia do fisco sobre todas as demais áreas do governo que foi, também, cristalizado na Constituição. Com a importância natural concedida pelos governantes e políticos ávidos por arrecadar mais, existia sempre o consenso nas questões relacionadas a arrecadação e ao poder necessário para executá-la. Assim, foram criados diversos normativos e fundos que permitiram a Receita Federal desenvolver uma gigantesca estrutura de arrecadação.

O natural fortalecimento e a enorme base de arrecadação, incluindo pessoas físicas e jurídicas, implicou a utilização de estratégia de informatização, visando a melhorar cada vez mais a eficácia da ação. Recentemente, como mais uma demonstração de fortalecimento e coesão da área tributária foi estabelecida a Receita Federal do Brasil que passou a incorporar, além da receita federal tradicional, a receita previdenciária também.

Do ponto de vista do marco legal, considerando a legalização efetivada no Código Tributário, a evolução da Receita Federal pode ser entendida como bastante independente da vontade do próprio Órgão. Desde muito tempo atrás, a apropriação legal de impostos já era marca contemporânea dos Estados modernos. Essa apropriação sempre foi fundamentada na necessidade de organização estatal, na supremacia do estado, na soberania e em “razões de estado”.

A consolidação do Código Tributário e legislação no Brasil determina

uma nova base para os processo e procedimentos do Órgão Arrecadador. As figuras do “sujeito passivo”, do “sujeito ativo” e poder dever do Órgão tributário ganham conotação incontestável no meio jurídico. Não há o que se discutir quando se trata de arrecadação essencial para sobrevivência do Estado. Essa prioridade no campo das receitas tributárias induzem naturalmente a se pensar, apesar de não ser correto, que a supervalorização da função do Estado de arrecadar produz desenvolvimento no país independente da capacidade de gerenciar, controlar e aplicar o produto da arrecadação nos programas essenciais de governo.

Apesar disso, nessa linha de entendimento, o Órgão cresceu e o processo de informatização foi praticamente pioneiro. A Receita Federal há muitos anos vem investindo fortemente na informatização dos processo de trabalho. Tal informatização rendeu à Receita Federal o reconhecimento por toda a sociedade e pelas demais instituições estatais.

A elevação do interesse na auditoria da despesa.

A despeito do estado atual de entendimento sobre o assunto (auditoria de despesa x auditoria de receita), é importante uma reavaliação de conceitos e prioridades para a nação. A elevação do interesse pelo controle da despesa diante da crise ética evidenciada pela intensificação da fiscalização dos gastos públicos nos faz intuitivamente olhar para a Receita Federal como padrão.

Preliminarmente, no caso da Auditoria da Despesa Pública, é importante evidenciar a curiosa permissividade embutida nos padrões de controle (legislação e sistemas) ao contrário do que ocorre na Auditoria da Receita Pública que impõe padrões rígidos de responsabilização.

A responsabilização do gestor público (*accountability*) tem sido vista como necessária e muito ligada ao traço social vigente, porém sempre fundamental para o sucesso do processo de controle na aplicação dos recursos públicos. Apesar disso, não se tem dado importância suficiente à necessidade de elevação do rigor na obrigação do gestor público de prestar contas, aumentando o grau de responsabilidade do gestor individual e institucional.

Apesar de explícito na legislação, o papel de controlar a atuação do gestor público é muito complicada na prática, na medida em que cabe sempre ao fiscal a cabal comprovação, o levantamento de informações e evidências para consubstanciar, o que na maioria das vezes está óbvio: a “irresponsabilidade” do agente.

O mesmo não ocorre na comparação com a atuação da Receita Federal sobre o “sujeito passivo” (contribuinte) na qual cabe ao contribuinte todas as obrigações legais e responsabilidades, inclusive, levantamento de todos os elementos de comprovação que atuou de forma legal e compatível com padrões normativos definidos pelo Órgão arrecadador.

Diante dessas diferenças resultantes da comparação, entende-se que é imprescindível uma mudança na abordagem na auditoria da despesa pública.

No quadro 1 a seguir, demonstra-se de forma simplificada um breve paralelo entre situações que têm abordagem completamente diferente quando tratadas sob o enfoque da Auditoria de Despesa *versus* o enfoque da Auditoria da Receita.

Quadro 1 – Breve comparação auditoria da despesa versus auditoria da receita

Item comparado	Auditoria da Despesa Pública	Auditoria da Receita Pública
Sujeito Passivo	Gestor Público	Contribuinte
Sujeito Ativo	Poder público e a sociedade (controle social)	Poder Público
Norma que autoriza a atividade	Constituição Federal e legislação: leis ordinárias, decretos e etc.	Constituição Federal e Legislação: Código tributário (Lei complementar), Lei Ordinárias
Interesse social envolvido	Muito grande, direto	Grande, Indireto, Relativo e limitado
Periodicidade de reavaliação da legislação visando fechar brechas	Sem periodicidade definida	Há histórico de alterações no mínimo Anualmente.
Poder normativo sobre o sujeito passivo	Muito limitado	Bastante abrangente e completo
Acesso à sigilos	Sem acesso definido. Limitadíssimo (somente casos especiais em processos próprios)	Fiscal. Acesso á outros sigilos crescentemente estendido.
Forma preponderante de fiscalização	Visita regular “in loco” e operações especiais	Sistemas informatizados e declaração do sujeito passivo
Força da legislação base na sociedade	Em construção, ainda muito frágil no seio social	Muito forte e consolidado no seio social
Informatização	Insipiente e em construção	intensiva
Prestação de contas legal	Anual, extraordinária e meramente formal	Em muitos casos já é mensal e transcende a mera formalidade
Estrutura para recuperação dos passivos	Não existe Órgão específico. A AGU firmou termo de cooperação com a CGU. Somente nas ações que cumprem todo o rito administrativo ocorre a solicitação de ressarcimento.	A receita possui normalmente uma Procuradoria específica que trata da recuperação dos passivos.

Dessa rápida comparação, fica evidente a necessidade de focar as alterações do marco legal e da informatização em curso na CGU, com base em uma verdadeira reconstrução da atividade de Auditoria de Despesa Pública no seio da sociedade erguendo e reformando os con-

ceitos, especialmente, quanto à responsabilização do gestor público.

No caso do sucesso da Receita no cumprimento de sua missão institucional, fica claro que a base de informatização é francamente alicerçada numa legislação que transfere toda

responsabilidade para o contribuinte, libera acesso aos sistemas e às informações e provê meios efetivos de responsabilização, facilitando e tornando mais eficaz a atuação da auditoria.

Considerações Finais

No caso da Auditoria da Despesa, apesar de as mudanças apontarem para uma situação mais confortável, torna-se fundamental que o processo de informatização e alterações do marco legal em curso compreendam esses determinantes, invertendo as posições no que diz respeito às obrigações de comprovar entre a auditor e auditado, viabilizando, assim, maior efetividade da atuação.

Tal alteração de posições, no entanto, somente seria possível com a construção de um novo conceito de gestor público como sujeito passivo efetivamente responsável pela aplicação do recurso público. Tal conceito deveria vir aliado à disponibilização de meios eficazes para que o mesmo possa efetuar a prestação de contas similarmente como ocorre na Receita “por declaração” sob condição de posterior revisão pelos órgão de fiscalização.

Essa nossa concepção teria que ser acompanhada com uma profunda alteração da legislação de responsabilização do gestor nas situações na qual a sua “declaração” foi feita de forma irregular, caracterizando a má-fé. Possivelmente, seria

necessária também a criação de um cadastro nacional de gestor público que acumulasse as informações referentes as práticas do sujeito como gestor público.

Ampliar o poder normativo do órgão fiscalizador da despesa também se faz importante, visto que, para permitir uma atuação mais consistente, como ocorre na receita, são necessários constantes aprimoramentos da legislação. Nesse aspecto, o fechamento de brechas e a administração das ocorrências a cada exercício permitiram fixar novas bases. Assim, no que a competência normativa seja possível, a instituição deve exercer a sua função, buscando a atualização constante.

Além de tudo isso, fica claro que com os recursos de informática existentes atualmente é inadmissível que preponderantemente a visita in loco seja, ainda, a principal alternativa de atuação no caso da Auditoria da Despesa. No caso das transferências voluntárias, o Decreto 6170/2007 viabilizará grandes inovações nessa área, porém entendemos que ainda há um enorme campo para avanços nesse sentido. Nesse caso, bem como de outras verbas públicas, os sistemas de informação deverão privilegiar a aquisição de dados e informações a distância, além dos cruzamentos necessários que permitam concentrar esforços em inteligência, elevando significativamente o potencial de ação de controle.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente, Cadernos ENAP N° 10, Brasília,1997.

BRESSER PEREIRA. Reforma do Estado para a cidadania – A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional, ENAP, Editora 34, Brasília-DF, 1998.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la?, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 24(2), fev./abr./1990.

CUNILL GRAU, N. C. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados, Revista do Serviço Público, Ano 47, 120(1):113-137, Jan./Abr. 1996.

CGU, Dados e informações históricas no site institucional da Controladoria-Geral da União. <http://www.cgu.gov.br/2007>.

DINIZ, ELI. Em busca de novo paradigma: A Reforma do Estado no Brasil dos anos 90, in: Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, Eli Diniz, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas. 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 9a Edição, São Paulo, Atlas, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Cidadão e sua defesa. A "Res pública" e sua defesa, Trabalho apresentado no Seminário Internacional - Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de Março,1998a.

EDELMAN, Hugo e APARÍCIO, Rafael El Control Interno em las empresas del Estado, 2a Ed. Montevideo, Programa Nacional de Desburocratization, 104p, 1992.

ENAP/MARE Histórico das Reformas Administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional (perspectivas do governo Fernando Henrique Cardoso), Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, Brasília-DF, 1995.

FURTADO, Lucas Rocha. A comunidade Internacional e a Corrupção transnacional: razões para combater a corrupção. Revista da CGU, Ano I, N° 1. 2006.

KLITGAARD, Robert E. A corrupção sob controle, tradução de Otávio Alves Velho, Rio de Janeiro, Editora Jorge Zahar, p.9-10, 1994.

LOUREIRO, Maria Rita e FINGERMANN, Henrique Mudanças na Relação público-privado e a problemática do controle social: Algumas reflexões sobre a situação Brasileira in: Parceria Público/Privado- Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as administrações Públicas Locais. Lodovici, E., Bernareggi, G., Fingerman, H. (org). Vol. I, Sumus Editora, São Paulo, 1992.

MARTINS, Humberto Falcão Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, Ano 48, 1:43-79, Jan./Abr. 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 20a Edição, Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, Malheiros Editores, São paulo, 569-627, 1995.

NASSUNO, Marianne Organização dos usuários: participação na gestão e controle das organizações sociais. Revista do Serviço Público, Ano 48, 1:43-79, jan./abr. 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A crise da gestão pública: Do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado, Cadernos Fundap, 25:6-25, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina, Novos Estudos CEBRAP, 51:37-61, Jul.,1998.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias, Lua Nova, 44:26-54, 1998a.

OSBORNE, David. e GAEBLER, Therborn. Reinventando o Governo: Como o Espírito empreendedor está Transformando o Setor Público. Brasília. MH Comunicação. 1995.

PIMENTA, Carlos César. A Reforma Gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais, Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 32(5):173-199. Set./Out., 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio e VIEIRA, Oscar Vilhena Prefácio: Corrupção, a morte anunciada dos governos in: Itália: Operação mãos limpas / E no Brasil? Quando? José Luiz Del Roio, tradução: Anízio de Oliveira, São Paulo, Editora Ícone, p9-19, 1993.

PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo, Organizações e Sociedade, Escola de Administração da UFBA, 5(12)59-79, Maio./Agosto, 1998.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna, Tradução de: Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy (Princeton University Press, 1993), por: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RECEITA FEDERAL, Dados e informações no site institucional da Receita Federal do Brasil <http://www.receita.fazenda.gov.br/>.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Controle interno e paradigma gerencial, Texto para Discussão no 17, Brasília: MARE/ENAP, 1997.

BALB, Ronald da Silva. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. Revista da CGU, Ano I, Nº 1. 2006.

SATO, Cláudio Seiji. Utilizando a internet na Administração Pública, Textos para discussão no 22, Brasília, MARE/ENAP, Dez/1997.

SANTOS, Luiz Alberto dos e CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas, Trabalho apresentado e vencedor do 1º Lugar no XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental", Caracas, 2001

SHERPED, Geoffrey e VALENCIA, Sofia. Modernizando a Administração Pública na América Latina: problemas comuns, sem soluções fáceis, Revista do Serviço Público, Ano 47, 120(3):101-128, Set-Dez/ 1996.

SOBRINHO, Jorge Hage. É possível evitar a corrupção? Revista da CGU, Ano I, Nº 1. 2006.

VIEGAS, Waldyr. Controle administrativo e controle social – Analogias, contrastes e paralelismos, Cadernos de Administração, Ano II, no 6, Departamento de Administração da Universidade de Brasília, Brasília-DF, Out./Dez. 1996.

NOTAS

1 No Artigo É possível Evitar a Corrupção, publicado na Revista da CGU, Ano I, Dezembro de 2006, O Ministro Jorge Hage faz uma larga explanação das conquistas e perspectivas na atuação da CGU no combate a corrupção, demonstrando a enorme vontade política para tonar o Órgão mais eficaz.

2 As principais convenções internacionais que versam sobre corrupção:

- Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) - Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas.
- Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) - Convenção interamericana contra a corrupção.
- Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) - Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais.

Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil?

Sergio Nogueira Seabra, Engenheiro, Mestre em Administração Pública e Política Pública, Doutorando em Administração pela Universidade de Bath, Inglaterra. Analista de Finanças e Controle, Secretaria Federal de Controle, Controladoria Geral da União.

1 - Introdução

Escândalos envolvendo grandes corporações nas últimas décadas proporcionaram uma maior relevância para uma prática organizacional conhecida como “gerenciamento de riscos de negócios” (*business risk management*). Casos como o colapso do banco Inglês Barings em 1995, causado por uma ação isolada de um de seus funcionários que perdeu US\$ 1.4 bi apostando em contratos futuros e, mais recentemente, as fraudes contábeis do grupo Enron, em 2001, seguida pela dissolução da famosa firma de auditoria Arthur Andersen, em 2002, por acobertar as operações fraudulentas do grupo, levaram governos a impor a adoção, por parte das empresas, de modelos de controles internos e gerenciamento de riscos mais efetivos e integrados aos processos da organização como um todo. Exemplos incluem a Lei do Sarbanes-Oxley em 2002 nos EUA, e o Turnbull Report em 1999 na Inglaterra.

Desde então, práticas de gerenciamento de potenciais eventos que impunham riscos ao alcance dos objetivos da empresa ficaram cada vez mais integradas aos controles internos e aos processos estratégicos das empresas (COSO, 2004). A tradicional função de auditoria interna passou a ter suas atividades ampliadas para avaliar e opinar sobre a adequação dos processos de controles da gestão no que tange à identificação, avaliação e ao controle dos riscos que ameaçam o alcance eficiente dos objetivos da organização como um todo. “Boa” organização passou a ser sinônimo de “bom” sistema de gerenciamento de riscos (Power, 2004).

Assim como nas organizações privadas, as organizações públicas estão também, ou talvez até mais, sujeitas a eventos que podem afetar o alcance efetivo e eficiente dos seus objetivos, tais como: fraude, desvios, corrupção, ineficiente aplicação de recursos públicos etc.

Em geral, modelos de gerenciamento de riscos propõem práticas voltadas para apoiar decisões no que concerne à identificação dos riscos.

Todas as organizações estão expostas a riscos. Portanto, o gerenciamento de riscos significa administrar essa exposição, de forma a conduzir os riscos a um nível aceitável (HM Treasury 2004). Seguindo esse princípio, governos de vários países desenvolvidos vêm adotando medidas visando à implementação de práticas de gestão de riscos, similares aos modelos desenvolvidos no setor privado, nas suas organizações públicas. Na Inglaterra, por exemplo, o governo central publicou em 2001 a estratégia de gestão de riscos a ser adotada nas organizações públicas, popularmente conhecido como “orange book”. A pressão pela efetiva adoção das práticas de gerenciamento de riscos proposta pelo governo foi reforçada em posterior auditoria realizada pelo *National Audit Office* (entidade suprema de auditoria britânica), que avaliou o nível de implementação dessas práticas nas organizações governamentais e recomendou uma série de medidas visando à plena adoção de práticas pelos departamentos governamentais (NAO 2004).

No Brasil, apesar dos frequentes escândalos envolvendo fraudes e desvio de recursos públicos (e.g. ‘escândalo dos vampiros’, ‘escândalo dos sanguessugas’, para ficar apenas nos mais recentes) e dos contundentes relatórios de auditorias da Controladoria-Geral da União - CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, que revelaram índices relativamente altos de aplicação ineficiente dos recursos descentralizados aos municípios para implementação de programas públicos federais, a prática sistemática de gerenciamento de riscos por parte dos órgãos e entidades governamentais ainda é novidade.

Nesse cenário, é fundamental que se discutam as seguintes questões: (i) até que ponto a adoção de práticas correntes de gerenciamento de riscos da organização é factível nas organizações públicas brasileiras, em especial nos ministérios e secretarias do governo federal responsáveis pela formulação, implantação, execução e acompanhamento dos programas públicos federais?; (ii) até que ponto a adoção dessas práticas é desejável nas organizações públicas brasileiras, tanto do ponto de vista da legislação em vigor, quanto do benefício potencial de contribuição para um controle preventivo mais efetivo, reduzindo fraudes, desvios e, conseqüentemente, melhorando a qualidade dos gastos públicos?; e (iii) quais os ‘efeitos colaterais’ decorrentes da adoção de práticas de gestão de riscos nas organizações públicas? Em outras palavras, quais os riscos do gerenciamento de riscos?

Definidas as perguntas-chaves acerca da implantação do gerenciamento de riscos nas organizações públicas, a seguir passaremos a respondê-las uma a uma.

2 – Viabilidade da aplicação de práticas de gestão de riscos nas organizações públicas brasileiras

O princípio norteador da adoção de práticas de gerenciamento de riscos é o de que todas as organizações, sejam elas voltadas para o lucro ou não, lidam com incertezas que representam riscos ao pleno alcance dos seus objetivos (COSO, 2004). Exemplos de riscos abundam e incluem eventos que vão desde fraudes, desvios de recursos, conluio de fornecedores em operações de compras/licitações, até a perda de possíveis oportunidades que emanam do contexto externo das organizações. Gerenciamento de riscos nas organizações consiste, portanto, em práticas gerenciais voltadas para ajudar as organizações a lidarem com incertezas inerentes às suas operações e seus riscos associados, aumentando, dessa forma, sua capacidade de agregar valor por meio de suas operações (ibid).

Em geral, modelos de gerenciamento de riscos propõem práticas voltadas para apoiar decisões no que concerne à identificação dos riscos, avaliação dos seus impactos e probabilidades de ocorrência, e a forma como a organização irá responder a esses potenciais riscos, seja controlando, afastando ou transferindo a terceiros (e.g seguradoras). Nos modelos de gerenciamento de riscos de negócios, essas práticas devem estar incorporadas nas rotinas

de controle interno da gestão e alinhadas a estratégias da organização como um todo.

Diferenças entre o contexto de empresas públicas e privadas são bastante evidentes e estão bem documentadas na literatura sobre o tema (c.f Rainey, 1997). Essas diferenças levam facilmente um experiente e atento profissional do setor público a questionar a aplicabilidade dos correntes modelos de gerenciamento de riscos de negócios para organizações do setor público. Evidentemente, tais diferenças não se aplicam nos casos das empresas públicas e sociedades de economia mista que operam como organizações privadas na comercialização de bens e serviço para o mercado (e.g Banco do Brasil, Petrobras etc.). Para essas organizações, gerenciamento de riscos de negócios já é prática corriqueira em suas operações.

Entretanto, nos casos dos ministérios e das secretarias nacionais (Administração Direta ou Centralizada), cuja principal missão é a formulação e implementação de programas e políticas públicas, muitas vezes de forma descentralizada, a adoção do modelo de gerenciamento de riscos de negócios pode ser considerada, a princípio, como não realista.

Com efeito, pelo menos três características encontradas nas abordagens de gerenciamento de riscos de negócios são estranhas às operações dos órgãos integrantes da Administração Direta Federal, notadamente: foco em empreendimentos ou 'centro de lucros' como unidade de análise; riscos são concebidos em termos de even-

tos que afetam valores adicionados aos acionistas; e decisões estratégicas que afetam os riscos são tomadas isoladamente pela própria organização e mantidas sigilosas para assegurar 'confidencialidade comercial' (Hood e Rothstein, 2000). De que forma, portanto, abordagens de gerenciamento de riscos de negócios podem ser aplicadas às organizações públicas no Brasil?

Adaptando-se o modelo proposto por Hood e Rothstein (2000) é possível identificar equivalências que permitem aplicar o modelo de gerenciamento de riscos de negócio ao caso específico das organizações públicas brasileiras, especialmente os ministérios, secretarias e seus departamentos subordinados (tabela 1).

Tabela 1 – Adaptando modelos genéricos de gerenciamento de riscos ao caso dos órgãos da administração direta do Governo Federal Brasileiro

	Gerenciamento de riscos de negócios no setor privado	Possível equivalência com o gerenciamento de riscos em departamentos do setor público no Brasil
Foco	"centro de lucro" ou empreendimentos	Programas finalísticos e/ou administrativos contidos na LOA ou PPA
Objetivo	Valores dos acionistas (shareholders) ou proprietários	Objetivo dos programas
Abordagem	Abordagem de gerenciamento de riscos como modelos heurísticos voltados para ajudar a estratégia corporativa, dentro de um regime de confidencialidade comercial.	Processo de gerenciamento de riscos em múltiplos níveis – envolvendo interação e regime regulatório com todas as organizações envolvidas na implementação do programa, tais como outros ministérios e entidades nos municípios responsáveis pela implementação.

Adaptado de Hood e Rothstein (2000)

Foco. Modelos de gerenciamento de riscos no setor privado tendem a focar nos eventos que imponham potenciais riscos a determinados "centro de lucros" ou empreendimentos (Hood e Rothstein, 2000). No caso dos ministérios e das secretarias do governo federal, esses modelos poderiam ser facilmente aplicados usando-se os "programas" contidos no orçamento de forma análoga aos "centros de lucros" ou empreendimentos. Dessa forma, o gerenciamento de riscos focaria nos eventos que imponham riscos aos programas do orçamento, sejam finalísticos ou administrativos.

Objetivo. O objetivo final de empresas privadas é agregar valor a seus acionistas (shareholders) ou proprietários. Sendo assim, obviamente, a adoção de práticas de gerenciamento de riscos tem como objetivo minimizar a possibilidade ou impacto de eventos que causem perdas a seus acionistas ou proprietários. O objetivo de criar valor aos acionistas das organizações do setor privado, tem sido freqüentemente equiparado, no caso de organizações públicas, ao de "criar valor público" (Moore,

“Adaptando-se o modelo proposto por Hood e Rothstein (2000) é possível identificar equivalências que permitem aplicar o modelo de gerenciamento de riscos.”

1995) ou criar valor que os cidadãos valorizam (Hood e Rothstein, 2000, citando Barzelay e Armajani, 1992). Em sistemas de democracia representativa, como no caso do Brasil, existe a presunção de que as políticas governamentais, traduzidas em forma de programas públicos votados e aprovados no legislativo, representam os interesses dos cidadãos. Dessa forma, modelos genéricos de gerenciamento de riscos podem ser aplicados, por analogia, aos órgãos da Administração Direta do governo federal brasileiro, igualando o objetivo de agregar valores aos acionistas com o objetivo de alcançar os objetivos dos programas públicos, traduzindo-se em agregar valores públicos.

Abordagem. Uma das grandes dificuldades de se aplicar modelos genéricos de gerenciamento de riscos em órgãos governamentais é que o alcance dos seus objetivos depende de uma

rede de organizações trabalhando em cooperação. Assim, o alcance dos objetivos depende não só de como um órgão gerencia os riscos de um particular programa, mas também como outras organizações envolvidas na execução do programa também gerenciam seus riscos. Portanto, gerenciar riscos em órgãos públicos envolve frequentemente a integração e a regulação do gerenciamento de riscos de outras organizações envolvidas no processo. Por exemplo, no início do Programa Cartão Alimentação, que distribuía rendas para famílias pobres por meio de descentralização de verbas federais para os municípios, o governo federal teve que regular no sentido de que esses dispusessem de mecanismos de controle social que garantisse o recebimento da bolsa pelo público alvo do programa.

3 - Benefício da adoção de práticas de gerenciamento de riscos nas organizações públicas brasileiras.

Na seção anterior verificamos que o modelo corrente de gerenciamento de riscos de negócio pode ser facilmente adaptado para o caso específico dos ministérios e secretarias do governo federal. A questão que se levanta agora é até que ponto é desejável que esses órgãos adotem práticas de gerenciamento de riscos integradas à gestão estratégica de suas operações. Em um país onde a maioria dos procedimentos administrativos é regulada por meio de legislação (princípio da legalidade do Direito Administrativo), a resposta a essa pergunta requer não só um análise dos potenciais benefícios advindos de sua implementação,

mas também uma análise de sua adequação ao ordenamento jurídico em vigor no País.

Começando pelo ordenamento jurídico, o artigo 87, inciso I, da Constituição Federal de 1988 dispõe que compete ao Ministro de Estado “...*exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos da Administração Federal em sua área de competência.*” Os objetivos dessa supervisão foram definidos no Decreto Lei 200/1967, ainda em vigor, e inclui:

- Assegurar a observância da legislação Federal;
- Promover a execução dos programas
- Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos.

Interpretando esses dois dispositivos jurídicos, conclui-se que é responsabilidade do Ministro a execução dos objetivos colimados e assegurar a observância da legislação. Devido à introdução do princípio da “eficiência” na Administração Pública, por meio da Emenda Constitucional 19/1998, pode-se inferir ainda que esses objetivos devam ser alcançados não só no aspecto legal, mas também minimizando seus custos e maximizando seus resultados.

Uma forma de cumprir com essa responsabilidade seria a adoção de práticas de gerenciamento de riscos capazes de identificar, avaliar, mitigar os riscos ao atendimento eficiente e regular dos objetivos das unidades vinculadas à pasta, bem como atribuir responsabilidades (ou *accountability*) para cada risco identificado. Portanto,

do ponto de vista do ordenamento jurídico hoje em vigor no Brasil, práticas de gerenciamento de riscos nas organizações públicas são não só viáveis, mas, também, desejáveis.

Entre os principais benefícios da adoção de práticas de gerenciamento de riscos nas organizações públicas destacam-se: melhoria do controle preventivo, resultando em melhor qualidade dos gastos públicos; maior e melhor responsabilização, ou *accountability*, em relação ao alcance dos objetivos finalísticos e das operações administrativas; e maior estímulo à inovação e ao empreendedorismo sadio por parte dos gestores públicos.

Benefício 1. Melhor controle preventivo.

Controles, em geral, podem ser classificados como a *priori* (ou preventivos), voltados para limitar a possibilidade de acontecer um resultado indesejado, ou a *posteriori*, voltados para verificar a ocorrência, ou não, de resultados indesejáveis. Ambos têm sua importância e são desejáveis em qualquer sistema organizacional. O controle preventivo ganha, entretanto, uma especial relevância para o caso da administração pública no Brasil, tendo em vista a baixa eficácia e alto custo das ações destinadas a recuperar os recursos desviados. Exemplo que se tornou clássico na administração pública brasileira foi o caso dos desvios de recursos públicos na construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, sob a então gestão do Juiz Nicolau dos Santos Neto. Do total desviado, cerca de US\$ 100 milhões, apenas US\$ 830 mil haviam sido re-

patriados até 2002. Nos últimos sete anos as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) atingiram cerca de R\$3,3 bilhões e a estimativa do Tribunal é de que apenas 1% desse total retorne aos cofres públicos (O Globo, 03/06/2007).

Modelos de gerenciamento de riscos são, por natureza, mecanismos de controle preventivos. Esses modelos envolvem, em geral, um conjunto de práticas e atividades visando à operação das seguintes funções (c.f. COSO, 2004):

- *identificação dos riscos e responsáveis*: consiste em práticas voltadas para a identificação de eventos que impõem riscos ao alcance dos objetivos do órgão, políticas ou programas, tais como ações irregulares ou atos fraudulentos, desconformidades com legislações (ex.: saúde e segurança no trabalho, ambiental, contábil etc.) ou ainda algo que poderia macular a reputação do órgão ou a confiança pública nele. Boas práticas de gerenciamento de riscos determinam também que, para cada risco identificado, seja designada uma pessoa responsável, e que mecanismos sejam instituídos para a comunicação interna dos riscos e as respectivas medidas instituídas para mitigá-los.

- *avaliação dos riscos*: consiste em práticas voltadas para identificar a probabilidade de ocorrência e o impacto dos riscos. O objetivo desta etapa é subsidiar decisões sobre as áreas de riscos que precisam ser objeto de ações e as respectivas prioridades.

- *respostas da organização aos riscos identificados*: referem-se às medidas a serem tomadas (ou não) pela organiza-

ção em relação a cada risco identificado. Em geral, as respostas podem ser de quatro formas: evitar (não realizar ações que levam ao risco); aceitar ou tolerar (assumir os riscos inerentes à operação); transferir a terceiros (e.g. seguradoras, quando for o caso); ou controlar (adotar ações para diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou o impacto do risco).

- *integrar na estratégia organizacional e revisar sistematicamente*. Consiste em integrar a análise dos riscos com as prioridades e objetivos estratégicos da organização como um todo. Gerenciamento de riscos não deve ser visto como um exercício estático, mas como uma dinâmica de gestão, permitindo reflexão e revisão sistemática do processo.

A forma como essas práticas de gerenciamento de riscos podem contribuir para um melhor controle preventivo pode ser ilustrada por meio de dois exemplos referentes à sua aplicação hipotética em dois programas do governo federal, o Cartão Alimentação em 2003 e a operação de compras de hemoderivados pelo Ministério da Saúde.

Exemplo 1 – implementação do programa Cartão Alimentação em 2003.

O programa Cartão Alimentação, na sua concepção original, em 2003, consistia no pagamento de uma renda mensal, temporária, a famílias pobres em situação de insegurança alimentar, ou seja, que não tinham renda para garantir uma alimentação básica para a família. Os recursos eram transferidos do então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome – MESA - para os municípios, que

ficavam responsáveis pelo pagamento da bolsa ao público alvo do programa. A identificação do público alvo ficava por conta de um comitê gestor local do programa, formado por membros da sociedade civil e do governo, a ser criado em cada município. A idéia era estimular uma forma de “controle social” que assegurasse uma melhor aplicação dos recursos repassados aos municípios, de forma que os beneficiários fossem realmente o público alvo do programa.

Entretanto, auditorias e inspeções realizadas por órgãos do controle interno do poder executivo federal (inicial-

mente pela CISET/PR, depois pela SFC/CGU/PR) constataram que, em alguns municípios, apesar da existência dos conselhos, os pagamentos não eram realizados, necessariamente, ao público alvo potencial do programa, mas a funcionários da prefeitura ou a outras pessoas com rendas incompatíveis com a do público alvo do programa.

Aplicando, hipoteticamente, o método de gerenciamento de riscos na análise deste caso, verifica-se a existência de riscos sem as respectivas ações ou medidas voltadas a mitigá-los, conforme ilustrado abaixo.

Exemplo 1 – Implementação inicial do Cartão Alimentação em 2003

<i>Risco primário</i>	Desvio dos recursos repassados para os municípios para outros fins ou público alvo
<i>Avaliação do risco</i>	Grande probabilidade, dado o histórico de desvio de recursos federais repassados para municípios para execução de programas descentralizados, o baixo nível de controle por parte dos governos locais, e a cultura clientelista que ainda faz parte da cultura política local, especialmente em municípios menos desenvolvidos. Grande impacto, tendo em vista que o efetivo pagamento da bolsa ao público alvo é crucial para a efetividade do programa.
<i>Resposta ao risco</i>	Controlar, por meio do controle social exercido por intermédio dos comitês gestores nos municípios
<i>Risco secundário (riscos remanescentes após controles iniciais)</i>	“Captura” do conselho gestor por interesses políticos locais
<i>Avaliação do risco secundário</i>	Grande probabilidade e impacto
<i>Resposta ao risco secundário</i>	Nenhuma prática específica para mitigar esse risco havia sido detectada.

Exemplo 2 – Compra de Hemoderivados pelo Ministério da Saúde

Um importante programa do Ministério da Saúde envolvia a compra de hemoderivados para suprir hemocentros e provedores públicos de saúde. As compras eram, em geral, feitas através de contratos milionários com poucos fornecedores, tendo em vista a peculiaridade do produto. Ação da

Policia Federal em 2004 evidenciou que havia um esquema de fraudes nas licitações e no superfaturamento das compras de hemoderivados, e que os fraudadores já vinham atuando há vários anos no órgão.

Caso houvessem práticas efetivas de gerenciamento de riscos na instituição, verificar-se-ia prontamente que a operação de compras de hemoderivados envolvia riscos e merecia atenção especial para mitigá-los.

Exemplo 2 – Compra de hemoderivados pelo Ministério da Saúde

<i>Risco</i>	Conluio entre fornecedores e servidores resultando em superfaturamento
<i>Avaliação do risco</i>	Alta probabilidade e alto impacto, tendo em vista o baixo número de fornecedores disponíveis e os valores envolvidos.
<i>Resposta ao risco</i>	Nenhuma atenção específica, apenas controles baseados em rotinas formais e burocráticas.

Portanto, essa análise demonstra que práticas de gerenciamento de riscos, voltados para a identificação, avaliação e controle dos riscos, se aplicados na execução desses programas, tinham grande chance de realçar áreas de riscos importantes, possibilitando um controle preventivo mais eficaz e, conseqüentemente, resultando em uma melhor efetividade dos programas.

Benefício 2. Maior accountability público.

Conforme mencionado anteriormente, faz parte da prática de gerenciamento de riscos designar, para cada risco identificado, uma pessoa responsável. Uma clara cadeia de responsabilidades tem o efeito de gerar um maior

comprometimento dos atores em relação aos objetivos dos seus programas e ações (Moore, 1995). Além disso, a identificação dos responsáveis pelas ações que culminaram em irregularidades ou impropriedades na gestão pública é também um dos grandes desafios dos órgãos de controles responsáveis pela avaliação da gestão, notadamente o TCU e a CGU. Práticas de gerenciamento de riscos, se integralmente implementadas, facilitarão a identificação de responsáveis na avaliação dos resultados da gestão.

Benefício 3. Favorece inovação por parte dos gestores.

Gestores e profissionais do setor público são, em geral, considerados

“
Apesar dos seus evidentes benefícios, modelos de gerenciamento de riscos não podem ser vistos como uma panacéia para resolver todos os problemas.
”

como avessos a riscos e pouco empreendedores, i.e., tendem a cometer mais erros Tipo II (“erros de “omissão” – não fazer o que deveriam) do que erros Tipo I (“erros de comissão” – fazer o que não deveriam) (c.f. Hood e Rothstein, 2000). Parte da razão por esse comportamento pouco empreendedor e inovador não está certamente na natureza do servidor público, mas no ambiente legal e formal das organizações públicas, no qual iniciativas não previstas nos normativos de gestores bem intencionados, mas que foram mal sucedidas, podem resultar em comissão de inquéritos e punições. Esse ambiente tem o efeito de reduzir o empreendedorismo sadio e a inovação nas organizações públicas.

A adoção de modelo de gerenciamento de riscos oferece a possibilidade de equilibrar pressões contraditórias para, por um lado, maior empreendedorismo, e, por outro, maior zelo

a regulamentos e legislações (Hood e Rothstein, 2000). Em modernas organizações públicas, inovação é incentivada, desde que associada a boas práticas de gestão de riscos. De fato, auditoria conduzida pela organização de auditoria britânica, o *National Audit Office*, constatou vários casos em que a adoção de modelo de gerenciamento de riscos favoreceu a inovação nos departamentos e nas agências do governo britânico (c.f. NAO 2004).

4. Riscos do gerenciamento dos riscos.

Apesar dos seus evidentes benefícios, modelos de gerenciamento de riscos não podem ser vistos como uma panacéia para resolver todos os problemas que ameaçam o alcance efetivo dos objetivos das organizações. A própria definição do que vem a ser um “risco” é socialmente construída e influenciada pela cultura da organização. Muitas vezes, a causa do não alcance dos objetivos da organização ou de graves perdas financeiras não está em nenhum evento específico identificado pela organização como “risco”, mas em um grande número de pequenas anomalias, culturalmente aceitas como normais pela organização, que eventualmente se acumulam, resultando na ocorrência do evento indesejável (Vaugh, 2004). Além disso, se inapropriadamente aplicado, modelos de gerenciamento de risco podem trazer efeitos adversos, expondo a organização a riscos enquanto passa uma falsa impressão de controlabilidade. Em outras palavras, a aplicação de modelos de gerenciamento de riscos traz consigo seus próprios riscos.

Power (2004) argumenta que num regime de gerenciamento de riscos gestores públicos, na medida em que se tornam mais responsáveis ou *accountable* pelo que eles fazem, correm o risco de ficarem mais preocupados em gerenciar seus próprios riscos, ou seja, em se resguardar contra “culpa” ou riscos a sua reputação. Portanto, se inapropriadamente aplicado, modelo de gerenciamento de riscos pode exacerbar a tendência de “evitamento” de culpa (*blame-avoidance*), que caracteriza a cultura das organizações públicas em geral (Hood e Rothstein, 2000).

Hood e Rothstein (2000) identificam três conseqüências indesejáveis resultantes da aplicação inadequada de abordagem de gerenciamento de riscos nas organizações públicas. A primeira é o deslocamento da responsabilidade pelos riscos para outras organizações politicamente mais fracas ou menos preparadas para lidarem com os riscos, quando o modelo de gerenciamento de riscos é aplicado exclusivamente no nível organizacional, com o propósito primário de limitar a responsabilidade civil dessa organização ou evitar culpabilidade. O segundo refere-se ao uso de argumentação baseada em gerenciamento de riscos como “desculpa” para inação ou indesejável inflexibilidade, quando aplicada de forma “mecânica” ou apenas para cumprir obrigações legais. Por último, a abordagem de gerenciamento de riscos pode enfraquecer outros valores importantes para o setor público, como a transparência e aprendizagem, quando é aplicado primariamente para evitar culpas e responsabilidades civis. Tal comportamento poderia restringir

a publicação de informações sobre erros, reduzindo transparência e a possibilidade de aprender com erros.

Como forma de evitar essas conseqüências indesejadas, Hood e Rothstein (2000) sugerem três “boas práticas” relacionadas à aplicação de abordagem de gerenciamento de riscos nas organizações públicas: (i) envolver todas as organizações que, de certa forma, estão relacionadas com a política ou programa. (ii) focar no risco sistêmico, ao invés de focar somente no risco para uma organização em particular, e (iii), talvez a mais importante, aplicar uma “abordagem inteligente” de gerenciamento de riscos. A abordagem racional de gerenciamento de riscos deve ser aplicada de tal forma a não inibir julgamento e imaginação por parte dos atores envolvidos (Hood e Rothstein, 2000; Power, 2004). Isso significa que a abordagem de gerenciamento de riscos deve sempre dar espaço para deliberações inteligentes e reflexivas sobre os processos envolvidos.

5 – Conclusão

O objetivo desse artigo foi discutir até que ponto a abordagem de gerenciamento de riscos, muito usada em empresas privadas e, recentemente, adotadas em organizações públicas em países desenvolvidos como estratégia de melhoria dos controles preventivos, podem ser aplicadas no caso dos órgãos públicos no Brasil, em particular nos ministérios, secretarias e departamentos do governo federal. A análise realizada sugere que a abordagem de gerenciamento de risco pode ser aplicável para o caso das organi-

zações públicas no Brasil. Essa aplicação pode, potencialmente, melhorar o controle preventivo, resultando em uma melhor qualidade e efetividade na consecução dos objetivos colimados, além de proporcionar maior comprometimento dos atores e contribuir para a inovação e o empreendedorismo sadio nas organizações.

Entretanto, a abordagem de gerenciamento de riscos não poder ser

vista como uma panacéia para resolver todos os problemas de qualidade e controle na execução das políticas governamentais. Apesar de seus potenciais benefícios, a abordagem de gerenciamento de riscos requer uma aplicação “inteligente”, de forma a não resultar em rotinas mecânicas, engessadas e míopes, exacerbando a cultura do “blame avoidance” já existentes nos órgãos da Administração Pública Federal Brasileira.

Referências bibliográficas

Barzelay, Michael e Armajani, Babak (1992) *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley, University of California Press.

COSO (2004) *Enterprise Risk Management*. www.erm.coso.org.

Power, Michael (2004) *The risk management of everything: rethink the politics of uncertainty*. London, Demos.

HM Treasury (2004) *The Orange Book. Risk Management: principle and concepts*. (consultation draft).

Hood, Christopher e Rothstein, Henry (2004) *Business risk management in government, pitfalls and possibilities*. London, Centre of Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics.

Moore, Michael (1995) *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Harvard University Press.

NAO – National Audit Office (2004) *Managing risk to improve public services*. London, The stationary office.

Rainey, Hal (1997) *Understanding & Managing Public Organizations*. New York, Jossey-Bass.

Vaugh, Diane (2004) ‘Organizational rituals or risk and error’, em *Organizational Encounters with Risk*, Bridget Hutter and Michael Power, eds. New York and Cambridge: Cambridge University Press.

Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção

João Mourão Mendes é Analista de Finanças e Controle da CGU, lotado no Estado de Rondônia.

1. Introdução

Os grandes escândalos corporativos ocorridos nas últimas duas décadas trouxeram à tona a urgência de se buscar práticas de gestão empresarial mais transparentes e éticas. Foi exatamente a ausência ou insuficiência de mecanismos de controles que pudessem evitar ou detectar precocemente fraudes contábeis e financeiras que possibilitaram a ocorrência eventos como os da Parmalat, Enron, WorldCom, Banco Santos, Banco Econômico e outros.

No setor governamental, uma das maiores dificuldades que os chefes do poder Executivo (presidente da República, governadores e prefeitos) enfrentam no Brasil é como adquirir maioria no poder Legislativo, de modo a obter a governabilidade. Isso decorre, em grande medida, da inexistência de partidos políticos fortes, consolidados e com histórias de sucesso à frente do governo.

Quando se defrontam com essa realidade, os agentes políticos historicamente costumam lançar mãos de dois expedientes: (1) liberação

de recursos públicos alocados nos orçamentos por parlamentares, por intermédio de emendas, para aqueles que votarem favoravelmente ao governo; e (2) distribuição de cargos públicos para as agremiações partidárias que se comprometerem com a governabilidade. Ambos os caminhos podem-se constituir em portas abertas para ações antiéticas e/ou corruptas.

Dados recém divulgados pelo Ministério do Orçamento, Planejamen-

O modelo de gestão vigente nas empresas estatais federais é aderente às práticas de governança corporativa internacionalmente recomendadas?

to e Gestão indicam que o poder Executivo federal dispõe de 21.197 cargos que podem ser ocupados sem concursos públicos, portanto utilizáveis como moeda troca política. Entretanto, para este estudo interessa discutir apenas a ocupação dos postos diretivos das empresas estatais, tais como: diretores, conselheiros fiscais e de administração, que estão diretamente relacionados com as práticas de governança corporativa.

Em 2005, após um flagrante de pagamento de propina para um empregado da Empresa Brasileira de Correios, companhia de propriedade da União Federal, no valor de três mil reais e transmitido reiteradas vezes em rede nacional de televisão, iniciou-se a maior crise de corrupção da história recente do país, logo rotulada pelas palavras “mensalão” e “valerioduto” e passou a ser apurada por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) denominada “CPI dos Correios”.

Os resultados preliminares dessa investigação lançam suspeição de envolvimento de empresas estatais como Petrobrás, Banco do Brasil, Correios, Furnas e Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), dentre outras, onde os dirigentes nomeados por indicação política supostamente estariam promovendo desvios de dinheiro e repassando para os seus respectivos partidos para o pagamento de “mesadas” para parlamentares do Congresso Nacional.

Como consequência, quatro deputados perderam os seus manda-

tos seja em virtude de cassação pela própria Casa de Leis, seja pela renúncia dos próprios acusados com o objetivo de não sofrerem a suspensão de direitos políticos previstos na Carta Magna do país. Além disso, tímidas alterações na legislação eleitoral também foram efetuadas. Contudo, nenhuma providência foi adotada no sentido de modificar a forma de escolher diretores e conselheiros das empresas estatais – fato imprescindível para tornar mais transparente e profissionalizada as relações entre o acionista controlador e seus prepostos nessas entidades.

Assim, entendendo que a governança dessas companhias requer discussão, investigação e decisão (KERLINGER 1980, p.35) a fim de se verificar como o Estado, na função de empresário, age comparativamente aos modelos de governança recomendados pelos principais códigos do gênero, emerge a seguinte questão: O modelo de gestão vigente nas empresas estatais federais é aderente às práticas de governança corporativa internacionalmente recomendadas?

Para responder a essa questão, definiu-se como objetivo deste estudo examinar o modelo de governança corporativa vigente nas empresas estatais controladas pela União Federal à luz das práticas recomendadas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, pela Agência das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Comércio - UNCTAD e dos princípios de governança defendidos pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE .

2. Revisão da Literatura

2.1 Teoria da Agência e Governança Corporativa

JENSEN (2003, p.85) define um relacionamento de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas - o(s) principal (is) -, ajustam com um terceiro – o agente – a prestação de determinado serviço, sendo que o principal delega ao agente a autoridade necessária para a tomada de decisões. Ressalva, porém, que o outorgado nem sempre age com o intuito de maximizar a riqueza do outorgante; às vezes o faz em proveito próprio.

No caso das entidades estatais, o principal corresponde aos acionistas (shareholders), incluindo o controlador que é a União Federal, e demais partes interessadas (stakeholders) tais como: empregados, fornecedores, financiadores e sociedade em geral. Os agentes são os executivos e conselheiros, ou seja, os prepostos. É freqüente, inclusive, que estes dois últimos grupos de atores corporativos alinhem seus interesses, passando a agir conjuntamente (JENSEN, 2003, p.9).

Para ANDRADE E ROSSETTI (2004) é essa separação entre propriedade e gestão que gera os conflitos de agência, haja vista que a diversidade de contingências imprevisíveis que cercam o ambiente empresarial impedem a existência de contratos perfeitos entre os donos do negócio e seus prepostos. Isso é agravado pela inexistência de agente perfeito, visto que os interesses pessoais fre-

quentemente sobrepõem-se aos de terceiros.

Surgem, assim, os custos de agência que são, segundo JENSEN (2003, P.86), o produto de:

- a) custos de elaboração e estruturação dos contratos ajustados entre as partes (agente e principal);
- b) gastos com monitoramento da gestão;
- c) gastos com remuneração e bonificação dos agentes; e
- d) as perdas residuais, representadas pelo valor monetário que os acionistas perdem ou deixam de ganhar em virtude das divergências com os executivos.

No caso da governança corporativa, é importante compreender que não existe um conceito único para governança corporativa. Contudo, há expressões características que estão presentes nos principais estudos já publicados sobre o tema. Dentre elas as principais são, conforme ANDRADE E ROSSETTI (2004 p.23):

- ✓ Direitos dos acionistas;
- ✓ Direitos de outras partes interessadas;
- ✓ Conflitos de agência;
- ✓ Sistema de relações;
- ✓ Sistema de valores;
- ✓ Sistema de governo;
- ✓ Estrutura de poder;
- ✓ Estrutura de regulação;
- ✓ Padrões de comportamento.

Existem, porém, conceitos estruturados que guiarão o presente

estudo, sendo o principal deles o enunciado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entidade privada criada com o propósito de incentivar as boas práticas de governança empresarial no Brasil, apresentado na seqüência:

“Governança corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal”.(IBGC, 1999).

Por sua vez, a Lei Sarbanes – Oxley, aprovada pelo legislativo dos Estados Unidos em 2002 em resposta aos grandes escândalos financeiros e fraudes contábeis que se avolumavam, não trata especificamente do tema, porém veio reforçar as práticas de governança no mundo empresarial ao tornar compulsória a observância de quatro valores básicos, a saber:

1. *Compliance* – É a conformidade legal. Obriga às companhias que negociam títulos mobiliários nas bolsas norte-americanas a adotarem códigos de ética para os executivos. Além disso, as empresas devem divulgar esse documento e fornecer uma cópia dele para a Security Exchange Commission – SEC, equivalente à Comissão de Valores Mobiliários – CVM brasileira.

2. *Disclosure* – Transparência. A Lei determina como insiders e detentores de informações privilegiadas da empresa devem-se comportar. Obriga, ainda, à divulgação tempestiva e na extensão necessária de informações que sejam relevantes para a tomada de decisão por parte dos stakeholders.

3. *Fairness* – Percepção de justiça. Nesse caso, a legislação mencionada criou uma multa para fraudadores corporativos que pode chegar a US\$ 5 milhões e a 20 anos de cadeia, dentre outras coisas.

4. *Accountability* – Necessidade de prestação de contas. Os executivos são responsáveis pelo desenho dos sistemas de controles internos. Assim, cabe a eles revisarem os relatórios antes de analisá-los e informar aos auditores e ao comitê de auditoria as fragilidades de controles de que tenham conhecimento.

Para a União Federal, governança corporativa é (Decreto n.º 6.021, de 22/01/2007):

Conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos

de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vistas a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais.

Surgem, então, os modelos de governança corporativa para aplacar os efeitos dessa relação de agência que se originou da separação entre a propriedade do negócio e seu efetivo controle, agora nas mãos de terceiros. De acordo com o IBGC (2004), esses modelos devem estar relacionados com pelo menos seis aspectos da empresa:

a) estrutura de propriedade – quem são os proprietários da companhia, quais são seus direitos e deveres e como está dividido o capital social.

Para a UNCTAD (2006, p.8/9), as empresas devem tornar públicas suas estruturas de propriedade e como os acionistas e demais interessados podem exercer os direitos de controle. Os registros e os benefícios da propriedade também devem ficar claros para o mercado, vez que ajudarão na identificação de possíveis conflitos de interesses, transações entre partes relacionadas e insider trading.

b) conselho de administração – é considerado o principal agente da governança corporativa. Compete-lhe a direção estratégica da empresa, a avaliação de desempenho dos executivos e a contratação da auditoria independente, dentre outras atribuições. É obrigatório nas sociedades anônimas, onde se enquadram qua-

se todas as firmas estatais federais.

Existem duas concepções de conselho (*board*) no plano internacional. Uma trata de órgãos unitários, em que os membros exercem somente as funções de supervisão dos negócios (*one-tier system*) – é como funciona no Brasil. Na segunda concepção (*two-tier system*), o conselho tem dupla atribuição: parte dos membros exerce funções executivas e a outra cuida apenas da supervisão. Do último modelo são exemplos as empresas alemãs, austríacas e holandesas. (UNCTAD, 2006, p.12). De qualquer modo, o mais importante é que haja um equilíbrio de forças na companhia, de forma o executivo-chefe e o presidente do conselho sejam pessoas diferentes.

“Uma das questões mais instigantes para os pesquisadores do mundo corporativo atual é determinar qual a inter-relação entre a qualidade da governança, a estrutura de propriedade e o desempenho das empresas”

c) gestão – nas companhias controladas pelo governo federal, os gestores são, via de regra, os seus diretores e presidente. São os administradores.

d) auditoria independente – também prevista na Lei n.º 6.404/76, que é a Lei das Sociedades por Ações, constitui-se em agente fundamental da governança corporativa na medida em que opina sobre a adequabilidade (ou não) das práticas de gestão encontradas na empresa.

e) conduta e conflito de interesses - com referência aos negócios entre partes relacionadas, a UNCTAD (2006, p.6) recomenda que todo o processo de tomada de decisão que aprova a celebração desses negócios seja adequadamente regulamentado, normatizado. Essa medida deve permitir a identificação da natureza das relações, as pessoas da companhia que estão envolvidas, os valores transacionados, bem como as vantagens que reverterão para a companhia tomadora. (Nossa tradução).

f) conselho fiscal - trata-se de um agente de governança que pode funcionar de maneira permanente ou nos exercícios sociais específicos, a pedido da assembléia-geral de acionistas. Para ele, a legislação societária é mais detalhada, fixando inclusive o número de membros – no mínimo 3 (três) e no máximo 5 (cinco), com igual número de suplentes. (Art. 161, § 1.º da Lei n.º 6404/76). No caso das estatais, seu funcionamento é permanente.

Nesse sentido, uma das questões

mais instigantes para os pesquisadores do mundo corporativo atual é determinar qual a inter-relação entre a qualidade da governança, a estrutura de propriedade e o desempenho das empresas. Nesse sentido, um dos estudos mais abrangentes já realizado no Brasil foi conduzido por SILVEIRA (2004) que, ao examinar dados de 161 companhias publicados entre 1998 a 2002 apresentou, dentre outras, as seguintes conclusões:

a) a qualidade da governança tende a piorar de forma diretamente proporcional à concentração de poder do acionista controlador sobre os direitos de voto e de fluxo de caixa. Conjugado a isso, o pesquisador conclui ainda que "(...) maior concentração de ações ordinárias em poder do controlador obtêm, em média, pior desempenho".

b) contudo, estatisticamente, não foi possível comprovar influência significativa e consistente da qualidade da governança sobre a performance das companhias.

c) sobre a influência das variáveis internas à corporação na concentração da propriedade, os resultados indicam que elas não são relevantes, isto é, em nosso país o controle das empresas não se explica, cientificamente, por fatores internos que lhes sejam internos.

Ressalte-se, porém, que o foco do estudo de Silveira recaiu, principalmente, sobre as empresas privadas, sendo que todas elas são de capital aberto, ou seja, negociam ações na

Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – BOVESPA. É de se esperar que essas companhias apresentem bom nível de profissionalização de sua gestão, dado as exigências do próprio mercado financeiro.

2.2 Princípios e Diretrizes da OCDE Sobre Governança de Empresas Estatais

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) defende que as empresas estatais podem e devem tirar do uso de ferramentas de gestão já adotadas com êxito no setor privado, por exemplo os princípios e práticas de governança corporativa. Esse entendimento resultou de uma pesquisa junto a companhias do setor público dos países-membros e culminou na publicação de um conjunto de diretrizes sobre governança, que a Entidade recomenda para todos os países, inclusive aqueles em desenvolvimento - caso do Brasil. Deve-se notar, porém, que os princípios da boa governança enunciados pela Organização em 1999 e revisados em 2004 formam o sustentáculo das referidas diretrizes.

Dessa maneira, antes de se apresentar as diretrizes é importante conhecer o que os princípios recomendam (nossa tradução):

a) É necessário garantir a base para um marco regulatório efetivo da governança corporativa;

b) Clareza quanto aos direitos dos acionistas e às funções de propriedade;

c) Os acionistas precisam ser tratados de forma equitativa;

d) O papel dos stakeholders também deve ser enfatizado na boa governança;

e) Transparência e disclosure são fundamentais;

f) Atenção especial deve ser dada para o estabelecimento das regras de constituição e funcionamento do conselho de administração. (OECD, 2004).

Sobre esses pilares, erguem-se as diretrizes, que foram divididas em seis blocos, a saber:

✓ *Assegurar um marco regulatório legal para as empresas estatais*

A regulação deve assentar-se sobre os princípios da boa governança para evitar distorções no mercado. As funções do Estado como proprietário-empresário devem se apresentar claramente separadas das consideradas próprias de Estado. Além disso, suas relações com outras entidades ou instituições governamentais precisam ser meramente comerciais, transparentes e sem privilégios.

✓ *O Estado deve agir, efetivamente, como um empresário na administração de suas empresas.*

O Estado deve atuar como um empresário ativo e bem informado, fixar políticas de gestão e garantir-lhes a implementação. É imprescindível assegurar ampla autonomia operacional para as estatais. Para

Nem todas as companhias públicas fechadas submetem-se às auditorias externas para atestar-lhes a adequacidade dos controles internos e a fidedignidade das demonstrações contábeis.

tanto, é desejável instituir uma entidade, departamento ou órgão no seio da administração pública para coordenar as funções do Estado-empresário, inclusive, monitorar o desempenho das companhias.

Outras tarefas poderão ser adicionadas nas atribuições das entidades supervisoras, tais como: (i) prestar contas; (ii) manter um diálogo permanente com os órgãos de controle interno públicos; e (iii) relacionar-se com auditores externos que tenham atuação nas estatais. Aqui, vale dizer, o Brasil possui uma instituição que supervisiona as empresas estatais federais. Trata-se do Departamento de Controle das Empresas Estatais – DEST, subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No Brasil, as estatais de capital aberto seguem normalmente as

regras impostas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM e das demais entidades fiscalizadoras do mercado. Por outro lado, nem todas as companhias públicas fechadas submetem-se às auditorias externas para atestar-lhes a adequacidade dos controles internos e a fidedignidade das demonstrações contábeis.

✓ *Tratamento equânime de acionistas*

A entidade supervisora precisa assegurar tratamento equânime aos acionistas minoritários e transparência nas decisões em geral.

Verificando as atribuições legais do DEST não se vislumbra evidência de que previsão no sentido de monitorar o cumprimento dos direitos dos acionistas minoritários previstos nos estatutos das empresas e na Lei das Sociedades Anônimas.

✓ *Relacionamento com stakeholders*

As companhias estatais devem considerar suas relações com stakeholders, independentemente de terem ou não ações negociadas em bolsas de valores.

✓ *Transparência e disclosure*

Também essas empresas devem observar elevados padrões de transparência, em conformidade com os princípios de governança da OCDE. É importante desenvolver procedimentos eficientes de auditoria interna, garantir a qualidade e a confiabilidade da informação contábil. E

tudo isso não exclui o trabalho da auditoria externa.

✓ *Responsabilidades dos conselheiros*

Os conselheiros dessas empresas precisam possuir autoridade, competência e objetividade para bem executarem suas funções de direção estratégica e monitoramento dos administradores. Carecem de poderes para contratar e demitir os diretores. Podem se dividir em comissões como: de auditoria, de remuneração e de risco de administração.

2.3 Outras Experiências Estatais: Chile e OCDE

No Chile, a função de propriedade das empresas estatais é exercida pelo Conselho Superior de Empresas Públicas (SEP), que tem como atribuições (nossa tradução):

- a) nomear e destituir todos os dirigentes das companhias estatais, inclusive os dois membros independentes previstos em lei;
- b) fixar-lhes a remuneração;
- c) examinar a situação econômico-financeira das firmas públicas, os relatórios dos inspetores de contas (auditoria do próprio governo) e externos e aprovar ou não os demonstrativos financeiros de cada uma;
- d) aprovar a designação de ativos essenciais;
- e) conhecer e analisar as relações com partes relacionadas, zelando para que ocorram em condições de mercado;
- f) escolher a auditoria externa;
- g) requisitar das estatais todas as

informações que julgar necessárias, que devem ser fornecidas tempestivamente;

h) escolher os profissionais que farão a análise de risco para cada entidade;

i) atuar como ponte entre as companhias públicas e o parlamento central, entregando-lhe as informações requisitadas pelo Câmara e Senado;

Outras competências atribuídas ao SEP são:

a) celebrar convênios de programação com todas as empresas que postulem receber transferências do orçamento do governo central ou garantias do tesouro;

b) realizar análises dos planos estratégicos, bem como dos estudos e projetos de inversão das companhias estatais, produzindo informes para o Ministério da Fazenda;

Embora a União Federal tenha empreendido um vigoroso programa de privatização de suas companhias nas duas últimas décadas, a participação delas na economia do país ainda é bastante significativa.

c) prestar assessoria aos demais ministérios, quando solicitado, em matéria relativa às empresas governamentais.

Ressalte-se que o SEP é um conselho de composição mista, ou seja, parte dos conselheiros é indicada pelo governo central chileno e a outra parte constitui-se de conselheiros independentes. Estes últimos são indicados pelo Conselho Superior de Gestão Pública, uma instância independente, que tem como missão dotar a administração pública federal de profissionais qualificados, com base em critérios de excelência (competências, titulação e experiência).

Na organização interna do SEP merece destaque o Comitê de Seleção, formado majoritariamente por conselheiros independentes. Cabe ao comitê selecionar e indicar dois profissionais para cada estatal para atuarem como conselheiros independentes. Os critérios de seleção são os mesmos que orientam a escolha dos membros independentes do SEP – competências, titulação e experiência.

Portanto, no Chile as estruturas de supervisão e de gestão das entidades comerciais de propriedade do Estado encontram-se estruturadas com o objetivo de garantir-lhes autonomia com transparência, desempenho e competitividade. Busca-se assim privilegiar o profissionalismo e, ao menos, minimizar as influências políticas e sindicais.

Os demais componentes dos con-

selhos de administração das empresas públicas chilenas, que são designados pelo governo, também devem ser escolhidos mediante critérios determinados, tais como: (i) formação profissional adequada para o cargo e experiência comprovada; (ii) bons antecedentes tributários e comerciais; e (iii) todas as exigências legalmente fixadas para o cargo nas sociedades anônimas.

3. Relevância e Gestão das Empresas Estatais Federais Brasileiras

Com base em estudo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (2004), coordenado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais - DEST, a história do Estado brasileiro como empresário evoluiu conforme o que segue.

As primeiras instituições públicas da Colônia foram o Serviço Postal (1662) e a Casa da Moeda da Bahia (1694). Mais tarde, o desembarque da família real portuguesa no Brasil marcou o surgimento das primeiras organizações comerciais estatais no país (até então colônia). Assim, D. João VI funda, em 1808, o Banco do Brasil, a Real Manufatura de Espingardas, a Imprensa Régia e duas firmas de fundição: a Real Fábrica de Ferro São João de Ipanema e a Usina do Morro do Pilar (MPOG, 2004, p.2).

A necessidade de melhor estruturar o Império e depois a República, outras entidades controladas pelo poder público foram iniciando suas

As organizações que geram suas próprias receitas para manutenção e investimento, colaboram fortemente com o pagamento de impostos...

atividades. Dentre elas a Estrada de Ferro D. Pedro II (1858), a Caixa Econômica e Monte de Socorro (1861), a empresa de navegação Lloyd Brasileiro (1890). Ainda nesse período, mais estradas de ferro foram construídas e aquelas que eram privadas posteriormente passaram para o controle governamental (nacionalizadas).

As duas primeiras décadas do século XX marcam o nascimento dos bancos estaduais: Banco da Paraíba (1912), Piauí (1926), São Paulo (1927), Paraná e Rio Grande do Sul (1928). O Banco de Crédito Real de Minas Gerais fora fundado em 1889. Com o tempo, quase todos os estados brasileiros instituíram suas instituições financeiras que, mal administradas e utilizadas para privilegiar grupos políticos, acabaram sendo liquidadas pelo Banco Central na década de 1990, privatizadas (São Paulo e Rio de Janeiro) ou federalizadas (Santa Catarina).

Entre 1930 e 1945 o Brasil encontrava-se sob o governo de Getúlio Vargas e eventos como Segunda Guerra Mundial e o “crash” da Bolsa de Valores de Nova Iorque acabaram influenciando o aumento da presença do Estado na economia. Assim, surgiram as estatais siderúrgicas (CSN e ACESITA, 1942), mineradora (Vale do Rio Doce, 1942), financeiras (Banco de Crédito da Borracha, 1942, hoje o BASA; e BNCC, 1943), além do Instituto de Resseguros do Brasil, 1940.

Nas três décadas seguintes, ainda conforme estudo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004), a União Federal continuou expandindo-se como agente econômico, agora sob com novos argumentos: (1) necessidades de segurança nacional; (2) substituição de importações e (3) desenvolvimento planejado. Surgiram, pois, dentre outras:

- O BNDE (1952), a PETROBRÁS (1953), o BNB (1952), FURNAS (1957), USIMINAS (1956), COSIPA (1960), ELETROBRÁS (1961), COBAL e CIBRAZEM (1962), BNH (1965), SERPRO (1964), mais EMBRATEL, EMBRAER, EMBRAFILME e EMBRATUR ainda nos anos 60.

Grandes obras de infraestrutura marcaram os anos 70, tais como: usina hidroeétrica de Itaipu, a Ferrovia do Aço, usinas nucleares e obras de metrô (Rio de Janeiro e São Paulo). Também nesse período foram criadas a Telecomunicações Brasileiras S.A – TELEBRÁS (1972), a Siderúrgica Brasileira S.A – SIDERBRÁS (1973), a

Portos do Brasil S.A – PORTOBRÁS (1975), a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO e a Material Bélico do Brasil – IMBEL (1975).

Atualmente, embora a União Federal tenha empreendido um vigoroso programa de privatização de suas companhias nas duas últimas décadas, reduzindo-as de 252 em 1985 para 137 em 2005, a participação delas na economia do país ainda é bastante significativa.

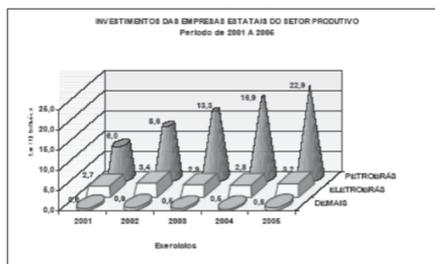
De acordo com o “Perfil das Empresas Estatais – Exercício 2004”, preparado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, essas organizações faturaram juntas 218,7 bilhões de reais naquele ano e foram responsáveis por investimentos da ordem de 24,8 bilhões de reais no mesmo período, com expectativa de crescer cerca de 26% em 2006.

A forte contribuição para o atingimento das metas de superávit primário, anualmente fixadas pelo governo central no Orçamento Geral da União, é outra evidência da importância dessas entidades para o Brasil. Para tanto, o acionista majoritário faz valer as regras da legislação societária e vem apropriando 25% do lucro líquido gerado pelas estatais, a título de dividendos. Espera-se que a medida contribua, neste exercício, com 15 bilhões de reais para o superávit projetado pelo governo.

Essas organizações estão divididas em cinco grandes grupos, por setor de atividade, a saber:

- 1 – Setor de Energia Elétrica, com 18 entidades;
- 2 – Setor de Petróleo, Derivados e Gás Natural, com 48 estatais;
- 3 - Setor de Transportes, com 15 empresas;
- 4 - Setor Financeiro, com 23 componentes; e
- 5 – Demais setores de atividade, onde se encontram 31 estatais.

SPE – Investimentos realizados – período de 2001 a 2005
Consolidado por Grupo



Por outro lado, as organizações que geram suas próprias receitas para manutenção e investimento, colaboram fortemente com pagamento de impostos, empregos diretos e indiretos, investimentos, pagamento de dividendos ao Tesouro e alcance das metas de superávit primário do governo central. A figura 1 subsequente evidencia os investimentos realizados pelas empresas estatais no período 2001-2005.

A supervisão e o aprimoramento da gestão dessas companhias compete ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais – DEST, ligado ao MPOG, e à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, respectivamente. Esta última é composta por três ministros: Planejamento, Fazenda e Casa Civil. (Decreto n.º 6021/2007).

3.1 O Processo de Escolha de Dirigentes nas Empresas Estatais

Com relação ao processo de escolha dos executivos e conselheiros, a legislação da União Federal específica para as estatais, sejam elas constituídas sob a forma de sociedades anônimas ou de empresas públicas, as seguintes regras (Lei n.º 9.292, de 12/07/1996 e Decreto n.º 757, de 19/02/1993) :

a) conselho de administração – um ou mais representantes dos acionistas minoritários; um representante indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; demais membros indicados pelo ministro de Estado sob cuja supervisão estiver a empresa, por exemplo, os bancos estão vinculados ao Ministério da Fazenda. Contém seis membros.

b) conselho fiscal – um membro é indicado pelo Ministério da Fazenda, outro pelo ministério supervisor e o terceiro representa os acionistas minoritários. O quantitativo é em qualquer caso: três conselheiros titulares e igual número de suplentes.

c) diretoria – neste caso, a legislação regula apenas (1) o número máximo de diretores: até seis, exclusive o diretor-presidente; e (2) a indicação dos dirigentes das empresas públicas, que compete ao ministro supervisor. É sabido, porém, que os

executivos das demais estatais também são escolhidos politicamente.

Os mandatos dos conselheiros são fixados pelos estatutos sociais de cada entidade e a remuneração não pode ultrapassar a dez por cento do salário mensal médio dos respectivos diretores. Não há regulamentação em nível abrangente (lei, decreto, portaria, resolução) exigindo avaliação periódica nem de conselheiros, nem de diretores.

Sobre qualificação profissional dessas pessoas, trata somente dos conselheiros de administração, que serão indicados “dentre brasileiros de notórios conhecimentos, (. ..), experiência, idoneidade moral e reputação ilibada”. Note-se, contudo, que a regulamentação não diz a quem cabe avaliar e manifestar opinião sobre o preenchimento desses requisitos no caso concreto.

A CGPAR, criada recentemente e já citada no presente estudo, deverá estabelecer novos critérios para a escolha e atuação de membros dos conselhos de administração e fiscal das empresas da União. Deverá, ainda, fixar as diretrizes sobre a política de dividendos; divulgação de informações; desempenho econômico-financeiro e social; adoção de práticas de governança corporativa e outras questões relacionadas a este último assunto.

Considerações Finais

O estudo demonstra que o go-

verno brasileiro ainda não estabeleceu um marco regulatório para as empresas de sua propriedade, como recomenda a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento – OCDE, embora já tenha dado alguns passos (criação do DEST e da CGPAR). É, pois, necessário que se comece a discutir uma lei de governança corporativa para essas empresas.

Ficou demonstrado, ainda, que a escolha dos conselheiros de administração, bem como dos conselheiros fiscais e diretores não seguem critérios técnicos definidos. Por exemplo: quem avalia os notórios conhecimentos, experiência, idoneidade moral e reputação ilibada das pessoas indicadas para assumirem vagas nos conselhos de administração das estatais?

No caso das indicações para membros de conselho fiscal e diretoria executiva a situação é ainda mais grave na medida em que a legislação vigente sequer define parâmetros mínimos de experiência e qualificação profissional. Nesse particular, é importante lembrar o caso do Chile citado no presente estudo, onde os dirigentes de estatais são escolhidos com base em competências, experiência e titulação e a avaliação desses requisitos é feita por profissionais do governo e do mercado, uma vez que existem membros independentes no SEP.

Dessa maneira, uma legislação sobre governança para ser efetiva

deverá contemplar no mínimo: a) os requisitos que devem ser preenchidos pelos candidatos a diretores (executivos) e conselheiros; b) quem avaliará os candidatos; c) qual o órgão governamental ficará responsável pela supervisão geral de todas as empresas estatais; d) qual o mandato dos conselheiros, como eles serão avaliados, com que periodicidade e quem o fará; quem avaliará o desempenho dos diretores das empresas e quais as providências a serem tomadas no caso de insuficiência de desempenho, dentre outras medidas.

Também será necessário tratar do relacionamento dessas empresas com os órgãos de controle do poder público (auditoria, meio ambiente, ministério público e legislativo, por exemplos). Além disso, deve ser obrigatório o uso das modernas ferramentas de gestão e de tecnologias de informação já disponíveis no mercado.

Portanto, verifica-se que o modelo de governança corporativo vigente nas companhias estatais federais não se coaduna com as melhores práticas recomendadas pelos principais códigos do gênero. Ademais, como as Comissões Parlamentares de Inquérito do “mensalão” e dos “Correios” já indicaram, a indicação política de dirigentes para as estatais contribui fortemente para a corrupção na administração pública, vez que os partidos políticos julgam-se “donos” dos cargos.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Adriana, ROSSETTI, José Paschoal. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais. Estado e empresas estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública. Enrique Saraiwa, Brasília: 2004.

BRASIL. Decreto n.º 6.021, de 22 de janeiro de 2007. Institui a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR.

BRASIL. Lei n.º 9.292, de 12 de julho de 1996. Dispõe sobre a nomeação e remuneração de cargos diretivos nas empresas públicas e de economia mista do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br> Acesso em 02 abr. 2007.

BRASIL. Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as empresas constituídas sob a forma de sociedade anônimas. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br> Acesso em 02 abr. 2007.

BRASIL. Decreto n.º 757, de 19 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a nomeação e remuneração de cargos diretivos nas empresas públicas e de economia mista do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br> Acesso em 02 abr. 2007.

BRASIL. Perfil Das Empresas Estatais – Exercício 2004. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – DEST. Brasília, 2005.

BRASIL. Perfil das Empresas Estatais – Exercício 2005. Ranking Das Maiores. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Coordenação das Empresas Estatais Federais – DEST. Brasília, 2005.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Lei Sarbanes-Oxley. Dispõe sobre criação de mecanismos de auditoria e segurança confiáveis nas empresas que negociam títulos no mercado financeiro desse país. 2002. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/sarbanes-oxley>. Acesso em 16 abr.2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. 3.ª revisão, 2004. Disponível em: <http://www.ibgc.com.br>. Acesso em 02 ago. 2005.

KERLINGER, F.N. Metodologia da pesquisa em ciências sociais. Editora Universitária: São Paulo, 1979.

JENSEN, M. Value maximization, stakeholder theory, and the corporate objective function. *Journal of Applied Corporate Finance*, v. 14, n. 3, Fall. 2003.

JENSEN, M., MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure“. *Journal of Financial Economics*, October/1976.

SEGUNDO ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA NAS EMPRESAS ESTATAIS. Brasília, 17 e 18 de novembro de 2005. gobierno corporativo em las empresas del estado de Chile.

SILVEIRA, A.M. Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil. 2004. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT – UNCTAD. Guidance on good practices in corporate governance disclosure. 2006. 52 f. New York, 2006. Disponível em: <http://www.unctad.org>. Acesso em 08 jan. 2007.

Da Constitucionalidade da Subdelegação da Competência para o Provimento e Desprovimento de Cargos Públicos Federais (Art. 84, XXV e Parágrafo Único da CF).

Vinicius de Carvalho Madeira é Procurador Federal, Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Pós-Graduado em Direito e atualmente exerce o cargo de Corregedor Setorial do Ministério do Planejamento na CGU

1. A questão acerca da possibilidade de subdelegação da atribuição presidencial para o provimento e desprovimento de cargos públicos federais parece ter sido relegada pela Administração Pública, a qual vem operando esta subdelegação sem que tenha havido nenhum debate quanto à sua constitucionalidade. Talvez porque a grande maioria destes atos se refira ao provimento de cargos públicos ou a aposentadorias, essa questão nunca foi levantada antes, tendo em vista que não haveria interesse do servidor em contestá-la. Entretanto, em tempos em que a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União estão cogitando em apoiar a criação de um Conselho Disciplinar para onde seria delegada a competência para o julgamento dos processos disciplinares

que possam ensejar a pena de demissão – atualmente nas mãos dos Ministros de Estado, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União –, é interessante que já tenhamos argumentos para sustentar que a competência para estes atos pode ser subdelegada.

O art. 8º da Lei 8.112 assim dispõe em relação às formas de **provimento** de cargo público:

Art. 8º São formas de provimento de cargo público:

I - nomeação;

II - promoção;

III - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

IV - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

V - readaptação;

- VI - reversão;
- VII - aproveitamento;
- VIII - reintegração;
- IX - recondução.

A Constituição Federal enumera entre as atribuições privativas do Presidente da República “prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei”, permitindo sua delegação, nos seguintes termos:

“**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei.

Parágrafo Único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e **XXV**, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.”

Analisando tal dispositivo constitucional primeiramente percebemos que a competência para o **provisamento** dos cargos públicos federais é **privativa** do Presidente da República.

Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, a competência privativa é suscetível de delegação, em oposição à competência exclusiva^a. Esta tese é amplamente aceita e no caso concreto percebe-se que o parágrafo único do art. 84 já prevê a possibilidade de o Presidente da República delegar esta competência de prover os cargos públicos.

Entretanto, a Constituição prevê expressamente que esta delegação se dará do Presidente da República para os Ministros de Estado, para o Procurador-Geral da República ou para o Advogado-Geral da União. A Carta Magna não cita outras autoridades nem aduz se esta competência, uma vez delegada, pode ser subdelegada, limitando-se a anotar que a delegação observará os limites traçados nos seus atos.

“**A Carta Magna não cita outras autoridades nem aduz se esta competência uma vez delegada, pode ser subdelegada**”

2. Uma interpretação mais restritiva das exceções constitucionais indicaria que como a Constituição previu a possibilidade de delegação especificamente para aquelas três autoridades, elas não poderiam subdelegar esta competência. Tratando de exceções constitucionais o Ministro Marco Aurélio, no julgamento do

RMS 24.128-0/DF, do Pleno do STF, (DJ 07/04/2005) afirmou que: “Se se trata de um texto da Carta a encerrar exceção, devo cingir-me às regras de hermenêutica, de aplicação do Direito, e interpretar esse preceito de forma estrita”. Ou seja, se a Constituição quisesse autorizar o exercício da atribuição presidencial para qualquer autoridade bastaria dizer que a delegação estava autorizada. Como a CF indicou especificamente as autoridades para as quais o Presidente da República poderia delegar aquelas atribuições, somente essas autoridades poderiam exercer a competência delegada. Se o Presidente da República não pode delegar tais competências para qualquer autoridade, as autoridades para as quais ele pode transferir tais competências não poderiam fazê-lo.

É deveras interessante o fato de que não encontramos na doutrina a discussão acerca da constitucionalidade desta subdelegação. Pinto Ferreira, comentando esse parágrafo único do art. 84 da CF afirma unicamente que: “Não é possível delegação do ministro de Estado a outro ministro de Estado, nem ainda possibilidade de transferência da delegação recebida”^b. Mas ao fazer afirmação tão contundente não se preocupa em analisar o fato de que se a transferência da delegação recebida pelo ministro for proibida engessar a Administração Pública e anulará milhares de atos administrativos, pois estariam todos eivados de inconstitucionalidade.

De qualquer modo, a Administração Pública parece não estar preo-

cupada com essa discussão acerca da constitucionalidade da subdelegação da competência da atribuição presidencial prevista no art. 84, XXV, da CF. Muito pelo contrário. A título de exemplo lembramos que o Poder Executivo, no **Decreto 4.734**, de 11/06/2003, após delegar a competência para o provimento de cargos públicos aos Ministros de Estado (art. 2º, III), estabeleceu expressamente no seu art. 4º que:

DECRETO Nº 4.734, de 11 de junho de 2003

Art. 2º Fica delegada competência aos Ministros de Estado para, observadas as disposições legais e regulamentares, praticar os atos de provimento:

(...)

III - de cargos efetivos dos respectivos Quadros de Pessoal, em decorrência de habilitação em concurso público, salvo os casos previstos em lei.

Art. 4º A competência prevista neste Decreto poderá ser subdelegada

“É deveras interessante o fato de que não encontramos na doutrina a discussão acerca da constitucionalidade desta subdelegação”

Ademais, não são raras as Portarias de subdelegação dessa competência dos Ministros para autoridades de hierarquia inferior, como no caso da Portaria MPS n.º 102 de 10 de abril de 2006. Nesta Portaria do Ministério da Previdência Social, publicada no DOU de 11/04/2006, o Ministro da Previdência Social subdelega competência ao Presidente do INSS, para praticar, no âmbito do INSS, entre outras atribuições, *“o provimento de cargos efetivos do respectivo Quadro de Pessoal, em decorrência de habilitação em concurso público”*.

Para não dizer que ninguém discute sobre a constitucionalidade desta subdelegação para o provimento de cargos públicos, conseguimos encontrar discussões na Administração acerca do alcance desta subdelegação – por exemplo, se ela abrange os atos de provimento derivado, como a promoção, readaptação, recondução – mas não há quem conteste se ela é constitucional.

O fato é que são infindáveis os exemplos de atos de provimento de cargos públicos praticados por não Ministros de Estado, basta abrir um único Diário Oficial para encontrá-los aos montes. São Presidentes de Autarquias e de Agências Reguladoras efetuando nomeações para cargos efetivos e em Comissão (INCRA, INSS, ANATEL). São Diretores de Centros Federais de Educação Tecnológica nomeando Professores. Na Polícia Federal até a Diretora de Gestão de Pessoal nomeia os novos Delegados da Polícia Federal.

A se considerar que o provimento de cargo público, depois de delegado pelo Presidente da República para os Ministros, não poderia ser subdelegado, implantar-se-ia o caos na Administração Pública, com um centralismo que não é praticado atualmente, o que resultaria na anulação de milhares de atos administrativos de provimento de cargos públicos que diariamente são publicados no Diário Oficial da União por autoridades que não são os Ministros de Estado, mas outras que receberam deles a delegação de competência para atuar nesta área.

A questão parece pacificada e ninguém perde tempo com ela. No Supremo Tribunal Federal encontramos apenas a discussão acerca da possibilidade de este provimento delegável aos Ministros abranger o desprovimento (demissão), mas lá também não se discute, ainda, se a demissão poderia ser subdelegada, mesmo porque são poucos os casos em que o Ministro subdelegou a competência para a demissão.

3. Contudo, a tese da inconstitucionalidade da subdelegação da competência prevista no art. 84, inciso XXV, da CF, ganha relevo quando se pretende criar um Conselho Disciplinar, formado por não Ministros, competente para julgamentos e aplicação de penas de demissão.

Além disso, a questão também merece ser debatida em face da subdelegação inserida em 2007 no § 3º do art. 1º do Decreto n.º 3.035/99, a qual autorizou expressamente a

subdelegação da atribuição de aplicar a pena de demissão do Ministro da Educação para os Reitores das Universidades e Diretores de Centros Educacionais Federais:

§ 3º A vedação de que trata o caput não se aplica à subdelegação de competência pelo Ministro de Estado da Educação aos dirigentes das instituições federais de ensino vinculadas àquele Ministério, nos termos da legislação aplicável. (Incluído pelo Decreto nº 6.097, de 2007).

Assim, é importante que desde já discutamos acerca da possibilidade de subdelegação da competência para o **desprovisamento dos cargos públicos**, pois os servidores demitidos por autoridades cuja competência para a atribuição da aplicação da pena de demissão veio de uma subdelegação da competência prevista no art. 84, XXV, da CF, fatalmente irão alegar a inconstitucionalidade desta subdelegação em juízo.

4. O raciocínio jurídico para o caso do desprovisamento acaba sendo exatamente o mesmo do desenvolvido acima acerca do provimento. A diferença é que como o desprovisamento, em alguns casos, prejudica o servidor, ele fatalmente será discutido em juízo e a Administração Pública precisa estar preparada para isso.

O Pleno do Supremo Tribunal Federal já decidiu algumas vezes que na atribuição de prover cargos públicos (art. 84, XXV da CF/88) inclui-se também a de desprovê-los:

“I. Presidente da República: **competência para prover cargos públicos** (CF, art. 84, XXV, primeira parte), que **abrange a de desprovê-los**, a qual, portanto é susceptível de delegação a Ministro de Estado (CF, art. 84, parágrafo único): validade da Portaria do Ministro de Estado que, no uso de competência delegada, aplicou a pena de demissão ao impetrante. Precedentes. (...)” (RMS 25.518, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 14/6/2006, grifamos).

“Exigir que a Carta Magna autorize expressamente a delegação de cada mínima atribuição na administração federal – além de impraticável e não cumprida, na prática, pela Administração Pública – dificultaria a eficácia de princípios constitucionais.”

A questão parece pacificada no STF, pois outras decisões já vinham pelo mesmo caminho, a saber: RMS 25.367, de 04/10/2005, Relator Min. Carlos Britto; RMS 24.079, de 05/02/2002, Relatora Min. Ellen Gracie; e RMS 24.128, de 07/04/2005, Relator Min. Sepúlveda Pertence.

Tal interpretação até poderia ser rebatida, porque a Constituição não fala expressamente em desprover os cargos públicos. Mas, considerando as várias decisões do STF e STJ no mesmo sentido, entendemos que devemos seguir adiante partindo do pressuposto de que a Constituição estabeleceu que a competência originária para a aplicação da pena de demissão (assim como para a nomeação) é do Presidente da República.

Surge, então a segunda questão: é certo que esta competência do Presidente da República para a demissão é delegável para os Ministros de Estado, conforme o parágrafo único do art. 84. Agora, esta competência, uma vez delegada, pode ser subdelegada? Como percebe-se da leitura da ementa do Acórdão acima citado, o Supremo Tribunal Federal não discutiu esta questão, ele apenas estabeleceu a premissa de que o Presidente é competente para prover e **desprover** os cargos públicos, podendo delegar esta competência aos Ministros de Estado. O STF não analisou se esta competência delegada ao Ministro pode ser subdelegada, cabendo à Advocacia Pública lutar para que ele nunca venha a entender que não pode, pois a tese da proibição da subdelegação para o **desprovemento** poderá implicar

numa proibição, também, à subdelegação para o **provimento**, o que seria o caos para a Administração Pública.

5. Entretanto, podemos defender com vigor que, apesar de o rol previsto no parágrafo único do art. 84 ser taxativo, não há óbice à subdelegação, pois a delegação incerta no parágrafo único do art. 84 prevê que devem ser observados “os limites traçados nas respectivas delegações”. Ou seja, a Constituição possibilita expressamente que as delegações estabeleçam seus próprios limites.

Nesse contexto, é razoável que, no estabelecimento de seus limites, a delegação permita expressamente a subdelegação a uma alta autoridade imediatamente ligada ao Ministro ou a um órgão especializado no assunto. Tal entendimento também é amparado na doutrina dos poderes implícitos⁶, inclusive tendo o art. 6º do Decreto nº 83.937/79 expressamente determinado que “o ato de delegar pressupõe a autoridade para subdelegar”.

É óbvio que esta tese poderia ser rebatida por quem sustentar que a Constituição indicou expressamente a quem o Presidente poderia delegar a competência e, portanto, se o Presidente da República não poderia delegar a outras autoridades a competência para prover e desprover, os delegados não poderiam subdelegá-la.

Talvez a saída para dizermos qual das duas interpretações é a mais ra-

zoável esteja na análise de alguns princípios. Parece que a tese da impossibilidade da subdelegação estaria apenas na literalidade da interpretação do texto constitucional. Já a tese da constitucionalidade da subdelegação está amparada em princípios constitucionais.

6. Com efeito, exigir que a Carta Magna autorize expressamente a delegação de cada mínima atribuição na administração federal – além de impraticável e não cumprida, na prática, pela Administração Pública – dificultaria a eficácia de princípios constitucionais como a razoabilidade, a eficiência e a garantia da razoável duração de processos judiciais e administrativos.

Ressalte-se que a delegação ou subdelegação pretendida não afeta a separação de poderes, nem abrange atos de natureza política, condições tidas por indispensáveis por HELY LOPES MEIRELLES^d para que haja a delegação de competências. Ao contrário, refere-se a aspecto específico (nomear, reintegrar, exonerar, demitir) de atribuição genérica (prover cargos públicos), cuja delegação é permitida constitucionalmente a órgão técnico especializado, além de prever sempre a possibilidade da autoridade delegante retomar o exercício de sua competência^e.

7. Além disso, no plano infraconstitucional, a subdelegação da competência para o provimento e desprovisionamento de cargos públicos atende tanto ao art. 1º do Decreto nº 83.937/79 e aos arts. 11 e 12 do Decreto Lei 200/67, quanto ao art.

12 da Lei nº 9.784/99, subsidiariamente aplicada aos processos administrativos disciplinares. Com efeito, a mencionada delegação objetiva “acelerar a decisão dos assuntos de interesse público ou da própria administração” (art. 1º do Decreto nº 83.937/79), “assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender” (art. 11 do Decreto Lei 200/67), além de conter razões de circunstâncias técnicas e jurídicas, como disposto no art. 12 da Lei nº 9.784/99:

“Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial”.

8. Repita-se que a se considerar que o provimento ou o desprovisionamento do cargo público, depois de delegado do Presidente da República para os Ministros, não poderia ser subdelegado, o prejuízo para a Administração Pública e para os servidores seria imenso, pois haveriam de ser anulados milhares de atos administrativos de provimento e desprovisionamento de cargos públicos que diariamente são publicados no Diário Oficial.

No caso do **desprovisionamento** veja-se o que estabelece o art. 33 da Lei 8.112/90:

Art. 33. A vacância do cargo público decorrerá de:

- I - exoneração;
- II - demissão;
- III - promoção;
- IV - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)
- V - (Revogado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)
- VI - readaptação;
- VII - aposentadoria;
- VIII - posse em outro cargo incompatível;
- IX - falecimento.

Já falamos dos casos de provimento de cargos públicos. Pois bem, da mesma forma, basta olharmos o Diário Oficial para vermos exemplos de **desprovidos** destas naturezas praticados por autoridades que receberam delegações dos Ministros. São Reitores de Universidades exonerando servidores a pedido e demitindo outros, após processo disciplinar. São Secretários Executivos de Ministérios exonerando servidores de cargo em Comissão. Até os Chefes de Seção de Recursos Humanos de Gerência Executiva local do INSS concedem aposentadoria, a qual é uma forma de desprovidos de cargo público.

E não poderia ser diferente, estas autoridades precisam ter estas atribuições, pois proibir tal subdelegação contrariaria os princípios da **razoabilidade, da eficiência e da garantia fundamental da razoável duração de processos administrativos.**

9. Não é razoável que apenas o

Ministro de Estado possa declarar a aposentadoria de servidores. Seria um centralismo exacerbado. Na mesma medida, em Ministérios muito grandes, também não é razoável que somente o Ministro possa demitir ou nomear os servidores ligados a uma Fundação que está vinculada ao Ministério apenas por uma vinculação administrativa. O princípio da razoabilidade autoriza que o Ministro delegue tal competência à autoridade mais próxima do servidor.

Os atos de nomeação, demissão, aposentadoria, reintegração etc de um servidor específico, não demandam decisões que somente Ministros podem tomar. Normalmente sequer comportam discricionariedade, como nos casos das exonerações a pedido. Seria extremamente desarrazoado afirmar que tais atos só podem ser praticados por Ministros de Estado.

Mesmo nas demissões tais atos decorrem de um processo disciplinar com ampla defesa e contraditório, no qual o Ministro apenas concorda ou discorda das conclusões da equipe que trabalhou no processo. Tal concordância ou discordância pode ser delegada a uma autoridade inferior, como é o caso dos Presidentes de Autarquias e Reitores de Universidade, sem afronta ao princípio da razoabilidade.

10. O princípio da eficiência, por sua vez, informa que a Administração precisa atuar da forma mais rápida possível com o máximo de eficiência. Se houver concentração de atribuições nas mãos dos Ministros



No Supremo Tribunal Federal encontramos apenas a discussão acerca da possibilidade de este provimento delegável aos Ministros abranger o desprovimento (demissão), mas lá também não se discute, ainda, se a demissão poderia ser subdelegada.



de Estado nunca haverá celeridade no desempenho destas atribuições.

É interessante anotar que para ALEXANDRE DE MORAIS uma das características básicas do princípio da eficiência, entre outras, é a eficácia.

“A eficácia material da Administração traduz-se no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento pelos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios, enquanto a eficácia formal da Administração é a que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade

do impulso ou resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. Assim, **deverá a lei**, como nos ensina Tomás-Ramón Fernández, **conceder à Administração – nos limites casuisticamente permitidos pela Constituição – tanta liberdade quanto necessite para o eficaz cumprimento de suas complexas tarefas”^f.**

É impossível ter eficiência se centralizarmos simples nomeações, aposentadorias e, mesmo algumas demissões, nas mãos apenas dos Ministros, notadamente em casos de grandes ministérios que têm a ele vinculadas Autarquias do porte de um INSS ou departamentos do tamanho de uma Polícia Federal.

11. Finalmente, não podemos olvidar a nova garantia constitucional inserida no art. 5º da Carta Cidadã:

Art. 5º (...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Esta garantia **constitucional da razoável duração do processo administrativo**, fundada no respeito à dignidade da pessoa humana⁹, estaria inviabilizada se todos os atos de provimento e desprovimento estivessem exclusivamente nas mãos dos Ministros e estes não pudessem subdelegar esta competência para outras autoridades, pois um único

ser humano não teria tempo para cuidar de tantas tarefas diferentes e cujo conteúdo não demanda poder de decisão que somente ele possa desempenhar.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi destacar que a questão da constitucionalidade da subdelegação da competência para o provimento e o desprovimento de cargos públicos não é matéria tão simples quanto fazem transparecer os diversos atos normativos de subdelegação já editados pela Administração Pública. Esta preocupação, a par de já ter sido levantada por nós anteriormente, foi agitada pelo brilhante Ministro Sepúlveda Pertence no recente “1º Seminário Nacional de Direito Administrativo Disciplinar” promovido pela Controladoria-Geral da União. Portanto não é um tema tranqüilo e precisa ser enfrentado diretamente pela Administração Pública para se evitar problemas futuros.

Todavia, fica aqui o registro de nosso entendimento de que, em que pese a ausência de manifestação precisa na doutrina e na jurisprudência quanto à interpretação do parágrafo único do art. 84 da Carta Magna, parecem mais relevantes os fundamentos que indiquem pela possibilidade de os Ministros de Estados subdelegarem poderes específicos das atribuições genéricas delegadas pelo Presidente da República. Ou seja, nada impede que os Ministros de Estado recebam a competência genérica para o provimento e desprovimento de cargos públicos e subdeleguem algumas de suas espécies; ou mesmo que o próprio Presidente da República, no ato de delegação, já indique quais espécies de provimento ou desprovimento poderão ser subdelegadas.

Enfim, há fundamentos fortes para sustentarmos que é constitucional a subdelegação da competência presidencial delegada aos Ministros de Estado para o provimento e desprovimento de cargos públicos.

Referências bibliográficas

a SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 479.

b FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1992, v. 3, p. 592 (citado por BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Grandra in Comentários à Constituição do Brasil, 4º Volume – tomo II. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 383).

c BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 430.

d MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 120-1.

e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 141.

f MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p. 111.

g LOPES Jr., Aury. Introdução Crítica ao Processo Penal (Fundamentos da Instrumentalidade Garantista). 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 102.

VALORES REPUBLICANOS E CORRUPÇÃO NÃO OCUPAM O MESMO ESPAÇO.

Marco Antonio Gallo, Mestrando do Curso de Ciências Sociais
Pontifícia Universidade Católica do RGS.

Introdução

De fato, a interação nas Ciências Sociais e o fenômeno corrupção envolvem os atores estratégicos do contexto político. A corrupção é uma questão funcional e estrutural praticada dentro do sistema social, sendo um fator de mudança. O instrumental teórico do assunto não permite desenvolver a análise detalhada do modo como a corrupção está ocorrendo no Brasil. Por questão metodológica o tema está cotejado de forma objetiva.

O crescimento dos casos de corrupção na esfera pública é um viés da modernização da sociedade. Algumas instituições públicas não atendem às novas demandas sociais, principalmente com relação ao controle da gestão dos gastos públicos. A ampliação da corrupção e a conseqüente impunidade estão gerando descrédito da sociedade em relação aos valores democráticos. Na cronologia dos fatos, buscou-se resgatar o início do processo de corrupção e suas modalidades, a partir do descobrimento até os dias atuais. A política e a corrupção são inerentes à cultura, porém a intensidade da

ocorrência da corrupção é que poderá comprometer a eficácia da administração pública.

Apresentar conclusões ou alternativas como produto final não fazem parte do objetivo do artigo, mas traçar o cenário e suas implicações na relação dos Poderes e da sociedade com o fenômeno da corrupção.

1. Atores Estratégicos

A Ciência Política estuda os fenômenos políticos. A Política acontece em todas as esferas da sociedade, seja essa primitiva ou contemporânea. A política está presente em todo o tipo de organização, privada ou pública, já que qualquer organismo que depende de ação coletiva para funcionar precisa estar sempre resolvendo conflitos e necessita de algum mecanismo que possibilite a tomada de decisões. A Política lida com a mediação dos conflitos, desenvolvendo e criando regras para que o processo de decisão seja acordado.

A Política tem um caráter de atividade reconhecido pela sociedade.

O que conta para um político, na visão genérica moderna, é que o importante não é a substância, mas a imagem.

Na sua epistemologia, Platão e Aristóteles são considerados os pensadores que deram a formatação de disciplina à Política. Segundo Outhwaite; Bottomore (1996, p. 83) o estudo do governo é o ramo mais antigo do estudo empírico da política. A base do pensamento político Ocidental apresenta uma grande diversidade, sendo os mais relevantes: Nicolau Maquiavel (realismo político), Thomas Hobbes (contratualismo, função a noção de representação política), John Locke (defesa da propriedade privada); Barão de Montesquieu (o espírito das leis e tipologias das formas de governo), Jean-Jaques Rousseau (iluminismo, resgate do ideal democrático); Alex de Tocqueville e Karl Marx (igualdade e liberdade). A política envolve a disputa contínua entre diferentes grupos. Maquiavel escreveu em seu livro “O Príncipe” uma frase que se tornou emblemática: “Em política o fim justifica os meios. Isto significa que tendo em vista o bem comum abandonam-se às regras ordinárias da ética individual. Se necessário, o príncipe pode chegar até a traição: o importante é

que justifique o seu comportamento com uma aparência de legitimidade”. O que conta para um político, na visão genérica moderna, é que o importante não é a substância, mas a imagem. O desvio da conduta de alguns políticos estaria justificado na premissa dos “fins e dos meios?” Corrupção seria no pensamento de Maquiavel “Em política, a piedade produz mais danos do que vantagens?”. Estas seriam algumas ilações possíveis de se fazer. Para Maquiavel a corrupção nas instituições políticas causa a decadência e o enfraquecimento do Estado (NICOLA, 2005, p. 195).

As instituições analisadas pela Ciência Política envolvem o Estado, os vínculos estabelecidos e a sociedade. Os campos da investigação são cada vez mais distintos sendo estudados: governo, administração pública, relações internacionais, comportamento político e políticas públicas. O governo é o ramo mais antigo do estudo empírico da política, ocupando-se das instituições e procedimentos que caracterizam os sistemas políticos através do mundo. Através do estudo dos padrões comportamentais, buscar saber o modo, e até que ponto, instituições e procedimentos influenciam o comportamento. Na administração pública é analisada a estrutura e as características dos organismos públicos, assim como as condições de emprego dos que dirigem tais organismos. Esta administração necessita descobrir as condições amplas em que são tomadas as decisões públicas. No estudo das relações internacionais há o interesse maior pela política

entre as nações e, em parte, porque a diferença entre assuntos internos de estado e relações entre estados se tornou menos pronunciada. O estudo do comportamento político tem buscado compreender as bases sobre as quais as pessoas fazem suas escolhas políticas, principalmente no contexto das eleições. Houve ampliação destes estudos na área das elites, em particular com respeito a membros de partidos, legisladores e funcionários. O estudo da análise de políticas públicas diz respeito ao modo pelo qual o comportamento dos agentes políticos pode afetar as decisões, enquanto administração pública diz respeito basicamente às estruturas e aos efeitos dessas estruturas para melhor compreensão de como as decisões são tomadas em termos concretos. O estudo da formulação de políticas públicas é relevante para os responsáveis pelas tomadas de decisão (OUTHWAITE, BOTTOMORE, 1996, p. 83).

A origem da democracia está na Grécia Antiga com as noções de cidadania. A democracia é, no essencial, um método de governo, um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, na qual está prevista e facilita a ampla participação dos interessados, tendo se transformado ao longo do tempo no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas. O estado natural da democracia é dinâmico, pois a sociedade está sempre tendo novas demandas (BOBBIO, 2000, p. 09).

A diferença entre os modelos majoritário e consensual de democracia

A corrupção associa diretamente à idéia de desvirtuamento do homem, à idéia de decadência moral e espiritual.

refere-se à relação entre os ramos Executivo e Legislativo de governo. O Brasil é republicano, adotando o modelo democrático majoritário, com a predominância do Executivo na balança dos poderes. Na ótica de Tourine (1999, p. 112) a idéia republicana fundamenta a autonomia da ordem política, não o seu caráter democrático. A formulação e implementação de políticas públicas dependem da qualidade das relações entre o Executivo e o Legislativo. A democracia está num processo contínuo de evolução em virtude das novas demandas da sociedade que tem direito a voto, onde a base é crescente. As relações entre o Executivo e o Legislativo observam padrões que se distribuem em um eixo que vai desde o mais perfeito equilíbrio ao mais pronunciado desequilíbrio. Nas democracias contemporâneas o Executivo não governa sozinho, sem coligações ou alianças.

No entendimento de Anthony Downs (Nicolau, 1996, p. 9): “Os partidos políticos podem ser definidos com uma organização que tem por objetivo colocar seus representan-

tes no governo”. Para tanto podem dispor de três alternativas para conquistar o poder: via competição, por ação direta administrativa (quando um partido no governo não permite competição eleitoral) ou por intermédio da força (quando um partido procura subverter o sistema e conquistar o poder). O sistema partidário brasileiro é constitucionalmente multipartidário, a formação do Executivo é no regime presidencialista, depende de uma eleição direta. O que realmente pesa na balança do multipartidarismo para Sartori (1994, p. 46) é a proporção em que um partido pode ser necessário para uma coalizão, para uma ou mais das possíveis maiorias governamentais. Acrescenta ainda, a força de um partido e a sua força eleitoral. Em seus estudos sobre o critério numérico de partidos, Sartori (1994, p. 152) conclui que a configuração de poder do multipartidarismo em geral, pode ser decomposta da seguinte forma: nenhum partido tem probabilidade de alcançar, ou pelo menos de manter, uma maioria absoluta; a força (ou debilidade) relativa dos partidos pode ser classificada de acordo com sua respectiva indispensabilidade (ou dispensabilidade) para uma coalizão e/ou de acordo com seu potencial final de intimidação (chantagem).

No sistema presidencialista, conforme Lijphart (2003, p. 142), o chefe de governo – sempre chamado de presidente – é eleito pelo voto popular por um período determinado constitucionalmente e, em circunstâncias normais, não pode ser forçado a renunciar por um voto legislativo de desconfiança (embo-

ra se possa afastar um presidente por atos criminosos, pelo processo do impeachment – impugnação de mandato). Na história contemporânea brasileira (29/12/1992) somente o ex-Presidente Fernando Collor de Mello foi enquadrado em processo de impeachment, baseado em acusações de esquema de corrupção, porém optou por renunciar. Todo processo de impeachment tem que ser fundamentado por razões de ordem enfática e jurídica, levando-se em conta também que nele há um componente político que não pode ser desconhecido. Os ministros são meros assessores e subordinados ao presidente. As decisões mais importantes podem ser tomadas pelo presidente com a opinião do gabinete, sem ela, ou até mesmo contra a opinião do gabinete. A separação de poderes no sistema presidencialista é tomada não apenas como a independência mútua dos ramos do Executivo e Legislativo, mas também como regra de que a mesma pessoa não pode simultaneamente atuar nos dois. Os poderes presidenciais derivam de três fontes, conforme Lijphardt (2003, p. 151): “poderes reativos” – o poder especificamente presidencial de veto – e os “poderes pró-ativos” – especialmente a capacidade de legislar por decreto em determinadas áreas; a segunda fonte de poder é a força da coesão dos partidos do presidente na legislatura; a terceira, consiste no fato de os presidentes extraírem uma força considerável de sua eleição popular por via direta, e de poder declarar que eles (e seu vice-presidente) são as únicas autoridades públicas eleitas pelo povo como um todo.



Na realidade não há nada de novo acontecendo, simplesmente está sendo repetido o que sempre foi feito no Brasil desde o descobrimento.



No processo decisório, a idéia de Sartori (1994, p. 287), na “nova teoria” da democracia é necessário considerar a perspectiva da tomada de decisões. Os quatro tipos de decisão: individual; grupal, coletiva e coletivizada. As decisões individuais são tomadas por cada indivíduo isoladamente, independentemente de sua decisão se referir a si próprio ou ao mundo exterior. As decisões grupais são decisões que são tomadas por um grupo concreto, isto é, indivíduos que interagem entre si e participam de forma intensa no processo de tomada das decisões. As decisões coletivas são aquelas tomadas por “muitos”, não podendo ser confundida com uma preferência coletiva. As decisões coletivizadas são decisões que se aplicam e são impostas a uma coletividade independentemente de serem tomadas por uma pessoa, por algumas ou pela maioria. A democracia relaciona o processo decisório ao desem-

penho institucional. Para um sistema ideal de tomada de decisões, Sartori (1994, p. 315), teria que satisfazer os seguintes quesitos: todo indivíduo deve ter o mesmo peso; intensidades iguais (de preferência) devem ter o mesmo peso; resultados de soma zero (teoria dos jogos) e resultados de soma positiva devem ser adequadamente contrabalançados; riscos externos devem ser minimizados e os custos de tomada de decisão devem ser minimizados.

Na divisão dos poderes o Executivo exerce a gestão da burocracia pública e o processo de execução das leis, dos regulamentos e, em geral, de todas opções políticas do governo. Nos sistemas políticos modernos têm sido constatados, conforme Bobbio (2000, p. 457), uma concentração de poder no Executivo e o crescimento do papel de “execução-atuação” das opções políticas. As relações entre Executivo e a burocracia é um processo complexo onde o governo assume o papel de guia de acordo com a estrutura governamental e o grau de preparação e da competência da burocracia. O poder Legislativo se refere às atividades do parlamento. O nascimento e desenvolvimento das instituições parlamentares dependem de um delicado equilíbrio de forças entre o poder central e os poderes periféricos. Bobbio (2000, p. 880) define o parlamento como uma assembléia ou um sistema de assembléias baseadas num “princípio representativo” que é diversamente especificado, mas determina os critérios de sua composição. A variedade de funções desempenhadas faz deles os

instrumentos políticos do princípio da soberania popular. As quatro funções essenciais do parlamento: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. Há certas funções que em determinadas situações políticas, podem se atrofiar e ficar reduzidas ao simples aspecto formal. O poder Judiciário está afeto às atividades de magistratura, fazendo valer as normas jurídicas do Estado, aplicando a lei ou interpretando e decidindo casos omissos ou dúbios. O relacionamento entre estes poderes irá depender da forma e da divisão de tarefas (atribuições) que variam conforme a forma de governo. A fragmentação do sistema partidário, não permite ao presidente ter uma maioria política estável, já que ele não é eleito pelos partidos políticos e sim pelo voto direto (BOBBIO, 2000, p. 457).

A estrutura do Estado é um fator importante para inibir a prática da corrupção. O sistema federativo brasileiro impõe determinadas legislações aos outros níveis, Estados e Municípios, conferindo autonomia na elaboração de leis e a adoção de medidas administrativas, levando à ineficiência os controles locais.

2. O Fenômeno Burocrático

O termo “corrupção” tem origem no latim *corruptio*, que segundo Aristóteles, constitui “a mudança que vai de algo ao não ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta.” Para o filósofo grego a corrupção é a alteração do estado das

coisas, uma modificação, um desvio de conteúdo, assim ao levarmos essa idéia para o âmbito das relações humanas, pode-se afirmar que a corrupção associa diretamente à idéia de desvirtuamento do homem, à idéia de decadência moral e espiritual. Numa linguagem menos metafórica, pode-se dizer que corrupção refere-se ao ato ou efeito de corromper; decomposição; putrefação. Numa visão objetiva atual pode-se dizer que corrupção é o ato cometido por funcionário público com abuso do poder ou violação de dever inerente a seu cargo, emprego ou função. Modernamente entende-se por corrupção, em sentido bastante amplo, uma espécie de conduta através da qual o indivíduo, motivado por alguma vantagem, age desvirtuando a natureza de um determinado objeto, contrariando aquilo que coletivamente é visto como certo e justo. E com certeza um problema globalizado, movimentando valores que chegam a um trilhão de dólares/ano, conforme a OGN Transparência Internacional.

Corrupção é considerada crime, além do ato de improbidade. No Direito brasileiro têm dois significados: perversão e suborno. No primeiro sentido, é induzir à libertinagem, como acontece no crime de corrupção de menores (art. 218 do Código Penal). No outro, a acepção é de suborno – pagar ou prometer algo não devido para conseguir a realização de ato de ofício. Ser corrompido é aceitar essa vantagem. As hipóteses são de corrupção ativa e de corrupção passiva previstas nos artigos 333 e 317 do Código Penal, respectivamente. Estes dois crimes têm pe-

nas de reclusão que variam de dois a doze anos, mais o pagamento de multa. Como os delitos são fontes de obrigações, a pessoa que intencionalmente causa danos à outra fica obrigada a repará-lo (dano material e dano moral). Para completar o quadro, além das personagens do corrupto e do corruptor ainda há o lobista. É o que faz a intermediação entre os interesse das partes, acompanha e agiliza os processos burocráticos, contato com autoridades e distribui presentes aos funcionários públicos envolvidos no “esquema”. Há várias possibilidades do agente público ser corrompido ou participar de “esquema”. Os que são mais percebidos pelo público são: recursos não declarados em campanhas eleitorais, dinheiro privado obtido pela facilitação na liberação de recursos bloqueados, superfaturamento de licitações, compra de apoio político, compra de voto, tráfico de influência, desvio de dinheiro público, negociatas de cargos, nepotismo e fisiologismo. A corrupção envolve todos os entes da esfera pública.

Para construir uma retrospectiva histórica da corrupção no Brasil, foram considerados dois pontos fundamentais (teóricos e metodológicos) utilizados por Putnam (1996, p. 23), 1º - as instituições moldam a política e; 2º - as instituições são moldadas pela história. A história é importante porque segue uma trajetória, o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo acidental) condiciona o que ocorre depois. Das pesquisas realizadas sobre o assunto da cronologia histórica da corrupção brasileira, selecionou e resumiu-se

à que mais estava alinhada com a proposta deste artigo. No período do Brasil-Colônia era comum o contrabando, levado a efeito por estrangeiros auxiliados pelos nativos, é a sonegação de tributos à Coroa. São duas espécies de delito de prática comum, em razão da impossibilidade de fiscalização em todo território, bem como pelo conluio dos representantes de Portugal. Após a Independência, no período imperial, o Brasil cresceu rapidamente, porém a corrupção não foi eliminada, ao contrário criaram-se novas formatações, que não envolviam mais somente o contrabando, mas outras formas sofisticadas de corrupção, que tinham a conivência da elite dominante, funcionários públicos e autoridades que privilegiavam parentes ou pessoas próximas nas negociações envolvendo o Governo. O relato de Gonçalves Chaves em 1821, referindo-se aos capitães-generais, que administravam as províncias brasileiras (Zero Hora, 2007, p. 22), retrata a forma de agir das autoridades da época:

Se acontecer que o fidalgo seja venal (quero dizer ladrão político), é fácil de ver que cada ano absorve a maior parte das rendas públicas e particulares da capitania; e conhecemos um que fez ramificar tanto a pilhagem, que em pouco mais de quatro anos roubou junto com suas criaturas uma sexta parte dos fundos comuns e particulares da capitania.

Na realidade não há nada de novo acontecendo, simplesmente está sendo repetido o que sempre foi feito no Brasil desde o descobrimento. O advento da Proclamação

O que para alguns pode ser compreendido como corrupção, para o meio político é prática usual. A corrupção parece ser inerente à humanidade, porém o que tem que ser controlado é sua intensidade.

da República não modificou a situação, a não ser agravar mais a corrupção. Novas formas de dominação surgiram, tais como o 'coronelismo', do tempo do Império, que se consolidou nesta época. Os governantes e políticos tinham que formalizar alianças com estas forças locais, para garantirem os votos necessários a sua continuidade no Poder. Estes coronéis eram reconhecidamente influentes em seus domínios, recebendo como contrapartida do seu apoio político, a possibilidade de nomeações aos cargos públicos de confiança. O chamado "tráfico de influências" estava estabelecido criando um círculo vicioso. Neste período houve crescimento do funcionalismo público e da máquina administrativa do Estado como forma de minimizar o período de desempregado vivido neste período, tornando-se uma forma de reciprocidade interessante.

O apadrinhamento e o clientelismo proporcionaram o crescimento da corrupção na esfera pública. No entendimento de Putnam (1996, p. 21) "um arraigado sistema clientelista mina a eficiência administrativa. Os chefes das regiões envolvem-se em rixas partidárias para obter nomeações e cargos, fazendo promessas retóricas de renovação regional que parecem jamais se concretizar."

3. Casos Emblemáticos

A corrupção é um problema grave que atinge a todos os países no mundo, não sendo um privilégio exclusivo dos países em desenvolvimento. Nos países tidos como desenvolvidos também há registro de casos de corrupção em menor grau. Uma das ações para inibir esta prática tem sido a mobilização da sociedade civil criando mecanismos, trabalhando a conscientização para a ética e a construção da cidadania através de Organizações Não-Governamentais, que podem ser locais ou globais, sob a forma de rede interconectada. Estas entidades têm como objetivos ampliar o conhecimento científico e das medidas práticas utilizadas no combate a corrupção, promover a transparência e a probidade administrativa, tanto nas democracias quanto nas ditaduras. Para tanto promovem pesquisas científicas, disseminando conhecimentos através de publicações e estimulando o intercâmbio entre pesquisadores. Procura subsidiar a atuação de movimentos anticorrupção, auxiliando os governos e seus legisladores na formulação de políticas públicas que privilegiem a responsabilidade com os gastos públicos.

Criaram-se vários tipos de Índices para mensurar o grau de corrupção instalado em cada País. Foi selecionado o índice que envolve o povo de certa forma: “Índice de percepções de Corrupção”, que é um indicador sobre corrupção em países, produzido anualmente pela organização não-governamental Transparency International. Cada país recebe uma nota de 0 a 10 e os países são listados na ordem dessas notas, formando um ranking. A lista no ano de 2006 possuía 163 países. Três ocupam o primeiro lugar: Finlândia, Islândia e Nova Zelândia. No pé da relação estão Guiné, o Iraque, Mianmar e o Haiti. O Brasil encontra-se na posição de número 70, juntamente com China, Egito, Gana, Índia, México, Peru, Arábia Saudita e Senegal. A Federação das Indústrias de São Paulo revelou em uma pesquisa que o Brasil perde todo ano 1,34% do Produto Interno Bruto (PIB) com a corrupção ou algo como R\$ 20 bilhões (Revista Época, 2007).

A Itália viveu no início dos anos 90 uma situação semelhante a que o Brasil vive hoje. A corrupção na Itália atingiu seu ápice, tendo as autoridades realizadas uma mega-operação chamada “Mãos Limpas” com 2.993 mandados de prisão haviam sido expedidos; 6.059 pessoas estavam sob investigação, incluindo 872 empresários, 1.978 administradores locais e 438 parlamentares, dos quais quatro haviam sido primeiros-ministros. A publicidade gerada pela operação “Mãos Limpas” acabou por deixar na opinião pública a impressão de que a vida política e administrativa

de Milão, e da própria Itália, estava mergulhada na corrupção, com o pagamento de propina para concessão de todo contratos do governo, sendo este estado de coisas apelidado com a expressão “Tangentopoli” ou “Bribesville” ou “cidade da propina”. Esta operação chegou a alterar a correlação de forças na disputa política da Itália, reduzindo o poder de partidos que haviam dominado o cenário político italiano. Partidos como o Socialista (PSI) e o da Democracia Cristã (DC), foram reduzidos, durante eleição de 1994, somente 2,2% e 11,1% dos votos, respectivamente.

Numa entrevista à Revista Época (2007), o procurador público italiano que participou da chamada Operação “Mãos Limpas”, Vittorio Borraccetti, Procurador-chefe de Veneza, disse que conhecia o Brasil apenas por notícias de jornais italianos e portugueses. Mas, com o pouco que viu e ouviu nos dias em que esteve por aqui, Borraccetti conseguiu notar certa familiaridade entre os dois países. O escândalo recente de corrupção, segundo ele, lembra a situação vivida na Itália no começo dos anos 90. O ponto comum é o uso do poder público para beneficiar a si mesmo e ao partido, como forma de se perpetuar no poder. Na Itália, a corrupção foi controlada, mas está longe de ser eliminada. Segundo Borraccetti os italianos têm pouca sensibilidade à cultura da legalidade. O trabalho hoje é de prevenção. Ficou mais difícil, por exemplo, esconder dinheiro em paraísos fiscais. O financiamento público de campanha foi proibido após um referendo público e os bancos não aceitam depósitos

E não há maior mal a qualquer sociedade do que a crença na impunidade!

em dinheiro acima de 20 mil euros. O caso italiano de corrupção possui muitos traços similares ao brasileiro. As ações tomadas pelos italianos no combate a corrupção foram radicais, porém surtiram o efeito desejado pela sociedade italiana. O enfrentamento da cultura da ilegalidade dos italianos foi realizado através da transformação da educação básica, fazendo surgir novas gerações sensíveis ao comportamento ético. É preciso mudar radicalmente o caráter dos políticos, sejam de esquerda ou de direita, isso não importa. É uma mudança de longo prazo, que começa na pré-escola. A corrupção se controla, mas não acaba totalmente. O caso de corrupção italiana também é mencionado por Tourine (1996, p. 83): “Por iniciativa de Mario Segni, os italianos manifestaram maciçamente, em abril de 1993, sua rejeição a esse sistema que transformava o país em tangentopoli, ou seja, um país de propinas.”

No entendimento de Sartori (1996, p. 322) “é preciso compreender muito bem que normas, prescrições e ideais não precisam pertencer ao reino da ética, e nem

coincidir com ele”. Os ideais morais são um subconjunto, e um subconjunto muito específico, dos ideais em geral. Os fundamentos morais de qualquer sociedade política livre estão relacionados com o senso de dever, com a compreensão de que os direitos envolvem obrigações e que há valor e uma gratificação em fazer as coisas “por nada”, gratuitamente. Os fundamentos se tornaram cada vez mais frágeis não é culpa do realista. A “perda da ética” reflete uma tendência histórica de longa data e que as gerações atuais simplesmente herdaram. O posicionamento deste autor reflete a complexidade com que os valores éticos e morais podem ser interpretados dentro do contexto político. O que para alguns pode ser compreendido como corrupção, para o meio político é prática usual. A corrupção parece ser inerente à humanidade, porém o que tem que ser controlado é sua intensidade.

No Brasil houve o caso do ex-tesoureiro do PT, Delúbio Soares. Em 2005 prestou depoimento perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito Mista, que tinha como objetivo investigar o esquema de corrupção nos Correios. Delúbio, quando foi questionado sobre a existência de caixa dois (dinheiro sem origem e não declarado), respondeu que desconhecia esta prática de “caixa dois” no partido, mas que mantinha um caixa paralelo com “recursos não contabilizados”, acrescentando que isso era um procedimento usual de todos os partidos políticos no país. O cientista político David Fleischer, da Universidade de Brasília (UnB), numa entrevista, disse que 90% dos recur-

os eleitorais do Brasil são oriundos de “caixa dois”. Segundo o professor, o crime pela utilização de recursos “não contabilizados” tem dois lados, envolvendo uma dupla violação da lei fiscal e da lei eleitoral.

4. Máquina Pública

A intervenção do Estado na economia e o conseqüente incremento dos orçamentos ampliaram as possibilidades de atos ilícitos, que têm ocorrido ao longo do tempo. A problemática da corrupção vem obtendo notória visibilidade perante a opinião pública brasileira. Os poderes constituídos ou a imprensa livre têm trazido a público os casos investigados. Há uma percepção por parte da sociedade que há inércia das autoridades no agirem. O gargalo está no Judiciário, que cumpre com ritual da legislação em vigor. No tramite jurídico os advogados de defesa utilizam as prerrogativas processuais que a lei permite, fazendo com que as sentenças não sejam promulgadas no curto prazo, mas somente quando o assunto já entrou no esquecimento. O que levaria as autoridades, políticos, administradores ou funcionários públicos a usurparem de seu poder e se locupletarem? Talvez a sensação de impunidade imediata. As respostas não estão na índole do povo brasileiro, pois não é constituído de raças inferiores, não nasceu para ser explorado e não é um povo de vocação para a submissão. Apesar de ser reiteradamente usurpado, mantém-se numa posição de aprendizado com a convivência da lei da impunidade, descrente nas instituições porque raramente as vê funcionar da forma

“É evidente que seria necessário um conjunto de ações que envolvessem a educação das novas gerações, que procurasse resgatar as questões da ética e da moral.”

como gostaria. E não há maior mal a qualquer sociedade do que a crença na impunidade!

No Brasil a corrupção assume quase que uma dimensão sistêmica, estando arraigada em todas as instâncias dos três Poderes Públicos, havendo a necessidade de apurar com responsabilidade os casos concretos de corrupção, não podendo levantar acusações inconsistentes contra funcionários públicos ou autoridades por divergências políticas. E uma linha tênue e delicada de se trilhar.

No ideal democrático, Bobbio, (2000, p. 889) supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública. O interesse do povo brasileiro pela política hoje não está mais circunscrito a um número limitado de pessoas. O grau de informação também tem melhorado em razão da atuação da imprensa brasileira, que realiza trabalhos investigativos sobre a in-

cidência de corrupção em todos os níveis dos três Poderes. Na hora da verdade, ou seja, no momento das eleições, o povo brasileiro vive um paradoxo: tem conhecimento do envolvimento de políticos em escândalos de corrupção, porém na hora de votar parece esquecer este fato, e acaba reelegendo este tipo de político. Nas últimas eleições este comportamento ocorreu em relação a políticos que participaram de diversos esquemas de corrupção.

A vontade do povo brasileiro não interfere de imediato no processo. Há necessidade de tempo para que as mudanças ocorram, porém é preciso priorizar à problemática da corrupção como algo que corrói o erário público, compromete as instituições democráticas do país e a imagem dos políticos. Historicamente transcorreu tempo suficiente para que os políticos tomassem providências para minimizar a prática da corrupção no setor público, porém o tema ainda está na fase de discussão no Legislativo.

Para Putnam (1996, p. 25) o governo para ser eficaz, tem que ser previdente e antecipar-se a demandas que ainda não foram articuladas. O desempenho institucional é importante porque afinal a qualidade do governo interessa à vida das pessoas. O governo não deve falhar ou omitir-se ao combate à corrupção. O desempenho prático destas instituições está moldado pelo contexto social em que elas atuam. A melhoria da performance institucional é parte essencial do processo de modernização. O governo brasi-

leiro possui maioria no Congresso. Porque não iria aprovar uma Reforma Política? Qual o seu interesse? O Legislativo devia procurar de forma criativa as soluções para minimizar esta questão do cenário brasileiro. É evidente que seria necessário um conjunto de ações que envolvessem a educação das novas gerações, que procurasse resgatar as questões da ética e da moral.

Na administração pública a transparência é essencial para ter informações confiáveis. Aproveitando um questionamento de Putnam (1996, p. 22), focalizando a questão central da investigação, que fez em sua viagem exploratória pelas províncias da Itália: "Quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes?". Esta indagação permite-nos correlacionar a problemática da corrupção com os poderes públicos: Os políticos brasileiros efetivamente têm interesse em mudar o contexto? Ou preferem manter-se o status quo atual para obterem vantagens no futuro?

Conclusão

Num mundo complexo, onde a incerteza é uma constante, surge a necessidade do Estado democrático transformar-se para evitar o surgimento de um Estado despótico, em função da sua inércia. A corrupção é um dos maiores problemas da humanidade, um mal que destrói e anula a democracia. O ambiente político brasileiro passa por um período de turbulência, pois a corrupção atinge dimensão quase sistêmica dentro das instituições. A credibilidade do

cidadão nos políticos e da política está em jogo.

A transformação no comportamento do cidadão, aumenta a pressão sobre as autoridades e políticos para que as reformas necessárias do Estado aconteçam. A modernização da legislação é essencial para atender ao complexo mundo burocrático da máquina pública. Novas formas de corrupção surgem a todo instante, havendo necessidade da resposta imediata da administração pública. A corrupção é um problema que não será extinto, porém a intensidade pode ser reduzida. A adoção

de práticas e métodos administrativos inovadores podem proporcionar prevenção, controle e transparência. Em muitos países no mundo hoje é possível o cidadão acessar o site do seu governo e ter acesso a dados completos e simplificados dos gastos públicos e ao orçamento.

A relação harmônica dos Poderes constituídos é essencial, pois a interdependência e uma das características do sistema de governo brasileiro. Valores republicanos e corrupção não ocupam o mesmo espaço.

Referências bibliográficas

OUTHWAITE, William, BOTTOMORE, Tom. (Ed.). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996.

BOBBIO, Norberto;

MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

LJPFART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

PUTNAM, Robert (1993). "Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna". Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NICOLAU, J.M. Multipartidarismo e democracia: um estudo de caso sobre o sistema partidário. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

NICOLA, Ubaldo. Antologia ilustrada de filosofia: das origens à idade moderna. São Paulo: Globo, 2005.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. São Paulo: Ática, 1994. Volume I

TOURINE, Alain. O que é democracia? Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

FRANCO, Sérgio C., Jornal ZH – Porto Alegre/RS, Artigo: Corruptos e corrupção, p. 22, 03/06/2007.

Brasil 2.0: Como o combate a corrupção está criando um novo país. Revista Época, O que vem por aí, nº 471, p. 36 a 42, 28/05/2007.

(1) TEIXEIRA, Alessandra Moraes. A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional - Disponível em: < http://www.infojus.com.br/area3/alessandra_moraes.htm > Acesso em 30/05/2007, 15:58.

(2) Transparency International. Disponível em: <http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2005/investigative_report_in_lac/portugues> Acesso em 05/06/2007, 12:46.

(3) Wikipédia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A3os_Limpas>

(4) CANÇADO, Patrícia - Corrupção não tem cura. Revista Época. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG71668-6060-383,00.html>> Acesso em 04/06/2007, 20:42.

(5) Panorama Brasil. Disponível em: <http://www.panoramabrasil.com.br/noticia_completa.asp?s=Home&p=conteudo/txt/2005/07/18/21367364.htm>, Acesso em 05/06/2007, 10:30

L

egislação

Atos normativos

Leis ordinárias

11.514, de 13.8.2007
(DOU de 14.8.2007)

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências.

11.497, de 28.6.2007
(DOU de 29.6.2007)

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

11.491, de 20.6.2007
(DOU de 21.6.2007)

Institui o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS, altera a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e dá outras providências.

11.477, de 29.5.2007
(DOU de 30.5.2007)

Altera dispositivos da Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007.

11.578, de 26.11.2007,
(DOU de 27.11.2007)

Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

11.530, de 24.10.2007
(DOU de 25.10.2007)

Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

Decretos

6.232, de 11.10.2007
(DOU de 15.10.2007)

Fixa os limites de área rural a que se refere o inciso II do § 2º do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

6.204, de 5.9.2007
(DOU de 6.9.2007)

Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

6.183, de 8.8.2007
(DOU de 9.8.2007)

Estabelece, no âmbito do Poder Executivo Federal, limites para empenho de despesas com publicidade no exercício de 2007.

6.170, de 25.7.2007
(DOU de 26.7.2007)

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

6.140, de 3.7.2007
(DOU de 4.7.2007)

Regulamenta a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF.

6.129, de 20.6.2007
(DOU de 21.6.2007)

Dispõe sobre a vinculação das entidades integrantes da administração pública federal indireta

6.124, de 13.6.2007
(DOU de 14.6.2007)

Estabelece, no âmbito do Poder Executivo, limites para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2007.

6.114, de 15.5.2007
(DOU de 16.5.2007)

Regulamenta o pagamento da Gratificação por Encargo de Curso

ou Concurso de que trata o art. 76-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Portarias

Portaria MPOG nº 330, de 3.10.2007 (DOU de 4.10.2007)

Altera a Portaria nº 313/2007, que dispõe sobre aceitação, como estagiários, de alunos regularmente matriculados e com frequência em cursos de educação superior, ensino médio, de educação profissional de nível médio ou de educação especial, vinculados à estrutura do ensino público e privado do País.

Portaria MPOG nº 313, de 14.9.2007 (DOU de 17.9.2007)

Atualiza e consolida os procedimentos operacionais adotados pelas unidades de recursos humanos para a aceitação, como estagiários, de alunos regularmente matriculados e com frequência em cursos de educação superior, ensino médio, de educação profissional de nível médio ou de educação especial, vinculados à estrutura do ensino público e privado do País.

Portaria Interministerial MP/CGU nº 298, de 6.9.2007 (DOU de 11.9.2007)

Expede as instruções necessárias para regulamentar a entrega da declaração de bens e valores por todos os agentes públicos.

Portaria SOF/MP nº 35, de 10.8.2007 (DOU de 14.8.2007)

Dispõe sobre a classificação orçamentária por natureza de receita para aplicação no âmbito da União.

Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 8.8.2007 (DOU de 9.8.2007)

Aprova a 4ª edição do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas.

Portaria SOF nº 29, de 27.6.2007 (DOU de 2.7.2007)

Dispõe sobre a versão atualizada do Manual Técnico de Orçamento, contendo as instruções para elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Portaria CGU nº 1.043, de 24.7.2007 (DOU de 25.7.2007)

Estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Instruções normativas

Instrução Normativa TCU nº 54, de 19.9.2007 (DOU de 20.9.2007)

Dá nova redação aos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, 12, 14, 15, 16 e 19 da Instrução Normativa nº 47, de 27 de outubro de 2004.

Instrução Normativa SLTI-MP nº 1, de 21.6.2007 (DOU de 22.6.2007)

Dispõe sobre aquisição, reaproveitamento, cadastramento, custo operacional, cessão, alienação, classificação, utilização, características, identificação, definição do quantitativo e licenciamento de veículos, pertencentes à Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, integrantes do Sistema de Serviços Gerais.

Instrução Normativa STN nº 4, de 17.5.2007 (DOU de 18.5.2007, retificada no DOU de 21.5.2007)

Altera dispositivos, que especifica, da Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira.

Instrução Normativa STN nº 3, de 10.5.2007 (DOU de 11.5.2007)

Dispõe sobre celebração de convênios de natureza financeira, no caso que especifica, e dá outras providências.

Decisão normativa

Decisão Normativa TCU nº 85, de 19 de setembro de 2007

Define, para 2008, as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar contas relativas ao exercício de 2007.

Legislação em destaque

Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007

Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, nº art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,

Decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Os programas, projetos e atividades de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração pública federal e de outros entes ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos serão realizados por meio de transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e efetivadas por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação, observados este Decreto e a legislação pertinente.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União;

III - termo de cooperação - modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo

projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida;

IV - concedente - órgão da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

V - contratante - a instituição financeira mandatária, representando a União e respectivo Ministério ou órgão/entidade federal, e que se responsabilizará, mediante remuneração, pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do contrato de repasse;

VI - conveniente - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

VII - contratado - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse;

VIII - interveniente - órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que

participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

IX - termo aditivo - instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado;

X - objeto - o produto do convênio ou contrato de repasse, observados o programa de trabalho e as suas finalidades; e

XI - padronização - estabelecimento de critérios, por parte do concedente, especialmente quanto às características do objeto e a seu custo, a serem seguidos em todos os convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto.

§ 2º A entidade contratante ou interveniente, bem como os seus agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos, são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos de acompanhamento que efetuar.

§ 3º Excepcionalmente, os órgãos e entidades federais poderão executar programas estaduais ou municipais, e os órgãos da administração direta, programas a cargo de entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação mediante convênio.

CAPÍTULO II

DAS NORMAS DE CELEBRAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:

I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e

II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes:

a) membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;

b) servidor público vinculado ao órgão ou entidade concedente, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau; e

III - entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que deverá ser observado o art. 1º, § 1º, inciso III.

Parágrafo único. Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I, é permitido:

I - consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

II - celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

Art. 3º As entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias - SICONV, conforme normas expedidas pelo órgão central do Sistema.

§ 1º O cadastramento de que trata o caput poderá ser realizado em qualquer órgão ou entidade concedente e permitirá a celebração de convênios ou contratos de repasse enquanto estiver válido o cadastramento.

§ 2º No cadastramento serão exigidos, pelo menos:

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas - CPF;

III - declaração do dirigente da entidade:

a) acerca da não existência de dívida com o Poder Público, bem como quanto à sua inscrição nos bancos de dados públicos e privados de proteção ao crédito; e

b) informando se os dirigentes relacionados no inciso II ocupam cargo ou emprego público na administração pública federal;

IV - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ; e

V - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei.

§ 3º Verificada falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado, deve o convênio ou contrato de repasse ser imediatamente denunciado pelo concedente ou contratado.

Art. 4º A celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público, a critério do órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou

entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Art. 6º Constitui cláusula necessária em qualquer convênio dispositivo que indique a forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente.

Parágrafo único. A forma de acompanhamento prevista no caput deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto.

Art. 7º A contrapartida do conveniente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis.

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

§ 2º Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida.

Art. 8º A execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

Parágrafo único. Caso a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento.

Art. 9º No ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente.

Parágrafo único. O registro a que se refere o caput acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio.

Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por inter-

médio do Banco do Brasil S.A. ou da Caixa Econômica Federal, que poderão atuar como mandatários da União para execução e fiscalização, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congêneres.

§ 1º Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no caput, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária, observados os limites fixados na forma do art. 18.

§ 3º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenentes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

II - pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; e

III - transferência das informações mencionadas no inciso I ao SIAFI e ao Portal de Convênios, em meio magnético, conforme normas expedidas na forma do art. 18.

§ 4º Os recursos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira pública federal se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização desses recursos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do § 4º serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, observado o parágrafo único do art. 12.

§ 6º O convenente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos no prazo de trinta dias, contados da data do último pagamento realizado.

§ 7º O concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento.

§ 8º A exigência contida no caput poderá ser substituída pela execução financeira direta, por parte do convenente, no SIAFI, de acor-

do com normas expedidas na forma do art. 18.

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

Art. 12. O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

CAPÍTULO III

DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE - SICONV E DO PORTAL DOS CONVÊNIOS

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios serão registrados no SICONV, que será aberto ao público via rede mundial de computadores - internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

§ 1º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão central do SICONV, ao qual compete estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema.

§ 2º Serão órgãos setoriais do SICONV todos os órgãos e entidades da administração pública federal que realizem transferências voluntárias de recursos, aos quais compete a gestão dos convênios e a alimentação dos dados que forem de sua alçada.

§ 3º O Poder Legislativo, por meio das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, bem como outros órgãos que demonstrem necessidade, a critério do órgão central do sistema, terão acesso ao SICONV, podendo incluir no referido Sistema informações que

tiverem conhecimento a respeito da execução dos convênios publicados.

CAPÍTULO IV

DA PADRONIZAÇÃO DOS OBJETOS

Art. 14. Os órgãos concedentes são responsáveis pela seleção e padronização dos objetos mais frequentes nos convênios.

Art. 15. Nos convênios em que o objeto consista na aquisição de bens que possam ser padronizados, os próprios órgãos e entidades da administração pública federal poderão adquiri-los e distribuí-los aos convenientes.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. Os órgãos e entidades concedentes deverão publicar, até cento e vinte dias após a publicação deste Decreto, no Diário Oficial da União, a relação dos objetos de convênios que são passíveis de padronização.

Parágrafo único. A relação mencionada no caput deverá ser revista e republicada anualmente.

Art. 17. Observados os princípios da economicidade e da publicidade, ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União disci-

plinará a possibilidade de arquivamento de convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos e que tenham valor registrado de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Art. 18. Os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborarão ato conjunto para execução do disposto neste Decreto.

Art. 19. Este Decreto entra em vigor em 1º de janeiro de 2008, exceto os arts. 16 e 17, que terão vigência a partir da data de sua publicação.

Art. 20. Ficam revogados os arts. 48 a 57 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e o Decreto nº 97.916, de 6 de julho de 1989.

Brasília, 25 de julho de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

Luiz Inácio Lula da Silva

Paulo Bernardo Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.7.2007 e retificado no DOU de 14.9.2007.

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU - Acórdãos

Assunto: Contrato de repasse, convênios e licitação

O TCU determinou a um município que se abstinhasse de firmar convênios ou contratos de repasse para a utilização de recursos públicos federais em objetos já licitados ou contratados, observando estritamente o previsto nos arts. 1º, 2º e 7º, § 2º, inc. III, da Lei nº 8.666/93, e no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, inc. II, da Lei nº 8.443/92 e de outras sanções administrativas, a exemplo do impedimento da utilização de recursos públicos federais.

TC-010.918/2005-9, Acórdão nº 1.128/2007-TCU-1ª Câmara, item 9.1, publicado no DOU de 10.5.2007.

Assunto: Transferência de recursos a entidades privadas

O TCU determinou a um ministério que ao firmar convênio para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos observasse as exigências contidas na LDO para a destinação de recursos a essas entidades, especificamente quanto

à publicação de ato de autorização para cada entidade beneficiada selecionada para execução em parceria com a Administração Pública Federal (acompanhado de demonstração de que a contribuição corrente ou de capital destina-se a entidade sem fins lucrativos) de programas e ações que contribuíssem diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual (PPA), e quanto à publicação de normas contendo critérios objetivos de habilitação e seleção dessas entidades e demais condições, além da demonstração de que a entidade selecionada fosse a que melhor atendesse aos critérios estabelecidos para a escolha. Determinou, ainda, que o órgão se abstinhasse de repassar recursos a entidades privadas, a título de contribuições de capital, sem autorização em lei especial anterior de que trata o art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320/1964.

TC-006.660/2005-0, Acórdão nº 1.162/2007-TCU-1ª Câmara, itens 1.3.3 e 1.3.4, publicado no DOU de 10.5.2007.

Assunto: Pessoal

O TCU aprovou a Súmula nº 249 onde preceitua que é dispensada a

reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

TC-011.721/2003-1, Acórdão nº 820/2007-TCU-Plenário, publicado no DOU de 11.5.2007

Assunto: Sigilo bancário

O TCU firmou entendimento de que o sigilo bancário de que trata a Lei Complementar nº 105/2001 não se aplica às informações referentes a contas específicas, abertas exclusivamente para movimentação de recursos descentralizados pela União, mediante convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres federais.

TC-023.232/2006-5, Acórdão nº 877/2007-TCU-Plenário, item 9.3, publicado no DOU de 18.5.2007

Assunto: Colaborador eventual

O TCU posicionou-se no sentido de que não sejam concedidas passagens, diárias e auxílios transportes para o afastamento do país de colaboradores eventuais, enquanto inexistir dispositivo legal que regulamente a situação

TC-008.675/2003-5, Acórdão

nº 1.331/2007-TCU-1ª Câmara, item 9.6.1, publicado no DOU de 18.5.2007.

Assunto: Utilização de telefone

O TCU determinou a um ministério que observasse, na forma de suas normas internas, os limites estabelecidos para ligações referentes a telefonia móvel, implementasse controles para verificar se as chamadas a cobrar e os serviços especiais foram utilizados no interesse do serviço e adotasse mecanismos para a identificação dos usuários e ressarcimentos tempestivos de eventuais valores pagos em decorrência de serviços de caráter particular.

TC-007.017/2004-2, Acórdão nº 1.690/2007-TCU-1ª Câmara, item 9.8.2, publicado no DOU de 14.6.2007.

Assunto: Economicidade

Ementa: o TCU determinou a uma entidade que se abstinhasse de utilizar o meio de transporte aéreo para deslocamentos de curta distância, por não se configurar razoável e por malferir o princípio constitucional da economicidade

TC-020.504/2006-3, Acórdão nº 1.693/2007-TCU-1ª Câmara, item 9.4, publicado no DOU de 14.06.2007.

Assunto: Contratos de publicidade

O TCU firmou entendimento no sentido de que, quando da elabo-

ração de modelos de editais de licitação para contratação de serviços de publicidade e propaganda pelos órgãos e entidades da Administração Federal, não fossem incluídos no objeto dos contratos os serviços de assessoria de imprensa e de relações públicas, de organização de eventos, exposições, feiras e patrocínio, os quais deveriam ser objetos de processos licitatórios específicos, em consonância com o entendimento firmado no Acórdão nº 2.062/2006-TCU-Plenário.

TC-012.714/2005-8, Acórdão nº 1.180/2007-TCU-Plenário, item 9.2, publicado no DOU de 22.6.2007

Assunto: Diárias

O TCU manifestou-se no sentido de que, quando da autorização de viagens a servidor para participação de eventos na sua cidade de origem, e essa for conjugada com final de semana, fosse solicitada do agente justificativa, com detalhamento suficiente, da necessidade de sua participação pessoal e, no retorno, dos compromissos a que compareceu, haja vista o potencial ofensivo do ato ao princípio da moralidade, decorrente da utilização do erário em causa própria, conforme Acórdão nº 2.517/2003-TCU-1ª Câmara, Acórdão nº 1.721/2004-TCU-Plenário e Acórdão nº 2.254/2006-TCU-1ª Câmara.

TC-006.659/2005-9, Acórdão nº 1.755/2007-TCU-1ª Câmara, item 1.3, DOU de 22.6.2007

Assunto: Registro de preços

O TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) oriente os órgãos e entidades da Administração Federal para que, quando forem detectadas falhas na licitação para registro de preços que possam comprometer a regular execução dos contratos advindos, abstendam-se de autorizar adesões à respectiva Ata; e

b) adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto nº 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática.

TC-008.840/2007-3, Acórdão nº 1.487/2007-TCU-Plenário, item 9.2.1 e 9.2.2, publicado no DOU de 03.08.2007.

Assunto: Estágio

O TCU determinou a um órgão da Administração Pública que, na contratação de estagiários, se abstinhasse de contratar parentes até o 2º grau de servidores do órgão, sob pena de

contrariar os princípios da moralidade e da impessoalidade estampados no art. 37, "caput", da Constituição Federal, e na hipótese de haver contratos de estágio em curso com pessoas que detivessem laços de parentesco até 2º grau com servidores do órgão, adotasse as medidas necessárias para que não houvesse a renovação desses contratos.

TC-009.515/2006-0, Acórdão nº 2.706/2007-TCU-1ª Câmara, item 1.1, publicado no DOU de 13.9.2007

Assunto: Convênios

O TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que informe aos órgãos e entidades repassadores de recursos federais a título de transferência voluntária que o descumprimento do adequado controle preventivo, por parte do órgão repassador, disposto na IN/STN-MF nº 01/1997, enseja a responsabilização dos gestores e(ou) responsáveis, consoante o disposto nos Acórdãos nºs 2.066/2006-TCU-Plenário e 641/2007-TCU-Plenário.

TC-025.376/2006-4, Acórdão nº 1.933/2007-TCU-Plenário, item 9.1, DOU de 21.9.2007.

Assuntos: Diárias e terceirização.

O TCU determinou a um órgão federal que se abstenha de pagar diárias a empregados terceirizados.

TC-025.775/2006-9, Acórdão nº 2.046/2007-TCU-Plenário, item 1, DOU de 5.10.2007

Assunto: Publicidade

O TCU determinou a um órgão federal que exigisse das agências de publicidade as notas fiscais relativas aos serviços prestados pelas subcontratadas, com o detalhamento destes serviços, abstendo-se de substituí-las por recibos, faturas ou outros documentos semelhantes

TC-013.141/2005-7, Acórdão nº 2.188/2007-TCU-Plenário, item 9.8.16.1, DOU de 19.10.2007.

Julgados recentes de tribunais - Acórdãos

Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Prefeito. Crime. Responsabilidade. Atraso. Prestação. Contas.

A denúncia atende os requisitos do art. 41 do CPP e, para a elucidação dos fatos em tese delituosos nela descritos, necessário que se faça a regular instrução criminal, com o contraditório e a ampla defesa assegurados. Não caberia, na fase de recebimento ou rejeição da denúncia, a verificação da existência do elemento subjetivo do crime. Assim, a Turma, por maioria, deu provimento ao recurso e reiterou o entendimento de que o simples atraso na prestação de contas pelo prefeito é suficiente para configurar o delito previsto no art. 1º, VI, do DL nº 201/1967, sendo irrelevante para sua configuração que a prestação tenha sido feita antes da denúncia. Precedentes citados: HC 11.355-BA, DJ 12/3/2001; REsp 795.899-MA, DJ 11/9/2006, e REsp 416.233-MA, DJ 10/5/2004. REsp 448.543-MA, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 6/9/2007.

Processo administrativo disciplinar. Demissão. Desproporcionalidade.

A comissão do processo administrativo disciplinar concluiu que o im-

petrante praticou a infração prevista no art. 117, IX, da Lei n. 8.112/1990 c/c o art. 10, I, da Lei nº 8.429/1992. Recomendou sua demissão em razão de ele ter exercido influência na contratação de determinada sociedade empresarial com inexigibilidade de licitação, tendo sido alocados recursos públicos para o pagamento dos serviços por ela prestados. Porém não foi o impetrante quem celebrou o contrato, nem foi o responsável pela liberação dos recursos públicos. Servidores acusados da prática de infrações disciplinares menos graves não sofreram sanção devido ao reconhecimento da prescrição. Assim, vê-se que, ao prevalecer a pena de demissão, a conduta do impetrante é tida por mais relevante do que a daqueles outros servidores responsáveis pela contratação e liberação dos recursos. Diante disso, é necessário decretar a nulidade da pena de demissão aplicada com violação dos princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da individualização da pena, da necessidade de motivação dos atos administrativos, com o desiderato de que outra seja aplicada, ao considerar o grau de envolvimento do impetrante, o fato de não obter proveito para si ou para terceiro em detrimento de sua função pública, as atenuantes relativas ao tempo de serviço público, a ausência de anterior punição funcional, bem como a capitulação das condutas dos demais participantes. MS 11.124-DF, Rel. Min. Nilson

Naves, julgado em 26/9/2007.

Súmula nº 343-STJ. A Terceira Seção, em 12 de setembro de 2007, aprovou o seguinte verbete de súmula: É obrigatória a presença de advogado em todas as fases do processo administrativo disciplinar. (DJ Data 21/9/2007, Pág. 334).

Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Administrativo. Servidor público. Incorporação de vantagem financeira decorrente de vínculo estatutário com unidade federada diversa daquela a que atualmente o servidor está vinculado. É indevida a incorporação de vantagem financeira decorrente de vínculo estatutário com unidade federada diversa daquela a que atualmente o servidor público está vinculado, porquanto essa vantagem foi estabelecida levando em conta Regime Jurídico que já não diz mais respeito ao servidor, não havendo direito adquirido a Regime Jurídico. Veja Também TRF-4R: AC 2002.72.00.005097-3, DJ 15/12/2004; AC 2000.71.01.000543-6, DJ 24/11/2004 (AC 2006.72.01.003342-4/SC, REL. JUÍZA FEDERAL VÂNIA HACK DE ALMEIDA, 3ªT./TRF4, UNÂNIME, JULG. EM 14.8.2007, D.E. 29.8.2007).

Administrativo. Servidores públicos. Tempo de serviço prestado à empresa pública e sociedade de economia mista. Personalidade jurídica de direito privado. Possibilidade de contagem como tempo de serviço público federal. 1. Nos termos de

decisão proferida pelo STF em sede de controle direto de constitucionalidade, a qual tem efeito erga omnes e vinculante, o tempo de serviço prestado à administração pública indireta deve ser computado para todos os fins de direito, inclusive para o pagamento de Adicional por Tempo de Serviço. 2. Apelação desprovida. (AC 2005.72.00.001557-3/SC, Rel. Juíza Federal VÂNIA HACK DE ALMEIDA, 3ªT./TRF4, unânime, julg. em 05.06.2007, D.E. 04.7.2007).

Tribunal Regional Federal da 5ª Região

Administrativo. Licitação. Participação de cooperativas. Cláusula proibitiva. Legalidade. Decisão do plenário do tcu. Vinculação da administração. São válidas as cláusulas editalícias que vedam a participação de cooperativas em procedimentos licitatórios que têm por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços não-eventuais e de caráter subordinado, uma vez que os cooperados não possuem vínculo empregatício com a entidade que integram. O teor das aludidas cláusulas está em perfeita consonância com o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a União Federal e o Ministério Público do Trabalho nos autos da Ação Civil Pública nº 15001044/01, homologado pelo Juízo da 20ª Vara do Trabalho de Brasília, no qual restou vedada a contratação de cooperativas de mão-de-obra para atividades que demandem a prestação de trabalho subordinado. O Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que a referida conciliação

judicial é de observância obrigatória pelas entidades da Administração Federal (Acórdão 1815/2003 - Plenário, tomado nos autos do processo 016.860/2002-2, publicado no DOU de 09/12/2003). Apelação provida. (Apelação em Mandado de Segurança nº 96.395-PE – Relator: Desembargador Federal Francisco Wil-do. Julgado em 15 de fevereiro de 2007).

Administrativo. Agravo de instrumento. Professor da rede estadual aposentado por invalidez. Exercício da mesma função em colégio militar. Regime de dedicação exclusiva. Cumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos da ativa. Impossibilidade. Hipótese em que a União recorre de decisão singular que garantira ao agravado a percepção cumulada de aposentadoria por invalidez com vencimentos decorrentes do ensino em Colégio Militar, em regime de dedicação exclusiva. A aposentadoria por invalidez traduz a passagem do servidor da atividade para a inatividade por estar incapacitado para o serviço público, não se prestando tal instituto como meio de obtenção de mais recursos do Estado além dos que forem devidos. No caso, o agravado fora aposentado por invalidez quando exercia a mesma função que ora exerce em tempo integral. Ausência, portanto, de causa impeditiva para o exercício laboral, o que acarreta, na hipótese, a impossibilidade de a pretendida cumulação lhe ser deferida. Reforma da decisão a quo. Agravo de instrumento provido. (Agravo de Instrumento nº 57.322-CE – Relator:

Desembargador Federal Petrucio Ferreira. Julgado em 23 de janeiro de 2007).

Administrativo. Cautelar. Dano ao erário pelo furto de notebook. Responsabilidade civil apurada em sindicância. Descontos do valor nos vencimentos do servidor público sem sua anuência ou prévia decisão judicial. LEI Nº 8.112/90. Estabelece a Lei nº 8.112/90, em seu artigo 45, que, salvo imposição legal ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou proventos dos servidores, exceto se houver autorização destes. Caso haja recusa do Servidor em quitar o débito já discutido em Procedimento Administrativo, deve a Administração Pública recorrer à via judicial para satisfazer o seu crédito. Remessa oficial e apelação improvida. (Apelação Cível nº 405.440-CE – Relator: Desembargador Federal Ivan Lira de Carvalho. Julgado em 27 de fevereiro de 2007).

Supremo Tribunal Federal (STJ)

Prova emprestada. Penal. Interceptação telefônica. Escuta ambiental. Autorização judicial e produção para fim de investigação criminal. Suspeita de delitos cometidos por autoridades e agentes públicos. Dados obtidos em inquérito policial. Uso em procedimento administrativo disciplinar, contra outros servidores, cujos eventuais ilícitos administrativos teriam despontado à colheita dessa prova. Admissibilidade. Resposta afirmativa a questão de ordem. Inteligência do art. 5º, inc.

XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Precedente. Voto vencido. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas e em escutas ambientais, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos, ou contra outros servidores cujos supostos ilícitos teriam despontado à colheita dessa prova. (Inquérito 2424/RJ - Relator: Ministro César Peluso. Julgamento: 20/6/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Recurso ordinário em mandado de segurança. Incra. Processo administrativo. Portaria de instauração. Requisitos. Comissão disciplinar. Integrante de outra entidade da administração. Não se exige, na portaria de instauração de processo disciplinar, descrição detalhada dos fatos investigados, sendo considerada suficiente a delimitação do objeto do processo pela referência a categorias de atos possivelmente relacionados a irregularidades. Entende-se que, para os efeitos do art. 143 da Lei 8.112/1990, insere-se na competência da autoridade responsável pela instauração do processo a indicação de integrantes da comissão disciplinar, ainda que um deles integre o quadro de um outro órgão da administração federal, desde que essa indicação tenha tido a anuência do órgão de origem do servidor. Recurso conhecido, mas a que se nega provimento. (Recurso em Mandado de Segurança 25105/

DF - Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento: 23/5/2006. Órgão Julgador: Segunda Turma).

Recurso ordinário em mandado de segurança. Servidor público. Processo administrativo disciplinar. Pena de demissão. Alegação de incompetência da autoridade coatora. DECRETO nº 3.035/99. Nos termos do parágrafo único do art. 84 da Magna Carta, o Presidente da República pode delegar aos Ministros de Estado a competência para julgar processos administrativos e aplicar pena de demissão aos servidores públicos federais. Para esse fim é que foi editado o Decreto nº 3.035/99. Facultado ao servidor o exercício da ampla defesa, e inexistente qualquer irregularidade na condução do respectivo processo administrativo disciplinar, convalida-se o ato que demitiu o acusado por conduta incompatível com a moralidade administrativa. Recurso ordinário desprovido. (Recurso em Mandado de Segurança 25367/DF - Relator: Ministro Carlos Britto. Julgamento: 04/10/2005. Órgão Julgador: Primeira Turma).

Administração pública. Ato administrativo. Licitação. Concessão de exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens em certa cidade. Revogação do processo licitatório antes do início da fase de qualificação das propostas. Licitade. Interesse público declarado e reconhecido. Superveniência de fatores que recomendavam a prática do ato discricionário. Inexistência de ofensa a direito subjetivo dos concorrentes habili-

tados. Não incidência do art. 5º, LV, da CF, nem do art. 49, § 3º, da Lei nº 8.666/93. Mandado de segurança denegado. É lícito à administração pública, com base em fatos supervenientes configuradores do interesse público, revogar motivadamente, mas sem audiência dos concorrentes

habilitados, procedimento de licitação antes do início da fase de qualificação das propostas. (Recurso em Mandado de Segurança 24188/DF - Relator: Ministro César Peluso. Julgamento: 14/8/2007. Órgão Julgador: Segunda Turma).