

Revista da

CCGU

ANO III - Nº 5
Dezembro/2008
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro/2008

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 são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

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

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

umário

Nota do editor5

Artigos

Controle interno nos municípios: constrangimentos
e conseqüências10

Adailton Amaral Barbosa Leite

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho
administrativo local22

Victor Leal Santana

Controle Social: transparência das políticas públicas
e fomento ao exercício de cidadania28

Lenise Barcellos de Mello Secchin

Os servidores públicos federais e a gestão de
sociedades privadas.....46

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Corrupção e economia informal56

Fábio Alvim Klein

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
e à Lavagem de Dinheiro70

Leonino Gomes Rocha

A percepção da corrupção entre universitários.....83

*Rita de Cássia Biason, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscarol,
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

Legislação

Atos normativos.....92

Legislação em destaque.....95

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... 130

Julgados recentes de Tribunais..... 135

Jurisprudência em destaque 137

Nota do editor

Esta 5ª edição da Revista da CGU traz sete artigos inéditos, produzidos por servidores da Controladoria-Geral da União e por pesquisadores, estudantes e profissionais, sobre temas importantes relacionados às atividades de controle sobre o uso de recursos públicos e de prevenção da corrupção.

O debate sobre a importância de controles internos municipais atuantes como garantia de uma boa administração vem se intensificando na última década. É consenso que o controle interno desempenha papel relevante na Administração Pública, principalmente pela orientação e vigilância em relação às ações dos administradores, visando assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o controle interno representa uma importante ferramenta da luta contra a corrupção. Entre as questões que representam preocupação contínua entre os estudiosos está a lenta evolução do controle interno nos municípios.

O artigo “Controle interno nos municípios: constrangimentos e consequências” mostra que a evolução do controle interno municipal, mesmo após duas décadas de sua previsão na Constituição de 1988, não ocorreu com a mesma intensidade que no Executivo Federal. Para melhor compreensão dessa realidade, o autor, Adailton Amaral Barbosa Leite, analisa os fatores que inibiram o desenvolvimento desse instrumento primordial para o controle nos municípios brasileiros.

Já Victor Leal Santana, em seu artigo “O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local”, avalia a efetividade do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos sobre a administração pública municipal. O autor analisa as constatações encontradas nas auditorias dos municípios que tiveram sua gestão fiscalizada por mais de uma vez e testa a

hipótese de que os municípios fiscalizados no Programa mencionado diminuam as irregularidades na Administração, aumentando, assim, a eficiência dos gastos públicos.

A 5ª edição da Revista também conta com uma análise da importância do controle social como elemento de estímulo de práticas corretas, e, por conseguinte, como instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública. Lenise Barcellos de Mello Secchin, autora do artigo “Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania”, relata os obstáculos para o exercício do controle social, mas ressalta que a participação da sociedade é possível. Para tanto, a transparência e o acesso à informação são imprescindíveis.

Carlos Higino Ribeiro de Alencar, autor de “Os servidores públicos federais e a gestão de sociedades privadas”, faz uma análise histórica das mudanças ocorridas no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais relativamente à proibição da participação destes servidores como administradores de sociedades privadas. Para o autor, o debate sobre essas mudanças merece destaque, verificado que, no âmbito da Administração Pública Federal, as interpretações têm sido as mais diversas possíveis e os casos de incidência em tal proibição têm sido freqüentes.

Em “Corrupção e economia informal”, Fábio Alvim Klein defende que o combate à corrupção e à economia informal deve ser, em grande parte, direcionado para a melhoria institucional. De acordo com o autor, alterações nos incentivos que permeiam as práticas corruptas e ilegais são possíveis por meio de mudanças institucionais.

O artigo “O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla)” defende a necessidade de o governo estabelecer mais redes interorganizacionais para combater a corrupção. Nesse contexto, o autor, Leonino Gomes Rocha, analisa os aspectos de formatação e articulação da Estratégia como um caso de rede interorganizacional para prevenção e combate à corrupção.

Nesta edição também são apresentados os resultados da pesquisa “A percepção da corrupção entre os universitários”, realizada na cidade de Franca, interior do Estado de São Paulo, por estudantes do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção da Universidade Estadual Paulista (Unesp). A pesquisa, concluída em dezembro de 2007, foi realizada em três instituições de ensino superior: a Unesp, o Centro Universitário de Franca (Uni-Facef) e a Faculdade de Direito de Franca (FDF).

Além dos artigos, o leitor poderá ampliar e enriquecer seus conhecimentos com outras duas seções que reproduzem orientações relevantes para a Administração. Em “Legislação em Destaque”, é apresentada a Portaria Interministerial nº 127/2008, que estabelece normas para execução do disposto no 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, e dá outras providências.

Já a seção “Jurisprudência em Destaque” aborda a Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da nomeação de cônjuge, companheiro ou parente de servidor para o exercício de cargo em comissão ou de confiança.

Esperamos que os artigos, a legislação e a jurisprudência apresentados na 5ª edição da Revista da CGU contribuam para a reflexão e o aprofundamento dos temas explorados e, assim, possam enriquecer o debate sobre a prevenção e o combate à corrupção no Brasil.

Boa leitura!

Os editores



rtigos

Controle interno nos municípios: constrangimentos e conseqüências

Adailton Amaral Barbosa Leite, doutorando e mestre em Ciência Política (UFPE), especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (MPOG)

Nestes 20 anos da nova Constituição, constata-se admirável evolução do controle interno do Executivo Federal. Entretanto, essa dinâmica não se refletiu com a mesma intensidade nas esferas subnacionais, especialmente nos municípios. A eficácia do modelo brasileiro de controle público, fundado em organismos *quasi-judiciais* (os Tribunais de Contas), voltados basicamente a ações de controle *a posteriori* depende, dentre outros fatores, do funcionamento eficiente de sistemas de controle interno que realizem ações preventivas ou concomitantes.

A fiscalização da aplicação dos recursos federais, realizada pela CGU por meio dos sorteios, tem detectado irregularidades graves em cerca de 70% dos municípios fiscalizados, evidenciando a debilidade dos mecanismos de freios e contrapesos e de controle interno na esfera local. A Constituição Federal de 1988 determina que, de modo semelhante à esfera federal, a fiscalização no município é exercida pelo Legislativo municipal, com o auxílio dos Tribunais

de Contas (controle externo), e pelos sistemas de controle interno do Executivo. Na esfera da União, a Constituição determinou que o controle interno, além de verificar a legalidade dos atos, avalie a execução dos programas e os resultados da gestão quanto à eficácia e eficiência, além de apoiar o controle externo. De forma exploratória, pretende-se, neste artigo, detectar quais fatores inibem a evolução deste instrumento central para o controle nos municípios brasileiros, após duas décadas de sua previsão na própria lei fundadora do Estado democrático, assim como verificar a associação deste processo com a provisão de políticas públicas.

Teoria da Delegação e Descentralização: bons e maus governos

Em qualquer situação em que a delegação do processo decisório se faz presente, tanto quando envolve relações de autoridade como quando envolve relações de cooperação,

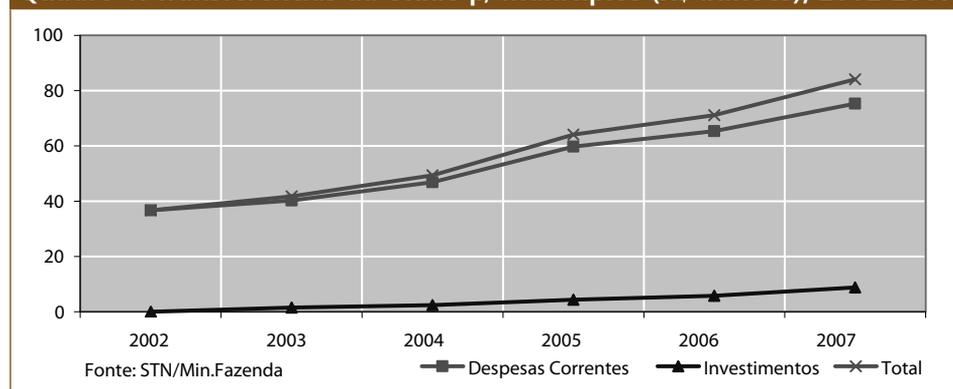
surgem *problemas de agência*. O comportamento do *agente* que recebe uma delegação nem sempre estará direcionado para os melhores interesses do delegante (*principal*) ou para cumprir da melhor maneira as ações a que se comprometeu antes de receber autoridade para tal. O *problema de agência* envolve principalmente os conceitos de oportunismo e assimetria de informação, que resultam na diferença entre o comportamento dos indivíduos antes e após receber uma delegação. Na fase anterior ao compromisso, o *principal* não tem como conhecer exatamente as intenções e as habilidades do *agente*, podendo gerar problemas de seleção adversa. Após a delegação, diante da assimetria informacional representada pela impossibilidade de o *principal* obter informações perfeitas e completas sobre suas ações, o *agente* pode buscar atender seus próprios interesses, em detrimento daqueles aos quais havia se comprometido.

Apesar dos seus custos e riscos, a delegação é um processo essencial, porque viabiliza ao *principal* contor-

nar várias limitações, como a exigência de conhecimentos específicos e a disponibilidade de tempo e outros recursos. Assim, os cidadãos delegam poderes aos políticos eleitos, o Legislativo delega ao Executivo, os atores políticos delegam aos servidores públicos e, em um Estado Federativo, ocorrem delegações entre os vários níveis de governos. No Brasil, por exemplo, o Executivo Federal recebeu delegação para arrecadar impostos que posteriormente se constituem em receita própria dos entes sub-nacionais (FPE, FPM) e os estados e municípios recebem transferências de recursos da União, por determinações constitucionais, legais ou transferências voluntárias, para executarem, em suas jurisdições, as políticas definidas pelo governo central. Em 2007, as transferências para os municípios ultrapassaram a cifra de R\$ 84 bilhões, conforme Quadro 1.

Processos de delegação, portanto, envolvem benefícios e custos. Quanto maior a discricionariedade concedida, por um lado, obtém-se maior agilidade e adaptabilidade das decisões, mas por outro, também se

Quadro 1: Transferências da União p/ Municípios (R\$ bilhões), 2002-2007



elevam os riscos de que o comportamento do *agente* se distancie do desejado. Para buscar alinhar os interesses do *agente* e, desse modo, minimizar a ocorrência de comportamentos não desejados, o *principal* terá de arcar com custos relativos a ações de monitoramento, incentivos e sanções. Apesar disso, subsistem perdas decorrentes de decisões inadequadas e desvios não detectados. Os *agentes* interessados em comportamentos indesejáveis comparam os benefícios esperados aos riscos de serem descobertos, aos riscos de serem punidos e à magnitude das sanções. Quanto menores os incentivos e a capacidade de monitorar, detectar e punir esses comportamentos, maiores tendem a ser os desvios. Na esfera governamental, esses instrumentos podem estar contidos nas políticas públicas e se combinam com os incentivos eleitorais e mecanismos de freios e contrapesos institucionais, que atuam sobre as distintas esferas de poder no contexto de uma federação.

Quanto menores os incentivos e a capacidade de monitorar, detectar e punir esses comportamentos, maiores tendem a ser os desvios.

Alguns pressupostos ou apostas que predominaram na constituinte de 1988 e no período imediatamente seguinte mostraram-se posteriormente equivocados. Ao mesmo tempo em

que as instituições de freios e contrapesos (Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas) foram fortalecidas com novas competências nas relações horizontais, a descentralização política e fiscal – especialmente para os municípios – foi incorporada não como um instrumento (com suas características positivas e negativas), mas como um valor, um fim em si mesmo. O desenho adotado confiava excessivamente no envolvimento da sociedade no processo decisório e no controle da gestão locais, principalmente por meio dos conselhos gestores. Pela proximidade com os problemas e com os cidadãos afetados, os governos locais seriam necessariamente mais informados, responsáveis, responsáveis, controlados e, portanto, democráticos. Essas apostas eram compatíveis com as análises vigentes à época, de caráter normativo e informadas pela observação de países desenvolvidos, que contavam com sólidas instituições que limitam as oportunidades de *rent-seeking*, como agências de auditoria e monitoramento, mídia e outros mecanismos de *accountability*, de existência débil nas novas democracias e especialmente no âmbito local.

As conclusões de estudos mais recentes têm revelado que o desenho desses processos pode levar a problemas de perda de coordenação, cooperação e escala, ao aumento do tamanho do Estado e da corrupção. A heterogeneidade nos indicadores econômico-sociais, padrões de competição política e funcionamento dos mecanismos de freios e contrapesos impactam a governança, resultando em consequên-

Quadro2: Efeitos das Instituições e Competição Política na Governança

		Competição Política	
		Alta	Baixa
Freios e Contrapesos	Alta	Boa Governança, com volatilidade das políticas	Boa Governança, com clientelismo
	Baixa	Governo Predatório	Patrimonialismo

Traduzido de ALSTON; MELO; Mueller; PEREIRA (2008).

cias muitas vezes opostas às teorias normativas da descentralização. Do mesmo modo que nas análises de política comparada, o caso brasileiro aponta para a influência desses mecanismos nas escolhas dos agentes eleitos entre a alocação dos recursos escassos do Estado para a provisão de bens públicos (aqueles que atendem a interesses mais amplos) ou privados (direcionados a grupos específicos ou corrupção). Como pode ser visto no Quadro 2, boa governança ocorre quando as instituições de freios e contrapesos são eficazes. Nesse contexto, quando o nível de competição política é baixo, tende a ocorrer clientelismo, constrangido pelos *checks and balances*; quando é elevado e os oponentes têm preferências muito polarizadas, a volatilidade das políticas públicas pode ser elevada. Entretanto, quando os freios e contrapesos são frágeis, a tendência é que ocorram governos patrimonialistas ou predatórios, conforme o horizonte temporal dos atores políticos seja mais longo ou curto, em decorrência da competição política mais baixa ou mais elevada.¹

1. ALSTON, Lee; MELO, Marcus; Mueller, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *The Virtuous or Predatory Choices that Governors Make*. In: National Bureau for Economic Research Seminar 2008 (NBER), 2008. NBER.

O modo como os políticos tornam-se críveis para o eleitorado é outro fator que contribui para suas escolhas.² Quando a credibilidade do sistema é baixa, como em democracias mais jovens e de menor renda, ganha maior dimensão a existência de *patrons*, intermediários entre os eleitores e os competidores políticos. Os *patrons* buscam incentivos seletivos para seus *clientes*, dos quais extraem parcela para si, em troca de retornos eleitorais ao competidor político. Quanto mais elevada a magnitude do clientelismo, maior a provisão de bens privados e menor a relevância dos bens públicos na disputa eleitoral, favorecendo a violação das leis, a corrupção política e a execução das políticas por critérios particularistas, que demandam a participação do *patron* para o acesso ao Estado.

Em resumo, eleições são fundamentais para a democracia, mas, isoladamente, não representam incentivos suficientes para tornar os agentes políticos responsáveis perante os cidadãos. Aplicando essas conclusões à execução local das políticas federais descentralizadas, pode-se inferir, pela existência de elevadas

2. Keefer, Philip; Vlaicu, Razvan. *Democracy, Credibility and Clientelism*. World Bank Policy Research Working Paper N. 3472 (2005).

perdas de agência, em decorrência da assimetria informacional, que se agrega às debilidades dos freios e contrapesos e aos padrões de competição. Os achados de auditorias da CGU nos municípios materializam as previsões dessa literatura.

Evolução do controle interno no Executivo Federal

Nas últimas décadas tem havido um interesse crescente pelo estudo da atuação dos órgãos de controle, especialmente do controle externo. No Brasil, contudo, por conta da dificuldade de acesso a dados e do impacto das ações da CGU na opinião pública a partir dos sorteios, esse processo tem ganhado maior dimensão a partir do controle interno. Esta seção utiliza-se em grande medida de dois estudos: Martins (2006)³ e Olivieri.⁴

O controle interno no Brasil surge nas primeiras décadas do século passado, restrito à área contábil. A lei 4.320/64 alargou a abrangência do controle interno, incorporando, aos objetivos tradicionais de verificação de *compliance* (conformidade), a avaliação de *performance*. Determinou a criação de um sistema de controle interno integrante do siste-

ma de formulação e implementação de políticas, voltado para resultados. Elevado ao plano constitucional em 1967, esse modelo foi organizado de forma horizontalmente descentralizada e verticalmente centralizada, ou seja, cada ministério possuía um órgão próprio em sua sede na capital federal. A competência legal não se fez acompanhar das tecnologias necessárias e da construção de capacidade para as funções de avaliação e, efetivamente, até os anos 90, o controle interno permaneceu limitado à tradição burocrática de verificação de registros contábeis e de legalidade dos atos.

Nas últimas décadas tem havido um interesse crescente pelo estudo da atuação dos órgãos de controle, especialmente do controle externo. No Brasil, contudo, por conta da dificuldade de acesso a dados e do impacto das ações da CGU na opinião pública a partir dos sorteios, esse processo tem ganhado maior dimensão a partir do controle interno.

3. MARTINS, Ráilyd. A (re) Introdução do Decreto Autônomo no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Análise de Caso Concreto: o Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Monografia (Especialização em Direito Público). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2006.

4. OLIVIERI, Cecília. Política e Burocracia no Brasil: o Controle sobre a Execução das Políticas Públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2008.

A Constituição de 88 fortaleceu as instituições de controle externo e interno, determinando a considera-

ção, além da legalidade, legitimidade e economicidade, dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, reforçando, assim, o caráter avaliativo até então previsto apenas para o controle interno. No início dos anos 90, após denúncias que culminaram no *impeachment* do presidente Collor, auditorias do TCU e, posteriormente, a CPI do Orçamento, foi constatada a debilidade do sistema de controle interno do Executivo Federal, com problemas de desenho institucional, de escassez de recursos humanos e de politização da gestão. Recuperar a credibilidade do aparelho estatal exigia ampliar as capacidades dos sistemas de controle externo e interno.

Em um cenário de estabilidade política e macroeconômica, foram implementadas, em 1994, as recomendações do TCU e da CPI do Orçamento, ocasionando profundas alterações do sistema de controle interno, com a criação da SFC - Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda. De certo modo, este episódio revela uma inversão de papéis em relação à literatura sobre os controles exercidos pelo Legislativo em relação ao Executivo: espera-se que a sociedade civil acione alarmes (*fire alarms*) pelos quais reclama/denuncia aos legisladores, que empregam os mecanismos de freios e contrapesos para controlar o Executivo. Neste caso, a mídia e, posteriormente, o Congresso, por intermédio da CPI, e os órgãos auxiliares (TCU) acionaram os alarmes. O Executivo reagiu incorporando as recomendações do Legislativo em uma MP, porém, na

seqüência, o Legislativo não demonstrou interesse em aprová-la. Foi necessária a reedição da medida provisória 87 vezes, entre 1994 e sua conversão, em 2001.

Com a criação da SFC, o controle interno passou a compor o ciclo de gestão. As atividades de auditoria, fiscalização e avaliação foram separadas da administração financeira e contábil e executadas pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional. Os órgãos de controle interno dos ministérios civis foram segregados do ministério controlado e incorporados à SFC, que passou a contar também com órgãos regionais, encarregados de fiscalizar os recursos federais executados em suas jurisdições. No novo desenho, com o comando centralizado em um único órgão e as ações descentralizadas cobrindo todos os estados, o sistema ganhou coordenação e capilaridade, apoiadas em um sistema informacional corporativo acessível de todo o território nacional. Além disso, o sistema beneficiou-se de duas reformas mais amplas, ocorridas nos governos Cardoso: por um lado, a reforma administrativa fortaleceu os recursos humanos das carreiras consideradas estratégicas, como a de finanças e controle; por outro, a nova formatação do orçamento, definindo os programas como ponto de referência, resultou em ganhos de informação para as atividades de controle. O quadro de pessoal passou a ter forte preponderância dos analistas (de nível superior) e a imensa maioria do pessoal passou a ser alocado nas atividades finalísticas.

O final do período Cardoso representou um cenário de elevada instabilidade para o sistema de controle interno. Em todo esse período, houve uma tensão entre as Ciset - Secretarias de controle interno existentes nos ministérios e o comando do sistema, na SFC/Ministério da Fazenda. A SFC se fortaleceu com a disputa e a crise econômica de 1999 ao exigir um enxugamento da máquina administrativa e gerou as condições para um novo redesenho do sistema, dessa vez de caráter reducionista. Em 2000, as Ciset dos ministérios civis foram extintas, sendo suas competências transferidas para a SFC. O autocontrole realizado pelos próprios ministérios teve suas competências e estrutura de apoio reduzidas, passando para a responsabilidade de um Assessor Especial de Controle Interno (AECI), indicado pelo ministro da área e aprovado pela SFC.

Em 2001, auditoria do TCU reconheceu os avanços do controle interno do Executivo, mas recomendou sua vinculação diretamente ao Presidente da República, objetivando dotar-lhe de maior autonomia. Naquele ano, foi criada a CGU - Corregedoria-Geral da União, órgão central da atividade de correição. No início de 2002, a SFC foi transferida da pasta da Fazenda para a Casa Civil da Presidência da República e, dois meses depois, para a então Corregedoria-Geral da União. Este fenômeno representou uma inversão da lógica organizacional de um sistema de controle: o órgão de auditoria, fiscalização e avaliação foi incorporado ao órgão de correição.

Em maio daquele ano, medida provisória transformava a CGU em Controladoria, o que não se manteve na conversão da MP, em setembro.

No início do governo Lula, a CGU é redefinida como Controladoria-Geral da União, integrando a Presidência da República. Desde então, duas ações deram maior visibilidade ao controle interno: as auditorias especiais e as mudanças no acompanhamento da execução, pelos municípios, de programas governamentais da União, por meio da criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

No início do governo Lula, a CGU é redefinida como Controladoria-Geral da União, integrando a Presidência da República. Sem adentrar nos detalhes das mudanças de competência e organizacionais ocorridas desde então, duas ações deram maior visibilidade ao controle interno: as auditorias especiais e as mudanças no acompanhamento da exe-

cução, pelos municípios, de programas governamentais da União, por meio da criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Na gestão anterior, a fiscalização dos municípios voltava-se apenas à produção de informações gerenciais, visando à avaliação dos programas governamentais. Em outros termos: a partir de critérios de risco e de materialidade, determinados programas eram selecionados e municípios onde tais programas estavam implantados eram escolhidos, por amostragem, para ações de fiscalização. Hipoteticamente, se um município era escolhido para ser fiscalizado e executava vinte programas federais, apenas os recursos referentes àquele programa específico pelo qual havia sido selecionado seriam efetivamente fiscalizados. O objetivo era a avaliação dos programas e não dos agentes encarregados de sua execução. Os problemas detectados na execução pelos municípios deveriam impactar o desenho do programa, com baixíssima ou nenhuma repercussão sobre os agentes cujo comportamento indesejável fosse detectado.

No novo formato, os municípios com até 500 mil habitantes (exceto capitais) passaram a ser escolhidos por sorteio. Previamente a cada sorteio, são definidos os programas que serão avaliados pela fiscalização. A gestão dos recursos federais de cada município passou a ser observada com base no conjunto dos programas federais por ele executado, dentre aqueles previamente selecionados. Existem outras diferenças significativas entre os dois modelos:

a) os cidadãos dos municípios fiscalizados não tomavam conhecimento do desempenho dos seus gestores públicos, o que passou a ocorrer desde então; b) o valor dos recursos fiscalizados nos municípios de menor porte era muitas vezes inexpressivo, por se referir a um único programa. No novo modelo, o montante das transferências federais dá materialidade mesmo às unidades de menor porte; e c) o volume de ações de fiscalização nos municípios pelo órgão central do sistema (CGU) passou a compensar a carência de fiscalização dos ministérios transferidores dos recursos, cuja capacidade de acompanhamento dos municípios é bastante limitada.

O que inibe a evolução do controle interno nos municípios brasileiros?

Tendo em vista que a eficácia do modelo brasileiro de controle externo depende, entre outros fatores, do funcionamento de um eficiente sistema de controle concomitante, papel que pode ser desempenhado pelo controle interno, que fatores explicam o subdesenvolvimento desse sistema no âmbito dos municípios brasileiros, 20 anos após a nova Constituição? Como inexitem dados sistematizados sobre a organização e funcionamento dessas organizações, tomamos como *proxy* as despesas informadas pelo município à STN – Secretaria do Tesouro Nacional, referentes ao exercício de 2006. Pelo caráter exploratório do trabalho, iremos nos deter ao exame de correlações com outras variáveis municipais,

resultantes de pesquisas e de registros administrativos de órgãos federais (IBGE, IPEA, STN/Ministério da Fazenda, TSE – Tribunal Superior Eleitoral; Inep/Ministério da Educação e Datasus/Ministério da Saúde), referentes àquele exercício ou ao período mais próximo disponível.

Vejamos alguns argumentos razoáveis. Será que as principais causas estão no tamanho da população ou no orçamento municipal? Quanto menores, menor a dificuldade para o controle da máquina pública pelos agentes eleitos e, portanto, mais dispensável seria uma organização profissionalizada para tal finalidade. Teria relação com a taxa de urbanização, uma vez que, quanto menor, mais difícil o controle das ações, ou, alternativamente, quanto mais elevada, maior a visibilidade das ações para os cidadãos, o que exigiria mais vigilância do Executivo, para minimizar comportamentos indesejáveis dos servidores? Estaria o gasto com controle

interno relacionado à capacidade arrecadatória própria, ou seja, quanto maior a parcela das despesas do município que são cobertas com sua arrecadação tributária própria, maior o interesse em desenvolver um sistema de controle interno? Estaria relacionado à presença de algum meio de comunicação no município, ampliando o nível de informação e exigência dos cidadãos? Seria consequência dos resultados eleitorais, ou seja, os prefeitos reeleitos em 2004, estando mais experientes em sua segunda gestão, dedicariam mais esforços para melhorar a máquina pública ou tentar limitar as oportunidades de *rent-seeking* de seus sucessores? Ou, alternativamente, naqueles municípios onde a eleição foi mais acirrada, os prefeitos eleitos necessitariam ter mais controle da máquina pública para evitarem surpresas desagradáveis e assim investiriam no autocontrole? O Quadro 3.1 mostra que nenhuma destas variáveis apresentou correlação significativa com o

Quadro 3.1: Gasto dos Municípios com controle interno (2006)

Variáveis testadas	Gasto dos Municípios c/ controle interno, % das Despesas (2006) ^b		
	r	p-valor	N
População (estimativa p/2006) ^a	0.001	0.962	5418
Orçamento, Total (2006) ^b	0.001	0.945	5418
Taxa de Urbanização (2000) ^a	0.017	0.207	5366
Desequilíbrio Vertical (2001-2004) ^b	-0.013	0.436	3810
Existência de Emissora de Rádio/TV (2001) ^c	-0.007	0.61	5418
Prefeitos Reeleitos (2004) ^d	0.018	0.175	5418
Diferença (%) entre os 2 candidatos a Prefeito + votados no 1. turno (2004) ^c	0.009	0.52	5296

Fontes: a) IBGE; b) STN; c) IPEA; d) TSE.

percentual das despesas totais do município alocadas ao controle interno naquele exercício.

Então, afinal, que variáveis ajudam a explicar o fenômeno? Achamos algumas pistas, incluídas no Quadro 3.2. Quanto menor a taxa de analfabetismo entre os adultos e maior o gasto *per capita* do município, maior o interesse em fazer autocontrole. Quanto maiores a percentagem de indigentes e pobres (principalmente de indigentes) na população, o peso da administração pública no PIB do município (em 2004), a taxa de investimento na gestão anterior (2001-2004) e o percentual do orçamento gasto com o Legislativo, menor o interesse em realizar controle da máquina pública.

Em resumo, a dificuldade de implantar sistemas de autocontrole nos municípios se relaciona fortemente com os incentivos para produzir bens privados e *rent-seeking*, em prejuízo da qualidade das políticas públicas. Quanto maior o poder econômico do prefeito (medido pela participa-

ção da administração pública no PIB), a parcela de habitantes em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade e maior a taxa de investimentos, situações que a literatura aponta como favoráveis a comportamentos clientelistas e de *rent-seeking*, menor o interesse em desenvolver sistemas de integridade da gestão pública. O desenvolvimento de sistemas de controle interno está associado a populações com maior nível educacional, exatamente aquelas que necessitam menos da proteção social do Estado.

Mais liberdade e menos controle: os resultados das gestões são melhores ou piores?

Em situações de fragilidade dos mecanismos de freios e contrapesos, a classificação de Alston *et al* (2008) aponta para efeitos contrários aos esperados pelo nosso processo de descentralização. Acreditava-se que,

Quadro 3.2: Gasto dos Municípios com controle interno (2006)

Variáveis testadas	Gasto dos Municípios c/ controle interno, % Total das Despesas (2006) ^b		
	r	p-valor	N
Taxa (%) de alfabetização (2000) ^a	.033(*)	0.015	5366
Porcentagem de Indigentes (2000) ^a	-.040(**)	0.004	5366
Porcentagem de Pobres (2000) ^a	-.031(*)	0.024	5366
PIB, administração pública/total (2004) ^c	-.030(*)	0.026	5418
Taxa de Investimento (2001-2004) ^b	-.033(*)	0.039	3810
Gasto (% das despesas) c/ Legislativo (2006) ^b	-.041(**)	0.002	5418

Fontes: a) IBGE; b) STN; c) IPEA; d) TSE.

* significativa a 0.05. ** significativa a 0.01.

ampliando o grau de liberdade dos municípios na execução dos recursos transferidos pela União, melhores seriam os resultados alcançados pelo aproveitamento de oportunidades que seriam desperdiçadas caso fossem mais rígidos os regulamentos e padronizados os resultados esperados. Esta expectativa não encontra respaldo na *teoria da delegação*, segundo a qual as oportunidades serão utilizadas positiva e/ou negativamente, visando ao *rent-seeking* e aos bens privados, em detrimento da provisão de bens públicos. Mas afinal, qual perspectiva apresenta maior aderência ao caso? Ou seja, será que os municípios que implementaram sistemas de controle interno, e, em algum nível, observam mais a conformidade dos procedimentos, apresentam resultados melhores ou pio-

res que os demais, em suas políticas?

Como pode ser observado no Quadro 4, na área da educação, os municípios que contam com sistemas implantados de controle interno apresentam melhores resultados na sua rede própria: menor defasagem e melhores taxas de aprovação dos alunos do ensino básico e maior percentual de docentes do ensino básico com nível superior de formação. Na área da saúde, esses municípios realizam mais procedimentos de atenção básica por usuário, e um percentual maior de gestantes realizam sete ou mais consultas de pré-natal. Estes são indicadores freqüentemente empregados para mensurar os resultados de políticas que marcam melhores níveis de provisão de bens públicos.

Quadro 4: Políticas Públicas x Gastos com controle interno (2006)

Variáveis testadas	Gasto dos Municípios c/ controle interno, % do Total das Despesas (2006) ^c		
	r	p-valor	N
Defasagem, Ensino Fundamental, Escolas Municipais (2001-2004) ^a	-.055(**)	0	5265
Taxa de Aprovação, 1 ^a a 4 ^a séries, Escolas Municipais (2004) ^a	.069(**)	0	5307
Taxa de Aprovação, 5 ^a a 8 ^a séries, Escolas Municipais (2004) ^a	.041(*)	0.013	3721
Docentes do Ensino Fundamental, Escolas Municipais, % c/ Nível Superior, 5 ^a a 8 ^a séries (2004) ^a	.037(*)	0.037	3184
SUS - Procedimentos de Atenção Básica, por Usuário (2004) ^b	.053(**)	0	5353
SUS - % Gestantes (c/ 7 ou + consultas de pré-natal), (2001-2004) ^b	.032(*)	0.02	5407

Fontes: a) INEP; b) DATASUS; c) STN
* significativa a 0.05. ** significativa a 0.01.

Considerações finais

Em resumo, apesar do caráter exploratório deste trabalho, a realidade se mostra conforme as expectativas da teoria da delegação. Onde existem mais oportunidades para o clientelismo, o interesse na qualidade da gestão é menor e haverá menos investimento no desenvolvimento de controles. Entretanto, de forma diferente do que se pensava há alguns anos, o maior grau de liberdade dos gestores e de adaptabilidade das políticas federais no plano local não tem sido utilizado para o aproveitamento das oportunidades. Estas características geralmente parecem conduzir à maior produção de bens privados e *rent-seeking*, reduzindo a provisão de bens públicos e contribuindo para a permanência de indicadores sociais muito inferiores à expectativa e aos esforços da sociedade. Em vez de concentrarmos nossa atenção apenas na formatação geral das políticas, é fundamental

permanecermos atentos ao comportamento dos entes subnacionais, agentes que, de fato, executam estas políticas.

Referências Bibliográficas

ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *The Virtuous or Predatory Choices that Governors Make*. In: *National Bureau for Economic Research Seminar 2008* (NBER), 2008. NBER.

KEEFER, Philip; VLAICU, Razvan. *Democracy, Credibility and Clientelism*. *World Bank Policy Research Working Paper N. 3472* (2005).

MARTINS, Railydy. *A (re) Introdução do Decreto Autônomo no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Análise de Caso Concreto: o Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal*. Monografia (Especialização em Direito Público). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2006.

OLIVIERI, Cecília. *Política e Burocracia no Brasil: o Controle sobre a Execução das Políticas Públicas*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2008.

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local

Victor Leal Santana, bacharel em Ciência Política pela UnB

Introdução

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios foi instituído pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2003, e tem como principais objetivos inibir e dissuadir a corrupção. A esperada eficácia da fiscalização tem como pressuposto que o processo estimularia, entre os governantes, práticas mais rigorosas de controle, assegurando a correta aplicação do dinheiro público (CGU, 2006).

Ao longo desses últimos cinco anos, do 1º ao 25º sorteio, foram realizadas 1342 auditorias em 1303 municípios diferentes. Essas auditorias contribuíram bastante para iluminar a situação da administração pública municipal no Brasil. Situação essa que é preocupante, tendo em vista recente declaração do ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, de que foram identificados problemas graves em cerca de 80% dos municípios fiscalizados pela Controladoria.¹

1. A entrevista foi concedida a Bob Fernandes no dia 10/09/2008. Disponível em <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI961203-El6578,00.html>. Acesso em 18/09/2008.

Diversos estudos têm utilizado os resultados apresentados nos relatórios do órgão para avaliar o nível de corrupção nos municípios, procurando associar essa questão com aspectos sociais, econômicos e políticos locais.² Os relatórios mostraram ser uma fonte importante para obtenção de medidas de corrupção ou de ineficiência administrativa. Assim, o trabalho dos técnicos da CGU se tornou fundamental para pesquisas empíricas envolvendo o desempenho administrativo dos municípios brasileiros.

Apesar da importância desse instrumento na elaboração de medidas de corrupção, sua eficácia para coibir más administrações, seja pelo medo do gestor de ter seu município sorteado, seja pelo fato de ser punido por meio de denúncias expostas nos relatórios, ainda não foi avaliada. Nesse sentido, o objetivo do artigo é justamente analisar o impacto das auditorias realizadas sobre a administração pública local. Ou seja, quando

2. Alguns exemplos são Weber (2006), Ferraz e Finan (2005), Zamboni (2007) e Alves e Sodré (2007).

um município é fiscalizado, são criados incentivos ou constrangimentos à ação corrupta ou oportunista dos governos locais?

Para responder a essa pergunta, foram analisadas as constatações de duas auditorias realizadas em um mesmo município. Assim, a partir das informações sobre as irregularidades observadas em 39 municípios, em dois períodos distintos, foi investigada a eficácia da fiscalização realizada pela CGU sobre o desempenho futuro da administração pública local.

Descentralização e controle interno

A descentralização fiscal de políticas vinculadas à saúde, à educação básica e à assistência social, ao dotar os governos locais de grande autonomia financeira e orçamentária, poderia também aumentar substancialmente o potencial para irregularidades (FISMAN; GATTI, 2002; FERRAZ; FINAN, 2005). Apesar dos ganhos distributivos, a descentralização não necessariamente é traduzida em melhores resultados sociais e econômicos, principalmente devido à corrupção e outras ineficiências administrativas.

Em um contexto de crise fiscal e reorientação do papel do Estado, a eficiência se tornou aspecto fundamental para a qualidade do governo. Um bom governo deveria agir não apenas com eficácia em relação às demandas da sociedade (PUTNAM, 2006, p.77), mas visando também maximizar os ganhos econômicos e de bem-estar. Com isso, passaram

a ser discutidas diversas reformas institucionais, com vistas a aumentar o nível de eficiência do governo. Para garantir que o governo administre com transparência e responsabilidade, foram constituídos mecanismos de controle, cuja efetividade seria a chave para a qualidade da democracia.

De acordo com Baltaci e Yilmaz (2006), o sucesso da descentralização depende da existência de instituições e organizações que mantenham o governo local ou subnacional responsável e sua burocracia atenta para os resultados. Nesse sentido, os sistemas de controle interno teriam um papel fundamental para o estabelecimento de governos mais *accountables* e com menores incentivos para extrair rendas pessoais e para agirem de maneira oportunista.

Os dados coletados pelos técnicos da CGU indicam tendências a respeito da execução dos programas de governo nos municípios. Dessa forma, é possível analisar de que forma têm sido gastos os recursos federais e onde é encontrado o maior número de problemas ou constatações. Apesar de apresentar apenas um *proxy* de como são administrados os recursos federais, esse sistema de controle é fundamental para tornar governos locais mais responsáveis.

O contexto justifica a implementação de sistemas de controle interno, porém, resta saber o quão eficaz são esses sistemas na consecução de seus objetivos. Na próxima seção

será apresentada a metodologia utilizada e a descrição dos dados dos municípios investigados.

Metodologia e dados

Para que fosse possível avaliar objetivamente o impacto das auditorias levadas a cabo pela CGU sobre a eficiência administrativa do município, foi preciso enquadrar os resultados em uma medida padrão. Como as fiscalizações envolviam diferenças temporais de até quatro anos e como os relatórios não são uniformes na descrição dos resultados, foram contabilizadas apenas as constatações observadas, sendo deixadas de lado classificações quanto ao grau da irregularidade.

Assim, para a elaboração do indicador de eficiência administrativa, o total de constatações observadas no município foi ponderado pelo total de recursos fiscalizados, para evitar efeitos decorrentes de quantidade distintas de ações e recursos auditados. A medida utilizada na análise empírica foi calculada da seguinte maneira:

$$\text{Efic_Adm } i = \frac{\sum \text{Const } i}{\$ \text{Fiscalizados } i}$$

onde *Const i* é o total de constatações identificadas no município *i* e *\$ Fiscalizados i* é o total de recursos auditados pela CGU no município *i* dividido por 10^4 . Para o teste empírico, os valores do indicador foram normalizados por meio de transformação logarítmica, para atender a requisito do teste de diferença de médias.

Foram coletadas ainda informações sobre o desenvolvimento social e econômico dos municípios, de forma a traçar um perfil das localidades investigadas.

Com relação à incidência dos municípios, há uma concentração em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Dos 39 municípios que tiveram seus recursos auditados duas vezes, 25 municípios ou 64,1% estão nas regiões Norte e Nordeste. Os estados que tiveram o maior número de localidades analisadas foram o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Norte, com 5 e 4 municípios, respectivamente.

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas dos dados socioeconômicos dos municípios e das constatações observadas. Nota-se que a ineficiência é bem maior nos recursos destinados à assistência social, área extremamente sensível em localidades com baixo índice de desenvolvimento social. Nesse caso, os problemas nessa área superam em mais do que o dobro do verificado na saúde e na educação.

A próxima seção apresenta os testes empíricos para o modelo especificado. A questão levantada será verificada pelo teste t de *Student* de diferença de médias, sendo consideradas as irregularidades constatadas em dois momentos distintos para o mesmo município.

Análise empírica

Os municípios foram divididos em dois grupos. O teste será reali-

Tabela 1: Descrição dos dados. Média e desvio-padrão

	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
IDH	0,687	0,065	0,694	0,542	0,800
Pib 2005	352473,2	1036663,1	88547	6505	6362615
Pib <i>per capita</i> 2005	11140	33279,2	5374	1666	211600
Ideb	3,24	0,725	3,30	1,90	4,70
Atenção Básica	74,49	30,36	77,8	11,18	126,99
Efic_Adm	0,462	0,402	0,453	-0,49	1,44
Educação	0,053	0,469	0,028	-0,94	1,19
Saúde	-0,026	0,468	-0,064	-1,22	1,20
Assistência Social	0,215	0,707	0,203	-2,31	2,14

Fonte: IDH: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD/IPEA); Pib e Pib per capita: IBGE, 2005; Atenção Básica: CNM; Ideb: Ministério da Educação; Efic_Adm (geral, educação, saúde e assistência social): Relatórios de Fiscalização a partir de Sorteios da CGU (1º ao 25º sorteio).
Obs.: Os valores de Efic_Adm estão em logaritmo.

zado em duas medições da mesma amostra, ou seja, uma única amostra de 39 municípios será medida em pontos diferentes do tempo. Assim, no grupo 1 estão os municípios com os resultados da primeira auditoria, enquanto no grupo 2 estão os mesmos municípios, mas agora com os resultados da segunda auditoria.

Em cada grupo especificado, a média e o desvio-padrão do indicador Efic_Adm foram estimados, sendo conduzido o seguinte teste de hipóteses:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 \text{ ou } H_1: \mu_1 \neq \mu_2$$

no qual μ_1 é a média estimada do grupo 1 e μ_2 é média estimada do grupo 2. H_0 é a hipótese nula, sinalizando que a diferença apresentada não é significativa, ou seja, os resultados esperados não são observados e a diferença é estatisticamente nula. H_1 sinaliza para uma diferença esta-

tisticamente significativa entre as médias dos dois grupos.

A tabela 2 mostra o teste *t* de diferença de médias das variáveis Efic_Adm para todas as constatações e o mesmo indicador por setor específico.

Os resultados revelam que o objetivo da CGU é satisfatoriamente cumprido, ou seja, de forma geral, há redução no número de irregularidades quando é feita uma segunda fiscalização.

Os resultados revelam que o objetivo da CGU é satisfatoriamente cumprido, ou seja, de forma geral, há redução no número de irregulari-

Tabela 2: Teste t de diferença de médias para duas medições da mesma amostra

	Total			Mesmo Governo		
	Grupo 1	Grupo 2	dm	Sim	Não	dm
Nº de Obs.	39	39	-----	24	54	-----
Efic_Adm	0,597 (0,402)	0,327 (0,359)	0,269***	0,517 (0,449)	0,437 (0,381)	0,08
Educação	0,075 (0,485)	0,028 (0,455)	0,05	0,197 (0,516)	-0,013 (0,435)	0,21*
Saúde	0,102 (0,515)	-0,158 (0,378)	0,259***	0,002 (0,554)	-0,039 (0,429)	0,04
Assistência Social	0,525 (0,641)	-0,087 (0,641)	0,612***	0,318 (0,754)	0,177 (0,693)	0,14

Fonte: Elaboração própria a partir de Relatórios de fiscalização por sorteios da CGU (1º ao 25º sorteio).

***Rejeita-se a hipótese nula de que as diferenças são iguais com 99% de certeza;

*Rejeita-se a hipótese nula de que as diferenças são iguais com 90% de certeza.

dades quando é feita uma segunda fiscalização. A possibilidade de os recursos serem novamente auditados parece inibir ou coibir uma administração mais ineficiente.

Os dados apontam para um nível de significância de 1% tanto para o indicador de eficiência para todos os setores analisados como para Efic_Adm para os setores da saúde e de assistência social. Nesses casos, rejeita-se a hipótese nula de que a diferença entre as médias é igual. Dessa forma, o indicador Efic_Adm é reduzido consideravelmente. Na segunda fiscalização, a ineficiência na administração dos recursos federais pelos municípios é reduzida em 45%. Com relação à eficiência na aplicação dos recursos e nas ações vinculadas à saúde e à assistência social, os ganhos de eficiência são de 63% e 116%, respectivamente.

Para testar os efeitos da fiscalização sobre o comportamento do político que governava durante a primeira auditoria e permaneceu no

governo durante a segunda auditoria, comparamos a média do indicador de eficiência administrativa também para dois grupos, os que permaneceram e os que não permaneceram no governo. Supõe-se que o mesmo prefeito que teve sua administração fiscalizada duas vezes tenha um comportamento distinto, ou seja, o fato de permanecer no governo durante a segunda fiscalização poderia oferecer resultados interessantes para a análise.

E foi o que ocorreu. Os resultados mostraram que prefeitos que estavam na primeira auditoria, e continuaram no governo durante a segunda, talvez tenham duvidado que seriam novamente fiscalizados. Isso porque os municípios desses prefeitos apresentaram menor eficiência na segunda fiscalização. Entretanto, esses resultados são estatisticamente significantes apenas para a eficiência na administração dos recursos vinculados à educação. Nesse caso, os ganhos de eficiência pouco mais que dobram.

Para as outras variáveis, a hipótese nula se mantém, ou seja, a diferença observada é decorrente do erro amostral das médias dos dois grupos.

Conclusões

O objetivo do artigo foi avaliar o impacto do programa de fiscalização a partir de sorteios da CGU sobre a administração pública municipal. Assim, testamos a hipótese de que municípios que já haviam sido fiscalizados tenderiam a reduzir o número de irregularidades na administração, aumentando a eficiência dos gastos públicos. Os resultados confirmaram a hipótese e o esperado pela CGU, que, dessa forma, cumpre seus principais objetivos. Ou seja, em uma segunda fiscalização, o número de constatações irregulares é menor do que na primeira auditoria.

Além disso, foi analisada a situação na qual não houve troca de prefeito de uma fiscalização para outra, ou seja, o prefeito era o mesmo durante as duas auditorias. Nesse caso, houve uma diferença estatisticamente significativa apenas em recursos para a educação. De qualquer forma, mesmo não sendo observadas diferenças significativas, os resultados apontaram para a direção que prefeitos que permaneceram no governo são mais céticos com relação a uma segunda fiscalização, aumentando o número de irregularidades e, muito provavelmente, o nível de corrupção.

A análise estatística reportada reforça a noção intuitiva de que o medo da administração ser novamente fis-

calizada e denunciada, caso sejam verificados problemas graves, afeta a eficiência após a primeira auditoria. Esse é um sinal significativo de que a fiscalização realizada pela CGU é importante não apenas para a elaboração de medidas objetivas de desempenho administrativo, mas também como instrumento eficaz na redução do nível de corrupção e no aumento da eficiência nos gastos locais de recursos advindos do governo federal.

Referências Bibliográficas

- ALVES, M. F.; SODRÉ, A. C. *Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre emendas parlamentares e corrupção no Brasil*. 2º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União, 2007.
- BALTACI, Mustafa; YILMAZ, Serdar. *Keeping an Eye on Subnational Governments: Internal Control and Audit at Local Levels*. World Bank Institute, Washington, D.C., 2006.
- BRASIL. CGU. *Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*. Brasília: Secretaria Federal de Controle, 2006.
- FERRAZ, F.; FINAN, F. *Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazilian Audit Reports*. University of California at Berkeley, working paper, 2005.
- FISMAN, R.; GATTI, R. Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics*, vol.83, n.3, p. 325-345, março 2002.
- PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.
- WEBER, L. *Capital social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros*. Brasília: DF. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2005.
- ZAMBONI, Y. *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*. Working Paper, 2007.

Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania

Lenise Barcellos de Mello Secchin, bacharel em Administração de Empresas, pós-graduada em Gestão e Controladoria Governamental (UNEB – DF), especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (MPOG), ocupante do cargo de coordenadora-geral da CGSS/DGI/CGU

Falar de controle social é tratar da participação da sociedade na administração pública, na definição de diretrizes, na avaliação da conduta dos agentes públicos, na gestão das políticas públicas, enfim, na participação efetiva da sociedade em tudo aquilo que direta ou indiretamente afeta o bem-estar comum.

O controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, por conseguinte, é instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública, além de propiciador da inclusão social.

Muitos são os obstáculos para o alcance do controle social, dentre os quais: a existência de legislação desatualizada e incoerente; a descrença por parte da sociedade na possibilidade de mudança positiva da gestão pública; o baixo nível de escolaridade

da maior parte da população; e os interesses individuais, principalmente dos “poderosos” que conflitam com o interesse comum.

Porém, verificam-se, na história do Brasil, vários exemplos de que com a participação social é possível alcançar vitórias para o bem de todos, e que, para tal, a transparência e o acesso à informação tornam-se imprescindíveis.

1. Uma abordagem conceitual

1.1. A origem

Diversas podem ser as conceituações acerca do termo Controle Social, principalmente se observadas as várias origens desse termo. A palavra controle tem, considerando sua origem francesa, sentido de fiscaliza-

ção, de vistoria, de coação, de registro. Já na língua inglesa, tem enfoque de direção, de domínio, de limitação. No Brasil, observa-se uma perspectiva de união desses significados, todavia, num sentido negativo pela fiscalização e correição dos atos ilegais, como também, em certa medida, dos atos inconvenientes ou inoportunos, lesivos ao interesse público. De outro modo, o controle também tem um sentido positivo, orientador do comportamento humano que leva a seguir valores estabelecidos na sociedade, incentivado pelos prêmios, sugestões, reconhecimento, enfim, pelos paradigmas sociais.

O controle social pode ser visto como um conjunto de ações possíveis que um grupo social pode implementar, de forma a viabilizar a execução do bem comum, garantido por normas, princípios, cultura e costumes.

1.2. A base legal

A Constituição Federal preceitua em seu art. 1º, parágrafo único, que: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. Desta forma, faz sentido dizer que o controle social tem origem na sociedade e, por conseguinte, a quem todos os entes que a representam devem se reportar. A Carta Magna ainda reforça esse entendimento ao estabelecer em seu art. 37, § 3º, que:

“A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administra-

ção pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

O controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, por conseguinte, é instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública, além de propiciador da inclusão social.

Em diversos outros momentos, a Constituição Federal trata da organização do Estado brasileiro, viabilizando direta ou indiretamente a participação social, como, por exemplo: artigo 24 – normas a respeito do meio ambiente; art. 30 – utilização de solo urbano; art. 70 a 75 – fiscalizações contábeis, financeiras e or-

çamentárias; art. 129 – atuação do Ministério Público; art. 196 a 200 – ações do sistema e serviço de saúde. Nos artigos citados, e em muitos outros, foi viabilizada a participação da população, que, a partir das regras constitucionais traçadas, pode denunciar as irregularidades e cobrar a elaboração de normas que permitam a efetivação dos direitos constitucionais.

Há de se mencionar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que foi elaborada a partir da obediência à Emenda Constitucional nº 19/98, a qual estabelece a necessidade de regulação, preconizando, para isso, formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. Na referida Lei, foram instituídos instrumentos de transparência, de controle, de fiscalização e outros que orientam e supervisionam os gestores públicos, melhorando as condições de inspeção, por meio do estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e outras providências.

1.3. Definições e interpretações

Bresser Pereira, em 1999, ao dispor sobre cidadania, controle social e democratização do Estado, estatui que: “...*governabilidade diz respeito à existência de instituições políticas aptas a garantir melhor intermediação de interesses e tornar mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o*

controle social ou democracia direta.” Entre os elementos da governabilidade, aponta a existência de mecanismos de *responsabilização (accountability)* dos políticos e burocratas perante a sociedade.

O setor público é o tutor do controle social, o qual, por sua vez, é exercido pela sociedade. Assim sendo, o Estado deve incentivar a sociedade, firmando diretrizes específicas para sua participação nas decisões e no acompanhamento das políticas públicas, o que, dessa forma, acaba levando ao exercício da cidadania. O reconhecimento da necessidade de ação conjunta entre Estado e sociedade remete à idéia de *accountability*, que é a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos, imposta aos que detêm o poder de Estado, o que por si resulta em maior transparência.

Apesar de o controle ser uma atribuição típica do Estado, o cidadão pode e deve exercê-lo como um direito, utilizando-se, para tal, de instrumentos que permitam sua execução, seja para defesa de assuntos de cunho individual ou coletivo. Dentre os instrumentos disponíveis para o cidadão, conferidos pela Constituição Federal, estão o mandado de segurança, o *habeas data*, o mandado de injunção e a ação popular. Outras maneiras de o cidadão exercer ou motivar o controle social ocorrem por meio das organizações sociais e dos mecanismos colocados à sua disposição pela Administração Pública, como por exemplo, a possibilidade de denúncia por meio do *site* da

Controladoria-Geral da União, no Portal da Transparência, nas ouvidorias públicas e nas Agências Reguladoras.

A efetividade do controle social tem cume quando da aplicação das correções – para sanear situações de desrespeito às normas estabelecidas, à moral, à ética – e também quando do reconhecimento do mérito de agentes que seguem condutas ilibadas, respeitando as diretrizes sociais pré-estabelecidas.

A efetividade do controle social tem cume quando da aplicação das correções – para sanear situações de desrespeito às normas estabelecidas, à moral, à ética – e também quando do reconhecimento do mérito de agentes que seguem condutas ilibadas, respeitando as diretrizes sociais pré-estabelecidas.

Pode-se constatar, a partir das conceituações apresentadas, que controle é mais comumente percebido em sua conotação negativa, de origem na Sociologia e no Direito, distanciando-se do enfoque positivo preconizado pela Escola Clássica da Administração, em que Fayol e Taylor foram os criadores das funções ad-

ministrativas (planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar). Essas funções são aplicadas até hoje pelas empresas, mas de forma ainda incipiente na Administração Pública, a qual, porém, vem apresentando indícios de assimilação destas funções, o que pode ser notado pelas reformas ocorridas e pelas reformas em fase de formulação nos três poderes.

Destarte, o controle pode ser entendido como forma de medir resultados, de impedir desvios de conduta e de aplicar ações corretivas ou punitivas conforme a situação; ou seja, o controle social deve ocorrer antes, durante e depois de iniciados programas e ações públicas, procurando atingir os princípios da Administração Pública, que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

2. Relevância da participação social nas políticas públicas e na gestão governamental

2.1. O foco

O objetivo do controle social não é apenas verificar o quantitativo dos gastos públicos, mas também, sua economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos. Com isso, passa a ser um instrumento valioso para se atingir o bem comum de forma eficiente, além de servir como elemento motivacional para os

agentes públicos exercerem suas incumbências de maneira correta, atendendo ao clamor social com maior precisão. Sendo assim, pode-se dizer que uma sociedade participativa na execução de políticas públicas desestimula, ou até mesmo coíbe a desídia e a corrupção no trato da coisa pública.

O controle social serve como “reforço” do controle estatal acerca dos atos dos gestores públicos – seja no Executivo, no Legislativo, ou no Judiciário – e ainda fomenta o exercício da cidadania, facilitando, com isso, a existência de uma sociedade mais justa, mais independente, conhecedora de seus direitos e obrigações. Em suma, o controle social auxilia a expansão da democracia.

2.2. Os meios

É importante ressaltar que a modernização dos órgãos de fiscalização e o estímulo ao controle social são os principais instrumentos para se coibir os desvios dos recursos públicos. Apesar de se constatar, pelos estudos disponíveis sobre o tema, que as ações de estímulo ao controle social são mais demoradas, percebe-se, por outro lado, que elas tendem a ser mais efetivas quando são amparadas na transparência e na publicidade. Assim, torna-se imprescindível que o acesso às informações sobre as políticas governamentais e seus respectivos gastos se realizem em linguagem simples, de forma que o cidadão comum possa compreender.

A eficiência na prestação dos serviços públicos pode ser mais facilmente atingida por meio do controle social, uma vez que o usuário dos serviços (em última instância a sociedade) pode fornecer diretamente informações sobre a qualidade na prestação daqueles serviços aos políticos e aos gestores públicos. Para isso, é indispensável o fortalecimento dos canais de comunicação existentes entre sociedade e governo.

O controle social serve como “reforço” do controle estatal acerca dos atos dos gestores públicos – seja no Executivo, no Legislativo, ou no Judiciário – e ainda fomenta o exercício da cidadania, facilitando, com isso, a existência de uma sociedade mais justa, mais independente, conhecedora de seus direitos e obrigações.

2.3. Controle social x corrupção

Francisco C.C. Silva, em sua monografia vencedora do Prêmio Serzedello Corrêa 2001, diz:

“A corrupção é um fenômeno social presente mesmo em nações mais desenvolvidas e com mecanismos de controle do Estado bastante elaborados. A existência de corrupção no Brasil ou em qualquer outro país poderia ser justificada e aceita como um processo natural, baseando-se nesse argumento. Porém, quando existem evidências de que a sua prática atinge níveis que a sociedade não mais tolera, é necessária uma reavaliação nas formas de controle da Administração Pública com o objetivo de coibir a sua ocorrência.”

O controle dos atos da Administração Pública não deve ser visto apenas como forma de verificar a incorreção na aplicação dos recursos públicos, mas também como uma ferramenta poderosíssima de monitoramento.

Tendo em vista as ocorrências superabundantes de corrupção na história do Brasil, amplamente divulgadas, (tais como: 1. “Anaconda”: venda de sentenças judiciais em São Paulo, com a participação de juízes e policiais federais; 2. “Gafanhotos”: folha de pagamentos a servidores fantasmas, com envolvimento direto do governador do estado de Roraima; 3. “Sanguessuga”: envolvimento de

dezenas de parlamentares em sistema de propina em torno de emendas do orçamento para compra de ambulâncias com recursos públicos) e tendo em vista ainda a suspeita popular de que muitos outros casos de desvios ocorrem sem que venham a conhecimento público, não se pode refutar o reconhecimento de que os limites “aceitáveis” há muito foram ultrapassados, e que, por isso, a participação social se tornou fator indispensável.

2.4. Fator de inserção social

O controle dos atos da Administração Pública não deve ser visto apenas como forma de verificar a incorreção na aplicação dos recursos públicos, mas também como uma ferramenta poderosíssima de monitoramento. Isso porque o controle contínuo da gestão pública possibilita o atendimento mais adequado das demandas sociais, a correção ou o ajustamento de políticas públicas, a promoção de novas ações governamentais para se alcançar o bem comum, seja por programas de governo, por reformas legislativas ou por decisões dos julgados, mais próximas da realidade, além de fomentar a legitimação das ações dos agentes públicos dos três poderes.

No Seminário “Desenvolvimento com Distribuição de Renda”, realizado em 4 de dezembro de 2003 (Fóruns do Planalto), o então Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República ressaltou a importância da participação ampla, irrestrita e organizada da sociedade

brasileira para que o Brasil, na sua dimensão geográfica e na dimensão de seus problemas, consiga superar seus desafios. *“Para o Brasil ocupar um lugar no mundo, é necessário que o cidadão ocupe seu lugar no Brasil”*. Ele ressaltou ainda que uma lei imposta – se não tiver um pacto federativo, um pacto social – vira letra morta.

3. Problemas para sua efetivação

3.1. Entraves burocráticos

Constata-se que o planejamento governamental carece de definições claras de objetivos e metas, e, por consequência, resultam incompatibilidades entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), dificultando sobremaneira a avaliação dos resultados desejados.

Cabe salientar que é obrigação do Estado estimular o interesse do cidadão comum quanto ao entendimento da Administração Pública.

Hoje, existem disponíveis muitas informações sobre a gestão governamental, principalmente sobre o orçamento público. Porém, informação disponível não significa transparência, visto que é necessário que os dados estejam acessíveis à popula-

ção como um todo e não apenas aos especialistas de cada área. Cabe salientar que é obrigação do Estado estimular o interesse do cidadão comum quanto ao entendimento da Administração Pública.

3.2. O descrédito

Segundo Carl Taylor, um fator relevante a ser considerado é o alto nível de desconfiança e ceticismo dos cidadãos em relação ao governo. A sociedade não suporta mais o processo elitista e exclusivo a que é submetida, e, por isso, clama por transparência na gestão pública, assim como por oportunidades reais de participação, principalmente, em questões de impacto direto na sociedade.

Além disso, as estruturas hoje existentes reforçam o ceticismo da população, a qual, apesar de se deparar com a divulgação de escândalos e atitudes coercitivas por parte das autoridades, em muitos casos não vislumbra um desfecho de “justiça” em relação a eles. Isso porque, embora o Tribunal de Contas da União detenha amplos poderes de sanção e correção, a partir de trabalhos constituídos com muita seriedade e que seguem os trâmites legais de ampla defesa (com o estabelecimento de prazos para vistas, instrução do processo, apresentações de provas e demandando o empenho de vários profissionais especialistas no assunto), pode ter todo o seu trabalho revisto por um juiz de 1ª instância que paralisa o processo em obediência às brechas legais. E é

essa duplicidade de trabalho e as procrastinações jurídicas que acabam por desmoralizar o serviço público perante a sociedade e desestimular os técnicos envolvidos.

Outro exemplo inconcebível é o de que a lista de nomes de agentes públicos com suas contas reprovadas remetidas aos TREs (Tribunal Regional Eleitoral), para que constem como inelegíveis, está passível de contestações, recursos que obriguem a retirada de nomes constantes nela para que assim possam livremente se candidatar a cargos públicos e se eleger. Por conseguinte, conforme declarou à época o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Maurício Corrêa, precisamos urgentemente de uma *reforma da justiça*, revendo, principalmente, seus códigos processuais e reorganizando as leis, preferencialmente à *reforma do judiciário*, a qual só irá reorganizar as pessoas.

A morosidade processual injustificada não pode ser aceita, uma vez que a lentidão das análises tende a prejudicar o inocente e a beneficiar o culpado. Além disso, a revisão de leis obsoletas passa a ser imperiosa, pois a desobediência a elas é uma ilegalidade, e a obediência é uma ilegitimidade.

3.3. O fator cultural

Deve-se considerar a grande heterogeneidade da população brasileira em todos os sentidos, e, sobretudo, o grande contingente de pessoas que vivem à margem da sociedade, por conseqüência da desi-

gualdade da distribuição de renda, do baixo grau de escolaridade, da falta de conhecimento, pelo cidadão, dos seus direitos sociais e da quase inexistência de participação política – a qual, para muitos, só existe quando da obrigação de votar. Enfim, os parâmetros sociais encontrados no Brasil, com certeza, dificultam o revigoramento do controle social. Contudo, não podem ser utilizados como escusas à não estimulação desse controle.

A sociedade brasileira apesar de se mostrar mais atuante na vida pública, o que se confirma ao se observar o crescente número de associações civis (associações de bairros, de pais de alunos, de aposentados, de consumidores, de pessoas portadoras de necessidades especiais e muitas outras), assim como o de Organizações Não Governamentais, não conseguiu com todos esses movimentos alcançar, efetivamente, uma adequada inserção social. Essa constatação advém do fato de que ainda se registra a falta ou uma ultrapassada regulação política, um comportamento patrimonialista no trato da coisa pública, uma cultura arraigada de corrupção, a famigerada “Lei de Gerson” (de levar vantagem em tudo), além da ignorância da sociedade sobre seus direitos.

Infelizmente, ainda se constata uma espécie de “véu” que encobre a realidade distorcida em que vivem os cidadãos, os quais, não muito distante no tempo, eram denominados de “massa” – massa essa que carrega o significado de algo que pode ser moldado ao bel prazer de quem detém o

poder. Já a democracia, felizmente, vem crescendo muito pelo país, porém, ainda com uma enormidade de desperaço e desinformação.

A sociedade brasileira apesar de se mostrar mais atuante na vida pública, o que se confirma ao se observar o crescente número de associações civis (associações de bairros, de pais de alunos, de aposentados, de consumidores, de pessoas portadoras de necessidades especiais e muitas outras), assim como o de Organizações Não Governamentais, não conseguiu com todos esses movimentos alcançar, efetivamente, uma adequada inserção social.

3.4. Instrumentos técnicos x interesses políticos

No que se refere à informatização do serviço público – não obstante o reconhecimento dos grandes esforços implementados e a atual performance de modernidade existente,

como o SIAFI, SIDOR, SIORG, SISPLAN, SIAPE, Comprasnet, entre outros – é possível se defrontar também com sistemas não integrados, muitas vezes não atendendo ao propósito a que se destinam. Mesmo que se considere a existência de alto nível técnico na área de tecnologia da informação, o que é notoriamente reconhecido internacionalmente (o Brasil foi o primeiro país do mundo a viabilizar que a declaração de imposto de renda fosse feita por meio eletrônico, utilizando-se os disquetes, e continuou desbravando horizontes ao permitir a entrega da declaração via internet; além disso, outro destaque inovador foi a realização de 100% das eleições do país em urnas eletrônicas), continua a se observar os costumeiros entraves burocráticos criados na Administração Pública, fato esse que acaba levando à conclusão de que as intervenções políticas são as principais responsáveis pela não utilização dessa capacidade tecnológica em sua plenitude.

Outro ponto de grande significância diz respeito aos indicadores de desempenho, os quais são insuficientes, quando não inexistentes, e, em alguns casos, não confiáveis. Com isso, dificulta-se sobremaneira a aferição do desempenho das políticas e dos atores públicos e, por conseguinte, os eventuais ajustes necessários. Percebe-se, além disso, uma ausência de estratégia para fomentar os indicadores de forma centralizada e uniforme, de maneira que se permita a conexão vertical e horizontal dos indicadores dos diversos órgãos e, conseqüentemente, se possibilite uma leitura transversal e

cognitiva acerca das ações públicas como um todo.

Em 2002, Arretche, em seu estudo sobre reforma de programas sociais, aponta que não existe relação obrigatoriamente necessária entre a radicalidade das reformas pretendidas pelo Executivo Federal e a arena decisória em que são aprovadas as medidas indispensáveis à sua implementação, ou seja, existem alternativas de gestão que podem desviar de custos elevados para aprovação de reformas, como, por exemplo, criando incentivos que tornem atraentes as subordinações aos princípios de reforma. Contudo, deve-se manter em mente que o beneficiário final de tudo deve ser o cidadão, e, para tal, as consultas públicas podem ser uma ferramenta importante tanto para conclamar parceiros como para legitimar a reforma.

O teste ACIDD, representado por um conjunto de letras que, traduzidas, significam: análise, escolha, implementação, debate e decisão, é uma estrutura para o planejamento de políticas que contribui para a clareza na elaboração de políticas, informando ao formulador o porquê, quando, como e quem ele deve consultar para subsidiar seu trabalho.

4. Transparência como forma de inclusão social

4.1. O acesso à informação

A partir das reformas administrativas e das posturas adotadas nos

três poderes da República, é possível verificar que há uma busca pela ampliação da participação social. Contudo, muito ainda se deve fazer para se fortalecer ou mesmo alcançar um controle social efetivo e de ampla participação.

Um requisito fundamental de incentivo ao controle social é a transparência, e, para alcançá-la, a publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer.

Um requisito fundamental de incentivo ao controle social é a transparência, e, para alcançá-la, a publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer. Não obstante, a disponibilidade de informação não significa, de maneira incontestável, que ela seja útil, isto é, que permita uma interpretação precisa sobre o assunto. Ao contrário, muitas vezes, o cidadão se depara com uma grande quantidade de informações que são ininteligí-

veis, seja por se utilizar vocabulário demasiadamente técnico ou rebuscado, seja por apresentar bases agregadas, seja ainda por repassar dados soltos sem vinculação comparativa com ações idênticas ou pelo menos semelhantes.

Cabe enfatizar, ainda, que o acesso à informação que permita ao cidadão o exercício de seus direitos e o acompanhamento das ações públicas deve ser gratuita, tendo em vista que a maioria da sociedade vive com enormes restrições orçamentárias.

Speck diz:

“...especialmente num país de desigualdades sociais graves, todas as informações que contribuem para tornar a administração mais transparente, ou que fornecem detalhes sobre direitos, benefícios ou títulos, devem ser gratuitas. Mais ainda, é dever do poder público esclarecer os cidadãos sobre seus direitos, particularmente os que não dispõem de uma educação suficiente. É essa falta de conhecimento básico, além da falta de recursos apropriados, que faz com que boa parte dos gastos sociais não chegue às camadas mais necessitadas”.

4.2. Ferramentas disponíveis

Para Hayes, existem muitas maneiras de fomentar a inclusão social. Todavia, deve-se levar em conta o grau de envolvimento desejado para a escolha da técnica mais apropriada.

Entre tais técnicas, encontram-se:

- *Visita in loco*: consiste em convidar participantes interessados em uma determinada política para conhecer o local de sua elaboração e/ou implementação, para que possam obter informações e orientações sobre um projeto, assim como responder questões a ele relacionado, passando a ter um papel contributivo.
- *Reunião pública*: são propostos projetos e se colhem informações, buscando troca de conhecimentos em grupo relativamente grande, seguindo uma agenda pré-estabelecida.
- *Seminário público*: concentram-se esforços na discussão de uma determinada política, com apresentação de palestrantes, discussões em plenária com sessões de perguntas e respostas.
- *Reuniões nas prefeituras*: pessoas se reúnem com figuras públicas para conversar sobre assuntos de seu interesse, numa discussão sobre pontos de vista, procurando sensibilizar as autoridades em relação aos problemas da comunidade.

No Brasil, verifica-se grande sede por parte do cidadão em participar da formulação e decisões de políticas públicas. Entretanto, escassos são os meios colocados à sua disposição para efetiva participação. Os conselhos comunitários, que poderiam ser um grande caminho para a participação social, em muitos casos

são inócuos, visto que alguns desses conselhos comunitários são constituídos por pessoas ligadas às autoridades locais. Isso faz com que esses conselhos passem a funcionar não como uma voz da sociedade, mas sim como um nicho político-partidário.

Bem contextualiza Offe ao concluir que:

“As forças associativas são mais capazes de definir e redefinir de forma constante a ‘mistura correta’ de padrões institucionais do que qualquer autoproclamado especialista ou protagonista intelectual de uma das doutrinas ‘puras’ da ordem social”.

No Brasil, verifica-se grande sede por parte do cidadão em participar da formulação e decisões de políticas públicas. Entretanto, escassos são os meios colocados à sua disposição para efetiva participação.

A transparência pode ser incentivada por meio de acordos de cooperação e de parcerias entre instituições que realizam trabalhos semelhantes, correlatos ou complementares, como é o caso de institutos de pesquisas e universidades que elaboram estudos de avaliações

de políticas públicas, além de órgãos e entidades do Administração Pública, tais como a Controladoria-Geral da União, os Tribunais de Contas, o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e os Tribunais de Justiça. Esses órgãos e entidades são os responsáveis pela formulação de leis, julgados e gestão pública de modo geral. Assim, se teria uma forma de validação crítica e interação de esforços.

A participação da mídia é de vital importância para a divulgação de acontecimentos, sobretudo as reportagens investigativas que vêm contribuindo fortemente para que fatos desconhecidos venham à tona, e, por conseguinte, estimulem a participação da sociedade na escolha dos rumos a serem tomados para a se alcançar a “justiça”. Para tal, as previsões constitucionais de liberdade de expressão e liberdade de imprensa são cruciais para se atingir a uniformidade de conhecimento de assuntos de interesse público.

São várias as denúncias que se tornaram públicas por meio das diversas mídias nos últimos tempos e, como não poderia deixar de ser, diversas críticas também vêm surgindo, especialmente, no que se refere à publicação de matérias que não foram suficientemente investigadas, o que é um fato merecedor de atenção. Porém, é verificado, sem dúvida, que, a partir da divulgação de tais matérias, a sociedade vem acompanhando mais intensamente assuntos de interesse geral, tendo se apresentado mais interessada em participar da gestão de seu país e em exigir

mais informações e mais transparência, o que é um passo importante para a verdadeira conquista da cidadania.

O advento da internet contribuiu muito para a crescente transparência de informações de interesse geral, e, mesmo que o acesso a esse veículo ainda seja restrito a um grupo relativamente pequeno, a sua capacidade de disseminação de informação é enorme. Além disso, o acesso a esse veículo está se tornando cada vez mais popular e contribuindo enormemente para o nivelamento de conhecimentos, tendo em vista a gratuidade.

5. Experiências positivas

5.1. O governo

Atualmente, verificam-se, na gestão do presente governo federal, duas estruturas de ponta que têm impacto direto na transparência e controle da gestão pública: a Controladoria-Geral da União e a Secretaria-Geral da Presidência da República, ambas integrantes da estrutura da Presidência da República.

A Controladoria-Geral da União (CGU) instituiu, em março de 2003, o Programa Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, cujo objetivo é a realização de auditoria de recursos públicos federais aplicados em áreas municipais, sendo em cada sorteio selecionados, aleatoriamente, municípios a serem auditados. Desta forma, também

buscou-se tornar mais transparente as atividades de auditoria, uma vez que a população passa a saber se seu município será fiscalizado, possibilitando, assim, melhor acompanhamento dos gastos públicos pela sociedade.

A CGU é responsável pela gestão do Portal de Transparência, o qual tem como objetivo dar publicidade e transparência à gestão dos gastos públicos de todo o Governo Federal via internet. Para isso, o Portal disponibiliza dados do SIAFI e de outras fontes, abrangendo todos os programas de governo, em linguagem acessível à população (linguagem cidadã).

O advento da internet contribuiu muito para a crescente transparência de informações de interesse geral, e, mesmo que o acesso a esse veículo ainda seja restrito a um grupo relativamente pequeno, a sua capacidade de disseminação de informação é enorme.

Outra competência da CGU refere-se ao Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, instituído pela Lei 10.683/2003, que tem por missão debater e sugerir estratégias de combate à corrupção e

à impunidade, visando à melhoria do controle, sendo sua composição paritária (sociedade civil e governo).

A CGU, por meio de suas políticas públicas, tem buscado conscientizar a sociedade para o controle dos gastos públicos e inibir a corrupção. Seguindo ainda por essa trilha, o Brasil sediou o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, realizado em 2005, com a participação de mais de 100 países, além de instituições internacionais como ONU, OEA, OCDE, Banco Mundial e BID.

Políticas públicas voltadas para estimular a participação do cidadão no controle social têm sido implementadas pela CGU, principalmente por meio do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. O Programa, voltado para a prevenção da corrupção, a promoção da transparência e o controle social, promove, entre outras ações: capacitação de agentes públicos municipais e de representantes da sociedade civil; formação de acervos técnicos disponíveis ao cidadão; cooperação institucional; promoção de concurso de desenho e redação; e publicações técnicas sobre controle e combate à corrupção.

A Secretaria-Geral da Presidência da República (SG) tem, entre outras atribuições, a competência de assistir o Presidente da República no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de consulta e participação popular, buscando a integração/participação dos dirigentes com os servidores públicos e sociedade.

O Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG) pronunciou-se, no início do segundo mandato do Governo Lula, sobre a importância da participação social e sobre como o atual governo vem incluindo tal participação nas mais variadas frentes, como na elaboração do PPA, como forma de criar um novo diálogo entre população e governo, e na busca de melhorar a inclusão social, construindo uma nova relação com a sociedade civil, organizada ou não. Afirmou, também, que a participação social cotidiana valoriza e aumenta a democracia, mas que existe risco de alienação política do cidadão na atualidade, seja pela falta de tempo, seja pela forma/estrutura organizacional do governo. Relatou, por fim, que a participação social e a representativa são igualmente importantes, e que a participação direta serve como incentivo ao engajamento político e como reforço da democracia contemporânea, ajudando as reformas estruturais propostas pelo governo.

Desde 2003, a SG vem organizando eventos com participação social, sobretudo por meio do Diálogo Social, que tem como objetivo prestar contas e dar transparência às ações implementadas pelo Governo Federal. Dentre os macro-objetivos e desafios da SG, encontram-se o de inclusão social e redução das desigualdades sociais e o da promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Como exemplo de inclusão de metas sociais do plano plurianual

(PPA 2004-2007), pode-se citar: educação – erradicação do analfabetismo no Brasil, 100% da população com idade entre 7 e 14 anos na escola até 2007; habitação – redução de 25% do déficit habitacional das famílias com renda de até 5 salários mínimos até 2007, financiar e apoiar a produção de 1,2 milhão de unidades habitacionais; assistência social/transferência de renda – atendimento de 100% das famílias em situação de pobreza até 2007; micro e pequenas empresas – duplicação da participação de MPEs nas exportações; e meio ambiente – duplicar a área de florestas manejadas, reduzir em 15% os focos de incêndio e formar 6,2 mil educadores ambientais.

5.2. O caso de Londrina

Retornando um pouco no tempo, constata-se que, há alguns anos, Londrina viveu um fato histórico sobre os resultados positivos da mobilização social, o qual resultou na cassação do prefeito, acusado de comandar esquemas de corrupção e de desviar mais de R\$ 100 milhões.

Tudo se iniciou com investigações realizadas pela Promotoria Pública com relação a superfaturamento em contratos para limpeza da cidade. No decorrer dos trabalhos, a Promotoria acabou encontrando fortes indícios de outros crimes. O então prefeito se dizia perseguido por adversários que eram apoiados pelos promotores públicos. A partir daí, os promotores se reuniram com vários representantes de organizações da sociedade civil, apresentando as pro-

vas levantadas. Com isso, a sociedade passou a se mobilizar e a acompanhar as investigações. O arcebispo da Igreja Católica de Londrina inseriu-se no contexto do caso, sendo seguido por diversas outras instituições como OAB, Associação Comercial e Industrial de Londrina, Associação dos Construtores, Conselho Municipal de Segurança, Conselho Evangélico, Centro de Direitos Humanos, Rotary, Lions, entre outros. A família londrinense demandou relatórios mensais à Promotoria, os quais eram examinados em reuniões abertas. O movimento em si cresceu e criou força, exigindo a parceria da mídia, que passou a dar ampla cobertura ao caso, tanto em nível local como nacional. Com o agigantamento da mobilização e sua precariedade de recursos, a OAB e a Associação Comercial patrocinaram os trabalhos financiando aluguéis de salas e fornecendo equipamentos para operacionalização das atividades, produção de documentos e juntada de provas.

Com a união dos esforços, a sociedade, munida de registros documentais, exigiu que a Câmara Municipal votasse pela cassação do mandato do Prefeito. Porém, o processo em questão passou a andar a passos lentos, emperrando seu desfecho. Por conseguinte, a população foi às ruas em passeatas de protesto, formando-se o Movimento pela Moralização da Administração Pública de Londrina, que, no desenrolar dos acontecimentos, passou a ser chamado de Movimento de Pés Vermelhos e Mãos Limpas, em refe-

rência ao solo vermelho agrário da cidade e à operação italiana Mãos Limpas. O movimento teve a participação ativa de mais de 80 organizações, realizando manifestações de protesto, tais como: varrição de ruas, caminhadas, criação de simbolismo (uma pedra de uma tonelada foi colocada na calçada, representando o peso do problema), criação do boletim “Reaja agora, Londrina”, distribuição de panfletos e confecção de camisetas e adesivos. Sem saída, a Câmara não teve alternativa a não ser a cassação do mandato do prefeito, o qual foi preso duas vezes, sendo solto por via de *habeas corpus*, além de responder a diversos processos que estão tramitando na justiça.

5.3. Marcos históricos

Aqui, foram citados apenas exemplos nacionais, com o objetivo de mostrar que a sociedade brasileira, quando requisitada e bem orientada, pode se organizar para alcançar seus objetivos, pois é provida de força latente que só precisa de estímulo para aflorar e fazer valer os valores do bem comum. Seguindo ainda por esse caminho, é importante mencionar as mobilizações históricas de participação social, como os dois casos que se tornaram marcos: o Movimento Diretas Já (que resultou na elaboração de uma nova Constituição Federal e, na possibilidade de eleições diretas para Presidente da República) e o Movimento dos Caras Pintadas (que culminou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor).

6. Considerações finais

O acesso livre e transparente às informações referentes às ações governamentais, coadunadas à disseminação dos direitos e obrigações do cidadão, auxilia, de forma geral, a população frente a atitudes arbitrárias, ilegais ou imorais por parte dos agentes públicos, ou, pelo menos, viabiliza a participação social de três maneiras: individualmente, em grupos organizados, ou em grupos não organizados. Essa participação ocorre nas decisões da gestão governamental e em seu efetivo controle, seja *a priori*, concomitante ou *posteriori*.

O acesso livre e transparente às informações referentes às ações governamentais, coadunadas à disseminação dos direitos e obrigações do cidadão, auxilia, de forma geral, a população frente a atitudes arbitrárias, ilegais ou imorais por parte dos agentes públicos

É amplamente divulgada a necessidade de reformas em todas as esferas de Poder. Contudo, para que as reformas necessárias sejam realmen-

te atingidas, deve-se instrumentalizar o cidadão de conhecimentos básicos e de ferramentas de acesso à informação, para que desta maneira possa efetivamente participar da elaboração das reformas, o que se traduzirá no estabelecimento de limites do poder político, administrativos e judiciais.

O controle social, por meio da transparência e da cidadania, só é viável por intermédio da combinação de esforços das instituições sociais com as organizações governamentais e a configuração de ferramentas de consulta pública, referendo, plebiscito, orçamento participativo, enfim, mecanismos de participação direta, sejam elas conquistadas por pleitos sociais ou delegadas pela efetiva representação de seus candidatos eleitos.

A participação da sociedade não deve ser apenas legitimadora das ações de governo, mas, também, de interferência, demonstrando suas necessidades, seus desejos, suas reclamações e suas sugestões. Há de se ter uma renovação da cultura do Estado e da sociedade para que haja uma dialética construtiva. Por parte da sociedade, sua criatividade nas soluções, e, por parte do governo, sua experiência e seu conhecimento técnico.

A fim de se elaborar uma boa estratégia de fortalecimento do controle social e um plano de fomento à participação popular, o que deve ser estimulado pelo Estado é a preparação de um conjunto de ações de plano de consulta. Neste sentido,

deve-se levar em conta o histórico situacional, os elementos do plano, os princípios norteadores dessa estratégia, seus objetivos, a abordagem mais conveniente, o escopo da política, a identificação dos participantes e os locais a serem abrangidos, os questionamentos necessários para elucidar dados e a definição de ferramentas a serem utilizadas para comunicação. Conseqüentemente, a probabilidade de se alcançar o sucesso na inclusão social passa de uma perspectiva de sorte para um resultado de esforço profissional.

A participação da sociedade não deve ser apenas legitimadora das ações de governo, mas, também, de interferência, demonstrando suas necessidades, seus desejos, suas reclamações e suas sugestões.

As instituições devem ser submetidas a uma idéia básica de valores, de harmonia entre princípio e procedimentos. A internet deve ser utilizada como ferramenta de divulgação dos gastos públicos. A democracia precisa ser “consistente” e incluir a população, desenvolver o desejo de participação do cidadão, propiciando acompanhamento e participação na formulação das políticas públicas, para que, desta forma, se obtenha um controle mais efetivo, uma vez que, quando se tem o mau funcionamento do controle, nos

aproximamos perigosamente da impunidade.

São necessárias a mobilização da sociedade como elemento de pressão em busca do bem comum e a parceria da imprensa, que pode ser uma grande aliada para divulgação dos fatos e eventos de interesse geral. A soma de esforços do cidadão e dos órgãos é que pode levar à efetividade no combate aos desvios e à

adequação no atendimento das demandas sociais.

A ética é o aspecto mais polêmico e mais urgente na discussão política, pois é a partir de uma política com ética, com disciplina e com regra, conjugada à efetiva representação e participação popular, que se conquista uma sociedade de bem-estar, alcançando-se, assim, a dignidade das pessoas e a paz.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. *Federalismo e relações inter-governamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. Revista Dados de Ciências Sociais, 45 (3), 2002.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988.

DOWBOR, Ladislav. *A reprodução Social – Proposta para uma gestão descentralizada*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HAYES, Patrícia. *Mecanismos de consulta. Subsidiando a formulação de políticas públicas por meio de consultas. A Arte de perguntar, ouvir e concluir o processo*. Traduzido do “Informing public policy through consultation. The art of asking, and listening and following through. Consultation Mechanisms. Ottawa, June 2003.

HAYES, Patrícia. *Amostra de plano de consulta. Subsidiando a formulação de políticas públicas por meio de consultas. A Arte de perguntar, ouvir e concluir o processo*. Traduzido do “Informing public policy through consultation. The art of asking, and listening and following through. Sample Consultation Pan. Ottawa, June 2003.

KONDO, Seiichi et alii. *Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazenda acontecer*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

LÉVY, P. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 3ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

OFFE, Claus. *A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade*. In BRESSER PEREIRA, L;

WILHEM, J; e SOLA, L (org.). *Sociedade e Estado em transformação*. Rio de Janeiro: Revan/ENAP, 2001.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser & GRAU, Nuria Cunill. *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001. *Perspectivas para o controle social e transparência da administração pública*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da Transparência*. www.transparencia.org.br.

TREVISAN, Antonio Marmo et alii. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. www.transparencia.org.br.

TAYLOR, Carl. *O teste ACIDD – uma estrutura para o planejamento das políticas e processos decisórios*. Traduzido do “The ACIDD test: a framework for policy planning and decision making”. Optimum, The Journal of Public Sector Management, Vol.27, nº 4.

WEBER, Max. *Ciência e Política – Duas Vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2001

I SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Governabilidade e a questão institucional*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais, 1997.

Os servidores públicos federais e a gestão de sociedades privadas

Carlos Hígino Ribeiro de Alencar, bacharel em Economia pela USP e em Direito pela UFC, mestrando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), corregedor-geral adjunto da CGU

1. Introdução

A recente Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, alterou mais uma vez o inciso X do art. 117 do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, que trata da proibição da participação destes servidores como administradores de sociedades privadas. O presente artigo busca analisar, brevemente, o significado desta mudança, o histórico das alterações promovidas e o conteúdo desta vedação.

É importante destacar que a participação de servidores como administradores de sociedades privadas é uma infração considerada extremamente grave pelo estatuto, visto que implica demissão do servidor, de acordo com o art. 132, XIII, da Lei nº 8.112, de 1990. Assim, o debate quanto ao alcance e ao significado da referida norma assume especial relevância quando se verifica que, no âmbito da Administração Pública Federal, as interpretações têm sido as mais diversas possíveis e que têm sido frequentes os casos de incidência em tal infração.

2. Histórico da proibição

Dentre as condutas vedadas ao servidor público federal, nenhuma sofreu mais alterações do que a gestão de sociedades privadas. No quadro ao lado, verifica-se que a atual redação já é a quarta desde a promulgação da Lei nº 8.112, em 11 de dezembro de 1990.

Dentre as condutas vedadas ao servidor público federal, nenhuma sofreu mais alterações do que a gestão de sociedades privadas.

Vale ressaltar que tal proibição não representou inovação do legislador de 1990. Ela já constava no art. 195, VII, do estatuto anterior, a Lei nº 1.711, de 1952, bem como em outras normas precedentes. Todavia, a frequência de mudanças, após a implementação do novo regime estatutário, sem alteração significativa de direcionamento – visto que a intenção do legislador tem

indicado no sentido da permanência da proibição –, demonstra claramente a dificuldade de delimitar os contornos que se espera desta regra. Extrai-se um certo desconforto da norma, quando esta prevê que deverá ser expulso da Administração tanto um servidor que pratica o comércio de forma individual, eventual e fora de seu horário de trabalho, como aquele que utiliza a

máquina pública para auferir ganhos para sua empresa.

Conforme se buscará demonstrar ao final, as alterações não têm enfrentado frontalmente as razões para tal proibição, o que tem gerado a necessidade de explicitação de novas exceções, que implicaram as modificações mencionadas. Nesse sentido,

Quadro 1. Alterações na proibição de gestão de sociedades privadas pelo servidor

Diploma legal	Data	Redação
		Art. 117. Ao servidor é proibido:
Lei nº 8.112 – redação original	11.12.1990	X - participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
Medida Provisória nº 2.225-45	04.09.2001	X - participar de gerência ou administração de empresa privada, sociedade civil, salvo a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação do capital social, sendo-lhe vedado exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
Lei nº 11.094	13.01.2005	X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, salvo a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros, e exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
Lei nº 11.784	22.09.2008	X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; [...] Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos: I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses.

é possível que, no futuro, novas mudanças sejam necessárias.

3. Necessidade de fim econômico e de efetiva participação na gestão

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a vedação atinge o exercício da gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada. O termo sociedade possui uma definição específica, prevista no art. 981 do Código Civil, de conjunto de pessoas que celebram um contrato para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. Assim, fica claro que a participação em sociedades envolve a busca pelo ganho econômico, pelo lucro. Dessa forma, a proibição não abrange a participação de servidor em associações, por exemplo, definidas, pelo art. 53 do mencionado Código, como união de pessoas que se organizam para fins não econômicos.

Além disso, a redação do inciso deixa claro não ser suficiente a demonstração de que o servidor público encontrava-se, no contrato social, estatuto ou perante os órgãos tributários, na condição de gerente ou administrador. Muitos desses instrumentos têm se demonstrado desatualizados e não correspondentes à realidade. Tanto a autoridade competente como a eventual comissão que venha a ser designada deverão buscar provas de que a sociedade possuía atividade e que, de fato, o servidor participou de sua gerência

ou administração, pois tal conduta é, na verdade, a vedada pela lei.

São comuns situações nas quais o servidor já gerenciou empresa privada previamente ao seu ingresso no serviço público, tendo deixado de tomar as providências, quando ingressou na Administração, de encerramento da mencionada sociedade.

Assim, recomenda-se que sejam coletados elementos prévios que confirmem ou refutem as suspeitas iniciais, anteriormente à instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Para tal, poderão ser solicitados, ao servidor, esclarecimentos, bem como documentos julgados pertinentes, com o objetivo de fundamentar um correto juízo de admissibilidade que legitime a instauração do processo administrativo disciplinar frente à “necessidade de um mínimo legal que, traduzindo possibilidade de condenação (*fumus boni juris*), se estribem em elementos concretos indicadores de tal viabilidade.”¹

Cumpra destacar, em complemento e na mesma linha do argumento anterior, que não há necessidade de que a sociedade esteja formalmente constituída para que o servidor gerente venha a se enquadrar na conduta vedada. A lei deixa claro que a sociedade poderá ser personificada ou não. Fica claro, dessarte, que a legislação quer impedir a efetiva gerência, mesmo que a sociedade não esteja regular, e não a condição formal con-

1. COSTA, José Armando da. Teoria e prática do processo administrativo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, 3ª ed., p. 182.

tida em contrato social ou perante órgãos públicos.

4. Relação das sociedades com a Administração Pública

Cumpra destacar, ainda, por ser questão relevante, que é importante a verificação de eventual relacionamento entre a empresa pertencente a servidor público e a Administração Pública. Tal poderá se processar com o levantamento, junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), de pagamentos que tenham sido realizados à empresa ou à sociedade.

Não que esta seja uma questão preliminar à comprovação da gestão privada e nem se deduz, a *contrario sensu*, que a inexistência de pagamentos inibe a imputação do art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990. Entretanto, é recomendada a verificação de atos conexos que podem caracterizar, em tese, diante da análise dos elementos concretos de cada caso, outras irregularidades graves correlatas, previstas na Lei nº 8.112, tais como valimento de cargo (art. 117, IX) ou improbidade administrativa (art. 132, IV).

5. Exceções à proibição do art. 117, X, da Lei nº 8.112

5.1. Participação como acionista, cotista ou comanditário

Dentre as exceções previstas no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990,

a primeira e mais antiga trata da participação do servidor como acionista, cotista ou comanditário, mantida, na última alteração, no próprio corpo do inciso. O acionista, proprietário de parcelas de uma sociedade por ações, possui seus direitos essenciais previstos no art. 109 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976:

Art. 109. Nem o estatuto social nem a assembléia-geral poderão privar o acionista dos direitos de:

- I - participar dos lucros sociais;*
- II - participar do acervo da companhia, em caso de liquidação;*
- III - fiscalizar, na forma prevista nesta Lei, a gestão dos negócios sociais;*
- IV - preferência para a subscrição de ações, partes beneficiárias conversíveis em ações, debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição, observado o disposto nos artigos 171 e 172;*
- V - retirar-se da sociedade nos casos previstos nesta Lei.*

Vale comentar, nesse tocante, que o exercício da fiscalização dos negócios da empresa não se confunde com sua gestão.

O sócio comanditário pertence a espécie de sociedade rara, a sociedade em comandita simples. Por suas próprias características, não pode o sócio comanditário exercer a gestão da empresa, conforme vedação expressa no Código Civil:

Art. 1.047. Sem prejuízo da faculdade de participar das deliberações da sociedade e de lhe

fiscalizar as operações, não pode o comanditário praticar qualquer ato de gestão, nem ter o nome na firma social, sob pena de ficar sujeito às responsabilidades de sócio comanditado.

O cotista é aquele que possui parcelas de capital em sociedades de responsabilidade limitada. Sobre este, são pertinentes e ponderados os comentários de José Armando da Costa²:

Destaque-se, ainda, que os servidores públicos somente ficam fora do proibitivo disciplinar inculcado nesse inciso X do art. 117 da Lei 8.112/90 quando, na condição de acionistas, quotistas e comanditários, não se comprometam com as atividades de administração e gerência de suas respectivas empresas. (...)

Esclareça-se que emergenciais, esporádicas e isoladas providências, tomadas em favor da empresa pelo servidor acionista, não caracterizam o defeso gerenciamento previsto na infração disciplinar em lide. O que pode muito bem ocorrer em pequenas firmas, onde o servidor quotista, detendo a expressiva maioria do capital social, se veja, de repente, de inopino e de forma inesperada, abandonado pelo seu sócio-gerente. (...)

Agregue-se, porém, que essas excepcionais providências so-

mente se justificam quando realizadas fora da jornada de trabalho da repartição, e desde que ocorram dentro do lapso temporal de pequena duração.

5.2. Participação nos conselhos de administração e conselhos fiscais de empresas ou entidades da União e em sociedades cooperativas

A Lei nº 11.784, de 2008, inovou ao deslocar parte do conteúdo do inciso para um parágrafo único do art. 117. Assim deixou o texto mais elegante e compreensível. A primeira exceção, contida no inciso I, do parágrafo único, refere-se à participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social. Tal modificação já constava desde 2001, ficando claro que nesses casos o interesse precípua é da Administração, na boa gestão das empresas ou sociedades de que participa. Assim, não poderia o servidor ser punido por receber um encargo da própria Administração, no interesse desta.

Ainda, no inciso I, se encontra também excetuada a participação em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros. Tal atividade, sempre de natureza civil, está regulada pelos arts. 982, 1.093 a 1.096 do Código Civil e pela Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Há claro incentivo à participação nesse tipo de so-

2. COSTA, José Armando da. Direito Administrativo Disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, págs. 389 a 390.

cidade, não vislumbrando a norma tratar-se de atividade que entre em choque com o desempenho do cargo público.

5.3. Servidores afastados integral ou parcialmente

O Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis não faz menção à jornada de trabalho de 40 horas como requisito à proibição da gestão de sociedades privadas. Dessa forma, em princípio, aplicar-se-ia a vedação em debate a qualquer servidor, independente do tempo de trabalho que o mesmo tenha que dedicar a seu cargo.

A inovação de mérito trazida pela Lei nº 11.784, de 2008, foi permitir a administração de sociedades e a prática do comércio pelos servidores que se encontrarem no gozo de licença para trato de interesses particulares, desde que tal atividade não represente conflito de interesses.

Entretanto, há de se considerar que a Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001 – que instituiu, no âmbito do Poder Executivo da União, o Programa de Desligamento Voluntário - PDV, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia – excluiu expressamente da vedação prevista no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990, aqueles servidores que optassem pela redução de jornada e pela licença incentivada. *In verbis*:

Seção II

Incentivos à Jornada de Trabalho Reduzida com Remuneração Proporcional

Art. 17. O servidor poderá, durante o período em que estiver submetido à jornada reduzida, exercer o comércio e participar de gerência, administração ou de conselhos fiscal ou de administração de sociedades mercantis ou civis, desde que haja compatibilidade de horário com o exercício do cargo.

§ 1º A prerrogativa de que trata o caput deste artigo não se aplica ao servidor que acumule cargo de Professor com outro técnico relacionado nos incisos I a VI do caput do art. 3º ou no § 2º do mesmo artigo.

§ 2º Aos servidores de que trata o caput deste artigo aplicam-se as disposições contidas no art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, à exceção da proibição contida em seu inciso X.

Seção III

Incentivos à Licença sem Remuneração

Art. 18. O incentivo em pecúnia será pago integralmente ao servidor licenciado sem remuneração, até o último dia útil do mês de competência subsequente ao que for publicado o ato de concessão inicial, e no mês subsequente ao que for publicado o ato de prorrogação da licença por mais três anos, quando for o caso.

(...)

Art. 20. Aplica-se o disposto no art. 17 ao servidor que estiver afastado em virtude de licença

incentivada sem remuneração, exceto a exigência de compatibilidade de horário com o exercício do cargo.

Ressalta-se que a mencionada medida provisória ainda se encontra em vigor, por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001³.

O questionamento que aqui se coloca, pelo princípio da isonomia, é o seguinte. Os servidores que estivessem em licença incentivada sem remuneração ou com jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional, ambas com fundamento na Medida Provisória nº 2.174-28, de 2001, teriam direito ao exercício da gestão privada, ao passo que aqueles que estivessem em licença para trato de interesses particulares, prevista no art. 91 da Lei nº 8.112, de 1990, ou ainda que possuísem jornada de 20h ou 30h semanais, por força de legislações específicas, não teriam o mesmo direito.

O novo inciso II, do parágrafo único, do art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, introduzido pela Lei nº 11.784, de 2008, veio a corrigir somente parcialmente essa distorção, permitindo a gestão de sociedades particulares aos servidores que estivessem com afastamento integral, fundamentado no Regime Jurídico

dos Servidores. Entretanto, não tratou da situação do afastamento parcial. Pelo regramento atual permanece a previsão de demissão ao servidor que, originariamente, possui jornada de 20h ou 30h, e pratica a gestão de sociedades privadas, enquanto que está completamente livre de reprimenda o servidor cujo cargo possuía jornada de 40h, que foi reduzida para 20h ou 30h com fundamento na Medida Provisória nº 2.174-28, de 2001. Parece-nos, nesse caso, haver clara ofensa ao princípio da isonomia.

Indo além, é aí, nos servidores com jornada parcial, para os quais a nova lei foi silente, justamente onde incidem os maiores problemas, pois a maior parte dos casos verificados, a partir da experiência da Administração Pública, acontece com profissionais que possuem jornada reduzida, quando o serviço público costuma não ser a fonte principal de remuneração. Tais situações ocorrem com frequência nas áreas de saúde, com médicos, e educação superior, com professores de universidades em dedicação parcial. Não havendo conflito de interesses, não se vislumbra, por dois motivos, razão para que tais profissionais não possam exercer a gerência de sociedades. O primeiro deles diz respeito a uma questão de isonomia. São situações absolutamente similares àqueles que possuíam jornada integral e optaram por reduzi-la. O segundo motivo exige uma análise mais percuciente da vedação contida no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990. Tal proibição, além de vedar a gestão de socieda-

3. Emenda Constitucional nº 32, de 2001: Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional

des privadas, proíbe também a prática de comércio, de forma individual. Entretanto, não traz vedação à prática de outras atividades, tal como ocorre com a prestação de serviços de forma individual. Assim, um médico com jornada de 20h pode trabalhar em um hospital privado ou em seu consultório particular. Porém, pode ser demitido caso gerencie uma pequena empresa médica na área de sua especialidade. Não parece razoável tal interpretação.

6. Conflito de interesses e gestão de sociedades privadas

Nesse contexto, entende-se que o conflito de interesses é o ponto principal da questão. Ele vem sendo objeto de debates promovidos pela CGU, que culminaram, inclusive, com o envio, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, do projeto de Lei nº 7.528, de 2006. A abordagem do conflito de interesses demonstra-se mais adequada por, no mínimo, duas razões.

A primeira delas decorre da criação de um conceito de caráter mais abstrato, o conflito de interesses, que abrange uma quantidade muito maior de atividades, deixando ao intérprete a missão de verificar se o caso concreto traz uma ofensa, de fato, à moralidade administrativa exigida pelo cargo. Tem-se demonstrado uma tarefa ingrata, e será ela sempre incompleta, a tentativa de previsão de todas as exceções em que a gestão de sociedades privadas não entre em conflito com o exercí-

cio da função pública. A totalidade dos exemplos de gestão privada que não enseje conflito jamais poderá ser prevista pelo legislador, apesar das tentativas realizadas.

Nesse contexto, entende-se que o conflito de interesses é o ponto principal da questão. Ele vem sendo objeto de debates promovidos pela CGU, que culminaram, inclusive, com o envio, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, do projeto de Lei nº 7.528, de 2006.

A segunda razão para a abordagem via conflito de interesses é que ela aprofunda o espectro da discussão, retirando a questão da atividade incompatível com a função pública do plano meramente formal, transferindo-a para o plano do conteúdo. É importante ressaltar que, ao contrário de outras hipóteses de infrações administrativas graves – como o valimento, a improbidade ou a corrupção –, o exercício da gestão privada não traz um elemento de desonestidade imediato e grave, *a priori*. Se é aceitável o argumento de que o servidor que tenha furtado um bem de pequeno valor da Administração merece ser demitido (e há jurisprudência no sentido da não aplicação

do princípio da bagatela nesses casos), pois houve quebra de confiança, tal não ocorre da mesma forma no caso em que o servidor gerencie uma pequena loja fora do horário de trabalho. Não nos parece razoável que se suponha a demissão de um servidor que atue aos fins de semana ou à noite em um negócio familiar. Além disso, o cotejamento do inciso X com o inciso XVIII do art. 117 pode criar situações que venham a violar, novamente, o princípio da isonomia, impedindo somente que o servidor se organize em uma empresa para a prestação de determinado serviço, podendo fazê-lo livremente caso seja empregado ou profissional liberal. Um médico que atender, fora do horário de expediente, seus pacientes, não sofrerá sanção alguma caso o faça na condição de empregado ou profissional liberal, mas será punido com demissão caso gerencie uma sociedade com o mesmo fim. Ainda mais grave nesse campo é que as legislações tributária e trabalhista criam incentivos para que esses profissionais organizem-se em empresas.

Para algumas carreiras, tais como aquelas que possuem poder de polícia (o que não se confunde com atividade policial), poderia haver uma presunção de conflito de interesse. O conceito de poder de polícia pode ser extraído do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de

ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Nesses casos poderia haver uma restrição de ordem absoluta para a prática da gestão privada. Tal técnica já é utilizada, por exemplo, pelo Estatuto da Advocacia. A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, nos arts. 27 a 30, elenca os casos de incompatibilidades e impedimentos, definindo os primeiros como impossibilidades absolutas e o segundo grupo como caso de vedações relativas.

7. Conclusão

A questão que deveria ter sido enfrentada com maior profundidade é a de que a vedação à gestão de sociedades privadas contém dois elementos principais.

O primeiro está ligado ao cumprimento da jornada de trabalho de maneira adequada, bem como um foco maior de dedicação à atividade pública. Para tal, entretanto, existe não somente o debatido artigo, bem como o inciso XVIII, do art. 117 da mesma lei, que veda o exercício de "quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com

o horário de trabalho”. Ademais, algumas carreiras já possuíam legislações específicas que vedavam o exercício de outras atividades, tal como a Polícia Federal⁴. Nas últimas estruturações promovidas em carreiras típicas de Estado, contidas na Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, o governo tem adotado a regra da dedicação integral⁵, com exceção apenas ao magistério, aos servidores remunerados por subsídio.

O segundo ponto é o do conflito de interesses. Seria, a nosso ver, muito mais esclarecedor que a legis-

4. Lei Nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

[...]

Art. 4º A função policial, fundada na hierarquia e na disciplina, é incompatível com qualquer outra atividade.

5. O relatório da Câmara dos Deputados, encerrado ao tempo da conclusão do presente artigo, já flexibilizou esse conceito, introduzindo a noção de conflito de interesses

lação previsse a impossibilidade da prática da gestão privada que envolvesse conflito de interesses com a atividade pública. O risco maior de conflito, em algumas carreiras, poderia requerer uma vedação de ordem absoluta. Todavia, essa não é uma exigência para a maior parte do serviço público. Tentar tratar de situações tão distintas de maneira uniforme é uma porta aberta para a violação do princípio da isonomia, conforme já tratado, mas também do princípio da proporcionalidade, sobretudo no tocante ao sub-princípio da necessidade.

A legislação, em verdade, já vem realizando, indiretamente, esse co-
tejamento com o conflito de interesses. Talvez, quando resolver enfrentá-lo de maneira mais aberta, crie um texto com vocação mais perene e evite que se cometam eventuais injustiças.

Corrupção e economia informal

Fabio Alvim Klein, bacharel em Administração Pública (EAESP/FGV) e em Ciências Sociais (FFLCH/USP), mestre em Desenvolvimento Econômico (Universidade de Nottingham, Inglaterra) e doutorando em Administração Pública (EAESP/FGV)

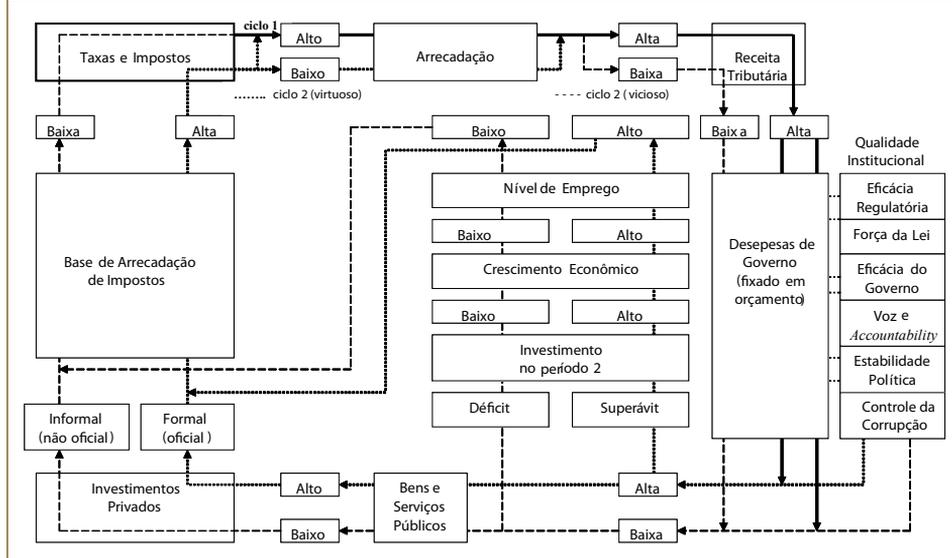
Introdução

Corrupção e economia informal estão intimamente ligadas, apresentando entre si uma relação de mútua causalidade: a corrupção causa a economia informal, e vice-versa. Por exemplo: na medida em que um agente privado exercendo algum tipo de atividade informal ou ilegal recorre a subornos de oficiais públicos como forma de dar continuidade às suas operações, evitando, assim, correr o risco de sofrer as sanções previstas em lei, a economia informal causa a corrupção, pois a existência da primeira leva à necessidade da segunda. Nesse caso, a corrupção é um mecanismo de proteção à informalidade. Indo além, nota-se que, ao mesmo tempo em que a corrupção permite a continuidade da atividade informal, esta torna-se consequência daquela e, nesse caso, podemos ver a corrupção como causadora da informalidade. De forma inversa ao exemplo anterior, pensemos agora num agente privado atuando na economia oficial (formal). Esse agente pode recorrer à corrupção de oficiais públicos e de políticos para obter algum tipo de benefício ou vantagem comercial ou, até mesmo, para operar dentro da lei, o que pode gerar distorções na economia que levam a um aumento da economia informal. Por

exemplo, a existência de alto grau de corrupção na economia oficial pode aumentar os custos de operar formalmente, inclusive diminuindo a capacidade competitiva daqueles agentes que não recorrem à corrupção. Nesse caso, o setor informal pode se tornar uma alternativa mais atraente e rentável em comparação ao setor formal, pois sua inerente obscuridade o torna menos exposto ao controle do poder público e, conseqüentemente, ao grau de discricionariedade e corrupção de seus oficiais. Além disso, boa parte das transações financeiras resultantes de atos corruptos ocorridos no setor formal precisa fugir dos registros oficiais, sendo, então, canalizados para a economia informal como, por exemplo, na forma de evasão fiscal. Nesses últimos casos, a economia informal é causada pela corrupção que ocorre na economia formal. Conclui-se então, pelos exemplos acima, que o combate à informalidade é também um combate à corrupção, e vice-versa.

O presente artigo discute a relação entre corrupção e economia informal por meio de uma análise teórica e empírica, mostrando como essas duas variáveis estão relacionadas à qualidade institucional e como impactam e são impactadas por variáveis como as finanças públicas, a provisão de bens e

Quadro 1: Modelo de Causa-Efeito



serviços públicos, os investimentos privados e públicos, o crescimento econômico, o desemprego e o nível de desenvolvimento. Para tanto, o estudo sugere um modelo de causa-efeito entre essas diversas variáveis (seção 1) e apresenta os resultados empíricos preliminares obtidos da análise em *cross-section* agregada de 183 países nos anos de 1998, 2000 e 2002 (seção 2). Algumas considerações sobre reforma institucional, políticas de combate à corrupção e informalidade são abordadas na terceira seção. O artigo conclui que a corrupção e a economia informal reforçam-se mutuamente por meio da existência de baixa qualidade institucional, além de estarem associadas a menores níveis de desenvolvimento.

1. Corrupção e economia informal: análise teórica

Nessa seção, apresentamos no Quadro 1 um modelo de causa-efeito,

relacionando corrupção e economia informal a outras variáveis, como qualidade institucional, finanças públicas, provisão de bens e serviços públicos, investimentos privados e públicos, crescimento econômico e desemprego. Esse modelo foi construído a partir da revisão da literatura teórica e empírica sobre o tema, cujos estudos encontram-se listados na bibliografia.

Começando pelo ciclo 1 (chamamos período 1), caracterizado pelas setas em negrito, uma economia apresenta altas taxas/impostos e alta arrecadação, levando à alta receita tributária. Essa receita é usada para financiar as despesas do governo, fixadas em orçamento. Note que esses gastos ocorrerão sob um contexto institucional (caracterizado pelas linhas tracejadas conectando as despesas governamentais às caixas de qualidade institucional), que pode ser de alta ou baixa qualidade. Por isso, há duas setas partindo da caixa de altas

receitas tributárias e passando pela caixa de despesas de governo.

Se o contexto inicial é de alta qualidade institucional (caracterizada pela seta pontilhada), as receitas são gastas eficazmente, o que leva a dois resultados concomitantes. Primeiro, reforça a responsabilidade fiscal que se reflete num potencial superávit orçamentário, que permitirá altos níveis de investimentos no período 2, numa maior taxa de crescimento econômico e maiores níveis de empregos formais, o que propicia condições para maiores níveis de renda per capita e de desenvolvimento sócio-econômico. Segundo, um gasto eficaz promove melhor e maior provisão de bens e serviços públicos (incluindo serviços voltados à melhoria institucional), o que leva a maior atratividade da economia formal, levando a maiores níveis de investimentos privados oficiais e, conseqüentemente, à ampliação da base de arrecadação. Retornando à caixa de “taxas e impostos”, inicia-se um ciclo virtuoso, permitindo ao governo tanto baixar como aumentar as taxas e impostos sem necessariamente perder receita tributária, uma vez que a base de arrecadação agora é mais alta. Esse ciclo virtuoso é denominado na literatura como “equilíbrio saudável”, caracterizado pelas setas pontilhadas.

Por outro lado, se o contexto inicial é de baixa qualidade institucional (caracterizado pelas setas tracejadas), ocorre mau uso dos recursos públicos, tornando os gastos ineficientes e levando a um potencial déficit orçamentário, o que levará a baixos níveis de investimento no período 2, e conseqüentemente a bai-

xos níveis de crescimento e empregos formais, afetando negativamente a renda per capita e os padrões de desenvolvimento. Além disso, produzirá níveis baixos de bens e serviços públicos, aumentando os incentivos para os agentes privados investirem na economia informal, o que leva a uma deterioração da base de arrecadação. Uma fraca base leva o governo a aumentar as taxas e os impostos na busca de recuperar perdas de receita tributária e, além disso, leva a potencial queda na capacidade de arrecadação, uma vez que o governo tem um limite superior para aumentar a carga tributária¹. A economia entra, então, num ciclo vicioso (ou “equilíbrio prejudicial”), caracterizada pelas setas tracejadas.

Ao analisarmos o modelo, podemos inferir algumas importantes hipóteses:

- a) Maiores taxas e impostos apresentam efeito duplo e dúbio na economia informal: um efeito direto que leva a maior informalidade, já que uma carga tributária mais pesada aumenta o custo do investimento oficial, reduzindo, assim, a atratividade do setor formal; e um efeito indireto que reduz a informalidade, já que uma carga tributária mais pesada, ainda que aumente os custos de operar formalmente, apresenta receitas tributárias potencialmente maiores que podem ser utiliza-

1. Isso é demonstrado pela curva de Laffer (forma de um U invertido), mostrando que a receita tributária apresenta retornos marginais decrescentes com relação às taxas e impostos. Além da regra de Laffer, o governo enfrenta custos políticos para aumentar a carga tributária.

das para melhorar o nível e qualidade dos bens e serviços públicos, aumentando, assim, a atratividade do setor formal. Em outras palavras, o efeito das taxas e impostos no nível de informalidade depende do equilíbrio entre carga tributária e qualidade dos bens e serviços públicos, sendo a qualidade institucional importante fator de ponderação desse equilíbrio, como veremos em (c).

- b) A qualidade institucional determina indiretamente a atratividade da economia informal por meio dos efeitos que produz tanto nas condições fiscais do governo quanto na quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos. A baixa qualidade institucional promove fracas condições fiscais, o que leva a níveis baixos de investimentos, crescimento econômico e emprego, forçando a economia para maiores níveis de informalidade. Além disso, baixa qualidade institucional afeta negativamente a quantidade e qualidade dos bens e serviços públicos, aumentando, assim, a atratividade da economia informal.
- c) A qualidade institucional afeta indiretamente a política fiscal e tributária por meio dos efeitos que produz no nível de informalidade da economia. Baixa qualidade institucional leva a maior informalidade (ver item *b*), que por sua vez deteriora a base de arrecadação e força o governo a aumentar as taxas e impostos, o que, provavelmente, produz ganhos positivos apenas marginais ou mesmo ne-

gativos na receita tributária. Ainda que aumentos de taxas e impostos apresentem efeito dúbio no nível de informalidade conforme visto em (a), é a qualidade institucional que irá, em parte, balizar a eficácia da política fiscal e tributária.

- d) Uma economia que parte de boas condições fiscais pode acabar presa num ciclo vicioso dependendo de suas condições institucionais. Elevadas receitas tributárias são condições necessárias para melhores bens públicos, mas não são suficientes. Choques positivos de crescimento econômico podem levar a alta arrecadação, mas se essa receita extraordinária for utilizada de forma ineficiente, a condição fiscal, posterior ao choque positivo, pode ser ainda pior do que antes dele.
- e) A corrupção, produto definitivo de uma baixa qualidade institucional, reduz o crescimento econômico e a renda per capita ao prejudicar a produtividade do investimento por meio da deterioração que causa na qualidade e níveis dos bens e serviços públicos, e também ao promover maiores incentivos para os agentes se tornarem informais e continuarem atuando na informalidade.

2. Corrupção e economia informal – análise empírica

2.1. Apresentação dos dados

Os dados utilizados para a análise empírica compreendem 183 países

nos anos de 1998, 2000 e 2002, avaliados sob diversas variáveis selecionadas que refletem aquelas apresentadas no modelo teórico. Os dados foram obtidos de Schneider (2005), Schneider and Enste (2000), World Bank (2005) e Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2005). Vejamos a descrição dos dados, conforme sua categoria:

Bens e Serviços Públicos

- *Saúde*: total do gasto público em saúde como percentual do PIB.
- *Educação*: total do gasto público em educação como percentual do PIB.
- *Estradas*: percentual de estradas pavimentadas sobre o total das estradas.
- *Telecomunicações*: número de assinantes de linhas fixas e móveis para cada 1000 habitantes.

Qualidade Institucional

- *Voz e Accountability*: mede os direitos políticos, civis e humanos.
- *Estabilidade Política e Violência*: mede a garantia de continuidade de governo e de sua proteção contra ataques violentos, incluindo o terrorismo.
- *Eficácia do Governo*: mede a competência da burocracia pública e a qualidade de entrega de serviços públicos.
- *Eficácia Regulatória*: mede a incidência de políticas fortalecedoras do mercado.
- *Força da Lei (Rule of Law)*: mede a qualidade da garantia dos contratos, da polícia, da justiça, bem como o controle do crime e da violência.

- *Controle da Corrupção*: mede a capacidade de controlar o uso do poder público para ganhos privados, desde pequenos subornos e propinas até a captura do Estado (*state capture*)².

Taxas e Impostos

- *Receita Tributária*: receita de taxas e impostos como percentual do PIB.
- *Maior imposto individual*: maior alíquota marginal de imposto para pessoas físicas.
- *Maior imposto corporativo*: maior alíquota marginal de imposto para pessoas jurídicas.

Condições Macroeconômicas

- *Desemprego*: percentual da população economicamente ativa que está desempregada.
- *Crescimento*: taxa de crescimento anual do PIB per capita.
- *Caixa (superávit/déficit)*: superávit ou déficit em caixa do governo como percentual do PIB.

2.2. Resultados Empíricos

A metodologia utilizada foi a estimação por OLS (Ordinary Least Squares), em formato de *cross-section* agregada (*pooled*) para os anos 1998, 2000 e 2002.

O Quadro 2 mostra os modelos que foram testados, tendo a economia informal como variável dependente.

2. Para o conceito de *state capture*, ver Hellman, Jones and Kaufmann (2000)

Quadro 2: Modelos testados

$$EI_{it} = \alpha_{it} + \sum_{z=1}^3 \delta_z(d_{it}) + \beta_1 X_{1it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$EI_{it} = \alpha_{it} + \sum_{z=1}^3 \delta_z(d_{it}) + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 \ln PIB/capita_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$EI_{it} = \alpha_{it} + \sum_{z=1}^3 \delta_z(d_{it}) + \beta_1 SP_{it} + \beta_2 C_{it} + \beta_3 T_{it} + \beta_4 D_{it} + \beta_5 \ln PIB/capita_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

No modelo 1, o termo EI_{it} é a economia informal como percentual do PIB para o país i no ano t . Do lado direito, o primeiro termo α é uma constante; o segundo termo expressa o conjunto de *dummies* anuais (d_{it}), em que $t = \{1998, 2000, 2002\}$, e δz expressa o coeficiente para cada ano respectivo, sendo $z = \{1, 2, 3\}$. O terceiro termo compreende o coeficiente linear estimado (β_1) para X_1 , um vetor de dimensão 1×1 representando uma categoria explicativa (Bens e Serviços Públicos, Qualidade Institucional, Taxas e Impostos ou Condições Macroeconômicas), que foram testadas separadamente; o quarto termo ε é o erro residual. No modelo 2, a variável $\ln PIB/capita$ foi incluída como forma de controlar as diferenças entre os países no tocante ao grau de desenvolvimento econômico, uma vez que o efeito das variáveis X sobre ES podem variar dependendo do grau de desenvolvimento do país. Por fim, o modelo 3 apresenta a regressão conjunta das variáveis independentes que se mostraram mais representativas nas regressões dos modelos 1 e 2. Nesse modelo, SP refere-se à variável representando Bens e Serviços Públicos, C refere-se à variável Controle da Corrupção, T

refere-se à variável representando Taxas e Impostos e D refere-se à variável Desemprego.

Notar que por tratarem-se de regressões em OLS, os resultados apresentam apenas correlações entre as variáveis dependentes e independentes, não indicando relação de causalidade.

Na Tabela 1, cada coluna apresenta os resultados correspondentes aos modelos 1, 2 e 3 da seção anterior. Nas colunas 1 e 2 são apresentados os coeficientes estimados de β , o erro-padrão (em parênteses), o R^2 ajustado e o tamanho da amostra, em países-ano (também em parênteses) para os modelos 1 e 2. As colunas 3a a 3d mostram os resultados do modelo 3 em especificações variadas, apresentando os coeficientes estimados de β e o erro-padrão (em parênteses). As variáveis medidas em *log* tiveram seus coeficientes e erros-padrão divididos por 100 para facilitar a exposição. Importante reforçar que a coluna 1 apresenta os resultados individuais para uma única variável independente, enquanto na coluna 2 são apresentados os resultados dessas mesmas variáveis, porém controladas pela variável $\ln PIB/capita$.

Tabela 1: Cross-section agregada (1998-2002)
Variável dependente: economia subterrânea (% do PIB)

Categoria	(1)	(2)	(3a)	(3b)	(3c)	(3d)	
Bens e Serviços Públicos	Saúde	-3.80*** (0.314)	-0.63 (0.40)				
	Educação	0.27 (380)	0.46 (371)				
	Estradas	-2.85*** (0.571)	-1.26*** (0.488)	-0.01 (0.865)	2.50*** (0.701)		
	Telecom (10 ²)	0.12 (173)	0.45 (170)				
Qualidade Institucional		-0.15*** (0.025)	0.01 (0.025)				
	Controle da Corrupção (log)	0.23 (214)	0.50 (212)				
Qualidade Institucional		-2.18*** (0.11)	-1.13*** (0.00)		-0.35 (0.405)	-0.19 (0.350)	
	Qualidade Institucional (média geral em log)	0.49 (409)	0.53 (399)				
Taxas e Impostos		-0.24*** (0.012)	-0.15*** (0.019)	-0.11** (0.054)	-0.13*** (0.040)	-0.10** (0.038)	-0.10*** (0.031)
	Receita Tributária	-0.22*** (0.014)	-0.07*** (0.019)				
	Maior Imposto Individual	0.41 (407)	0.52 (397)				
Taxas e Impostos		-0.45*** (0.116)	-0.16* (0.09)	0.10 (0.207)		-0.08 (0.133)	
	Maior Imposto Corporativo	-0.27*** (0.070)	-0.15*** (0.05)		-0.50*** (0.090)	-0.23*** (0.065)	
Condições Macroeconômicas		0.015 (0.118)	-0.12 (0.07)				
	Desemprego	-0.009 (257)	0.56 (255)				
	Crescimento	0.50*** (0.153)	0.19* (0.10)	0.21 (0.185)	0.09 (0.151)	0.26* (0.152)	0.16 (1.853)
	Caixa (déficit/superávit)	0.09 (253)	0.56 (247)				
Condições Macroeconômicas		0.023 (0.152)	0.27** (0.28)				
	Log PIB/capita	0.06 (408)	0.51 (399)				
		-0.92*** (0.229)	0.03 (0.19)				
		0.09 (202)	0.49 (198)				
		-0.08*** (0.004)		-0.09*** (0.022)	-0.06*** (0.019)	-0.06*** (0.019)	-0.06*** (0.018)
Observações (países-ano)		0.51 (399)					
R ²			86	94	159	187	
			0.63	0.66	0.61	0.60	

***significativa em $\alpha = 1\%$ (intervalo de confiança de 99%)

**significativa em $\alpha = 5\%$ (intervalo de confiança de 95%)

*significativa em $\alpha = 10\%$ (intervalo de confiança de 90%)

Vejamos primeiramente os resultados para os modelos 1 e 2. Ao olharmos para a coluna 1 da Tabela 1, podemos verificar que as 4 variáveis utilizadas como referência para Bens e Serviços Públicos são individualmente significativas com $\alpha = 1\%$ (onde α é o nível de significância do teste estatístico t) e apresentam sinal negativo, conforme previsto. Ou seja: maiores níveis de bens e serviços públicos estão associados a menores níveis de economia informal. Os coeficientes estão expressos em

níveis, e portanto devem ser lidos da seguinte forma: o aumento de 1 unidade no gasto em Saúde diminui a economia informal em 3.80 unidades. Como Saúde e Economia Informal são medidas como percentual do PIB, significa que o aumento de 1 ponto percentual no gasto em saúde está associado a uma queda de 3.80 pontos percentuais na economia informal. Com relação à Telecom, seus coeficientes foram multiplicados por 100 para facilitar a interpretação. Significa que o incre-

mento de 100 linhas fixas e móveis para cada 1000 habitantes está associado com a queda de 2.18 pontos percentuais na economia informal. Das 4 variáveis, nota-se que Telecom é a mais significativa estatisticamente, por apresentar maior R^2 , porém em termos econômicos perde para Educação e Saúde, que possuem coeficientes maiores, e portanto tem maior impacto individual sobre Economia Informal. Isso ocorre provavelmente pelo fato de que o grau de economia informal está relacionado negativamente à qualidade da mão-de-obra, que por sua vez é relacionada positivamente com educação e saúde. No entanto, ao adicionarmos a variável InPIB/capita (coluna 2), Saúde e Estradas perdem significado estatístico, enquanto Educação e Telecom continuam significativas a um $\alpha = 1\%$, porém têm seus coeficientes reduzidos. Vê-se então que maiores níveis de bens e serviços públicos estão geralmente associados a menor economia informal, porém são sensíveis com relação ao grau de desenvolvimento econômico, aqui medido como o PIB/capita.

Observando agora a categoria Qualidade Institucional, vemos que ela é negativamente correlacionada à economia informal e estatisticamente significativa nos modelos 1 e 2. Aqui, apresentamos os resultados tanto para Controle da Corrupção isoladamente como também para a média agregada dos 6 indicadores de governança. Pelo modelo 2, vemos que o aumento de 1 ponto percentual no controle da corrupção está associado a uma queda de 0.15 pontos percentuais na economia in-

formal. Da mesma forma, o aumento de 1 ponto percentual na qualidade institucional de forma geral está associado a uma queda de 0.07 pontos percentuais na economia informal, mostrando que boas instituições estão associadas a menores níveis de economia informal. Chama a atenção o fato de que a variável Controle da Corrupção, por si só, é mais significativa tanto econômica quanto estatisticamente quando comparada à Qualidade Institucional, dado seu maior coeficiente e R^2 , indicando haver uma forte associação entre corrupção e economia informal.

De forma semelhante, as variáveis Receita Tributária e Maior Imposto Individual são ambas significativas e apresentam sinal negativo nos dois modelos, mostrando que maiores alíquotas de impostos cobrados de pessoas físicas e maiores receitas de impostos estão associados a uma menor economia informal. Por outro lado, Maior Imposto Corporativo não apresenta significância estatística, impedindo-nos fazer qualquer avaliação mais acertada sobre seu impacto na economia informal. Aqui já percebemos o aspecto dúbio dos impostos, onde maiores alíquotas estão associadas a menor economia informal, e não o contrário, como poderia parecer à primeira vista. Pelo modelo 2, o aumento de uma unidade em receitas tributárias (ou um aumento de 1 ponto percentual na receita tributária como percentual do PIB) diminui a economia informal em 0.16 pontos percentuais, sugerindo que maiores receitas podem ser utilizadas para melhorar as instituições e a

provisão de bens e serviços públicos, reduzindo assim a atratividade do investimento extra-oficial. Da mesma forma, o aumento de 1 ponto percentual nos impostos de pessoas físicas está associado a uma queda de 0.15 ponto percentual da economia informal, indicando que maiores alíquotas aplicadas aos indivíduos não os forçam necessariamente para a economia informal, uma vez que eles talvez estejam dispostos a pagar maiores tributos se estes forem convertidos em melhores serviços públicos. Notar que tanto Receita Tributária quanto Maior Imposto Individual possuem baixo R^2 (conforme modelo 1), indicando não serem fortes candidatas explicativas para o tamanho da economia informal. Olhando para os resultados da categoria Taxas e Impostos, percebe-se que esta não é necessariamente positiva ou negativamente relacionada à economia informal, pois os sinais de sua correlação muito provavelmente dependem do tipo de equilíbrio no qual o país se encontra. De acordo com os dados utilizados neste trabalho, a grande maioria dos países reduziu as alíquotas dos impostos individuais entre 1998 e 2002, enquanto houve crescimento da economia informal. Porém, há casos em que as alíquotas são aumentadas e a economia informal reduzida (ex: Dinamarca), e outros em que tanto as alíquotas quanto a economia informal sobem (ex: Brasil e Congo). Isso parece sugerir que a Dinamarca é um caso clássico de um país situado no ciclo virtuoso (ou equilíbrio saudável), enquanto o Brasil e o Congo são provavelmente e respectivamente exemplos de paí-

ses em ciclo transitório (ou equilíbrio instável) e ciclo vicioso (ou equilíbrio prejudicial).

Por fim, vemos que os resultados para a categoria Condições Macroeconômicas são variados. O ponto comum é que essas variáveis, com exceção de PIB/capita, apresentam baixo poder explicativo, demonstrado pelos seus baixos R^2 no modelo 1. Além disso, nota-se que elas são bastante sensíveis à inclusão de \ln PIB/capita, sendo Desemprego a única variável que se mantém relativamente robusta. No modelo 1, vemos que o aumento de 1 ponto percentual no desemprego está associado a um aumento de 0.5 pontos percentuais da economia informal a um $\alpha = 1\%$, indicando que esta provavelmente absorve parte da massa de desempregados do setor formal. Porém, quando testado em conjunto com \ln PIB/capita, o coeficiente de desemprego cai para 0.19 pontos percentuais com um $\alpha = 10\%$. Da mesma forma, melhorias no Caixa (superávit/déficit) do governo estão associadas a menor economia informal, onde o aumento de 1 ponto percentual no caixa (por exemplo, saindo de uma situação deficitária para outra cada vez mais superavitária) está associado a uma queda de 0.92 ponto percentual da economia informal, refletindo o provável fato de que melhores condições orçamentárias são em parte o resultado de melhores condições institucionais, ao mesmo tempo em que criam as condições para maiores investimentos no período seguinte. Porém, quando testada junto com \ln PIB/capita, perde significância estatística. Já com a

variável Crescimento Econômico ocorre o oposto, que passa de não significativa para significativa com $\alpha = 5\%$ depois de testada conjuntamente com $\ln\text{PIB/capita}$. Pelos dois modelos, o crescimento econômico relaciona-se de forma neutra a positiva em relação à economia informal, fato que causa estranhamento à primeira vista. Uma possível explicação é a de que pode haver algum grau de complementaridade entre a economia oficial e extra-oficial³³. Isso significa que o crescimento que ocorre no setor oficial pode ser acompanhado de um crescimento também do setor extra-oficial. De fato, a grande maioria dos países apresentou uma taxa média de crescimento econômico de 2.08% entre 1998 e 2002, e uma taxa média de crescimento da economia informal de 2.34% no mesmo período. De acordo com o modelo teórico, um maior crescimento econômico deveria levar a maiores níveis de investimentos privados oficiais (formais). Porém, a participação da economia informal tem aumentado segundo mostram os dados. Isso traz uma contribuição importante para a teoria: a de que pode haver crescimento com externalidades negativas, como por exemplo maiores níveis de economia informal e corrupção. Isso significa que até pode haver crescimento sob um contexto de baixa qualidade institucional, mas com um preço a ser pago pela sociedade: a ocorrência de maior economia informal e corrupção, além da produção de outras externalidades negativas, como por

3. Ver Dreher and Schneider (2006). Para uma proposição teórica, ver Gupta (1993).

exemplo, maior degradação ambiental, aumento da desigualdade, descumprimento de leis trabalhistas, dentre outras.

Observando agora as colunas 3a a 3d, vemos que independentemente da especificação utilizada (Educação ou Telecom para a categoria Bens e Serviços Públicos, e Imposto Individual ou Receita Tributária para a categoria Taxas e Impostos), três variáveis se mostram fortemente significativas: Controle da Corrupção, Maior Imposto Individual e PIB/capita. Por esses resultados, vemos que a corrupção é de fato fortemente associada à economia informal. Da mesma forma, maior grau de desenvolvimento econômico (aqui medido como PIB/capita) está relacionado a menor tamanho da economia informal, enquanto maiores impostos individuais parecem contribuir de maneira positiva para a sua redução, sob a hipótese de que estes retornem para a economia na forma de melhores serviços públicos.

3. Uma breve discussão sobre reforma institucional e políticas de combate à corrupção e à economia informal

Um governo preso num ciclo vicioso tem o desafio de implementar reformas institucionais sob severas condições orçamentárias. Aumentar as taxas e impostos não é a melhor forma de fazê-lo, uma vez que aumentos de taxas e impostos afetam a economia informal de forma dú-

bia, não sendo, portanto, garantia de sucesso na reforma. Sobrariam, então, duas outras opções: transferir recursos de outras linhas do orçamento para projetos de reforma institucional ou endividar-se através de empréstimos. Porém, ambas apresentam seus desafios. A primeira opção apresenta claras barreiras políticas, uma vez que os diferentes ministérios irão lutar por seus recursos e, caso percam, podem eventualmente prejudicar a oferta de alguns serviços e bens públicos, afetando negativamente a economia formal. A segunda opção apresenta o custo de aumentar, ainda mais, o endividamento do governo, o que pode ser desastroso dependendo da situação econômica do país.

Um governo preso num ciclo vicioso tem o desafio de implementar reformas institucionais sob severas condições orçamentárias.

Uma possível solução seria obter financiamento externo de organizações multilaterais (por exemplo, o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento), que muitas vezes fornecem auxílio financeiro, especificamente voltado para ações de melhoria institucional e de combate à corrupção. Além de comprometidos com a causa, apresentam força de monitoramento por meio da elaboração de empréstimos condicionados a melhorias concretas, de forma que futuros emprésti-

mos ficam restritos à verificação de que empréstimos anteriores foram utilizados eficazmente. Com isso, a comunidade internacional torna-se um importante fiscal independente, monitorando, reportando e exigindo ações concretas contra a corrupção e a informalidade.

Há várias maneiras de se desenhar um financiamento desse tipo, mas o ponto fundamental é que ele deveria promover aumentos da receita tributária, por meio de melhorias na arrecadação, sem necessidade de aumentos de taxas e impostos. Por exemplo, o empréstimo inicial para iniciar o programa de reforma poderia ser utilizado pelo governo para reformas tributárias que visem à simplificação do sistema e à maior capacidade de administração fiscal. Esse empréstimo permitiria ao governo financiar e compensar potenciais perdas de receita advindas da reforma. Uma vez que a arrecadação tende a melhorar com a reforma, aumentam-se as chances de maior receita, proporcionando ao governo as condições necessárias para honrar a dívida. O contrato de financiamento poderia, até mesmo, incluir uma cláusula de incentivo em que descontos sobre a dívida total fossem concedidos à medida que fossem observados aumentos na receita tributária advindos da reforma, e não do simples aumento de taxas e impostos.

Dada a restrição fiscal, o governo deveria focar as ações da reforma em áreas da administração e em setores econômicos que apresentem melhor relação custo-benefício no tocante

aos resultados a serem alcançados. Primeiramente, deve-se identificar as áreas e os setores mais sensíveis à corrupção e à economia informal. Tomando como exemplo a administração pública, poderíamos citar algumas: i) justiça e a polícia, que afetam diretamente a força da lei; ii) empresas estatais, sujeitas à interferência política; iii) área de licitações, sujeita a acordos corruptos entre empresas candidatas e oficiais públicos; iv) fiscais da receita, sujeitos a proteger a informalidade e a evasão fiscal mediante propinas e subornos, dentre outros exemplos. Uma vez identificadas as áreas, parte-se para a seleção daquelas que apresentam baixo custo e alto impacto da reforma. Uma área importante que aparenta ter baixo custo e alto impacto no controle da corrupção é o departamento de compras. Reformas que visam melhorar os procedimentos envolvidos nas atividades de compras (ou *procurement*, em inglês) do setor público parecem promissoras no combate à corrupção. Por exemplo, implementar conjuntamente a rotação de funções às regras de *maker and checker* nos sistemas de compras, obrigando que uma solicitação de compra seja feita por duas pessoas distintas (uma que entra com o pedido e outra que aprova), são medidas efetivas para maior controle da corrupção. A escolha da dupla de execução/aprovação em cada período pode até mesmo ser feita por sorteio, diminuindo ainda mais o grau de controle e poder de um ou mais indivíduos sobre o processo.

Naquelas áreas que lidam com atendimentos e processos mais padronizados e de alto volume, como

emissões de documentos, certificados, licenças e guias, uma simples revisão dos processos, das funções e das responsabilidades ajudaria a identificar etapas ou áreas que não agregam valor à qualidade do produto final (isto é, ao bem ou serviço público requerido). Essa avaliação permitiria identificar oportunidades de melhorias e simplificação de processos administrativos e burocráticos. Essas ações de redução da burocracia excessiva são importantes na medida em que reduzem o grau de discricionariedade e corrupção dos servidores envolvidos em tais serviços, pois estes muitas vezes podem utilizar a própria burocracia como justificativa para dificultar a entrega do serviço, oferecendo em contrapartida um serviço “diferenciado” mediante uma “ajuda extra”. Alguns estudos teóricos sugerem que quanto maior o número de servidores exercendo a mesma função, maior o nível de corrupção nesses setores, uma vez que se diminui o risco de detecção para cada servidor individualmente. Rose-Ackerman (1999) sugere que promover certo grau de sobreposição de funções e serviços é eficaz para aumentar a competição entre os servidores na oferta desses serviços, reduzindo, assim, a demanda por propinas por parte deles.

A estratégia de priorização das ações também deve ser aplicada àqueles setores econômicos mais sensíveis à corrupção e à economia informal. Setores que deveriam ser monitorados de perto são os de infra-estrutura, os estatais e os de bens de consumo para alguns produtos. Na área de infra-estrutura e

de estatais, atenção especial deve ser dada aos setores de construção civil, de telecomunicações, de energia, de esgoto, dentre outros, por serem estes setores tipicamente sensíveis à corrupção (por exemplo, em função de corrupção nos contratos de licitação e concessões ou em função de maior sujeição à interferência política). Já no setor de bens de consumo, maior atenção deve ser dada aos mercados de produtos como equipamentos e mídias eletrônicas, vestuário, bebidas e cigarros, por serem mais sensíveis à informalidade, principalmente na forma de contrabandos e falsificações.

Um comentário final sobre políticas de combate à corrupção e à informalidade refere-se à importância de haver vontade política. Para isso, é importante que as iniciativas da reforma sejam um esforço coordenado entre as três esferas de governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), as áreas técnicas e administrativas (como a própria CGU, a Receita Federal, a Polícia Federal, dentre outras), a sociedade civil nacional e internacional (como a imprensa, os institutos de pesquisa, os sindicatos e as organizações não-governamentais) e as organizações multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), todas essas de alguma forma envolvidas em iniciativas de combate à corrupção.

Conclusão

A corrupção e a economia informal reforçam-se mutuamente por meio da existência de baixa qualidade institucional, além de estarem associadas a menores níveis de desenvolvimento econômico, demonstrado pelo fato de que, mesmo em situações de crescimento econômico, este pode estar vindo acompanhado de externalidades negativas. Por isso, o combate à corrupção e à economia informal devem ser, em grande parte, direcionados para a melhoria institucional, pois, como vimos, é por meio da qualidade institucional que políticas econômicas e públicas são mais efetivas, facilitando a aproximação de uma economia ao ciclo virtuoso e permitindo, assim, maiores níveis de desenvolvimento. Melhor qualidade institucional significa, em parte, melhor força da lei (como maior garantia dos contratos e acesso amplo a uma justiça barata e eficiente), maior eficácia do governo (como maior oferta de serviços públicos burocráticos de qualidade), maior eficácia regulatória (como leis e regras mais simples, transparentes e estáveis), maior voz e *accountability* (como a extensão e garantia dos direitos civis, políticos e humanos) e maior estabilidade política (como a maior garantia de continuidade e troca de governos segundo as regras do jogo democrático). A justificativa para o foco institucional está na necessidade de alterar os incentivos que permeiam as práticas corruptas e ilegais.

Referências Bibliográficas

- BRUEGGER, E. (2005) *Endogenous Institutions and the Dynamics of Corruption*, Bern: University Discussion Papers.
- CHAND, S.K. and MOENE, K.O., (1999) *Controlling Fiscal Corruption*, World Development Vol. 27, No. 7, pp. 1129-1140.
- CHOI, J. and M. THUM, (2005) *Corruption and the shadow economy*, International Economic Review, Vol.46, n.3, 817-836.
- DREHER, A. and SCHNEIDER, F. (2006) *Corruption and the Shadow Economy: An Empirical Analysis*, IZA Discussion Paper 1936.
- FRIEDMAN, E., JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LABTON, P. (2000) *Dodging the grabbing hand: The determinants of unofficial activity in 69 countries*, Journal of Public Economics, 76/4, pp.459-493.
- GUPTA, M. (1993) *Rural-Urban Migration, Informal Sector, and Development Policies: A Theoretical Analysis*, The Journal of Development Economics, 41: pp.137-151.
- HELLMAN, J. S., JONES, G., Kaufmann, D. (2000) *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, World Bank Working Paper 2444, World Bank.
- JOHNSON, S. and KAUFMANN, D. (2001) *Institutions and the Underground Economy*, pp.212-228, in: O. Havrylyshyn and S. Nsouli (eds.): *A Decade of Transition: Achievements and Challenges*, Washington D.C: IMF.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and SHLEIFER, A. (1997) *The Unofficial Economy in Transition*, Brookings Papers on Economic Activity, 2, pp.159-239, Brookings Institution
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LOBATON, P. (1998) *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, American Economic Review, Vol.88, N.2, pp.387-92
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LOBATON, P. (1999) *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*, Policy Research Working Paper 2169, World Bank
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D., MCMILLAN, J., WOODRUFF, C. (2000) *Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism*, Journal of Public Economics, vol. 76, 495-520.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. and MASTRUZZI, M. (2005) *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank.
- LOAYZA, N. V. (1996) *The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 45: 129-162.
- MAURO, P. (1995) *Corruption and growth*, Quarterly Journal of Economics 110: 681-712. Public Economics 76: 399-457.
- ROSE-ACKERMAN, S. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- SCHNEIDER, F. (2005) *Shadow Economies of 145 countries all over the world: Estimation results of the period 1999-2003*, University of Linz: Department of Economics, Discussion paper Linz, Austria.
- SHLEIFER, A. and Vishny, R.W. (1993) *Corruption*, Quarterly Journal of Economics, CVIII: 599-618.
- SCHNEIDER, F. and ENSTE, D. H. (2000) *Shadow economies: size, causes and consequences*, Journal of Economic Literature, XXXVIII, 77-114.
- TANZI, V. (1998) *Corruption around the world-causes, consequences, scope and cures*, International Monetary Fund Staff Papers 45: 559-594.
- TANZI, V. and DAVOODI, H. (1997) *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF Working Paper 97/139 (Washington: International Monetary Fund)
- WORLD BANK (2005) *World Development Indicators*, World Bank.

O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

Leonino Gomes Rocha, engenheiro, especialista em Controladoria Governamental, mestre em Administração, AFC e chefe de divisão da CGU-Regional/CE

1. Introdução

A corrupção era considerada um “lubrificante” necessário para a economia até a década de 80. A partir dos anos 90, passou-se, então, a analisar o fenômeno em relação aos prejuízos que ele traz à sociedade, alertando-a para os custos sociais, econômicos e políticos e sugerindo reformas para diminuir a incidência da corrupção.

A eficiência e a eficácia das políticas públicas ficam prejudicadas com a corrupção em função dos seguintes aspectos: 1) perda de eficiência dos gastos com o financiamento de projetos improdutivos; 2) perdas na arrecadação tributária; 3) má qualidade na execução dos recursos públicos; 4) falhas na alocação dos recursos públicos, afetando

a composição dos gastos governamentais; 5) financiamentos públicos com taxas de juros abaixo do valor de mercado, etc.

“A corrupção era considerada um “lubrificante” necessário para a economia até a década de 80.”

Nesse contexto, a corrupção indica um mau funcionamento das instituições, reduzindo a capacidade de os Estados executarem de forma eficiente suas funções e de implementarem com eficácia suas políticas, resultando numa situação que prejudica a separação entre a esfera pública e a privada (FIESP, 2007).

Para combater esse problema, a Transparência Internacional, organização sem fins lucrativos de combate à corrupção, defende a necessidade de haver uma parceria buscando a construção de coalizões para contenção da corrupção, adotando uma visão holística de cooptar todos os atores principais para o processo de reforma anticorrupção. Deve-se estabelecer o conceito de “sistema nacional de integridade”, possuindo como “pilares” uma série de instituições e práticas cujo funcionamento e interação são essenciais, representando uma união metódica das várias partes e atores que coletivamente compreendem o sistema de integridade de uma Nação (EIGEN, 2002).

Da mesma forma, Speck (2002) afirma que, na amplitude do espectro em que a corrupção ocorre, precisa-se de uma complexa rede de instituições para combatê-la, fortalecendo as coalizões contra o fenômeno. Na perspectiva brasileira, as propostas anticorrupção devem ter como foco a criação e o fortalecimento de mecanismos de prevenção e controle da corrupção na administração pública e a redução da percepção de impunidade por meio de uma justiça mais rápida e eficiente (FIESP, 2007).

Como exemplo de combate à corrupção em redes interorganizacionais, cita-se a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), que foi criada em dezembro de 2003 para o combate ao crime de lavagem de dinhei-

ro e, em sentido mais amplo, ao crime organizado no Brasil. Em 2007, teve incorporado o tema combate à corrupção.

Nesse contexto, realizou-se este estudo partindo do pressuposto de que para se combater as complexas formas de corrupção, que contam com a participação de atores dentro e fora do Estado, trazendo prejuízos sociais, econômicos e políticos à sociedade, torna-se necessário os órgãos/entidades interagirem em redes interorganizacionais, atuando de forma sistêmica, sendo a troca de informações e a criação de conhecimento para combater a corrupção fundamentais.

O principal objetivo desta pesquisa é analisar aspectos da formatação e da articulação existente em uma rede interorganizacional de combate à corrupção, tendo como estudo de caso a Enccla.

Ressalta-se que este artigo não abordará aspectos referentes à participação da sociedade, diretamente ou por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no combate à corrupção, em que pese a sua importância para combater esse fenômeno.

O estudo apresenta, em sua estrutura, a conceituação de redes interorganizacionais: as políticas públicas por meio das redes interorganizacionais; o combate à corrupção em redes; a análise de uma rede interorganizacional de combate à corrupção no Brasil como resultado empírico; e, as considerações finais.

2. Redes interorganizacionais - conceituação

O aumento do interesse pelos estudos de redes no contexto organizacional apontam, dentre outros fatores, para a maturidade conceitual e analítica, mostrando que a forma e o interesse nos estudos de redes ultrapassariam a idéia “esotérica” e empírica. A partir do final dos anos 60, foi desenvolvido um conjunto de abordagens técnicas e metodológicas por pesquisadores nas áreas de sociologia e de comportamento organizacional sobre o tema das redes (NOHRIA, 1992).

Segundo Castells (2003, p. 498), “rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é um ponto no qual uma curva entrecorta. Concretamente, o que um nó é depende do tipo de redes concretas que falamos”. O autor cita, como exemplo, que a rede de tráfico de drogas é composta do campo de coca e papoula, dos laboratórios clandestinos, das pistas de aterrissagens secretas, das gangues de rua e das instituições financeiras para lavagem de dinheiro, sendo essa rede bastante complexa, prejudicando as economias, sociedades e Estados do mundo inteiro.

Utilizando o ambiente organizacional como base de análise, rede representa uma forma de organização que redefine os princípios da estrutura burocrática e da hierarquia inflexível pela necessidade premente de vinculação entre os processos referentes à coordenação (MASUTTI, 2005).

No estudo da administração, as redes descrevem um fenômeno organizacional que mostra a complexidade dos empreendimentos contemporâneos, utilizam da flexibilidade das tecnologias de comunicação e incorporam estilos de gestão que buscam maior participação e compromisso das pessoas envolvidas. Em contraposição ao modelo de organização burocrática, a rede pressupõe disposição horizontal dos atores, sejam indivíduos ou instituições, baseada em relações mais simétricas do que hierárquicas, mais cooperativas do que competitivas e mais dinâmicas do que normativas (MIGUELETTO, 2001).

Redes são estruturas organizacionais abertas capazes de se expandir de forma ilimitada, integrando novos participantes desde que consigam se comunicar dentro da rede, compartilhando os mesmos códigos de comunicação, ou seja, os mesmos valores ou objetivos de desempenho. Uma estrutura social em redes é um sistema aberto altamente dinâmico e susceptível a inovações sem ameaça ao seu equilíbrio (CASTELLS, 2003).

De forma bastante ampla e abordando aspectos de interdependência, compartilhamento, cooperação, coordenação e confiança, Migueletto (2001, p. 48) define rede da seguinte forma:

A rede é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar ob-

jetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.

Nesse ambiente, as redes apresentam como característica básica as diversas formas de interação existentes entre os atores envolvidos. Percebe-se que as organizações atuando em rede buscam superar a dicotomia entre ambiente interno e externo, passando de um enfoque direcionado a entidades individuais para uma análise simultânea de múltiplas relações sociais envolvendo os indivíduos, os grupos sociais, as organizações e as instituições (CÂNDIDO; ABREU, 2000).

Essas multiplicidades de relações nas redes, que se caracterizam por assegurar maior flexibilidade, descentralização e capacidade de conectar diferentes organizações, serão maiores quanto mais regulares forem as interações. Assim, o fundamento de uma rede é sua arquitetura social, que incorpora mecanismos por meio dos quais a intensidade, os

resultados e a qualidade das interações acontecem entre os membros periodicamente (CHARAN, 2000).

Para Marcon e Moinet (2000), a institucionalização de uma rede colaborativa depende da combinação e ocorrência de três elementos fundamentais: 1) existência de recursos disponíveis ou objetos para a troca, tais como informações, conhecimentos ou insumos, que constituem a base de uma rede colaborativa; 2) existência de infra-estrutura informacional e procedural, que designa o conjunto de regras de funcionamento e ética que deverá ser observada entre os usuários da rede colaborativa; 3) existência de infra-estrutura física e tecnológica que compõe os meios práticos de ação, tais como: orçamento, local, material, comunicação, conexão e equipamentos tecnológicos.

3. Políticas públicas por meio das redes

As iniciativas de reestruturação econômica e reconfiguração das estratégias empresariais, provocadas pela crise dos anos 70, introduziram já no início dos anos 80, a necessidade de o Estado contemporâneo incorporar novos papéis, abandonando outros e, sobretudo, exigindo reorganização para enfrentar a crise, adequando-se aos novos requerimentos e demandas da sociedade e do cidadão (GOMES, 1999).

Uma constatação já consensual, a partir de evidências empíricas, é que

o movimento de reforma nos países centrais e periféricos vem transcorrendo segundo duas lógicas. Em um primeiro estágio, são deflagradas intervenções na direção da abertura dos mercados, da desregulamentação e da desoneração do Estado, em especial via privatização de empresas públicas. Em um segundo estágio, o foco é o desenvolvimento de capacidades administrativas e institucionais, ou seja, a melhoria do desempenho do aparelho do Estado e das condições de governança (SOUZA, 2001).

Nesse contexto, a formulação e a implantação de políticas públicas não ocorrem no prisma de uma única organização. Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelecem. A rede interinstitucional explica um padrão de interação intensiva de organizações autônomas que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou para resolver problemas específicos de uma clientela alvo (CAVALCANTI, 1991).

Na ótica da gestão integrada ou gestão em redes, evidencia-se a existência de problemas que efetivamente não podem ser adequadamente resolvidos se observados numa perspectiva meramente setorial. Portanto, se faz necessário agregar, à capacidade de identificação e mensuração dos objetivos dos programas, a integralidade de decisões e ações pulverizadas por múltiplos atores, partici-

pantes em diversos níveis do governo comprometidos com o desenvolvimento setorial diversificado. Assim, observa-se que o estabelecimento das redes impulsiona o governo na adoção de políticas públicas que apoiem e desenvolvam o fortalecimento da gestão em redes.

Portanto, o conceito de Gestão Pública Integrada, ao dar conta das interações entre formulação e implementação de políticas públicas e das relações intersetoriais, interinstitucionais e interorganizacionais que prevalecem nesses processos, surge como novo caminho para o tratamento dos problemas complexos enfrentados pelos gestores de políticas públicas, havendo a criação dos correspondentes mecanismos de coordenação (governança).

4. O combate à corrupção em redes interorganizacionais

Em período anterior aos anos 90, a corrupção pública era tratada na literatura acadêmica praticamente por economistas inclinados para a modelação, dedicados ao estudo dos efeitos do desequilíbrio de informação em leilões (a propinagem traria tal desequilíbrio). Estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram raros, sendo o fenômeno considerado por muitos pesquisadores como uma “graxa” que lubrifica a economia, uma acidentalidade pouco importante e, para alguns, até benéfica para a eficiência econômica (ABRAMO, 2006).

Quanto ao benefício, a corrupção era considerada necessária para contratação com a administração pública, sendo essencial para obtenção de celeridade na tramitação de certos processos. O pagamento de suborno em países menos desenvolvidos era aceito e até incentivado por diversos países desenvolvidos, inclusive com previsão de dedução tributária nas legislações (FURTADO, 2006). Nessa perspectiva, pesquisadores acreditavam que a corrupção podia funcionar como redutor das incertezas e barreiras num projeto de investimento, por exemplo, sem repercutir gravemente na taxa de retorno, bem como podia representar forte instrumento contra as regulações excessivas e inadequadas (CAMPOS, 2002).

Quanto ao benefício, a corrupção era considerada necessária para contratação com a administração pública, sendo essencial para obtenção de celeridade na tramitação de certos processos.

A partir dos anos 90, entretanto, o debate sobre o fenômeno aumentou e ganhou densidade, surgindo iniciativas visando identificar as causas institucionais da corrupção, alertando a sociedade para os custos sociais, econômicos e políticos e sugerindo reformas para diminuir a incidência desse complexo fenôme-

no (SPECK, 2000). Com isso, houve o declínio da interpretação da corrupção como “lubrificante” benéfico para a economia, passando a analisar o fenômeno em relação aos prejuízos que ela traz à sociedade (ABRAMO, 2006).

Corroborando essa posição, Eigen (2002) afirma que a corrupção, em maior ou menor grau, representa ameaça não somente ao meio ambiente, aos direitos humanos, às instituições democráticas e aos direitos e liberdades fundamentais, mas também aumenta a pobreza das populações e solapa o desenvolvimento. Quando muito disseminada, a corrupção diminui o fluxo dos investimentos, facilita as atividades do crime organizado e mina a legitimidade política, podendo impedir a consolidação das reformas pró-democráticas (ELLIOTT, 2002).

A corrupção representa ônus insustentável para economias que buscam um patamar competitivo, aumentando muito o custo operacional de diversos países. Traduz-se como uma das mais perversas tipologias criminosas, por impedir a ruptura dos ciclos de pobreza; minar os esforços dos estados nacionais em produzir desenvolvimento econômico e social; e condenar amplos contingentes populacionais a condições de miséria (RIBEIRO, 2001).

Em relação aos efeitos negativos da corrupção para as nações, apresenta-se estudo da FIESP (2007), abordando as seguintes consequências do fenômeno: 1) desestimula o

investimento privado ao funcionar como um imposto; 2) afeta negativamente a competitividade do país ao elevar o custo do investimento produtivo; 3) reduz a produtividade do investimento público; 4) prejudica a eficiência da administração pública; 5) diminui a efetividade do gasto social; e, 6) gera perda da arrecadação tributária. O conjunto desses fatores traz prejuízos ao crescimento econômico, gerando incentivos negativos sobre os cidadãos e aumentando a injustiça social (CAMPOS, 2002).

Nessa perspectiva, Vieira (2007), citando a corrupção nas perspectivas econômicas e da escolha racional abordadas por Della Porta e Vanucci (1999), afirma que o fenômeno está centrado na racionalidade individual e nos incentivos e oportunidades propiciadas pelo sistema institucional. A decisão de participar do mercado ilegal da corrupção depende basicamente da probabilidade de ser descoberto e punido, da severidade da punição, da expectativa de ganhos envolvidos, do contexto institucional e da interação estratégica entre os atores.

Sendo assim, e considerando o ambiente de impunidade favorável à obtenção de vantagens econômicas, surgem as redes de corrupção com o objetivo de vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanhas políticas, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos, etc, organizando-se desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar (SILVA, 2001). Essas redes são de difícil identificação, necessitando de uma estratégia de combate

com a participação de diversos atores fechando o círculo em torno do fenômeno, sendo fundamental reduzir a sensação de impunidade que impera em países como o Brasil (FIESP, 2007).

As possibilidades de combate à corrupção pelos Estados têm limitações claras quando se deparam com organizações que operam em rede, caracterizando-se por representarem barreiras ao combate e vantagens competitivas para as organizações criminosas.

As possibilidades de combate à corrupção pelos Estados têm limitações claras quando se deparam com organizações que operam em rede, caracterizando-se por representarem barreiras ao combate e vantagens competitivas para as organizações criminosas. O Estado só terá condições de combater essas organizações criminosas organizadas em rede se suas instituições passarem a funcionar também em rede e com caráter informacional, ampliando o uso das diversas formas de inteligência (RIBEIRO, 2001).

Nesse contexto, entende-se que as limitações para se combater as redes de corrupção incrustadas dentro e fora

do Estado somente serão quebradas com o fortalecimento e a atuação das instituições em rede, sendo a criação de conhecimentos fundamental para tornar as ações mais eficazes, visando aniquilar esse mal que tanto prejudica o desenvolvimento econômico, social e político do Brasil.

5. Redes interorganizacionais de combate à corrupção - uma análise empírica

Considerando o ambiente de impunidade favorável à obtenção de vantagens econômicas e sociais, surgem as diversas formas de corrupção, organizando-se desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar (SILVA, 2001). Essas redes são de difícil identificação e atuam de forma complexa, com o envolvimento da esfera pública, privada e do terceiro setor.

Nesse contexto, para combater as complexas formas de corrupção, que contam com a participação de atores dentro e fora do Estado, torna-se necessário os órgãos/entidades interagirem em redes interorganizacionais. Esses assuntos serão abordados nos tópicos a seguir como resultado empírico da pesquisa.

5.1. Exemplo de articulação pública em rede para combater a corrupção - a Encla

A Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Encla) foi iniciada em de-

zembro de 2003, sendo uma experiência inédita de articulação dos diversos órgãos do Estado para o estabelecimento de uma política pública de combate ao crime de lavagem de dinheiro e, em sentido mais amplo, ao crime organizado no Brasil.

A Encla foi criada para suprir a falta de articulação e de atuação estratégica coordenada do Estado no combate à lavagem de dinheiro, a inexistência de programas de treinamento e capacitação de agentes públicos, a dificuldade de acesso a bancos de dados, como também a carência de padronização tecnológica e a insuficiência de indicadores de eficiência. Nesse âmbito, foi definida uma estratégia focada na recuperação de ativos, garantindo que o crime não compense financeiramente.

Para a elaboração da Estratégia, os principais dirigentes dos órgãos envolvidos com o tema identificam conjuntamente os problemas existentes e definem os principais objetivos para a construção de um sistema de combate à lavagem de dinheiro.

A Encla 2004 contou com a participação de 27 órgãos e estabeleceu 6 objetivos estratégicos, detalhados em 32 metas, com indicação de seus responsáveis e prazos de cumprimento. A Encla 2005 contou com a participação de 57 órgãos que, depois de terem verificado o cumprimento das metas da Encla 2004, estabeleceram outros 5 objetivos estratégicos e 43 metas para o ano de 2005. A Encla 2006 foi realizada en-

tre 8 e 11/12/2005, com a fixação de 29 metas para o ano de 2006.

Há a elaboração de um relatório de atingimento das metas propostas, no qual cita-se, como exemplo, a aferição das metas da Encla 2006, contendo um relatório com as metas, os órgãos responsáveis, o prazo para execução e, detalhadamente, a situação da meta.

Em atenção à recomendação do Tribunal de Contas da União, foi decidido, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, que, na sua quarta edição anual consecutiva, a Encla incluiria o tema de combate à corrupção, passando a se denominar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Encla).

Diante disso, foi realizada, entre 29/11 e 2/12/2006, a Encla 2007, que contou com a presença de 52 órgãos e mais de 100 participantes. Nessa reunião, foram aprovadas 33 metas e 20 recomendações. A Encla 2008 foi realizada entre 28 a 30/11/2007, contando com 22 metas.

Constata-se, portanto, uma preocupação do poder público com atuação em rede, inicialmente para combater a lavagem de dinheiro e a partir do final de 2006 também para combater a corrupção, corroborando as argumentações deste estudo.

5.2. Composição e forma de atuação da Encla

Visando criar um ambiente de interação e cooperação interorganiza-

cional para combater a corrupção e a lavagem de dinheiro, a Encla é composta por 52 membros e nove convidados especiais (Quadro 1).

Verifica-se uma diversidade de atores na composição da Encla. Essa multiplicidade na participação ocorre primordialmente em função da área de atuação das organizações nos três poderes (planejamento, controle, finanças, orçamentária, policial, advocacia, arrecadação de impostos, ética, etc), caracterizando o aspecto de complementariedade e interdependência abordado por Cândido e Abreu (2000), passando de enfoque direcionado a entidades individuais para análise simultânea de múltiplas relações sociais envolvendo os indivíduos, os grupos sociais, as organizações e as instituições.

A diversidade de atores aumenta com a participação de convidados especiais. São realizadas reuniões periódicas, inclusive com a existência de um calendário de reuniões, o que favorece a arquitetura social da atuação em rede abordada por Charan (2000) no tocante à intensidade das interações, em função da regularidade das reuniões.

Esse padrão de interação intensiva, conseguido por um conjunto de organizações atuando em redes num complexo sistema de relações formais e informais, contribui para a Encla alcançar objetivos complexos próprios ou coletivos ou resolver problemas específicos de uma clientela alvo, conforme abordado por Cavalcanti (1991).

Quadro 1: Composição da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

Advocacia-Geral da União – AGU
Agência Brasileira de Inteligência – ABIN
Associação dos Juízes Federais – AJUFE
Associação Nacional de Procuradores da República – ANPR
Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL
Banco Central do Brasil – BACEN
Câmara dos Deputados – CÂMARA
Casa Civil da Presidência da República – CASA CIVIL
Colégio dos Corregedores Gerais de Justiça – CCGJ
Comissão de Valores Mobiliários – CVM
Conselho da Justiça Federal – CJF
Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF
Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil – CNCPC
Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União –CNCGMPEU
Conselho Nacional de Justiça – CNJ
Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP
Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG
Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça – CONJUR/MJ
Controladoria-Geral da União – CGU
Departamento de Estrangeiros – DEEST/SNJ
Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação - DEJUS/SNJ
Departamento de Polícia Federal – DPF
Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI/SNJ
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR
Instituto Nacional do Seguro Social – INSS
Ministério da Defesa – MD
Ministério da Fazenda – MF
Ministério da Justiça – MJ
Ministério do Planejamento – MPOG
Ministério da Previdência Social – MPS
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MP-RJ
Ministério Público do Estado de São Paulo – MP-SP
Ministério Público Federal – MPF
Ministério das Relações Exteriores – MRE
Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN
Receita Federal do Brasil – RFB
Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL
Secretaria de Direito Econômico – SDE
Secretaria de Gestão – SEGES
Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD
Secretaria Nacional de Justiça – SNJ
Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP
Secretaria de Previdência Complementar – SPC
Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ
Secretaria do Orçamento Federal – SOF
Senado Federal – SENADO
Superintendência de Seguros Privados – SUSEP
Superior Tribunal de Justiça – STJ
Supremo Tribunal Federal – STF
Tribunal de Contas da União – TCU
Tribunal Superior Eleitoral – TSE

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados (2008)

O avanço da corrupção impõe aos Estados a necessidade de atuarem em redes interorganizacionais para combater esse complexo problema, que ameaça a democracia, aumenta a pobreza e prejudica o desenvolvimento.

Como modelo de governança para o atingimento dos objetivos da Enccla 2008, cita-se como exemplo a Meta 21 (viabilizar a criação de cadastro público unificado de pessoas sancionadas em última instância administrativa). A Controladoria-Geral da União é o órgão responsável pela Meta e conta com mais 21 atores, dentre os quais citamos a ABIN, AGU, BACEN, COAF, CVM, DPF, MPF, MPOG, PGFN, RFB, SUSEP, SPC, TCU e TSE. Todos interagem em rede compartilhando informações e conhecimentos para o combate à corrupção, conforme Marcon e Moinet (2000).

Especificamente em relação à Meta 21 da Enccla 2008, considera-se a Controladoria-Geral da União-CGU (Órgão Central do Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e pertencente à estrutura da Presidência da República) como organização principal, corroborando a forma de ação integrada com diversos órgãos no combate à corrupção,

conforme previsão legal constante no Decreto nº 5.683/2006:

- A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União e ao Ministério Público os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daqueles órgãos, bem assim provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, dos órgãos do Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

Ressalta-se, ainda, que a relação de órgãos e entidades participantes da Enccla não é exaustiva, havendo, a partir de reuniões, estudos de grupos de trabalho, etc, indicação de outras organizações que possam colaborar com o combate à corrupção, inclusive organizações de outras esferas da federação brasileira (estadual e municipal) e da sociedade civil organizada.

6. Considerações finais

O avanço da corrupção impõe aos Estados a necessidade de atua-

rem em redes interorganizacionais para combater esse complexo problema, que ameaça a democracia, aumenta a pobreza e prejudica o desenvolvimento. A forma de gestão integrada em rede torna-se, então, necessária, atuando os órgãos e entidades de forma sistêmica sendo a troca de informações e a criação de conhecimento para combater a corrupção fundamentais.

Nesse contexto, realizou-se este estudo visando analisar aspectos da formatação e articulação de uma rede interorganizacional de combate à corrupção, no caso, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla).

Com base nas informações coletadas, infere-se que os órgãos/entidades interagindo em rede favorece a consecução de resultados mais concretos. A diversidade de atores e a atuação em rede parecem criar espaços interativos de articulação interorganizacional, gerando uma sinergia em busca dos objetivos da Enccla.

Por fim, entende-se oportuno registrar que o estudo permite abertura para reflexões sobre o complexo tema redes de combate à corrupção, contribuindo para discussões em relação à temática políticas públicas em redes interorganizacionais de combate à corrupção.

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções Pantanosas. *Revista da Controladoria-Geral da União*, Brasília, v. 1, n. 1, dez. 2006, p. 117-121.
- BRASIL, Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL, Lei nº 10.683, de 24 de maio de 2003. República Federativa do Brasil, Brasília.
- CAMPOS, Francisco. *Corrupção: Aspectos econômicos e institucionais*. Brazilian Journal of Applied Economics, São Paulo, v. 6, n. 4, out./dez. 2002.
- CÂNDIDO, Gesinaldo A.; ABREU, Aline F. Os conceitos de rede e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, ORG 783, 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ANPAD, 2000. 1CD.
- CASTELLS, Manuel. A empresa em rede: a cultura, as instituições e as organizações da economia informacional. In CASTELLS, M. *A sociedade em rede* (Vol I). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, jul./set. 1991.
- CHARAN, Ram. Como as redes reconfiguram as organizações para resultados. In: HOWARD, Robert (Org.) *Aprendizado Organizacional: gestão de pessoas para a inovação contínua*. Rio de Janeiro: Campos, 2000. p. 115-138.
- EIGEN, Peter. A ascensão do tema corrupção. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.) *Caminhos da Transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- ELLIOTT, Kimberly Ann. *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- FIESP, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2006
- FURTADO, Lucas Rocha. A comunidade internacional e a corrupção transnacional: raízes para combater a corrupção. *Revista da Controladoria-Geral da União*, Brasília, v. 1, n. 1, dez. 2006, p. 43-60.
- GOMES, Adhemar Martins Bento. *Atualidade e perspectivas da administração pública*. Salvador: FLEM, 1999.
- MARCON, Christian; MOINET, Nicolas. *La Stratégie-Réseau*. Paris: Éditions Zéro Heure, 2000.
- MASUTTI, Sérgio Luiz. *Potencial regional de desenvolvimento de redes interorganizacionais*. 2005. 269 f. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- MIGUELETTO, Danielle C. R. *Organizações em rede*. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.
- NOHRIA, Nitin. Is a network perspective a useful way of studying organizations? In: NOHRIA, Nitin e ECCLES, Robert G.(ed.). *Networks and organizations: structure, form, and action*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1992, p. 1-22.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de combate à corrupção pelo estado burocrático/patrimonialista na América Latina em um contexto de cenário de sociedade informacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun. 2001, p. 75-85.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: *Gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.
- SPECK, Bruno Wilhelm et al. Os custos da corrupção. In: *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas*. Cadernos Adeunauer/Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, v. 10, dez. 2000, p. 9-46.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da Transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- VIEIRA, Marcelo M. F.; ZOUAIN, Deborah M. *Pesquisa qualitativa em administração*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

A percepção da corrupção entre universitários

Rita de Cássia Biason, professora assistente, doutora no curso de Relações Internacionais (UNESP).

Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscariol, Lídia Paula Mendes da Costa, Vítor Zanardi Pires, estudantes do Grupo de Estudo e Pesquisas sobre Corrupção da UNESP

A pesquisa "A Percepção da Corrupção entre os universitários"¹ foi realizada na cidade de Franca, interior do Estado de São Paulo, Brasil. A pesquisa iniciou-se no mês de agosto de 2006 e foi concluída em dezembro de 2007. A pesquisa foi realizada em três instituições de ensino superior, especificamente: a Universidade Estadual Paulista (UNESP)², o Centro Universitário de Franca (Uni-FACEF)³ e a Faculdade de Direito de Franca (FDF)⁴, na cidade em questão. O número de alunos entrevistados foi de 299 e, destes, 269 responderam os questionários, sendo que 79 entrevistados são estudantes na UNESP, 90 na FDF e 100 na Uni-FACEF.

Os objetivos dessa pesquisa foram: 1) avaliar o impacto da corrup-

ção e a percepção que os universitários têm sobre o tema, ou seja, nossa preocupação foi averiguar os valores dos alunos em relação à corrupção e não em compreender a realidade francana pelas entrevistas; 2) por ser um ano eleitoral no Brasil, incluímos a questão da compra de voto entre os eleitores. Neste tópico, verificamos, a partir do eleitor, qual foi o índice de compra de votos durante o ciclo eleitoral e o que era ofertado: dinheiro, bens, serviços, etc.

Para avaliar a percepção da corrupção, foram criadas situações que englobavam desde os pequenos atos ilícitos do cotidiano, como uma ligação clandestina na rede elétrica, até aquela corrupção que se processa no interior do governo. Pretendia-se, desta forma, verificar indiretamente as práticas ilícitas que se processam cotidianamente na sociedade brasileira, como suborno, nepotismo, clientelismo, sonegação fiscal e favorecimento. Tais práticas estão presentes na esfera privada e na pública, podendo ser detectadas pela percepção dos entrevistados. Como o próprio título diz, a pesquisa é uma percepção, ou seja, diz respeito à opinião

1. O questionário aplicado nesta pesquisa é uma adaptação do utilizado nas pesquisas de 2004 e contou com a colaboração, na sua confecção inicial, do prof. Dr. Bruno Speck.

2. Universidade pública no interior do Estado de São Paulo. Website: <http://www.franca.unesp.br/>

3. Universidade privada de Franca. Website: <http://www.facef.br/>

4. Universidade municipal de Franca. Website: <http://www.direitofranca.br/>

dos entrevistados e não se fundamenta em dados oficiais.

No tópico de compra de votos, nossa preocupação foi avaliar as ofertas que os eleitores tiveram, ou não, na troca de votos por favores. Trata-se de uma abordagem mais sutil, mas considerando-se a não identificação do entrevistado, foi garantida certa integridade e confiabilidade das respostas.

A metodologia seguiu a amostra definida por Arkin e Colton, *Tables for Statisticians*, e levou em consideração o número de alunos matriculados nas instituições: UNESP com 1.600, UniFACEF com 1.600 e FDF com 1.400. Considerando-se a média de estudantes de 1.500, estabelecemos uma margem de erro de 10 pontos percentuais, resultando no total 100 entrevistados por instituição. A escolha dos entrevistados foi aleatória. A tabulação dos dados e o cruzamento das informações, que em sua maioria eram fechadas, foram feitos no programa SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

1. Perfil sócio-econômico dos entrevistados

A pesquisa foi realizada com diferentes grupos de universitários que estudam na cidade de Franca. O perfil sócio-econômico obtido foi: 88,3% possuem entre 16 e 24 anos, contrapondo-se aos 9,10% que possuem entre 25 e 32 anos e aos 2,6% que têm mais de 33 anos. Dentre essas pessoas, 52% alegaram ser católicas, 15,5%, espíritas e 8,5%, protestantes, contra 24% que não pos-

suem ou declararam ser de outra religião. Ainda, em relação à renda desses universitários, constatamos que 39,1% possuem renda familiar entre R\$ 2.001,00 e R\$ 5.000,00, 27,4%, entre R\$ 1.001,00 e R\$ 2.000,00, 24,3%, com mais de R\$ 5.000,00, 6,9%, entre R\$ 501,00 e R\$ 1.000,00 e 2,3%, até R\$ 500,00. Sendo assim, trabalhamos com um universo de maioria jovem, entre 16 a 24 anos, católico e com renda familiar entre R\$ 2.001,00 e R\$ 5.000,00.

2. O que é corrupção?

Antes de propormos a avaliação das situações, pedimos aos entrevistados que definissem corrupção em uma frase. As definições mais frequentes foram: "corrupção é falta de ética", para 7,4 % dos entrevistados; "corrupção é desvio de caráter", para 16,9%; "corrupção é roubo", para 12,6%; "corrupção é favorecimento, abuso de poder e posição", para 8,7%; "corrupção é um problema cultural", para 9,1%; "corrupção é um problema do cotidiano", para 8,2%; "corrupção é indignação", para 21,2%; "corrupção é o governo/política", para 12,6% dos estudantes. É interessante observar que a compreensão do que é um ato corrupto vai desde a violação da lei até o universo cultural.

3. Situações de avaliação da percepção da corrupção

Neste tópico, foram apresentadas diferentes situações que envolvem o

Quadro 1: Situações propostas

Situação	Aceitável	Indiferente	Inaceitável
1. Um indivíduo abre mão da nota fiscal e paga menos por um serviço executado por uma empresa ou profissional liberal.	23,7%	21,7%	54,6%
2. Uma grande empresa não declara serviços à Receita para evitar o pagamento de impostos.	6,1%	12,4%	81,5%
3. Um motorista paga R\$ 50,00 para evitar ser multado devido a uma infração de trânsito.	1,2%	13,6%	85,2%
4. Um guarda de trânsito deixa de multar um motorista por infração porque este lhe explica tratar-se de uma situação de emergência.	52,8%	28,3%	18,9%
5. Um funcionário solicita dinheiro para dirigir uma licitação em um hospital em favor de uma empresa fornecedora.	3%	16,7%	80,3%
6. Um restaurante deixa policiais almoçarem de graça.	18,3%	38%	43,7%
7. Um vendedor ambulante sem ponto paga mensalmente R\$200,00 a um fiscal para continuar trabalhando.	11,7%	15,5%	72,8%
8. Um cidadão paga taxa de urgência para funcionários públicos para conseguir mais agilidade na tramitação dos processos dentro do órgão público.	6,4%	15,2%	78,4%
9. Um cidadão pede ajuda de um vizinho que trabalha em um órgão público para agilizar o andamento de um processo.	16%	32,3%	51,7%
10. Um candidato, nas semanas anteriores a eleição, distribui remédios a eleitores em troca de votos.	1,2%	5,6%	93,2%
11. Um cabo eleitoral facilita o acesso a serviços da prefeitura durante o ano todo e, na época da eleição, cobra o voto do eleitor.	1,9%	8,3%	89,8%
12. Um secretário emprega, em seu gabinete, vários parentes em cargos de confiança.	1,9%	5,6%	92,2%
13. Uma pessoa recebe benefícios do governo, mesmo sabendo que não tem direito a eles. (Ex: Bolsa Família)	2,3%	7,5%	90,2%
14. Um médico usa de sua influência para conseguir a internação, em um hospital público, para sua mãe que se encontra doente.	18,2%	31,8%	50%
15. Uma pessoa costuma comprar produtos piratas e/ou fazer "gatos" em rede elétrica.	23,1%	39,4%	37,5%
16. Um político desvia verbas para ajudar uma instituição de caridade.	17,7%	24%	58,3%
17. Uma pessoa falsifica documentos para obter algum tipo de vantagem.	0,8%	10,5%	88,7%
18. Uma pessoa omite recibos na declaração de Imposto de Renda.	11,3%	21,5%	67,2%

cotidiano dos brasileiros e solicitou-se que fosse feita uma avaliação entre aceitável, inaceitável e indiferente para cada acontecimento. São 18 situações corruptas que se processam cotidianamente, mas que nos permitem compreender os valores e o comportamento do cidadão quanto à sonegação fiscal (1,2,18), ao suborno (3,4,5,7,8), ao favorecimento (6,9,13,14), ao clientelismo (10,11,16), ao nepotismo (12) e à fraude (15, 17).

A metodologia utilizada para classificar as situações teve por critério a definição de Heidenheimer. O pesquisador define três tipos de corrupção centradas na opinião pública: a corrupção branca, considerada pela maioria do público como tolerável; a corrupção negra, considerada como condenável ou inaceitável; e a corrupção cinza, que remete a uma avaliação de indiferença do entrevistado.

3.1 Análise dos resultados

Na avaliação da sonegação fiscal, é perceptível uma maior tolerância em relação à sonegação praticada por uma pessoa física (situação 1, 54,6%) do que por uma pessoa jurídica (situação 2, 81,5%). Na questão do suborno, pagamento ou recebimento, percebemos que há maior tolerância quando se trata de questões pessoais (situação 4, aceitação de 52,8%), mas há maior rejeição à prática de suborno na situação 3 (85,2%), na situação 5 (80,3%), na situação 7 (72,8%) e na situação 8 (78,4%). Estes últimos dizem respeito ao enriquecimento

ou benefício próprio, nos quais inexistente a dimensão da caridade, do amor ao próximo, da solidariedade, do envolvimento emocional presente no caso 4. Entretanto, é perceptível que em todos houve violação da lei, das normas que regulam a sociedade brasileira.

Das quatro situações que envolvem o favorecimento, apenas uma apresentou alto índice de rejeição: a de número 13, com 90,2%. Entendemos que a situação envolve um prejuízo econômico que afeta diretamente os entrevistados, enquanto que as demais, não. Se considerarmos que as demais apresentam rejeição de 43,7% (situação 6); 51,7% (situação 9); e 50% (situação 14), podemos afirmar que os entrevistados são mais sensíveis quando os recursos provêm do Estado.

Quanto ao clientelismo, definido comumente como prática eleitoreira de certos políticos que consiste em privilegiar uma clientela em troca de seus votos ou troca de favores entre quem detém o poder e quem vota, foram consideradas práticas inaceitáveis: situação 10 (93,2%); situação 11 (89,8%); e situação 16 (58,3%). Podemos supor que o alto índice de rejeição ao clientelismo advém das inúmeras denúncias que são retratadas pela mídia cotidianamente. Há certa insatisfação para com essas práticas, pois dificilmente há punição para quem as pratica. A questão do nepotismo (situação 12) foi considerada inaceitável por 92,2%. Esse alto índice de rejeição de alguma forma era esperado, pois o cidadão demonstra-se menos tolerante ao emprego de pa-

rentes por políticos. Há uma aguda consciência do prejuízo que essa prática causa ao sistema democrático.

As situações que envolvem práticas de ilegalidade e fraude (números 15 e 17) apresentaram uma discrepância. Enquanto a compra de produtos ilegais ou contrabandeados foi considerada indiferente por 39,4% dos entrevistados, a falsificação de documentos para obter vantagem foi considerada inaceitável por 88,7%. O interessante é que as duas situações representam atos ilegais, mas a primeira envolve aspectos econômicos, poder de compra do cidadão e a segunda diz respeito à vantagem que o indivíduo terá por meio da falsificação.

4. Compra de voto

Dos entrevistados, 15,60% responderam que haviam recebido algum tipo de oferta pelo voto, dentre os quais 53,8% eram do sexo feminino e 46,2%, do masculino. Dentre os 84,4% que responderam que não haviam recebido qualquer tipo de oferta pelo voto, 54,3% eram do sexo masculino e 45,7%, do sexo feminino. Para os entrevistados, que responderam afirmativamente, prosseguimos com a questão: “A qual órgão público esse funcionário pertencia?” A maioria das propostas partiu de funcionários ligados à prefeitura da cidade, seguido de fiscais, funcionários de outros órgãos públicos e da área da saúde. Como a UniFACEF é uma instituição particular e a FDF é municipal, a maioria dos estudantes reside em Franca e, portanto, possui maior proximidade com os

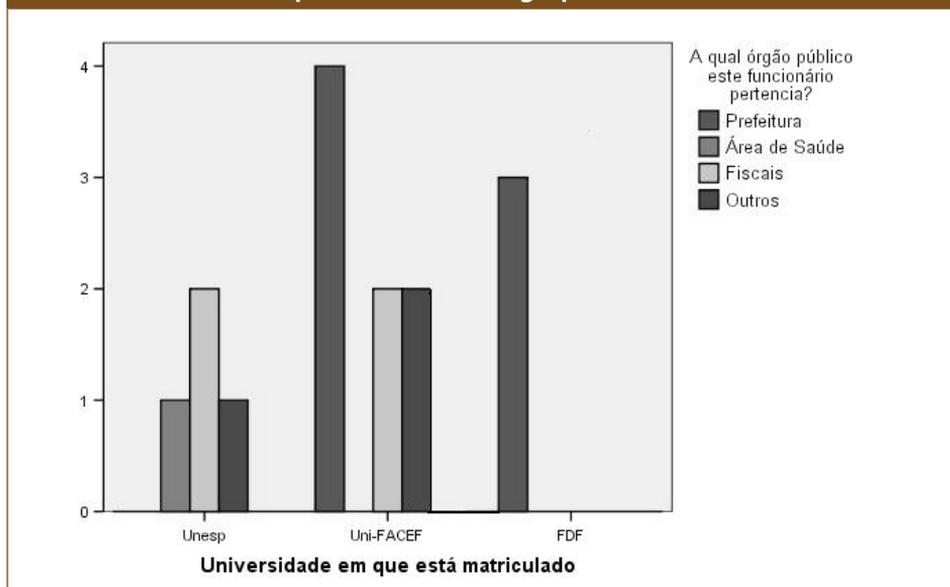
funcionários públicos municipais, o que faz com que o índice de proposta de compra de voto seja maior nesse órgão. O quadro 2 ilustra este universo de resposta.

As situações que envolvem práticas de ilegalidade e fraude apresentaram uma discrepância. Enquanto a compra de produtos ilegais ou contrabandeados foi considerada indiferente por 39,4% dos entrevistados, a falsificação de documentos para obter vantagem foi considerada inaceitável por 88,7%.

4.1 Compra de voto e sua relação com a renda

No Quadro 3 podemos observar que, quanto maior a renda, maior a propensão do entrevistado em aceitar o dinheiro em uma possível oferta de compra de voto. Esse fato coloca em questionamento o senso comum de que a população de baixa renda é mais suscetível à venda de votos. Surpreendeu-nos o fato de que a população com renda entre R\$ 2.001,00 e R\$ 5.000,00 aceitaria R\$ 50,00 pelo seu voto. Além disso, o

Quadro 2: em quais órgãos trabalham as pessoas que ofereceram algo pelo voto



Quadro 3: Venda de voto x Renda

Renda Mensal da Família (soma de todos que contribuem)	Se alguém lhe oferecesse dinheiro pelo seu voto, você aceitaria?
Até R\$ 500,00	0%
De R\$ 501,00 até R\$ 1.000,00	13,60%
De R\$ 1.001,00 até R\$ 2.000,00	18,20%
De R\$ 2.001,00 até R\$ 5.000,00	31,80%
Mais de R\$ 5.000,00	36,40%
TOTAL	100%

índice mais alto de ocorrência dessa situação, que é de 36,4%, está presente entre a população com renda mensal superior a R\$ 5.000,00.

Ressaltamos que 17% dos entrevistados que aceitariam oferta em dinheiro, o total de 70% solicitariam mais de R\$ 500,00 pelo voto.

A fim de avaliar a convivência do eleitor com a possível venda de seu voto, perguntamos aos entrevistados se ele votaria no candidato que pagou pelo voto. Noventa e quatro por cento dos

entrevistados, que afirmaram aceitar uma possível oferta de compra de voto, disseram que não votariam no candidato que fez a oferta de compra de voto. Nesse universo, os entrevistados do sexo feminino têm maior tendência em não votar naquele que lhe fez a oferta do que os de sexo masculino.

5. Conclusão

Podemos afirmar que os universitários mostram-se mais sensíveis quando a corrupção envolve o meio

público, principalmente com as questões de nepotismo e compra de votos. Nesse último item, a maioria dos entrevistados não votaria naquelas que ofereceram benefícios. Nesse contexto, é explicitada a ambigüidade dessa questão visto que, mesmo as pessoas não tolerando a compra de votos, aceitam aquilo que é oferecido, e surpreende que a população com mais renda é a mais condizente com esse tipo de situação.

Os universitários se mostram mais tolerantes em situações ligadas à corrupção quando estas são de cunho pessoal, como apelo à caridade e à saúde, evidenciando a dificuldade de compreender e avaliar o limite entre a corrupção e o favor.

Podemos afirmar que os universitários mostram-se mais sensíveis quando a corrupção envolve o meio público, principalmente com as questões de nepotismo e compra de votos.

Por meio dessa pesquisa, foi possível identificar dois tipos de corrupção: a pequena corrupção, que se refere à violação de regras em favor de amigos, por exemplo, e a corrupção rotineira, que reforça a relação patrão-cliente e deixa as obrigações menos transparentes, convertendo a prática ilícita em uma “norma” na sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

ARKIN, H, COLTON, R. R. *Tables for statisticians*. New York: Barnes & Noble, sd.

BARBOSA, Lúvia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992

BREI, Z. A corrupção: causas conseqüências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, nº 30, Maio/Jun.1996. p.101-115

BREI, Z. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*: Rio de Janeiro, nº 30, Ene./Feb.1996. p. 64-77

CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de A. *A corrupção no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1991.

GRAHAM, R. *Clientelismo e Política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

HEIDENHEIMER, A. Perspectives on the perception Corruption. In: *Political Corruption: a handbook*. p. 149-163.

LEAL, V.N. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

MARTINS, C. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 23, Ene. 1989. p. 5-20.

POWER,T.; GONZALEZ, J. Cultura Política, Capital Social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Rev. Sociologia e Política*, nº.21, nov. 2003, p.51-60.

SPECK, B. Mensurando a Corrupção: Uma revisão dos dados provenientes de pesquisas empíricas, in: *Cadernos Adenauer* nº. 10 (Os Custos da Corrupção), São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, diciembre 2000, p. 9-46.

*L*egislação

Atos Normativos

Leis Ordinárias

11.661, de 24.4.2008 (DOU de 25.4.2008)

Autoriza, em caráter excepcional, a prorrogação de contratos temporários no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos com organismos internacionais.

11.763, de 1º.8.2008 (DOU de 4.8.2008)

Dá nova redação ao § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

11.783, de 17.9.2008 (DOU de 18.9.2008)

Acrescenta o inciso XXIX ao *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

11.788, de 25.9.2008 (DOU de 26.9.2008)

Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7

de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Decretos

6.428, de 14.4.2008 (DOU de 15.4.2008)

Altera 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.

6.467, de 30.5.2008 (DOU de 30.5.2008, edição extra)

Acresce dispositivo ao Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008, para dispor sobre movimentação de suprimento de fundos.

6.477, de 9.6.2008 (DOU de 10.6.2008)

Incorpora ao Plano Plurianual 2008-2011 as alterações de programa de que trata o § 3º do art. 15 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, e dispõe sobre a divulgação na Internet dos anexos atualizados do Plano Plurianual.

6.491, de 26.6.2008 (DOU de 27.6.2008)

Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº

10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.

6.497 de 30.6.2008 (DOU de 1º.7.2008)

Acresce dispositivos ao 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.

6.508, de 15.7.2008 (DOU de 16.7.2008)

Incorpora ao Plano Plurianual 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, alterações de programas, dispõe sobre a divulgação na Internet dos anexos atualizados do Plano Plurianual e revoga o Decreto nº 6.477, de 9 de junho de 2008, em consequência de retificação na Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008 - Lei Orçamentária Anual.

6.548, de 25.8.2008 (DOU de 26.8.2008)

Dá nova redação ao art. 9º do Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998, que define medidas de organização administrativa específicas para as autarquias e fundações qualificadas como Agências Executivas.

6.553, de 1º.9.2008 (DOU de 2.9.2008)

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.

6.574, de 19.9.2008 (DOU de 22.9.2008)

Altera o Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, que regulamenta o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de

dezembro de 1990, e dispõe sobre o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE.

6.580, de 25.9.2008 (DOU de 26.9.2008)

Dá nova redação ao parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, para excluir a representação da Controladoria-Geral da União na Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e Vice-Presidência da República - CEPR.

Portarias

Portaria CGU nº 528, de 11.4.2008 (DOU de 15.4.2008)

Institui o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública com o intuito de contribuir para a boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos entes federados brasileiros.

Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008 (DOU de 30.5.2008)

Estabelece normas para execução do disposto no 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, e dá outras providências.

Portaria/SECOM nº 36, de 6.6.2008 (DOU de 9.6.2008)

Aprova o Manual de Procedimento das Ações de Publicidade, o qual disciplina os processos de análise, desen-

volvimento e execução de demandas de ações de publicidade e atos subsidiários a sua realização, inclusive sobre as relações com as agências de propaganda contratadas pela SECOM.

**Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 165, de 20.6.2008
(DOU de 23.6.2008)**

Dispõe sobre a Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, de que trata o §1º, do art. 13, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências.

**Portaria MF nº. 184, de
25.8.2008**

(DOU de 26.8.2008)

Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Instruções Normativas

**Instrução Normativa SLTI nº 02,
de 30 de abril de 2008.**

(DOU de 2.5.2008)

Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

**Instrução Normativa SLTI nº 04,
de 19.5.2008.**

(DOU de 20.5.2008)

Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

**Instrução Normativa/TCU nº 57,
de 27.8.2008**

(DOU de 29.8.2008)

Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal, ficando revogada a Instrução Normativa/TCU nº 47, de 27.10.2004

Legislação em destaque

Portaria Interministerial nº 127, DE 29 DE MAIO DE 2008

Estabelece normas para execução do disposto no 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, e dá outras providências.

OS MINISTROS DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA e DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA, no uso da atribuição que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, resolvem:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I - concedente - órgão ou entidade 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;

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

III - contratante - órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse;

IV - 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;

V - conveniente - órgão ou entidade da administração pública direta ou 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;

VI - convênio - acordo ou ajuste 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 à 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;

VII - consórcio público - pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005;

VIII - dirigente - aquele que possua vínculo com entidade privada sem fins lucrativos e detenha qualquer nível de poder decisório, assim entendidos os conselheiros, presidentes, diretores, superintendentes, gerentes, dentre outros;

IX - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

X - etapa ou fase - divisão existente na execução de uma meta;

XI - interveniente - órgão ou entidade da administração pública direta

ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

XII - meta - parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho;

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

XIV - padronização - estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo;

XV - projeto básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução;

XVI - proponente - órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria;

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

XVIII - termo de cooperação - instrumento 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;

XIX - termo de parceria - instrumento jurídico previsto na Lei 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para organizações sociais de interesse público; e

XX - termo de referência - documento apresentado quando o objeto do convênio contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

§ 2º A descentralização da execução por meio de convênios ou contratos de repasse somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo.

§ 3º Os órgãos ou entidades da administração pública de qualquer es-

fera de governo que recebam as transferências de que trata o caput deverão inclui-las em seus orçamentos.

§ 4º A União não está obrigada a celebrar convênio ou contrato de repasse.

§ 5º Na hipótese de o convênio ou contrato de repasse vir a ser firmado por entidade dependente ou órgão de Estado, Distrito Federal ou Município, o Chefe do Poder Executivo desse ente deverá participar no instrumento a ser celebrado como interveniente, caso não haja delegação de competência.

§ 6º Os convênios e contratos de repasse referentes a projetos financiados com recursos de origem externa deverão contemplar, no que couber, além do disposto nesta Portaria, os direitos e obrigações constantes dos respectivos Acordos de Empréstimos ou Contribuições Financeiras não reembolsáveis celebrados pela União com Organismos Internacionais, agências governamentais estrangeiras, organizações multilaterais de crédito ou organizações supranacionais.

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria aos convênios e contratos de repasse:

I - cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes;

II - celebrados anteriormente à data de sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época de sua

celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio;

III - destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos;

IV - que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada;

V - homologados pelo Congresso Nacional ou autorizados pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais, específicas, conflitarem com esta Portaria, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;

VI - relativos aos casos em que lei específica discipline a transferência de recursos para execução de programas em parceria do Governo Federal com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal; e

VII - relativos às transferências formalizadas sob a abrangência da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, no 6.044 de 12 de fevereiro de 2007 e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.

Art. 3º Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.

§ 1º Os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no SICONV, serão nele registrados.

§ 2º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, os órgãos, entidades e entes a que se refere o art. 1º devem estar cadastrados no SICONV.

§ 3º O conveniente ou contratado deverá manter os documentos relacionados ao convênio e contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Art. 4º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no SICONV a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente ou contratado.

§ 1º A relação dos programas de que trata o caput será divulgada em até sessenta dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual e deverá conter:

I - a descrição dos programas;

II - as exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais; e

III - tipologias e padrões de custo unitário detalhados, de forma a orientar a celebração dos convênios e contratos de repasse.

§ 2º Os critérios de elegibilidade e de prioridade deverão ser estabelecidos de forma objetiva, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente ou contratado.

§ 3º O concedente ou contratante deverá adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e padronizados que orientem os interessados, de modo a facilitar o seu acesso direto aos órgãos da Administração Pública federal.

CAPÍTULO I DO CHAMAMENTO PÚBLICO

Art. 5º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e

II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente ou contratado, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de quinze dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

§ 2º A qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 1º de julho de 2008.

CAPÍTULO II DAS VEDAÇÕES

Art. 6º 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);

II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes, proprietários ou controladores:

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; e

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;

III - entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, caso em que deverá ser firmado termo de cooperação;

IV - com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria;

V - com pessoas físicas ou entidades privadas com fins lucrativos;

VI - visando à realização de serviços ou execução de obras a serem custeadas, ainda que apenas parcialmente, com recursos externos sem a prévia contratação da operação de crédito externo;

VII - com entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o convênio ou contrato de repasse; e

VIII - com Estados, Distrito Federal ou Municípios, caso a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas já contratadas por esses entes tenham excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme disposto no art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

§ 1º Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I do caput, 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.

§ 2º Os órgãos e as entidades concedentes ou contratantes procederão, segundo normas próprias e sob sua exclusiva responsabilidade, às inclusões no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem na hipótese prevista no inciso IV do caput, observando-se as normas vigentes a respeito desse cadastro, em

especial a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

CAPÍTULO III DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES

Art. 7º É um instrumento com objetivo de reunir 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.

Parágrafo Único. Na hipótese prevista no caput, os órgãos e entidades da administração pública federal que decidirem implementar programas em um único objeto deverão formalizar protocolo de intenções, que conterá, entre outras, as seguintes cláusulas:

I - descrição detalhada do objeto, indicando os programas por ele abrangidos;

II - indicação do concedente ou contratante responsável pelo consórcio;

III - o montante dos recursos que cada órgão ou entidade irá repassar;

IV - definição das responsabilidades dos partícipes, inclusive quanto ao acompanhamento e à fiscalização na forma prevista nesta Portaria; e

V - a duração do ajuste.

CAPÍTULO V DA PLURIANUALIDADE

Art. 8º Nos instrumentos regulados por esta Portaria, cuja duração ultra-

passem um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, mediante registro contábil.

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

CAPÍTULO VI DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Art. 9º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei nº 11.107, de 2005.

Art. 10. A celebração do convênio com consórcio público para a transferência de recursos da União está condicionada ao atendimento, pelos entes federativos consorciados, das exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração, bem como a liberação de quaisquer parcelas de recursos, caso exista alguma irregularidade por parte de qualquer dos entes consorciados.

Art. 11. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão executar o objeto do convênio ou contrato de repasse celebrado com a União por meio de consórcio público a que estejam associados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, o instrumento de convênio ou contrato de repasse poderá indicar o consórcio público como responsável pela execução, sem prejuízo das responsabilidades dos convenientes ou contratados.

TÍTULO II DO CREDENCIAMENTO, DA PROPOSIÇÃO E DO CADASTRAMENTO

Art. 12. Para apresentar proposta de trabalho, o interessado deverá estar credenciado no SICONV.

Art. 13. As informações prestadas no credenciamento e no cadastramento devem ser atualizadas pelo conveniente ou contratado até que sejam exauridas todas as obrigações referentes ao convênio ou contrato de repasse.

CAPÍTULO I DO CREDENCIAMENTO

Art. 14. O credenciamento será realizado diretamente no SICONV e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - nome, endereço da sede, endereço eletrônico e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, bem como endereço residencial do responsável que assinará o instrumento, quando se tratar de instituições públicas; e

II - razão social, endereço, endereço eletrônico, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, transcrição do obje-

to social da entidade atualizado, relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e CPF de cada um deles, quando se tratar das entidades privadas sem fins lucrativos.

CAPÍTULO II DA PROPOSTA DE TRABALHO

Art. 15. O proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema, que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser executado;

II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em Lei;

IV - previsão de prazo para a execução; e

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Parágrafo único. Os órgãos ou entidades da administração pública federal poderão exigir o prévio cadastramento para encaminhamento das propostas de trabalho.

Art. 16. O órgão ou entidade da Administração Pública federal repassador dos recursos financeiros analisará a proposta de trabalho e:

I - No caso da aceitação:

a) o órgão ou entidade da Administração Pública federal repassador dos recursos financeiros realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV;

b) o proponente atenderá às exigências para efetivação do cadastro e incluirá o Plano de Trabalho no SICONV; e

c) informará ao proponente das exigências e pendências verificadas.

II - No caso de recusa:

a) o órgão ou entidade da Administração Pública federal repassador dos recursos financeiros registrará o indeferimento no SICONV; e

b) comunicará ao proponente o indeferimento da proposta.

CAPÍTULO III DO CADASTRAMENTO

Art. 17. O cadastramento dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos recebedores de recursos oriundos do Orçamento

Fiscal e da Seguridade Social da União será realizado em órgão ou entidade concedente ou nas unidades cadastradoras do SICAF a ele vinculadas, e terá validade de 1 (um) ano, sem prejuízo do disposto no art. 13.

§ 1º O representante do órgão ou da entidade pública ou privada responsável pela entrega dos documentos e das informações para fins de cadastramento, deverá comprovar seu vínculo com o cadastrado, demonstrando os poderes para representá-lo neste ato.

§ 2º A comprovação a que se refere o parágrafo anterior, sem prejuízo da apresentação adicional de qualquer documento hábil, poderá ser feita mediante apresentação de:

I - cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial Carteira de Identidade e CPF;

II - cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente que delegue competência para representar o ente, órgão ou entidade pública, quando for o caso; e

III - cópia autenticada da ata da assembléia que elegeu o corpo dirigente da entidade privada sem fins lucrativos, devidamente registrada no cartório competente, acompanhada de instrumento particular de procuração, com firma reconhecida, assinado pelo dirigente máximo, quando for o caso.

Art. 18. Para a realização do cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos será exigido:

I - cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;

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

III - declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o Poder Público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito;

IV - declaração do dirigente máximo da entidade informando, para cada pessoa relacionada no inciso II, se:

a) é membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas da União, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau; e

b) é servidor público vinculado ao órgão ou entidade concedente, ou respectivo cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;

V - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;

VI - 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; e

VII - comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede.

Parágrafo único. Nas ações voltadas à educação, à assistência social e à saúde, as exigências previstas nos incisos V e VII do caput poderão ser atendidas somente em relação ao exercício anterior.

Art. 19. Para o cadastramento dos órgãos e entidades públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exigida a atualização das informações constantes do credenciamento, respeitadas as exigências do art. 17.

TÍTULO III DA CONTRAPARTIDA, DO PLANO DE TRABALHO E DO PROJETO BÁSICO

CAPÍTULO I DA CONTRAPARTIDA

Art. 20. A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.

§ 1º A contrapartida, quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse em conformida-

de com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

§ 2º A contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo concedente ou contratante e ser economicamente mensurável devendo constar do instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

§ 3º A contrapartida, a ser aportada pelo conveniente ou contratado, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

§ 4º O proponente deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados

CAPÍTULO II DO PLANO DE TRABALHO

Art. 21. O Plano de Trabalho, que será avaliado após a efetivação do cadastro do proponente, conterá, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso;
e

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Art. 22. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente ou contratante.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.

CAPÍTULO III DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Art. 23. Nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresen-

tado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigí-lo antes da celebração do instrumento.

§ 1º O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do órgão ou entidade concedente, em despacho fundamentado.

§ 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto.

§ 3º O projeto básico ou do termo de referência será apreciado pelo concedente ou contratante e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho.

§ 4º Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao conveniente ou contratado, que disporá de prazo para saná-los.

§ 5º Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção do convênio ou contrato de repasse, caso já tenha sido assinado.

§ 6º Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do

projeto básico ou do termo de referência, é facultada a liberação do montante correspondente ao custo do serviço.

TÍTULO IV *DA CELEBRAÇÃO*

CAPÍTULO I *DAS CONDIÇÕES PARA CELEBRAÇÃO*

Art. 24. São condições para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridas pelos convenientes ou contratados, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na legislação federal:

I - a demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo comprovado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do último bimestre do exercício encerrado ou do Balanço-Geral, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001;

III - a comprovação do recolhimento de tributos, contribuições, inclusive as devidas à Seguridade Social, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública federal;

IV - a inexistência de pendências pecuniárias registradas no CADIN, de

acordo com o art. 6º, da Lei nº 10.522, de 2002;

V - a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;

VI - as prestações de contas de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o art. 84, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;

VII - o pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no art. 25 da Lei Complementar 101, de 2000;

VIII - a aplicação dos limites mínimos de recursos nas áreas de saúde e educação, comprovado por meio do RREO do último bimestre do exercício encerrado ou no Balanço-Geral;

IX - a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a Pagar e de despesa total com pessoal, mediante o Relatório de Gestão Fiscal;

X - a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Complementar no 101, de 2000;

XI - o encaminhamento das contas anuais, conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XII - a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

de que trata o disposto no art. 52 da Lei Complementar no 101, de 2000; e

XIII - a apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional ou entidade preposta nos prazos referidos no art. 51, §1º, incisos I e II, da Lei Complementar no 101, e 2000, observado o que dispõe o art. 50 da referida Lei.

§ 1º Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades da administração pública indireta, as condições de celebração elencadas no caput deverão ser cumulativamente atendidas pelo ente federativo ao qual o conveniente ou contratado está vinculado.

§ 2º A exigência prevista no parágrafo anterior aplica-se aos convênios e contratos de repasse celebrados com órgãos da administração direta em relação ao seu respectivo ente federativo, que deverá figurar como interveniente no instrumento.

§ 3º É condição para a celebração de convênios ou contratos de repasse, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente ou contratante, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

§ 4º Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entes, órgãos ou entidades públicas, as exigências para celebração serão atendidas por meio de consulta ao Cadastro Único de Convênio - CAUC,

observadas as normas específicas que o disciplinam.

§ 5º Não se aplicam aos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, as exigências previstas nos incisos I, II, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII do caput.

§ 6º A publicação ou a apresentação dos documentos elencados no caput fora dos prazos especificados em lei não impedirá a realização de transferência voluntária ou liberação de suas parcelas de recursos, a partir da data em que se der a referida publicação ou apresentação.

Art. 25. Sem prejuízo do disposto no art. 24, são condições para a celebração de convênios e contratos de repasse:

I - cadastro do conveniente ou contratado atualizado no SICONV - Portal de Convênios no momento da celebração, nos termos dos arts. 17 a 19;

II - Plano de Trabalho aprovado;

III - licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;

§ 1º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de vinte anos, o seguinte:

I - comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) em área devoluta;

c) recebido em doação:

1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irretroatável;

d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a

intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;

f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - Zeis, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da Zeis;

2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na Zeis instituída pela lei referida no item anterior; e

3. declaração firmada pelo chefe do poder executivo (governador ou prefeito) do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da Zeis serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;.

g) objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e

2. declaração de órgão, de quaisquer entes federativos, responsável

pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do convênio é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata a alínea anterior;

b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - Funai.

§ 2º Nas hipóteses previstas na alínea 'a' do inciso I do § 1º, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do convênio ou contrato de repasse, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis (RGI) do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

§ 3º Na hipótese prevista na alínea 'd' do inciso I do § 1º, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irrevogável e irratável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.

§ 4º Quando o convênio tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumen-

to de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea “f” do inciso I e o inciso II, ambos do § 1º, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do convênio a fim de que este possa promovê-la.

§ 5º A critério do concedente ou contratante, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se os §§ 2º e 5º do art. 23 em relação aos prazos.

Art. 26. A comprovação da regularidade, bem como das condições para a celebração, para os efeitos desta Portaria, será efetuada mediante consulta aos sistemas de informação do Governo Federal ou, na impossibilidade de efetuará-la, mediante apresentação da devida documentação junto ao órgão responsável pela manutenção do respectivo sistema.

Art. 27. Poderá ser realizada a celebração de convênios, contratos de repasse ou termo de parceria com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente ou contratante, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.

Parágrafo único. O concedente ou contratante deverá extinguir o convênio no caso de não cumprimento da condição no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período a contar da celebração.

Art. 28. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes do convênio ou contrato de repasse.

§ 1º Consideram-se bens remanescentes os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ou contrato de repasse necessários à consecução do objeto, mas que não se incorporam a este.

§ 2º Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do Ministro de Estado supervisor ou autoridade equivalente ou do dirigente máximo da entidade da administração indireta, ser doados quando, após a consecução do objeto, forem necessários para assegurar a continuidade de programa governamental, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

CAPÍTULO II DA FORMALIZAÇÃO DO INSTRUMENTO

Art. 29. O preâmbulo do instrumento conterá a numeração seqüencial no SICONV, a qualificação completa dos partícipes e a finalidade.

Art. 30. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabelecem:

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;

II - as obrigações de cada um dos partícipes;

III - a contrapartida, quando couber, e a forma de sua aferição quando atendida por meio de bens e serviços;

IV - as obrigações do interveniente, quando houver;

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

VI - a obrigação de o concedente ou contratante prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;

VII - a prerrogativa do órgão ou entidade transferidor dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

VIII - a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho ou Nota de Movimentação de Crédito e declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

IX - o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

X - a obrigatoriedade de o conveniente ou contratado incluir regularmen-

te no SICONV as informações e os documentos exigidos por esta Portaria, mantendo-o atualizado;

XI - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Portaria;

XII - no caso de órgão ou entidade pública, a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize;

h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II - contrato ou compromisso irrevogável e irratificável de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície; ou

III - comprovação de ocupação da área objeto do convênio:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente federativo responsável pela sua titulação; ou

XIII - a obrigação do conveniente de manter e movimentar os recursos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse em instituição financeira controlada pela União, quando não integrante da conta única do Governo Federal;

XIV - a definição, se for o caso, do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou extinção do instrumento, que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, respeitado o disposto na legislação pertinente;

XV - a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente ou contratante, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de órgãos ou entidades previstos no § 2º do art. 53;

XVI - o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes e os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto;

XVII - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo;

XVIII - a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o Projeto Básico não ter sido aprovado

ou apresentado no prazo estabelecido, quando for o caso;

XIX- a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos convênios, contratos ou instrumentos congêneres, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União, em caso de os partícipes ou contratantes serem da esfera federal, administração direta ou indireta, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;

XX - a obrigação de o conveniente ou o contratado inserir cláusula nos contratos celebrados para execução do convênio ou contrato de repasse que permitam o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas, na forma do art. 44;

XXI - a sujeição do convênio ou contrato de repasse e sua execução às normas do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e a esta Portaria;

XXII - a previsão de, na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, que o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;

XXIII - a forma de liberação dos recursos ou desbloqueio, quando se tratar de contrato de repasse;

XXIV - a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV;

XXV - o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse;

XXVI - a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam consórcio público; e

XXVII - o valor limite a que se refere o § 5º do art. 50.

CAPÍTULO III DA ANÁLISE E ASSINATURA DO TERMO

Art. 31. A celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente ou contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria.

Art. 32. Assinarão, obrigatoriamente, o convênio ou contrato de repasse os partícipes e o interveniente, se houver

CAPÍTULO IV DA PUBLICIDADE

Art. 33. A eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente ou contratante, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura.

Parágrafo único. Somente deverão ser publicados no Diário Oficial da União os extratos dos aditivos que alterem o valor ou ampliem a execução do objeto, vedada a alteração da sua natureza, quando houver, respeitado o prazo estabelecido no caput.

Art. 34. Aos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios e contratos será dada publicidade em sítio eletrônico específico denominado Portal dos Convênios.

Art. 35. O concedente ou contratante notificará, no prazo de até dez dias, a celebração do instrumento e a liberação dos recursos transferidos à Assembléia Legislativa ou à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do conveniente ou contratado, conforme o caso.

Art. 36. Os convenientes ou contratados deverão dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver.

Parágrafo único. As entidades privadas sem fins lucrativos deverão notificar, se houver, o conselho municipal ou estadual responsável pela respectiva política pública onde será executada a ação.

CAPÍTULO V DA ALTERAÇÃO

Art. 37. O convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres poderá

ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou contratante em, no mínimo, trinta dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

Art. 38. A prorrogação “de ofício” da vigência do convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, estabelecida no inciso VI do art. 30, prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente ou contratante.

TÍTULO V DA EXECUÇÃO

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 39. O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III - alterar o objeto do convênio ou contrato de repasse, exceto no caso de ampliação da execução do objeto pactuado ou para redução ou exclu-

ção de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto contratado;

IV - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho;

V - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;

VI - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

VII - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

VIII - transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para o atendimento pré-escolar; e

IX - realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem pro-

moção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho.

Parágrafo único. Observado o limite de 5% do valor do objeto, os recursos do convênio ou contrato de repasse poderão custear despesas administrativas das entidades privadas sem fins lucrativos, obedecidas as seguintes exigências:

I - estar expressamente previsto no plano de trabalho;

II - estar diretamente relacionadas ao objeto do convênio ou contrato de repasse; e

III - não sejam custeadas com recursos de outros convênios ou contratos de repasse.

Art. 40. Os Estados, Distrito Federal e os Municípios, bem como seus respectivos órgãos e entidades, poderão transferir a execução do programa de trabalho a interveniente executor, respeitadas as exigências desta Portaria e desde que haja previsão para tanto no Plano de Trabalho aprovado e conste de cláusula específica do instrumento celebrado.

Art. 41. Os convenientes ou contratados deverão disponibilizar, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, e disponibilização do extrato na internet poderá ser suprida com a inserção de *link* na página oficial do órgão ou entidade conveniente ou contratada que possibilite acesso direto ao Portal de Convênios.

CAPÍTULO II DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 42. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:

I - em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e

II - em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores;

§ 2º Os rendimentos das aplicações financeiras serão obrigatoriamente aplicados no objeto do convênio ou do contrato de repasse, estando sujeitos às mesmas condições de pres-

tação de contas exigidas para os recursos transferidos.

§ 3º As receitas oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo convenente ou contratado.

§ 4º As instituições financeiras de que trata o § 1º deverão manter os recursos bloqueados a partir do seu recebimento enquanto não cumpridas as condições previstas no art. 43.

§ 5º As contas referidas no § 1º serão isentas da cobrança de tarifas bancárias.

Art. 43. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o convenente ou contratado deverá:

I - manter as mesmas condições para celebração de convênios ou contratos de repasse exigidas nos arts. 24 e 25;

II - comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, na hipótese do convênio ou contrato de repasse ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI;

III - atender às exigências para contratação e pagamento previstas nos arts. 44 a 50; e

IV - estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.

CAPÍTULO III DA CONTRATAÇÃO COM TERCEIROS

Art. 44. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

SEÇÃO I DA CONTRATAÇÃO POR ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

Parágrafo único. A entidade privada sem fins lucrativos deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação, quando será exigida pesquisa ao mercado prévia à contratação, que será registrada no SICONV e deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

Art. 46. A cotação prévia de preços prevista no art. 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, será realizada por intermédio do SICONV, conforme os seguintes procedimentos:

I - o conveniente registrará a descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, que deverá estar em conformidade com o Plano de Trabalho, especificando as quantidades no caso da aquisição de bens;

II - a convocação para cotação prévia de preços permanecerá disponível no SICONV pelo prazo mínimo de cinco dias e determinará:

a) prazo para o recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de cinco dias, para a aquisição de bens, e quinze dias para a contratação de serviços;

b) critérios para a seleção da proposta que priorizem o menor preço, sendo admitida a definição de outros critérios relacionados a qualificações especialmente relevantes do objeto, tais como o valor técnico, o caráter estético e funcional, as características ambientais, o custo de utilização, a rentabilidade; e

c) prazo de validade das propostas, respeitado o limite máximo de sessenta dias.

III - o SICONV notificará automaticamente, quando do registro da convocação para cotação prévia de preços, as empresas cadastradas no SICAF que pertençam à linha de for-

necimento do bem ou serviço a ser contratado;

IV - a entidade privada sem fins lucrativos, em decisão fundamentada, selecionará a proposta mais vantajosa, segundo os critérios definidos no chamamento para cotação prévia de preços; e

V - o resultado da seleção a que se refere o inciso anterior será registrado no SICONV.

§ 1º A cotação prévia de preços no SICONV será desnecessária:

I - quando o valor for inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, serviço ou compra ou ainda para obras, serviços e compras da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e

II - quando, em razão da natureza do objeto, não houver pluralidade de opções, devendo comprovar tão somente os preços que aquele próprio fornecedor já praticou com outros demandantes.

§ 2º O registro, no SICONV, dos contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto é condição indispensável para sua eficácia e para a liberação das parcelas subsequentes do instrumento, conforme previsto no art. 3º.

Art. 47. Cada processo de compras e contratações de bens, obras e serviços das entidades sem fins lucrativos deverá ser realizado ou registrado no

SICONV contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

I - os documentos relativos à cotação prévia ou as razões que justificam a sua desnecessidade;

II - elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço;

III - comprovação do recebimento da mercadoria, serviço ou obra; e

IV - documentos contábeis relativos ao pagamento.

Art. 48. Nas contratações de bens, obras e serviços as entidades privadas sem fins lucrativos poderão utilizar-se do sistema de registro de preços dos entes federados.

SEÇÃO II DA CONTRATAÇÃO POR ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

§ 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de

2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do conveniente ou contratado.

§ 3º As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

CAPÍTULO IV DOS PAGAMENTOS

Art. 50. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria.

§ 1º Os recursos destinados a execução de contratos de repasse deverão ser mantidos bloqueados em conta específica, somente sendo liberados, na forma ajustada, após verificação de regular execução do objeto pelo mandatário.

§ 2º Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o caput serão realizados ou registrados no SICONV, observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada 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 relativas à movimentação da conta bancária a que se refere o I deste parágrafo ao SIAFI e ao SICONV, em meio magnético, a ser providenciada pelas instituições financeiras a que se refere o § 1º do art. 42.

§ 3º Antes da realização de cada pagamento, o conveniente ou contratado incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:

I - a destinação do recurso;

II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;

III - o contrato a que se refere o pagamento realizado;

IV - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e

V - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

§ 4º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação pelo banco, poderá ser realizado uma única vez no decorrer da vigência do instrumento o pagamento a pessoa física que não possua conta bancária, observado o limite de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por fornecedor ou prestador de serviço.

§ 5º Desde que previamente definido no instrumento e justificado pela autoridade máxima do concedente ou contratante, consideradas as peculiaridades do convênio e o local onde será executado, o conveniente ou contratado disporá de valor a ser repassado para realização e despesas de pequeno vulto, não incidindo o disposto no inciso II, do § 2º, devendo o conveniente ou contratado registrar, no SICONV, o beneficiário final do pagamento, conforme dispõe o § 3º.

CAPÍTULO V DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

Art. 51. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente ou contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.

§ 1º Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento da execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.

§ 2º Os processos, documentos ou informações referentes à execução de convênio ou contrato de repasse não poderão ser sonegados aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal.

§ 3º Aquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal, no desempenho de suas funções institucionais relativas ao acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal.

§ 4º O servidor encarregado de elaborar o relatório trimestral ou aprovar a prestação de contas não poderá emitir parecer técnico da vistoria.

Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

Parágrafo único. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, nos termos desta Portaria, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas.

Art. 53. A execução do convênio ou contrato de repasse será acompanhada por um representante do con-

cedente ou contratante, especialmente designado e registrado no SICONV, que anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.

§ 1º O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV os atos de acompanhamento da execução do objeto, conforme disposto no art. 3º.

§ 2º O concedente ou contratante, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, poderá:

I - valer-se do apoio técnico de terceiros;

II - delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade; e

III - reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.

§ 3º O concedente ou contratante incluirá, no SICONV, relatório sintético trimestral sobre o andamento da execução do convênio ou contrato de repasse, que deverá contemplar os aspectos previstos nos arts. 43 e 54, e será atualizado até o dia anterior à data prevista para liberação de cada parcela.

§ 4º Além do acompanhamento de que trata o § 2º, a Controladoria Geral da União - CGU realizará audi-

torias periódicas nos instrumentos celebrados pela União.

Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV; e

IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Art. 55. O concedente ou contratante comunicará ao conveniente ou contratado e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até trinta dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.

§ 1º Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente ou contratante disporá do prazo de dez dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não impli-

ca aceitação das justificativas apresentadas.

§ 2º Caso não haja a regularização no prazo previsto no caput, o concedente ou contratante:

I - realizará a apuração do dano; e

II - comunicará o fato ao conveniente ou contratado para que seja ressarcido o valor referente ao dano.

§ 3º O não atendimento das medidas saneadoras previstas no § 2º ensejará a instauração de tomada de contas especial.

CAPÍTULO VI DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 56. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou contrato ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no caput, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei.

§ 2º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contra-

tado não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

Art. 57. Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

Parágrafo único. A devolução prevista no caput será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes.

Art. 58. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, do seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

III - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

IV - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;

V - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;

VI - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

VII - termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV o recebimento da prestação de contas.

Art. 59. Incumbe ao órgão ou entidade concedente ou contratante decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos e, se extinto, ao seu sucessor.

Art. 60. A autoridade competente do concedente ou contratante terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

§ 1º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente ou contratante prestar declaração ex-

pressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

§ 2º Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, registrará o fato no SICONV e adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência.

CAPÍTULO VII DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

Art. 61. O convênio ou contrato de repasse poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio ou contrato de repasse, 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 compe-

tente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Art. 62. Constituem motivos para rescisão do convênio ou do contrato de repasse:

I - o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;

II - constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; e

III - a verificação que qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

Parágrafo único. A rescisão do convênio ou do contrato de repasse, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial.

CAPÍTULO VIII DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Art. 63. Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

I - a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for apre-

sentada no prazo fixado no caput do art. 56, observado o § 1º do referido artigo; e

II - a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for aprovada em decorrência de:

a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado;

b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

c) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Portaria;

d) não-utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

e) não-utilização, total ou parcial, dos rendimentos da aplicação financeira no objeto do Plano de Trabalho, quando não recolhidos na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

f) não-aplicação nos termos do § 1º do art. 42 ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;

g) não-devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 57; e

h) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.

§ 2º A Tomada de Contas Especial será instaurada, ainda, por determinação dos órgãos de controle interno ou do Tribunal de Contas da União, no caso de omissão da autoridade competente em adotar essa medida.

§ 3º A instauração de Tomada de Contas Especial ensejará:

I - a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SICONV, o que será fator restritivo a novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, nos termos do inciso IV do art. 6º; e

II - o registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta "DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do SIAFI.

Art. 64. No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, antes do encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, deverá ser retirado o registro da inadimplência no SICONV, procedida a análise da documentação e adotados os seguintes procedimentos:

I - aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento do débito, o concedente ou contratante deverá:

a) registrar a aprovação no SICONV;

b) comunicar a aprovação ao órgão onde se encontre a tomada de con-

tas especial, visando o arquivamento do processo;

c) registrar a baixa da responsabilidade; e

d) dar conhecimento do fato ao Tribunal de Contas da União, em forma de anexo, quando da tomada ou prestação de contas anual dos responsáveis do órgão/entidade concedente ou contratante;

II - não aprovada a prestação de contas, o concedente ou contratante deverá:

a) comunicar o fato ao órgão onde se encontra a Tomada de Contas Especial para que adote as providências necessárias ao prosseguimento do feito, sob esse novo fundamento; e

b) reinscrever a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter a inscrição de responsabilidade.

Art. 65. No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, após o encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, proceder-se-á a retirada do registro da inadimplência, e:

I - aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento integral do débito imputado:

a) comunicar-se-á o fato à respectiva unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União; e

b) manter-se-á a baixa da inadimplência, bem como a inscrição da responsabilidade apurada, que só poderá ser alterada mediante determinação do Tribunal;

II - não sendo aprovada a prestação de contas:

a) comunicar-se-á o fato à unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União; e

b) reinscrever-se-á a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter-se-á a inscrição de responsabilidade.

TÍTULO VI DA PADRONIZAÇÃO DOS OBJETOS

Art. 66. A padronização de objetos prevista no art. 14 do Decreto nº 6.170, de 2007, atenderá aos seguintes procedimentos:

I - os órgãos responsáveis pelos programas deverão constituir, anualmente, comissão especial que elaborará relatório conclusivo sobre a padronização dos objetos;

II - o relatório será submetido à aprovação da autoridade competente, que deverá decidir pela padronização ou não dos objetos, registrando no SICONV a relação dos objetos padronizáveis até 31 de outubro de cada ano; e

III - os órgãos responsáveis pelos programas deverão registrar no SICONV,

até 15 de dezembro de cada ano, o detalhamento das características dos objetos padronizados.

§ 1º Os órgãos responsáveis pelos programas utilizarão as informações básicas contidas nas atas das licitações e das cotações de preço relativas às contratações realizadas com os recursos repassados como forma de subsidiar a composição dos objetos padronizados.

§ 2º A impossibilidade de padronização de objetos deverá ser justificada no SICONV pela autoridade competente.

TÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 67. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Portaria, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Art. 68. Após 31 de dezembro de 2009, os convênios ou contratos de repasse firmados até 31 de dezembro de 2007 e que estejam vigentes deverão ser extintos ou registrados no SICONV nos termos desta Portaria.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput aos convênios ou

contratos de repasse que se encontrarem na situação prevista nos arts. 63 a 65.

Art. 69. O SICONV disponibilizará acesso privilegiado às suas funcionalidades ao Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, ao Congresso Nacional e à Controladoria-Geral da União.

Art. 70. A cotação prévia de preços, prevista nos artigos 45 e 46, será implementada no SICONV a partir de 01 de janeiro de 2009, de acordo com normas a serem expedidas na forma do inciso II do § 4º do art. 13 do Decreto nº 6.170, de 2007.

Art. 71. Os termos de cooperação serão regulados na forma do inciso II do § 4º do art. 13 do Decreto nº 6.170, de 2007.

Art. 72. A utilização dos indicadores de eficiência e eficácia para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos, a que se refere o § 2º do art. 5º, será obrigatória para instrumentos celebrados a partir de 1º de janeiro de 2011.

Parágrafo único. Os indicadores a que se refere o caput deverão ser utilizados como critério de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos.

Art. 73. Todos os atos referentes à celebração, execução, acompanha-

mento e fiscalização dos termos de parceria celebrados a partir do dia 1º janeiro de 2009 deverão ser realizados ou registrados em módulo específico do SICONV.

Art. 74. Os órgãos e entidades da Administração Pública federal, repassadores de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, referidos no art. 1º, deverão disponibilizar no SICONV seus programas, projetos e atividades, conforme previsto no art. 4º, no prazo máximo de trinta dias a contar da publicação desta Portaria.

Art. 75. Os casos omissos serão dirimidos na forma do art. 13, § 4º, do Decreto nº 6.170, de 2007.

Art. 76. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

PAULO BERNARDO SILVA
Ministro de Estado do Planejamento,
Orçamento e Gestão

GUIDO MANTEGA
Ministro de Estado da Fazenda

JORGE HAGE SOBRINHO
Ministro de Estado do Controle e da
Transparência

*J*urisprudência

Julgados recentes do TCU - Acórdãos

Defesa judicial

Determinação a uma entidade para que se abstenha de utilizar os serviços advocatícios de seu corpo técnico, ou mesmo de advogados contratados, para defender ex-dirigentes da entidade em processos administrativos ou judiciais, quando comprovado que os atos praticados sejam manifestamente ilegais ou contrários ao interesse público, em consonância com o contido no Acórdão nº 35/2000-TCU-Plenário.

TC-015.200/2006-7, Acórdão nº 1179/2008 - TCU - 1ª Câmara, item 1.3.5 (DOU de 25.04.2008)

Execução de contratos e regularidade fiscal

O TCU firmou o entendimento, aplicável a todos os órgãos/entidades da Administração Pública Federal, no sentido da inclusão, em editais e contratos de execução continuada ou parcelada, de cláusula que estabeleça a possibilidade de subordinação do pagamento à comprovação, por parte da contratada, da manutenção de todas as condições de habilitação, aí incluídas a regularidade fiscal para com o FGTS e a Fazenda Federal, com o objetivo de assegurar o cumprimento do art. 2º da Lei nº 9.012/1995 e arts. 29, incisos III e IV,

e 55, inc. XIII, da Lei nº 8.666/1993.

TC-001.512/2006-2, Acórdão nº 837/2008-TCU-Plenário, item 9.3 (DOU de 14.05.2008)

Suprimento de fundos

O TCU firmou os seguintes entendimentos, em caráter normativo:

1. As hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 45 do Decreto nº 93.872/1986 exaurem o rol dos casos em que é possível a concessão de suprimento de fundos, devendo ser submetidas ao processo normal de aplicação as despesas cujos valores excedam ao fixado pela Portaria MF nº 95/2002, ou que não sejam eventuais e não exijam pronto pagamento ou as que não tenham caráter sigiloso;
2. O suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, e, por isso, aquelas que se apresentem passíveis de planejamento devem ser submetidas ao procedimento licitatório ou de dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos;
3. Os limites estabelecidos pelo art. 1º da Portaria nº 95/2002, do Ministério da Fazenda, referem-se a todo e qualquer tipo de suprimento de fundos e não apenas aos destinados a atender às despesas de peque-

no vulto, ressalvados os casos expressamente autorizados por Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, desde que caracterizada a necessidade em despacho fundamentado, consoante o disposto no § 3º do art. 1º daquele normativo (Portaria MF nº 95/2002);

4. A utilização de suprimento de fundos para aquisição, por uma mesma unidade gestora, de bens ou serviços mediante diversas compras em um único exercício e para idêntico subelemento de despesa, cujo valor total supere os limites dos incisos I ou II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, constitui fracionamento de despesa, situação vedada pelos referidos dispositivos legais;

5. A realização de dispêndios mediante suprimento de fundos com direcionamento a determinados fornecedores constitui afronta ao princípio da impessoalidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal;

6. Os órgãos/entidades da Administração Federal devem instituir, mediante normativos internos, parâmetros claros e rigorosos para a concessão de cartão de pagamento a seus servidores, os quais devem considerar as peculiaridades de cada unidade, estabelecendo critérios, limites e restrições para a utilização de suprimento de fundos na modalidade “saques em espécie”, em cumprimento ao disposto no art. 65 da Lei nº 4.320/1964, bem assim no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, e no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005;

7. A concessão de suprimento de fundos, sempre precedida de moti-

vação que evidencie a necessidade e excepcionalidade da utilização do referido instrumento, somente é admissível após formalização da demanda a ser atendida, discriminados, sempre que possível, os objetos a serem adquiridos, especialmente em relação às despesas de pequeno vulto, em observância ao disposto no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, bem como nos itens 5 e 11.4.1 da Macrofunção SIAFI 02.11.21;

8. Até a eventual implantação do sistema informatizado a que alude o item 9.3.1 deste acórdão, o ato de concessão de suprimento de fundos deve ser amplamente divulgado em boletim interno e em meio eletrônico de acesso público, em atendimento ao princípio da publicidade;

9. A prestação de contas da utilização de suprimento de fundos, o suprido deve, quando for o caso, apresentar justificativa inequívoca da situação excepcional que o levou a fazer uso do cartão de pagamento na modalidade “saques em espécie”, em atendimento ao estabelecido no art. 45 do Decreto nº 93.872/1986, com a redação dada pelo Decreto nº 6.370/2008, bem assim no art. 4º, § 2º, da Portaria MPOG nº 41/2005, e na Macrofunção SIAFI 02.11.21, itens 6.1.2 e 8.4;

10. As faturas encaminhadas pela instituição operadora do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) devem ser juntadas aos processos de prestação de contas correspondentes, para fins de confronto com os demais documentos que dão suporte às despesas efetuadas no período;

11. O atesto do recebimento de material ou da prestação de serviço deve ser efetuado por servidor distinto da pes-

soa do suprido, em obediência à Macrofunção SIAFI 02.11.21, item 11.

TC-002.284/2008-0, Acórdão nº 1.276/2008-Plenário, itens 9.2 a 9.11 (DOU de 08.07.2008)

Licitações

Determinação a uma entidade para que, em licitações, se abstenha de exigir, a título de habilitação técnica, comprovante de registro em entidade de fiscalização profissional que não a relativa à atividade básica ou serviço preponderante prestado pela empresa, ainda que a exigência consista na comprovação de capacitação técnico-profissional do responsável técnico pela prestação dos serviços a serem contratados.

TC-010.646/2007-3, Acórdão nº 1.368/2008-TCU-Plenário, item 9.3.1 (DOU de 18.07.2008)

Contratos – reajustes e repactuações

O TCU determinou a uma entidade que:

- a) por ocasião das repactuações de contratos administrativos destinados à prestação de serviços de natureza contínua atente para que os reajustes salariais concedidos às categorias de trabalhadores diretamente relacionadas à prestação do serviço em questão, em decorrência de acordo, convenção ou dissídio coletivo ou equivalente, incidam apenas sobre a parcela dos custos ligados diretamente à mão-de-obra e não sobre todo o valor contratual;

- b) se abstenha de incluir nos instrumentos contratuais disposições que permitam a incidência de reajustes utilizando índices gerais de preços setoriais ou que reflitam a variação de custos, ante a vedação expressa constante dos artigos 4º e 5º do Decreto nº 2.271/1997;

- c) observe as orientações de caráter normativo expedidas por aquele Tribunal, por ocasião da prolação do Acórdão nº 1.563/2004-TCU-Plenário, com relação à existência de problemas administrativos no processamento das solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua em decorrência do incremento dos custos de mão-de-obra ocasionados pela data-base de cada categoria, ante o disposto no entendimento firmado pela Decisão nº 458/1995-TCU-Plenário.

TC-012.292/2005-7, Acórdão nº 2.225/2008-TCU-1ª Câmara, itens 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4 (DOU de 18.07.2008).

Passagens

Determinação a uma entidade federal para que se abstenha de adquirir passagens aéreas para servidores ou para dirigentes da entidade na categoria primeira classe, em atendimento ao art. 27, do Decreto nº 71.733/1973, alterado pelo Decreto nº 3.643/2000, e ao princípio da economicidade, art. 70, “caput”, da CF/88.

TC-012.283/2008-2, Acórdão nº 3.128/2008-2ª Câmara, item 1.4.1.2.4 (DOU de 28.08.2008)

Serviço contínuo

O TCU recomendou a uma unidade federal que, em seus editais de licitação e/ou minutas de contrato referentes à prestação de serviços executados de forma contínua, deixe claro:

- 1) o prazo dentro do qual poderá o contratado exercer, perante a Administração, seu direito à repactuação contratual, qual seja, da data da homologação da convenção ou acordo coletivo que fixar o novo salário normativo da categoria profissional abrangida pelo contrato administrativo a ser repactuado até a data da prorrogação contratual subsequente, sendo que se não o fizer de forma tempestiva e, por via de consequência, prorrogar o contrato sem pleitear a respectiva repactuação, ocorrerá a preclusão do seu direito a repactuar; e
- 2) a data de referência que servirá para a contagem do interregno de 1 (um) ano para a primeira repactuação, data esta que, em regra, será a data base da categoria envolvida.

TC-027.973/2007-2, Acórdão nº 1.827/2008-Plenário, itens 9.4 e 9.5 (DOU de 29.08.2008)

Serviço contínuo

O TCU determinou a uma unidade federal que:

- 1) Compare as planilhas de custos e formação de preços fornecidas pela contratada no momento da apresentação da proposta e do requerimento de repactuação, com vistas a verificar se ocorreu ou não a efetiva repercussão dos

eventos majoradores nos custos do pactuado originalmente; e

- 2) Envide esforços no sentido de, sem prejudicar a adequada relação econômico-financeira do contrato, reduzir custos para a atividade administrativa, certificando-se de que os preços, caso aprovada a repactuação, encontram-se de acordo com os valores de mercado de modo a verificar se a contratação continua vantajosa para a Administração.

TC-027.973/2007-2, Acórdão nº 1.827/2008-Plenário, itens 9.2.7 e 9.2.8 (DOU de 29.08.2008)

Obra pública

O TCU vem determinando a diversas entidades que se abstenham de incluir em licitações as rubricas relativas ao IRPJ e à CSLL de suas estimativas de preços e dos formulários utilizados por licitantes para preenchimento de propostas, bem como faça constar nos editais licitatórios que tais tributos não podem ser incluídos nos preços propostos de bens e serviços, seja na composição do BDI, seja como item específico da planilha ou orçamento, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

TC-009.325/2008-2, Acórdão nº 2.110/2008-Plenário, item 9.1.7. (DOU de 26.09.2008)

Fundação de apoio

Determinação a uma Universidade Federal para que faça constar dos termos contratuais firmados com as fundações de apoio, nas celebrações de convênios, contratos, acor-

dos ou ajustes baseados na Lei nº 8.958/1994, exigência de que a legislação federal concernente às licitações e contratos da administração pública deve ser obedecida, consoante o disposto no inc. I do art. 3º da Lei nº 8.958/1994, exercendo, para tanto, a prerrogativa de que trata o inc. III do art. 3º dessa mesma lei.

TC-017.176/2006-9, Acórdão nº 3.040/2008-1ª Câmara, item 9.3.7 (DOU de 26.09.2008)

Convênios e contratos de repasse

O TCU esclareceu a um consulente que:

- 1) O Decreto nº 6.170, de 25.07.2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008, não revogou a Instrução Normativa/STN-MF nº 01/1997;
- 2) É lícita a continuidade da utilização de pré-projeto, pré-convênio ou de termo simplificado, visto que os dispositivos que os regulamentam permanecem em vigência, concomitantemente com as novas disposições que disciplinam outros aspectos da mesma matéria, contidas no Decreto e na Portaria citados anteriormente.

TC-018.499/2008-0, Acórdão nº 1.937/2008-Plenário, itens 9.2.1 e 9.2.2 (DOU de 12.09.2008)

Pregão eletrônico

O TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que oriente os usuários do

Sistema COMPRASNET no sentido de que seja estabelecido, como 30 (trinta) minutos, o tempo mínimo para a apresentação de recursos por parte dos licitantes, quando da realização de pregões eletrônicos.

TC-019.548/2008-1, Acórdão nº 1.990/2008-Plenário, itens 9.2.2 e 9.4 (DOU de 12.09.2008)

Licitações

Determinação a uma entidade para que se abstenha de incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame, a exemplo dos quesitos que pontuam os licitantes que possuem, já na abertura da licitação, determinado quadro de pessoal com técnicos certificados e qualificados

TC-005.958/2008-8, Acórdão nº 2.008/2008-Plenário, item 9.3.1 (DOU de 12.09.2008)

Decisão judicial e decisões do TCU

O TCU esclareceu a uma entidade que a existência de comando judicial diverso da determinação contida em julgado daquela Corte de Contas constitui motivo suficiente para afastar a obrigação de dar cumprimento a esta última.

TC-003.570/2005-7, Acórdão nº 2.774/2008-1ª Câmara, item 9.2. (DOU de 05.09.2008)

Julgados recentes de tribunais – Acórdãos

Supremo Tribunal Federal (STF)

MS N. 24.584-DF - RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO - ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.

Súmulas Vinculantes do STF

SÚMULA VINCULANTE 12 - A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal.

Superior Tribunal da Justiça (STJ)

RMS N. 19478-SP - RELATOR: MIN. NILSON NAVES - SEXTA TURMA. SERVIDOR PÚBLICO. CONCURSO PARA O CARGO DE OFICIAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CANDIDATO APROVADO DENTRO

DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO À NOMEAÇÃO. 1. O concurso representa uma promessa do Estado, mas promessa que o obriga – o Estado se obriga ao aproveitamento de acordo com o número de vagas. 2. O candidato aprovado em concurso público, dentro do número de vagas previstas em edital, como na hipótese, possui não simples expectativa, e sim direito mesmo e completo, a saber, direito à nomeação. 3. Precedentes: RMS-15.034, RMS-15.420, RMS-15.945 e RMS-20.718. 4. Recurso ordinário provido.

RMS N. 25537-RJ - RELATORA: MIN. LAURITA VAZ. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ATIVO OU INATIVO. TETO REMUNERATÓRIO. EC N.º 41/2003. ART. 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUTO-APLICABILIDADE. VANTAGEM PESSOAL. INCLUSÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. PRECEDENTES. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. Mandado de segurança impetrado por servidor estadual aposentado, visando afastar o desconto de seus proventos instituído sob a rubrica de teto remunera-

tório na forma da Emenda Constitucional nº 41/2003. [...] Assim, o atual entendimento da Corte Suprema é no sentido de que no cálculo do teto remuneratório

incluem-se as vantagens pessoais, como dispõe o Artigo 37, XI, da CRFB, com redação que lhe foi conferida pela EC 41/03. Denegação da segurança.

Jurisprudência em destaque

SÚMULA VINCULANTE 13 - A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em co-

missão ou de confiança, ou, ainda, em função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Regras para submissão de artigos à Revista da CGU

A CGU aceita contribuições de pesquisadores, estudantes, profissionais ligados à área de controle e interessados em temas ligados à corrupção. Os artigos são publicados após análise e seleção. O objetivo é garantir a qualidade do conteúdo informativo, de forma a tornar a Revista da CGU um instrumento útil e orientador para todos aqueles comprometidos com a boa gestão de recursos públicos.

Os artigos serão analisados quanto ao conteúdo; à compatibilidade com a linha editorial; aos objetivos da Revista e à forma de apresentação (qualidade e objetividade). Somente serão aceitos artigos inéditos e em português brasileiro.

Os trabalhos deverão ser elaborados contendo:

- Título
- Nome completo do autor
- Titulação e cargo que ocupa atualmente (máximo 180 caracteres)
- Endereço completo, telefone, e-mail
- Resumo de no máximo 15 linhas e indicação de três palavras-chave
- Texto
- Bibliografia

O formato dos textos deve seguir as seguintes orientações:

1) Organização dos textos

Os textos, incluindo as referências, devem ser digitados em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaçamento simples entre as linhas. A primeira linha dos parágrafos deve ser sem recuo e deverá haver um espaço de uma linha entre um parágrafo e outro. Os títulos e subtítulos devem estar em negrito. O texto deverá ter entre 7 mil e 35 mil caracteres, o que corresponde a, aproximadamente, 3 a 15 páginas editadas da revista. Pede-se aos autores que evitem notas de rodapé. Caso necessário, elas não devem ultrapassar 210 caracteres.

O formato do papel deve ser A4 (21 x 29,7 cm), com margens esquerda e direita de 3,0 cm e superior e inferior de 2,5 cm. As páginas devem ser numeradas consecuti-

vamente. A folha inicial deve conter o título do artigo, nome completo, titulação acadêmica, vinculação departamental e institucional, e-mail, telefone e endereço completo do autor.

2) Referências bibliográficas

As referências devem, preferencialmente, restringir-se às citações no texto, sendo numeradas consecutivamente pela ordem de aparição no texto, no final do artigo.

3) Envio

O texto deve ser enviado para o e-mail revista@cgu.gov.br, em editor de texto, em qualquer versão atualmente em uso.

4) Quadros e imagens

Cada quadro (tabela) deve ser feito em folha separada e não pode ser apresentado sob forma de imagem. Sua numeração, seqüencial, deve obedecer à ordem da primeira citação do texto, com breve título. Cada coluna deve ter um título curto e abreviado. As notas explicativas e as abreviaturas não-padronizadas utilizadas devem ser colocadas detalhadas em rodapé. Para assinalar as notas de rodapé, usar asteriscos, por esta ordem: *, **, *** etc.

As imagens devem ser digitalizadas com resolução de 300 DPIs ou superior, e no mesmo tamanho a ser utilizado na publicação.

5) Seleção e publicação

O exame e a seleção do material a ser publicado na Revista CGU serão definidos de acordo com a compatibilidade em relação à linha editorial definida pelos editores, o enriquecimento do estudo a respeito de temas de trabalho e a qualidade e objetividade do texto produzido. A aprovação e posterior publicação dos trabalhos não darão aos autores direito de receber qualquer retribuição financeira, ficando resguardados os direitos autorais sob a forma da lei. Os textos aprovados, no que concerne ao seu conteúdo, não serão alterados pelos editores da Revista, uma vez que os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Caso necessário, será realizada revisão ortográfica e gramatical nos artigos.

Regras para submissão de artigos à Revista da CGU

A CGU aceita contribuições de pesquisadores, estudantes, profissionais ligados à área de controle e interessados em temas ligados à corrupção. Os artigos são publicados após análise e seleção. O objetivo é garantir a qualidade do conteúdo informativo, de forma a tornar a Revista da CGU um instrumento útil e orientador para todos aqueles comprometidos com a boa gestão de recursos públicos.

Os artigos serão analisados quanto ao conteúdo; à compatibilidade com a linha editorial; aos objetivos da Revista e à forma de apresentação (qualidade e objetividade). Somente serão aceitos artigos inéditos e em português brasileiro.

Os trabalhos deverão ser elaborados contendo:

- Título
- Nome completo do autor
- Titulação e cargo que ocupa atualmente (máximo 180 caracteres)
- Endereço completo, telefone, e-mail
- Resumo de no máximo 15 linhas e indicação de três palavras-chave
- Texto
- Bibliografia

O formato dos textos deve seguir as seguintes orientações:

1) Organização dos textos

Os textos, incluindo as referências, devem ser digitados em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaçamento simples entre as linhas. A primeira linha dos parágrafos deve ser sem recuo e deverá haver um espaço de uma linha entre um parágrafo e outro. Os títulos e subtítulos devem estar em negrito. O texto deverá ter entre 7 mil e 35 mil caracteres, o que corresponde a, aproximadamente, 3 a 15 páginas editadas da revista. Pede-se aos autores que evitem notas de rodapé. Caso necessário, elas não devem ultrapassar 210 caracteres.

O formato do papel deve ser A4 (21 x 29,7 cm), com margens esquerda e direita de 3,0 cm e superior e inferior de 2,5 cm. As páginas devem ser numeradas consecuti-

vamente. A folha inicial deve conter o título do artigo, nome completo, titulação acadêmica, vinculação departamental e institucional, e-mail, telefone e endereço completo do autor.

2) Referências bibliográficas

As referências devem, preferencialmente, restringir-se às citações no texto, sendo numeradas consecutivamente pela ordem de aparição no texto, no final do artigo.

3) Envio

O texto deve ser enviado para o e-mail revista@cgu.gov.br, em editor de texto, em qualquer versão atualmente em uso.

4) Quadros e imagens

Cada quadro (tabela) deve ser feito em folha separada e não pode ser apresentado sob forma de imagem. Sua numeração, seqüencial, deve obedecer à ordem da primeira citação do texto, com breve título. Cada coluna deve ter um título curto e abreviado. As notas explicativas e as abreviaturas não-padronizadas utilizadas devem ser colocadas detalhadas em rodapé. Para assinalar as notas de rodapé, usar asteriscos, por esta ordem: *, **, *** etc.

As imagens devem ser digitalizadas com resolução de 300 DPIs ou superior, e no mesmo tamanho a ser utilizado na publicação.

5) Seleção e publicação

O exame e a seleção do material a ser publicado na Revista CGU serão definidos de acordo com a compatibilidade em relação à linha editorial definida pelos editores, o enriquecimento do estudo a respeito de temas de trabalho e a qualidade e objetividade do texto produzido. A aprovação e posterior publicação dos trabalhos não darão aos autores direito de receber qualquer retribuição financeira, ficando resguardados os direitos autorais sob a forma da lei. Os textos aprovados, no que concerne ao seu conteúdo, não serão alterados pelos editores da Revista, uma vez que os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Caso necessário, será realizada revisão ortográfica e gramatical nos artigos.