

Revista da

CGU

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

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Setembro/2009

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

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

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

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

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

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

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

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

134 p. Coletânea de artigos.

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

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

umário

Nota do editor5

Artigos

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

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

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

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

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

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

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

Legislação

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

Jurisprudência

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

Nota do editor

Caro leitor,

Esta sexta edição da Revista da CGU publica sete artigos inéditos com o intuito de contribuir para a troca de experiências e soluções que possam melhorar o desempenho das atividades de controle público. O leitor encontrará tanto análises sobre políticas anticorrupção e posições doutrinárias, quanto estudos de caráter mais técnico.

Entre os assuntos abordados nesta edição estão: o debate sobre a necessidade do auditor de aperfeiçoar as ferramentas para detecção de ilícitos, em decorrência da contínua evolução dos métodos utilizados para a realização das fraudes; a avaliação do potencial do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, da Controladoria-Geral da União, para criação das condições necessárias ao exercício do controle social; e o estudo de evidências empíricas sobre o problema da corrupção no Brasil, com sugestões de medidas para reduzir seus níveis.

Além desses temas, o leitor é convidado a refletir sobre as posições doutrinárias e as jurisprudências da incidência dos efeitos da suspensão temporária e da declaração de inidoneidade em licitações públicas. A necessidade de criação de políticas anticorrupção definidas por meio de medidas complexas, contínuas e de natureza diversificada (preventivas, repressivas, educacionais, legislativas, institucionais e processuais) é outro assunto que poderá ser apreciado pelo leitor.

A sexta edição da Revista traz, ainda, artigos produzidos com base em informações e dados obtidos em visita técnica aos Estados Unidos, realizada pelos autores no âmbito do *Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials* – programa de capacitação organizado pela CGU, em parceria com

o *Institute of Brazilian Issues*, da Universidade George Washington, em 2008. Um artigo traz uma análise comparada do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro e americano. O outro busca estabelecer uma relação entre a transparência e o acesso a informações públicas, a partir de referências aos cenários americano e brasileiro.

Além dos artigos, o leitor pode ampliar e enriquecer seus conhecimentos com três legislações em destaque. A primeira é a Resolução da Comissão de Ética Pública n.º 10, de 29 de setembro de 2008, que estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto n.º 1.171, de 22.06.1994, e disciplinadas pelo Decreto n.º 6.029, de 01.02.2007. A segunda é o Decreto n.º 6.619, de 29 de outubro de 2008, que dá nova redação a dispositivos do 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. A última é a Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com a publicação de mais uma edição da Revista da CGU, esperamos que as experiências e as visões diversas apresentadas nos artigos publicados contribuam para o aperfeiçoamento das atividades de prevenção e combate à corrupção no Brasil.

Boa leitura!

Os editores

A stylized, light gray graphic of a quill pen, with the nib pointing upwards and to the right. The shaft of the quill is curved and loops back to the left, ending in a small circular flourish.

rtigos

Auditoria de detecção de fraude

Adilmar Gregorini, bacharel em Ciências Contábeis, AFC,
Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Paraná

1. Introdução

O fenômeno da corrupção é mundial. Na América Latina e em especial no Brasil este tema é bastante preocupante. Os corruptos se utilizam, cada vez mais, de métodos sofisticados e de difícil detecção. Por isso, o controle dos gastos públicos, especialmente a auditoria governamental deve buscar a especialização do auditor e ajustar-se às novas necessidades, desenvolvendo ferramentas mais eficientes de detecção e combate às fraudes, já que todos os casos de corrupção que envolvem recursos públicos têm na sua origem uma fraude cometida, seja para desviá-los, seja para ocultar os desvios.

**O fenômeno da
corrupção é mundial.**

Em 1999, o professor e articulista Stephen Kanitz escreveu algo muito interessante:

“O Brasil não é um país intrinsecamente corrupto. Não existe nos genes brasileiros nada que nos predisponha à corrupção, algo herdado, por exemplo, de desterrados portugueses. A Austrália, que foi colônia penal do império britânico, não possui índices de corrupção superiores aos de outras nações, pelo contrário. Nós brasileiros não somos nem mais nem menos corruptos que os japoneses, que a cada par de anos têm um ministro que renuncia diante de denúncias de corrupção.

Somos, sim, um país onde a corrupção, pública e privada, é detectada somente quando chega a milhões de dólares e porque um irmão, um genro, um jornalista ou alguém botou a boca no trombone, não por um processo sistemático de auditoria. As nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados. A Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes.

Nos países efetivamente auditados, a corrupção é detectada no nascedouro ou quando ainda é pequena. O Brasil, país com um dos mais elevados índices de corrupção, segundo o World Economic Forum, tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total. Se quisermos os mesmos níveis de lisura da Dinamarca e da Holanda precisaremos formar e treinar 160.000 auditores...”

Mesmo que possa não ser correto aplicar as proporções numéricas da maneira indicada neste artigo, é fato que, substancialmente, as afirmações do prof. Kanitz fazem sentido. De outro modo, além de buscar um número maior de auditores, é necessário que eles estejam preparados e capacitados para atuar neste cenário mutante, onde a cada dia surge um novo “esquema” de fraude. Destarte a dimensão que a corrupção tomou em nosso país, a nossa literatura ainda é muito limitada em relação à auditoria de detecção de fraudes. O desafio para aqueles que militam na área do controle dos gastos públicos é estudar, desenvolver e aplicar procedimentos de auditoria capazes de detectar com maior precisão os casos de fraudes cometidos contra a administração pública e, é nesse contexto, que o presente artigo foca a auditoria de fraudes e sua aplicação na auditoria governamental.

2. Fraude

A palavra fraude tem origem no latim *fraus, fraudis* (engano, má-fé,

logro). A fraude é normalmente compreendida como o engano malicioso, o procedimento astucioso, intentado de má-fé e destinado a encobrir a verdade ou a contornar um dever.

O dolo, a fraude, a simulação fraudulenta representam a negação da boa-fé, que deve regular a celebração e a prática de todos os atos e negócios jurídicos. A fraude tem como alicerce atos que causam prejuízos a outrem, de forma que sua prática tem por finalidade o não cumprimento de deveres legais.

O termo fraude, “*latu sensu*”, significa: qualquer ato ardiloso, enganoso, de má-fé, com o intuito de lesar ou ludibriar outrem, ou de não cumprir determinado dever. (Dicionário Houaiss)

Em contabilidade, fraude pode ser definida como ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis, praticado por um ou mais indivíduos da administração da entidade ou por

O termo fraude, “latu sensu”, significa: qualquer ato ardiloso, enganoso, de má-fé, com o intuito de lesar ou ludibriar outrem, ou de não cumprir determinado dever.

(Dicionário Houaiss)

terceiros, com o intuito de obtenção de vantagens injustas e/ou ilegais, podendo ser caracterizado por: (a) manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados; (b) apropriação indébita de ativos; (c) supressão ou omissão de transações nos registros contábeis; (d) registro de transações sem comprovação; e (e) aplicação de práticas contábeis indevidas. A diferença principal entre fraude e erro é a intenção dolosa existente somente no primeiro. (NBC T 11 – IT 03 – Fraude e Erro)

3. Auditoria governamental x auditoria de fraudes

O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, aprovado pela Instrução Normativa n.º 01/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno – SFCI, assim conceitua auditoria governamental: “A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos,

além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos”.

Adiante, o mesmo Manual classifica auditoria governamental nas seguintes modalidades:

a) Auditoria Anual de Contas

Essas auditorias visam subsidiar a emissão de opinião com vistas à certificação da regularidade das contas dos gestores públicos federais. As auditorias anuais de contas estão previstas no Art. 50 da Lei n.º 8.443/1992 e resultam na elaboração de relatório de auditoria que é a base para a emissão do certificado de auditoria e parecer do Sistema de Controle Interno – documentação integrante do processo de tomada ou prestação de contas previsto no mencionado normativo. A execução das auditorias anuais de contas é orientada, a cada exercício, a partir de normativos específicos expedidos pelo TCU e pela SFC/CGU, com vistas ao trâmite, composição e organização dos processos de contas para o exercício.

Por ocasião das auditorias anuais de contas são consolidadas as verificações relativas à execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes, a probidade na aplicação do dinheiro público e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos:

- exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas;

- exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos;
- verificação da eficiência dos sistemas de controle administrativo e contábil;
- verificação do cumprimento da legislação pertinente; e
- avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à sua economicidade, eficiência e eficácia.

b) Acompanhamento da Gestão

As auditorias de acompanhamento da gestão são realizadas ao longo dos processos de gestão, com o objetivo de verificar o desempenho dos gestores públicos federais na gestão e execução das ações de governo. Por serem concomitantes, possibilitam a evidenciação de economias e melhorias, e a prevenção dos gargalos das unidades no desempenho de sua missão institucional. Estas auditorias são amplas e extensivas a todas as áreas possíveis de uma gestão.

c) Operacional

A auditoria de natureza operacional busca verificar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou partes dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos e atividades, com a finalidade de avaliar o alcance da eficiência, eficácia e economicidade do processo.

A auditoria operacional procura auxiliar e assessorar a administração, mediante aprimoramento dos processos de trabalho e dos controles,

reforçando a assunção de responsabilidade pelos gestores públicos. Seu objetivo é a melhoria das operações, processos ou atividades que estão sendo examinados.

d) Contábil

A auditoria contábil compreende o exame dos registros e documentos e a coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto.

Este tipo de auditoria tem por objetivo obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade, e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes, a situação econômico-financeira do patrimônio, os resultados do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas.

Objetiva, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos, oriundos de agentes financeiros e organismos internacionais, por unidades ou entidades públicas executoras de projetos celebrados com aqueles organismos, com vistas a emitir opinião sobre a adequação e fidedignidade das demonstrações financeiras.

e) Pessoal

A auditoria de pessoal compreende o exame dos registros e documentos e a coleta de informações e confirmações, mediante procedi-

mentos específicos pertinentes à gestão de pessoas.

f) Especial

A auditoria especial objetiva o exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizada para atender à determinação expressa de autoridade competente (Presidência da República, Congresso Nacional, Ministério Público) ou a denúncias. Classificam-se, nesse tipo, os demais trabalhos de auditoria não inseridos em outras classes de atividades.

Denota-se que a auditoria de prevenção e detecção de fraudes exige um tratamento mais específico e direcionado, deixando de ser concebida tão somente dentro de cada um dos tipos de auditoria da área pública citados.

Alguns mecanismos e ferramentas necessitam ser desenvolvidos e aperfeiçoados pela área de auditoria para que esta possa ser mais efetiva no combate às fraudes e à corrupção. Frequentemente, a auditoria de detecção de fraudes requer, para o aprofundamento e mesmo para a consolidação dos seus achados, a contribuição da ação policial e do Ministério Público Federal, com seus instrumentos próprios de investigação.

4. Conhecendo o auditado

Uma metodologia geral a ser seguida tem como ponto de partida o ambiente de controle, ou seja, o conhecimento da área ou do ente auditado e do seu entorno, consequentemente, das políticas públicas

geridas, do seu orçamento, do comportamento das despesas, especialmente a evolução dos gastos de determinados programas; resultados alcançados, forma de nomeação dos gestores, se por critérios técnicos ou políticos, possíveis ligações dos gestores com fornecedores. Desse processo deriva a necessidade de se estabelecer áreas de risco, e para isso o auditor deve aplicar técnicas que lhe permitam obter um conceito do sistema de controle interno e, por conseguinte, estabelecer as áreas suscetíveis ou vulneráveis da entidade que se convertem em sinais de alerta "*red flags*" (bandeiras vermelhas). Esses alertas orientarão a aplicação das técnicas de auditoria e métodos de avaliação que permitam obter evidências comprobatórias e confiáveis nas quais o auditor irá basear suas opiniões e respectivas conclusões (FLORES, 2004, p. 92).

Assim, da mesma forma que os demais tipos de auditoria, a auditoria de fraudes segue as seguintes fases:

- a) conhecimento da entidade e seu entorno;
- b) estabelecimento das áreas de risco;
- c) aplicação das técnicas de auditoria;
- d) obtenção de evidência comprobatória e confiável; e
- e) comunicação dos resultados (achados) às instâncias pertinentes.

O que a difere das demais é o foco ou objetivo da auditoria, e a adequação de algumas fases às suas peculiaridades. Como, por exemplo, quanto às técnicas de auditoria gerarem evidências de uma prática fraudulenta, a sinalização e mapeamento de áreas de risco e de indícios

ou casos de fraude (*red flags*), a necessidade de aplicação de medidas preventivas, em especial em áreas de maior risco, e medidas para recuperação de perdas e para punição dos responsáveis.

A seguir são apresentados alguns exemplos de "*red flags*".

- Fluxo decisório - Concentração de poderes em mãos de poucos funcionários.
- Aquisição de bens e materiais desnecessários, excessivos ou extraordinários.
- Aquisição crescente de bens ou serviços de uma única empresa.
- Conflito de interesses.
- Favorecimentos.
- Falta de controles internos.
- Falta de segregação adequada de funções.
- Falta de aprovações e autorizações para compras.
- Restrição da concorrência.
- Pagamento por material e serviços acima do preço de mercado.
- Transferências a entidades sem fins lucrativos às vésperas de eleições, em especial, quando não planejado em cronograma de desembolso.
- Falta de aplicação de penalidades em situações de descumprimentos contratuais, e/ou revelação de penalidades aplicadas sem sustentação ou com sustentação insuficiente.
- Exigências da licitação (edital) aparentemente sem suporte técnico ou legal.

Na auditoria de fraudes deve-se adicionar na fase de conhecimento da entidade e seu ambiente, além

das avaliações de controle interno e do conhecimento da organização e suas atividades, já tão discutidos e abordados pela literatura ao tratar de auditoria, fatores condicionantes de fraude já identificados, como por exemplo (FLORES, 2004, p. 94):

- Forma de nomeação dos seus dirigentes, se por fatores técnicos ou políticos;
- Negociação dos contratos com o fim de fazer caixa para campanhas políticas;
- Negociação dos contratos com o fim de favorecer amigos, familiares ou conhecidos;
- Suborno para a obtenção privilegiada de serviços, licenças, entre outros;
- Fornecimento de informação privilegiada.

No estabelecimento das áreas de risco, cabe um mapeamento e gerenciamento do risco da organização considerando: riscos de ambiente, que afetam a viabilidade da prestação de serviços públicos internos ou externos; riscos de processo, que afetam a execução do modelo de controle estabelecido; e riscos de informação e da tomada de decisão, que tratam da relevância e da confiabilidade das informações que suportam o processo decisório.

A confecção e atualização permanente de uma matriz de risco para a organização, levando em conta os fatores mais relevantes no contexto de riscos, certamente hão de contribuir para uma análise sistematizada e parametrizada das áreas, entidades, programas ou atividades.

Essa matriz de risco pode e deve orientar todos os trabalhos de auditoria, e a auditoria de fraudes deve utilizá-la para direcionar seus trabalhos, realizando os detalhamentos e aprofundamentos necessários.

Pode-se observar na auditoria de fraudes um avanço em uma área pouco explorada pela ciência contábil e controle interno: a área comportamental. Nesse sentido, a auditoria de fraudes tem desenvolvido técnicas utilizando-se das práticas forenses e de investigação, em especial, por meio de entrevistas e interrogatórios.

Dycus (2001) dedica grande parte do seu trabalho em auditoria de fraudes à questão das entrevistas e interrogatórios, abrangendo os métodos de entrevistas, táticas, percepções e análise de comportamento do suspeito.

5. Técnicas e procedimentos de auditoria de fraude

O auditor, na execução de seus exames, deve lançar sempre um olhar crítico sobre as situações analisadas – ceticismo profissional. O auditor deve analisar o que constitui fraude e como esta seria cometida, tendo em vista a motivação para a fraude. Fazer perguntas do tipo: se eu quisesse cometer uma fraude, como faria, quais seriam as estratégias de ocultação, em outras palavras, o auditor deve raciocinar como o fraudador, criar as hipóteses de fraude para definir procedimentos e testar cada uma das possibilidades de ocultação.

Dycus (2001) destaca que “para pegar um ladrão... pense como um!”

À exceção dos procedimentos próprios de investigação utilizados pela Polícia Federal e o Ministério Público Federal, tais como interceptação telefônica, quebras de sigilo fiscal e bancário, todas as demais técnicas podem ser utilizadas na auditoria de detecção de fraudes.

Queiroz (2004) elenca os seguintes procedimentos de auditoria de fraudes: entrevista, indagação ou inquérito; análise documental; inspeção física; confirmação externa, circularização ou diligência e rastreamento. A seguir trataremos de cada um deles.

5.1 Entrevista, indagação ou inquérito

Esse procedimento de auditoria consiste na utilização de entrevistas, por meio de indagação oral ou escrita, e aplicação de questionários junto ao pessoal da unidade/entidade auditada, para obtenção de dados e informações.

ATTIE (1998, p.40) salienta que a entrevista como procedimento de auditoria pode ser utilizada por meio de declarações formais, conversações informais ou sem compromisso. O auditor deve ter sempre em mente que as respostas obtidas devem ser avaliadas e examinadas para comprovação das informações. Na realidade, os procedimentos acabam interagindo entre si na medida em que um dado obtido através da entrevista deverá ser confirmado por meio

de análise documental, de visita “*in loco*”, ou por outros meios.

5.2 Análise documental

É o principal e mais importante dos procedimentos, e tem a ver com o exame dos atos formalizados, processos e documentos nos quais o auditor deve verificar não só a sua conformidade como a sua autenticidade, além de suas características específicas, para neles identificar vícios, adulterações, falsificações, simulações e até mesmo erros ortográficos repetidos em documentos elaborados por pessoas/empresas diferentes.

Há um ditado que diz que o papel aceita tudo. Fraudes sofisticadas estão às vezes cobertas por elevado número de documentos falsos, procurando pela forma de encobrir o vazio da essência. Portanto, o auditor deve ficar atento, pois um processo regularmente formalizado não significa que as coisas ocorreram exatamente daquela forma. É preciso verificar o que há por trás do papel.

5.3 Confirmação externa, circularização ou diligência

Trata-se da verificação, junto a fontes externas ao auditado, da fidedignidade das informações obtidas internamente. Uma das técnicas consiste na circularização das informações com a finalidade de obter confirmações em fonte diversa da origem dos dados.

A circularização, na auditoria governamental e em especial na de de-

tecção de fraudes, difere daquela feita pela auditoria privada, onde a regra é que o auditado tenha conhecimento prévio das circularizações e que estas sejam enviadas a terceiros, inclusive, com sua anuência, enquanto na esfera pública, dada a possibilidade de envolvimento direto do gestor no processo de execução orçamentária e financeira e, por via de consequência, na própria fraude, a regra é que o auditor proceda à circularização sem qualquer ingerência do gestor ou da unidade sob auditoria.

Pode-se, por exemplo, realizar diligências junto a:

- bancos oficiais onde os gestores auditados movimentam os recursos públicos, para conferir saldos, extratos, obter cópias de cheques, etc.;
- órgãos fazendários para obtenção do cadastro das empresas, de seus sócios, informações sobre as declarações de informações fiscais, consultas para autorização de impressão de documentos fiscais, com vistas a identificar empresas fantasmas e notas fiscais frias ou clonadas;
- Junta Comercial, com vistas a obter informações sobre a composição societária das empresas;
- visitas “*in loco*” para confirmar a existência das empresas nos seus respectivos endereços.

Pode-se, ainda, solicitar às empresas que informem se participaram de determinadas licitações e se reconhecem como de sua autoria as assinaturas apostas nas atas das ses-

sões públicas de abertura e julgamento das propostas, e, até mesmo, solicitar que apresentem a cópia (autenticada) de notas fiscais específicas, extraídas da via fixa do talão, para confrontação com os documentos fiscais constantes dos processos.

5.4 Inspeção física

É o procedimento utilizado para confirmar a existência física ou a qualidade de bens tangíveis, bem como o estado do objeto ou da coisa construída, adquirida ou mantida pela administração pública, atestando a sua existência no local indicado. A evidência é coletada sobre itens tangíveis e pode valer-se de fotografias tiradas pelos auditores ou da inquirição de testemunhas.

Uma obra ou serviço pode ter tido comprovação documental fictícia de sua execução, e o produto pode não ter sido adquirido, ou mesmo, adquirido em qualidade ou quantidade inferior ao comprovado documentalmente, mediante a apresentação de documentação fraudulenta.

O exame físico proporciona ao auditor a formação de opinião quanto à existência física dos objetos examinados e a fidedignidade de suas características.

5.5 Rastreamento

Procedimento relativo à investigação minuciosa, com o exame de documentos, setores, unidades, órgãos e procedimentos interligados, visando dar segurança à opinião do responsável pela execução do trabalho.

O rastreamento pode ensejar um conjunto de procedimentos, tais como circularizações, diligências a outros órgãos e entidades, cooperação entre órgão de investigação e controle, além de consultas à internet e outras fontes de banco de dados.

6. Estudos de caso: Sanguessuga, Metástase, Rapina

A Controladoria-Geral da União já vem adotando nos seus trabalhos de auditorias investigativas, especialmente naquelas realizadas em conjunto com a Polícia Federal e com o Ministério Público Federal, procedimentos cujos objetivos são identificar práticas corruptas e colher provas para responsabilização/punição dos agentes envolvidos. Importantes trabalhos já foram desenvolvidos nessa linha de atuação, cabendo à CGU desde a análise da execução das despesas públicas, passando à análise e confrontação dos diálogos gravados pela Polícia Federal (após o afastamento do sigilo telefônico autorizado pela justiça), com achados das auditorias e mesmo com os documentos apreendidos, até a identificação de conexões societárias. Neste estudo focaremos as operações Sanguessuga, Metástase e Rapina, os sinais de alerta e os procedimentos de auditoria utilizados.

6.1 Operação Sanguessuga

Na Operação Sanguessuga, a CGU desarticulou uma organização criminosa especializada na prática de crimes contra a ordem tributária e fraudes em licitações na área da saúde.

de que agia desde o ano de 2001. De acordo com o que se apurou nas investigações, a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais ao orçamento para que fossem destinadas a municípios específicos. Com recursos garantidos, o grupo – que tinha um importante membro ocupando cargo de assessoramento superior no Ministério da Saúde, em Brasília – manipulava a licitação e fraudava a concorrência valendo-se de empresas de fachada. Desta maneira, os objetos da licitação eram fornecidos a preços superfaturados, às vezes até 120% superiores aos valores de mercado.

No entanto, o que chamou a atenção dos auditores e levou a Controladoria-Geral da União e a Polícia Federal a descortinar o esquema foi a presença das mesmas empresas nas ocorrências de irregularidades na execução dos convênios para aquisição de unidades móveis de saúde, em três municípios de Rondônia, fiscalizados em 2003 no âmbito do Programa de Sorteio de Municípios.

Os auditores perceberam semelhança nas irregularidades cometidas nos municípios e buscaram aprofundar, junto ao Núcleo do Ministério da Saúde naquele Estado, o exame de todos os convênios firmados pelos municípios rondonienses para aquisição de unidades móveis de saúde. Na ocasião, foram analisados 65 convênios, dos quais 62 tiveram as licitações adjudicadas a uma mesma empresa. Na análise mais detalhada dos processos licitatórios, os audito-

res depararam-se com as mais diversas irregularidades, tais como: prática de direcionamento de licitação, superfaturamento, simulação de licitação, licitações fraudulentas, falsificação de documentos, adulteração de documentos fiscais e aquisição de veículos em desacordo com planos de trabalhos aprovados.

Os principais procedimentos utilizados foram: análise documental e rastreamento.

6.2 Operação Metástase

A Operação Metástase foi realizada com o objetivo de prender uma organização criminosa especializada em fraudar licitações da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, em Roraima.

A investigação revelou que as fraudes ocorriam, principalmente, nas licitações de serviços de transporte em táxi aéreo, contratação de obras de engenharia e aquisição de medicamentos. Estima-se em mais de R\$ 34 milhões o prejuízo causado aos cofres públicos. Entretanto, foi o exercício de conhecimento da unidade que despertou para a possibilidade de estar havendo fraude na execução de um contrato de serviço de táxi aéreo. Neste caso, os auditores estudaram a evolução dos gastos e das ações realizadas e verificaram que, apesar do montante das despesas se multiplicarem a cada exercício, as ações permaneceram em um mesmo patamar. A partir desta sinalização foram aprofundados os exames e identificado um esquema de fraudes em licitações nas áreas de trans-

porte em táxi aéreo, obras de engenharia e compra de medicamentos.

Para comprovar a realização dos vôos, os auditores recorreram ao Destacamento de Controle do Espaço Aéreo DTCEA e constataram que não havia nenhum registro da realização de pelo menos um terço dos vôos faturados.

Nesse trabalho foram aplicados procedimentos de análise documental, rastreamento, circularização e inspeção física.

6.3 Operação Rapina

Na Operação Rapina, deflagrada no Estado do Maranhão, com o objetivo de desarticular uma quadrilha especializada em desviar verbas públicas, as investigações, iniciadas em janeiro de 2006 em conjunto com a Polícia Federal, revelaram que o grupo criminoso fraudava licitações, utilizava notas fiscais falsas e empresas de fachada para obter vantagem nos processos licitatórios financiados pela União por meio de convênios e transferências fundo a fundo. O grupo era formado por empresários, prefeitos, secretários municipais, membros das comissões de licitação e contadores. Segundo estimativa da Polícia Federal em 10 anos a organização criminosa movimentou cerca de R\$ 1 bilhão em recursos federais, sendo esse montante em quase sua totalidade desviado com as fraudes.

O esquema era articulado por prefeitos e tesoureiros que sacavam os recursos das contas públicas sem observar os requisitos legais.

Normalmente, próximo à época de prestação de contas do município para o Tribunal de Contas do Estado, o secretário (Saúde ou Educação) simulava pedido de licitação, que era rapidamente autorizado pelo prefeito, com parecer favorável do assessor jurídico do município. Toda a documentação necessária era preparada em escritórios de contabilidade de São Luis e depois entregue aos municípios para assinaturas. Os secretários atestavam o recebimento de produtos, serviços e medições necessárias para o pagamento. Por fim, os processos de pagamento eram preparados para que os saques ocorridos inicialmente fossem justificados.

Nessa operação foram largamente utilizadas as técnicas de circularização (confirmação externa), entrevista (na forma de indagações escritas) e inspeções físicas de obras e serviços. Foram ainda considerados na execução dos trabalhos os resultados das pesquisas nos sistemas corporativos informatizados: SIAFI - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal; Rede INFOSEG do Ministério da Justiça; base de dados da Secretaria da Receita Federal (consulta CPF e CNPJ); base de dados das Secretarias de Fazenda de alguns estados com os quais a CGU mantém acordo de cooperação, onde foram realizadas consultas AIDF, DIEF, Cadastro e Histórico de Cadastro das empresas; base de dados das Juntas Comerciais de vários estados, com consultas ao Cadastro, Composição Societária, Alterações Cadastrais, Vinculações de Empresas a Pessoas Determinadas; solicitação de extratos bancários e cópias de cheques

junto às instituições financeiras, confirmação de certidões junto aos sítios da CAIXA, INSS e SRF.

Outra técnica utilizada nas verificações foi a comparação de dados e informações – correlação de informações obtidas, sobretudo: a) entre assinaturas de propostas de preços, atas e recibos de pagamentos; b) entre peças assinadas por agentes públicos no curso das licitações e cheques assinados; c) entre cópias de cheques obtidas no Banco do Brasil e os dados de pagamento contidos nas Ordens de Pagamento e Notas de Empenhos de Despesas.

7. Conclusão

Como demonstrado, é imprescindível incorporar à auditoria governamental a auditoria de fraudes. Não exatamente em substituição aos meios usualmente adotados pela auditoria governamental, mas como ferramenta de vanguarda na detecção de desconformidades que acabam por desaguar em fraudes de grandes proporções, sobretudo porque o aprimoramento das técnicas é condição *sine qua non* para a detecção de fraudes quando ainda em estágios embrionários.

Para tanto, o auditor deve prover-se de técnicas e mecanismos mais eficazes de detecção e combate às fraudes, aplicando procedimentos com maior profundidade; valer-se de entrevistas e inquéritos reduzidos a termo; lançar olhar crítico sobre os documentos analisados; utilizar a circularização como forma de confirmação externa, especialmente quanto à autenticidade de documentos; fazer visitas *in loco* para certificar-se da execução de obras ou aquisição de materiais e equipamentos e até mesmo para confirmar a existência ou não das empresas fornecedoras.

Portanto, o problema não é somente a falta de auditores, mas a especialização necessária aos auditores para identificar os esquemas fraudulentos. Em certo grau, é necessária ainda uma mudança de postura dos auditores, não se limitando ao exame meramente formal, mas procurando conhecer a unidade/entidade auditada e seu entorno, com vistas a tentar entender o *modus faciendi* das fraudes; ou seja, pensar nas hipóteses de fraudes, como poderiam ser praticadas e quais seriam os mecanismos de ocultação e, a partir de então, testar todas as possibilidades, com a utilização de técnicas e procedimentos na profundidade necessária.

Referências Bibliográficas

KANITZ, Stephen - A Origem da Corrupção - Publicado na Revista Veja, edição 1600, ano 32, n.º 22, de 2 de junho de 1999, página 21

LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. Sanção e Coação: A Organização da Sanção e o Papel do Estado . Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3117>>. Acesso em: 5 jan. 2009.

NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE INTERPRETAÇÃO TÉCNICA NBC T 11 – IT – 03 FRAUDE E ERRO - Disponível em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/t1103.htm>. Acessado em 03 jan,2009.

Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf. Acessado em 03 jan,2009.

FLORES, Alan Errol Rozas. Auditoría y Mecanismos Anticorrupción (segunda parte).

Quipukamayoc. Lima (Peru): UNMSM. Facultad de Ciencias Contables, pp. 91-100,segundo semestre. 2004. Disponível em: <http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/publicaciones/quipukamayoc/2004/segundo/Contenido.htm>. Acesso em: 05 jan, 2009.

DICUS, Dennis F. Auditing for Fraud. Pg 39 Disponível em: <http://www.acfe.com/documents/fellow/dycus.pdf>. Acessado em 05 jan, 2009.

QUEIROZ, Junio. Auditoria de Fraudes: Detecção e Apuração de Fraudes nos Convênios Federais. 2004. Pg 28. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital. Acessado em 05 jan, 2009.

ATTIE, Willian. Auditoria: Conceitos e Aplicações. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

CONTROLADORIA-Geral Da União: Fiscalizações da CGU viabilizaram ação da PF na operação Sanguessuga. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2006/noticia03606.asp>. Acessado em 04 jan, 2009.

DEPARTAMENTO de Polícia Federal. Operação Metástase combate fraudes em licitações na Funasa. Agência de Notícias da Polícia Federal. 25/10/2007. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/web/main.htm#>. Acessado em 04 jan, 2009.

DEPARTAMENTO de Polícia Federal. Operação Rapina combate fraudes em licitações no Maranhão. Agência de Notícias da Polícia Federal. 13/12/2007. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/web/main.htm#>. Acessado em 04 jan, 2009.

Incidência dos efeitos da suspensão temporária e da declaração de inidoneidade em licitações públicas

Alex Pereira Menezes, Graduado em Processamento de Dados e em Ciências Contábeis pela Universidade Tiradentes, Pós-Graduado em Estatística pela Universidade Federal de Sergipe e Pós-Graduando em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública pela Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. AFC da CGU/SE

1. Introdução

A Lei n.º 8.666/1993, instituidora das normas sobre licitações e contratos da Administração Pública, autoriza a aplicação de sanções administrativas, no caso de inexecução total ou parcial do contrato, desde que garantida a prévia defesa. Pode-se imputar: advertência; multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato (sendo esta possível em concomitância às demais sanções); suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre

que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após o prazo da sanção de suspensão.

A suspensão temporária e a declaração de inidoneidade poderão ser impostas, também, às empresas e aos profissionais que, em razão dos contratos regidos pela Lei, sofreram condenação definitiva por praticarem, com meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos; tenham praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação; ou demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.

Clama por pacificidade, outrossim, a discussão sobre o âmbito de incidência da suspensão temporária e da declaração de inidoneidade, subsistindo controvérsias doutrinária

e jurisprudencial. A suspensão incide sobre a 'Administração', enquanto que a inidoneidade (cuja competência exclusiva é do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso) reflete na 'Administração Pública'. No entanto, com frequência, esses termos são usados como sinônimos, o que, indubitavelmente, oculta a diferença entre eles.

2. A Lei das Licitações

Para o legislador, os termos 'Administração' e 'Administração Pública' possuem conotações diferentes, consoante se depreende da leitura do art. 6.º da Lei n.º 8.666/93.

O inciso XI do art. 6.º conceitua 'Administração Pública' como "*a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas*", e o inciso seguinte define 'Administração' como "*órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente*".

Destarte, a expressão 'Administração' restringe-se ao órgão ou entidade que realiza a licitação ou que celebra o contrato, e 'Administração Pública' corresponde ao universo dos órgãos ou entidades integrantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em termos práticos, aquele que é

declarado inidôneo não poderá contratar com a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enquanto que ao suspenso temporariamente fica-se vedada a sua contratação pela entidade que impôs esta sanção, até que elididos os motivos determinantes.

Convém registrar que a legislação federal das licitações alarga os efeitos da declaração de inidoneidade aos Estados, Distrito Federal e Municípios por força da competência privativa da União, encartada no inciso XXVII, art. 22, da Constituição Federal, em legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Nesse esteio, torna-se obrigatório assentar que, ao fazer alusão à expressão 'Administração Pública', a Lei das Licitações alcançará os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público, quando do exercício de suas funções administrativas de licitar e contratar. Não restando, portanto, qualquer violação à independência e separação dos poderes, haja vista a supracitada competência constitucional privativa da União.

2.1 A Lei do Pregão

Em 17/07/2002, novamente se utilizando de sua competência constitucional privativa, a União sancio-

nou a Lei n.º 10.520, instituindo, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão.

Consoante preceitua o seu art. 7º, *“quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não manter a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais”*. (grifos do autor)

Ao empregar a conjunção alternativa “ou” no teor do art. 7º – seccionando as esferas governamentais e, ainda, o SICAF dos demais sistemas de cadastramento de fornecedores –, o legislador não trouxe a clareza necessária à sua redação, permitindo inferir que a sanção administrativa do impedimento de licitar e contratar deverá incidir no âmbito de apenas uma esfera governamental (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios). Com uma interpretação lógico-sistemática, entende-se que a incidência estará condicionada à esfera a qual se submete a entidade sancionadora.

Ora, se o infrator for descredenciado do SICAF ou nos sistemas semelhantes de cadastramento de fornecedores mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios (inciso XIV do art. 4º), os órgãos públicos que se utilizam do respectivo sistema (federalis ou estaduais ou distritais ou municipais), notadamente, não permitirão a participação do descredenciado em seus certames licitatórios e impedirão a sua contratação pelo Poder Público local.

De outro modo ao disposto na Lei n.º 8.666/93, a Lei do Pregão remeteu a um âmbito de incidência distinto das expressões ‘Administração’ e ‘Administração Pública’, pois, para esta, o impedimento de licitar e contratar está adstrito a todo o aparato administrativo integrante de uma única esfera governamental.

Caso o legislador fizesse proveito da conjunção aditiva ‘e’ ao invés da alternativa ‘ou’ no corpo do art. 7º da Lei n.º 10.520/02, não restariam dúvidas de que se estaria referindo ao conceito fixado na Lei das Licitações para ‘Administração Pública’.

3. Controvérsias

Não obstante a cristalina diferenciação legal, o operador do direito, em vista de controvérsias jurisprudencial e doutrinária, não deverá sentir-se seguro em acatar, de maneira literal, os conceitos preconizados nos incisos XI e XII, art. 6º, do Diploma Legal das Licitações, quando da apreciação dos casos concre-

tos de imposição de sanções administrativas.

Com efeito, Marçal Justen Filho entende que “a pretensão de diferenciar ‘Administração Pública’ e ‘Administração’ é irrelevante e juridicamente risível”.¹

O autor esclarece:

14) A Suspensão Temporária e a Declaração de inidoneidade
As sanções dos incs. III e IV são extremamente graves e pressupõem a prática de condutas igualmente sérias.

14.1) Distinção entre as figuras dos incs. III e IV

[...] Não haveria sentido em circunscrever os efeitos da “suspensão de participação em licitação” a apenas um órgão específico. Se um determinado sujeito apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. Nenhum órgão da Administração Pública pode contratar com aquele que teve seu direito de licitar “suspenso”. A menos que lei posterior atribua contornos distintos à figura do inc. III, essa é a conclusão que se extrai da atual disciplina legislativa.²

Com uma interpretação bastante inovadora, o mestre Hely Lopes Meirelles assevera que “a suspensão

temporária pode restringir-se ao órgão que a decretou ou até mesmo a uma determinada licitação ou a um tipo de contrato, conforme a extensão da falta que a ensejou.”³

E continua lecionando:

constituindo a declaração de inidoneidade uma restrição a direito, só opera efeitos relativamente à Administração que a impõe. Assim, a sanção aplicada pela União, pelo Estado ou pelo Município só impede as contratações com órgãos e entidades de cada um desses entes estatais, e, se declarada por repartições menores, só atua no seu âmbito e no de seus órgãos subalternos.⁴

Em posição diametralmente oposta, porém atento às definições inseridas na Lei das Licitações, Celso Rocha Furtado ensina que:

suspensão temporária somente é válida e, portanto, somente impede a contratação da empresa ou profissional punido durante sua vigência perante a unidade que aplicou a pena; a declaração de inidoneidade impede a contratação da empresa ou profissional punido, enquanto não reabilitados, em toda a Administração Pública federal, estadual e municipal, direta e indireta.⁵

1. JUSTEN FILHO. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, p. 105.

2. *Ibid.*, p. 605.

3. MEIRELLES. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 245.

4. *Ibid.*, p. 246.

5. FURTADO. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*, p. 451.

Esse entendimento é compartilhado pelo professor Floriano Azevedo Marques Neto:

E aqui reside justamente o eixo do argumento: entendêssemos nós que a suspensão e a inidoneidade, ambas, têm o mesmo âmbito de conseqüências, e chegaríamos ao absurdo de tornar as duas penalidades indiferenciadas. Sim, porque ambas possuem uma conseqüência comum: impedem que o apenado participe de licitação ou firme contrato administrativo. Se desconsiderarmos as diferenças de extensão que ora sustentamos, perderia o sentido existirem duas penalidades distintas. Afinal ambas teriam a mesma finalidade, a mesma conseqüência e o mesmo âmbito de abrangência. Estaríamos diante de interpretação que leva ao absurdo.⁶

Por fim, abrilhantam as considerações doutrinárias expendidas por Jessé Torres Pereira Júnior:

A diferença do regime legal regulador dos efeitos da suspensão e da declaração de inidoneidade reside no alcance de uma e de outra penalidade. Aplicada a primeira, fica a empresa punida impedida perante as licitações e contratações da Administração; aplicada a segunda, a empresa sancionada resulta impedida perante as licitações e contratações

6. MARQUES NETO. *Boletim de Licitações e Contratos: Extensão das sanções administrativas de suspensão e declaração de inidoneidade*, p. 130-134.

da Administração Pública. [...] Por conseguinte, sempre que artigo da Lei n.º 8.666/93 referir-se a Administração, fá-lo-á no sentido do art. 6º, XII. E quando aludir a Administração Pública, emprega a acepção do art. 6º, XI. Segundo o art. 87, III, a empresa suspensa do direito de licitar e de contratar com a 'Administração' está impedida de fazê-lo tão-somente perante o órgão, a entidade ou a unidade administrativa que aplicou a penalidade, posto que esta é a definição que a lei adota. O mesmo art. 87, IV, proíbe a empresa declarada inidônea de licitar e de contratar com a 'Administração Pública', vale dizer, com todos os órgãos e entidades da Administração pública brasileira, posto ser esta a definição inscrita no art. 6º, XI. Tanto que o art. 97 tipifica como crime 'admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo', o que abrange todo o território nacional dada a competência privativa da União para legislar sobre direito penal (CF/88, art. 22, I). E não há crime em admitir à licitação ou contratar empresa suspensa.⁷

Na jurisprudência, menciona-se a adotada pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, consubstanciada nos julgamentos de sua 2ª Turma dos Recursos Especiais sob n.º 151.567-RJ, em 25/02/2003, e n.º 174.274-

7. PEREIRA JÚNIOR. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. p. 798-799.

SP, em 19/10/2004, cujas ementas dos Acórdãos são descritas:

MINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - SUSPENSÃO TEMPORÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA - LEGALIDADE - LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III.

- É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras – suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) – acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras.

- A Administração Pública é una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.

- A limitação dos efeitos da “suspensão de participação de licitação” não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública.⁸

ADMINISTRATIVO - SUSPENSÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES - MANDADO DE SEGURANÇA - ENTES OU ÓRGÃOS DIVERSOS - EXTENSÃO DA PUNIÇÃO PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO.

8. REsp 151567/RJ.

1. A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei n.º 8.666/93 não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a punição, mas a toda a Administração Pública, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária.

2. Recurso especial provido.⁹

4. Princípio da Reserva Legal

A estrutura do Estado Democrático de Direito tem sua origem na Constituição Federal, norma fundamental para regulamentar as relações sociais e embasar também as disposições de ordem penal. Nesse aspecto, a Carta Magna de 1988 protege as garantias fundamentais advindas com o Princípio da Reserva Legal em seu art. 5º, inciso XXXIX (“não haverá crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.”), ao exigir conteúdo normativo específico para determinadas matérias.

Por conseguinte, em matéria de natureza penal, exige-se do operador do direito a adoção da interpretação do comando normativo de forma mais restritiva, atendo-se ao Princípio da Reserva Legal. Como a penalidade da suspensão temporária representa uma ordem administrativa de cerceamento de direito (de licitar e de ser contratado), aplicada

9. REsp 174274/SP.

em caráter punitivo a uma inadimplência, outro não poderia ser o entendimento senão o de que se trata de um comando penal em sentido *lato*. Nessa âncora, a Administração deve ser vislumbrada como órgão ou entidade contratante que aplicou a penalidade suspensiva, sob pena de, em se ampliando esse conceito, criar-se-á hipótese sem previsão legal.

Por similaridade nos argumentos, cabe lembrar a magistral aula de Carlos Maximiliano:

Interpreta-se a lei penal, como outra qualquer, segundo os vários processos de Hermenêutica. Só compreende, porém, os casos que especifica. Não se permite estendê-la, por analogia ou paridade, para qualificar faltas reprimíveis, ou lhes aplicar penas. [...] Estritamente se interpretam as disposições que restringem a liberdade humana, ou afetam a propriedade; conseqüentemente, com igual reserva se aplicam os preceitos tendentes a agravar qualquer penalidade. [...] Parecem intuitivas as razões pelas quais se reclama exegese rigorosa, estrita, de disposições cominadoras de penas. As deficiências da lei civil são supridas pelo intérprete; não existem, ou, pelo menos, não persistem, lacunas no Direito Privado; encontram-se, entretanto, entre as normas imperativas ou proibitivas de Direito Público. No primeiro caso, está o juiz sempre obrigado a resolver a controvérsia, apesar do silêncio ou da linguagem equívoca dos textos; no se-

gundo, não; por ser mais perigoso o arbítrio de castigar sem lei do que o mal resultante de absolver o ímprobo não visado por um texto expresso. [...] Escritores de prestígio excluem a exegese extensiva das leis penais, por serem estas excepcionais, isto é, derogatórias do Direito comum.¹⁰

Caso objetivasse que a suspensão temporária da participação em processos licitatórios fosse estendida a toda a Administração Pública, em verdade, o legislador teria expressamente a ela se referido no texto legal.

Ademais, se coincidissem o âmbito das duas sanções, estas seriam idênticas, o que contrariaria a regra de hermenêutica segundo a qual devem ser afastadas as interpretações desarrazoadas. A Lei 8.666/93, ao estabelecer uma diferença em relação ao agente competente para aplicar a sanção de declaração de inidoneidade, ocasiona que tal sanção repercute de forma mais ampla que a de suspensão temporária.

4.1 Efeitos ex-nunc

O art. 78 da Lei n.º 8.666/93 relaciona, de maneira exaustiva, os motivos determinantes para a rescisão de contratos firmados pelo Poder Público. Em nenhum dos seus dezoto incisos, o artigo em tela aduz que a declaração de inidoneidade motiva a rescisão unilateral dos demais contratos vigentes, avençados com

10. MAXIMILIANO. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, p. 261-263.

aqueles, posteriormente, declarados inidôneos.

Escorando-se, novamente, no Princípio da Reserva Legal, assenta-se que os efeitos da inidoneidade devem ser imputados a partir da data do ato declaratório; ou seja, suas consequências não retroagem aos contratos já celebrados ou em execução, excetuando-se, obviamente, o contrato gerador da inidoneidade ou aquele resultante da licitação viciada por alguma infração ocasionadora da declaração. Caso contrário, a empresa, declarada inidônea, sairia impune das infrações cometidas na respectiva contratação.

Este entendimento foi empregado pelo STJ, quando da apreciação, em 14/05/2008, do Mandado de Segurança n.º 13.101-DF, cuja ementa do Acórdão segue adiante:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - INIDONEIDADE DECRETADA PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - ATO IMPUGNADO VIA MANDADO DE SEGURANÇA.

1. Empresa que, em processo administrativo regular, teve decretada a sua inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público, com base em fatos concretos.

2. Constitucionalidade da sanção aplicada com respaldo na Lei de Licitações, Lei 8.666/93 (arts. 87 e 88).

3. Legalidade do ato administrativo sancionador que observou o devido processo legal, o contra-

ditório e o princípio da proporcionalidade.

4. Inidoneidade que, como sanção, só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento.

5. Segurança denegada.¹¹

Manifestação semelhante já havia sido proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no julgamento, em 12/08/1997, da Apelação em Mandado de Segurança n.º 94.01.32238-4/DF, *verbis*:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE - EFEITO SOBRE CONTRATO DECORRENTE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO ANTERIOR - IMPOSSIBILIDADE - APELAÇÃO DENEGADA.

1 - Inexistindo nas normas peculiares às licitações a penalidade de sustação e rescisão de contrato por declaração de inidoneidade em licitação posterior à sua celebração, ilegítimo o ato da Administração que rescinde avença decorrente de procedimento licitatório anterior e em regular execução. (Lei n.º 8.666/93, art. 78, I a XVII, e 79, I.).

2 - Apelação e Remessa Oficial denegadas.

3 - Sentença confirmada.

4 - Segurança denegada em parte.¹²

11. MS 13.101/DF.

12. AMS 94.01.32238-4/DF.

Nesse diapasão, verifica-se que a atribuição da condição *ex-nunc* ao ato declaratório de inidoneidade não significa dizer que os contratos firmados antes da data deste ato sejam imunes à rescisão ou à suspensão em razão de vícios que lhes forem próprios. Os contratos já firmados quando da declaração de inidoneidade, que não foram objeto de análise na aplicação da respectiva punição, permanecem em execução, em virtude do direito adquirido pelo contratado, porém, por força da verificação de motivos legais determinantes de sanções administrativas, não estão isentos de suspensão ou rescisão.

5. Cadastro Geral Unificado

A ausência de uma ampla e irrestrita publicidade dos atos declaratórios de inidoneidade expedidos pelos órgãos públicos de todo o país, certamente, neutraliza os seus efeitos em outras localidades. Atualmente, os editais licitatórios exigem dos licitantes a apresentação de declaração de que não foram sancionados com atos declaratórios de inidoneidade ou suspensivos, podendo, no caso de falsidade, responder penalmente os declarantes. Como o Poder Público não possui o hábito de proceder a averiguações de rotina, por não dispor das informações necessárias, na prática, não há consequência para aqueles que prestam declaração falsa. Como condição essencial para que os efeitos da inidoneidade se façam presentes uniformemente, torna-se necessária a implementação de um cadastro acessível a todos sobre a situação de idoneidade dos fornecedores.

Nessa diretriz, a Controladoria-Geral da União (Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal) criou o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas ou Suspensas - CEIS, disponível desde 09/12/2008, no Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br). Esse banco reúne dados das instituições federais e de unidades da Federação que mantêm cadastro próprio sobre fornecedores responsáveis por irregularidades. Em decorrência dessa notável iniciativa, os órgãos da administração pública direta e as entidades da administração indireta, promotores de licitação, poderão consultar, livremente, o novel banco de dados, no intuito de impedir a participação nos certames de empresas declaradas inidôneas e, até mesmo, daquelas suspensas temporariamente, caso este seja o entendimento do órgão licitante, como assim denota ser a visão da Controladoria-Geral da União.

Concomitantemente a esse avanço, urge aperfeiçoar as normas gerais sobre licitações e contratos no sentido de tornar obrigatórios o envio de todos os atos de declaração de inidoneidade e de suspensão imputados e a consulta ao referido cadastro, para fins de habilitação em certames licitatórios e para a contratação. Diante disso, reduzir-se-á a possibilidade de atuação de empresas inidôneas na Administração Pública, evitando que um fornecedor declarado inidôneo em um determinado município ou Estado possa apresentar-se em licitações em outros distritos.

6. Considerações finais

As punições administrativas, incutidas na Lei das Licitações, repercutem sobre o poder discricionário do particular em participar de certames licitatórios e de ser contratado pelo Poder Público, preceitos inerentes ao Estado de Direito e aos ideais da ordem econômica. Como enfeixam natureza penal, é mister a preservação dos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito, impondo-se a prevalência da teoria da interpretação restritiva.

Data venia as opiniões emanadas por conceituados mestres, careceriam de razoabilidade o fato de alguém ser inidôneo para o governo federal e não o ser para os governos estaduais, distritais ou municipais e vice-versa, como também a interpretação de maneira mais ampla do âmbito de incidência da punição de suspensão temporária no direito de participar de processos licitatórios, com visível descarte dos conceitos

enraizados na própria Lei n.º 8.666/93.

Diante das argumentações trazidas à baila neste artigo, entende-se por possível aferir que o contratado declarado inidôneo assim o será, com a indispensável e geral divulgação, perante qualquer órgão público do país, independentemente da esfera governamental. Enquanto que o suspenso em seu direito de licitar apenas o será perante o órgão ou entidade sancionador.

Finalmente, é importante destacar a urgência em normatizar o cadastro geral e unificado da situação de idoneidade de fornecedores, tornando, inclusive, obrigatórias a alimentação e a consulta ao banco de dados para fins de habilitação em processos licitatórios e para celebração de contratos, impossibilitando a participação de empresas inidôneas em licitações públicas ou que sejam contratadas pelos órgãos públicos espalhados pelo país.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei n.º 8.666 de 1993, Brasília, DF, 21 de junho de 1993.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei n.º 10.520 de 2002, Brasília, DF, 17 de julho de 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FURTADO, Celso Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *Extensão das Sanções Administrativas de Suspensão e Declaração de Inidoneidade*. Artigo disponível no Boletim de Licitações e Contratos, n.º 03, ed. NDJ, 1995.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 151.567-RJ, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 174.274-SP, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 19 de outubro de 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 13.101-DF, da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 14 de maio de 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. Apelação em Mandado de Segurança n. 94.01.32238-4/DF, da Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 1 Região, Brasília, DF, 12 de agosto de 1997.

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

valores necessários para implementar as recomendações efetuadas;

e) Resumos dos principais relatórios efetuados.

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

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

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

2004, produziu os seguintes resultados²:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

pessoal, contratos, sistemas informatizados e apoio em geral.

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

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

4. Perspectiva americana x brasileira

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

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

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

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

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

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

As análises efetuadas evidenciam, pois, que há distinções relevantes

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

5. Conclusão

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

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social

Antonio Ed Souza Santana, mestrando em Administração do NPGA da Escola de Administração da UFBA, AFC, chefe de divisão e coordenador do Núcleo de Ações de Prevenção da Corrupção da CGU/BA

Resumo

A descentralização da execução das políticas públicas no Brasil não trouxe os avanços qualitativos esperados. Em que pese a criação de espaços de participação da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos, não houve um efetivo processo de democratização das ações governamentais. Diante desse quadro, a Controladoria-Geral da União, que tem entre as suas competências o combate e a prevenção da corrupção, desenvolveu o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. Nesse contexto, analisou-se o Programa, buscando avaliar o seu potencial democratizante, seus limites e possibilidades no que tange à criação das condições necessárias ao exercício do controle social. Fez-se em seguida uma reflexão acerca da aplicação dos modelos do elitismo e pluralismo na análise da realidade estudada. Ficou demonstrado ser viável o esforço de democratização das políticas públicas objetivado pelo

Programa, em que pesem as diversas limitações para o exercício do controle social. Apontou-se, ainda, a necessidade de novos estudos para a mensuração dos resultados do programa, que dependerão da sua capacidade de formar e se incorporar a uma grande rede de iniciativas que tenham em sua essência a promoção da democratização socioeconômica, política e cultural da sociedade brasileira.

1. Introdução

As políticas públicas no Brasil, em especial as sociais, voltadas à promoção da educação, saúde e assistência social, por várias razões, não têm conseguido alcançar os resultados esperados ao longo dos anos. Os motivos que levam a essa situação vão desde o desvio dos recursos que deveriam financiar essas políticas até a ineficiência na sua formulação e execução, atingindo os três níveis da federação – União, Estados e Municípios.

Por muito tempo se creditou a ineficiência das políticas públicas no Brasil à excessiva centralização da sua formulação e execução no governo federal. Isto porque durante o regime militar, instaurado a partir do golpe de 1964, em que pese a manutenção da organização federativa, o governo federal limitou a autonomia política e administrativa dos governos estaduais e municipais. Assim, o país passou a conviver com um cenário de baixa autonomia política e administrativa dos governos locais.

De forma geral, havia um consenso quanto aos efeitos que essa centralização havia produzido na ação governamental, conforme expresso no pensamento de Arretche (2002, p. 26):

Avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso [...] em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, accountability, entre outras virtudes esperadas da gestão pública.

Durante a década de 1980, o Brasil foi redemocratizado e a Constituição Federal de 1988 recuperou as bases federativas, devolvendo aos governos estaduais e municipais a autonomia política suprimida pelo regime militar. Conquistas importantes foram obtidas nessa época,

como a universalização dos serviços de saúde, educação e assistência social, que, na década seguinte, passaram por um profundo processo de descentralização.

A União, a partir de então, delegou paulatinamente para estados e municípios a responsabilidade pela gestão daquelas políticas sociais, com a transferência dos recursos necessários ao seu financiamento.

Importante citar que esse processo de descentralização das políticas públicas se deu em um contexto de grande reivindicação dos movimentos sociais. Segundo Tatagiba (2002, p. 47):

A década de 90 se caracterizou por um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas. O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfatizando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfatizando a questão da eficácia dos resultados).

Esse processo de descentralização veio acompanhado da criação de instâncias e espaços de participação da sociedade na formulação, fiscalização e controle da execução das políticas públicas, previstos já na Constituição Federal de 1988 como no caso das políticas de saúde e na legislação infraconstitucional, com destaque especial para o papel dos Conselhos Municipais e Estaduais.

Esperava-se que a proximidade da formulação e execução das políticas do seu público beneficiário, somada à abertura de canais para sua participação na gestão e controle, traria, inexoravelmente, a necessária melhoria do atendimento das demandas sociais pelo Estado brasileiro.

Ocorre que, na prática, esse processo não trouxe os avanços qualitativos esperados na execução das políticas públicas, seja porque grande parte dos recursos que deveriam financiar essas políticas continuou sendo desviado, seja porque não foram superados os obstáculos da ineficiência na gestão pública.

A partir de experiências como a implantação do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003 pela Controladoria-Geral da União, órgão do governo federal, foram constatadas inúmeras irregularidades nos programas federais executados de forma descentralizada por estados e municípios.

Essas irregularidades limitavam, e ainda limitam, substancialmente a capacidade das políticas públicas,

A partir de experiências como a implantação do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003 pela Controladoria-Geral da União, órgão do governo federal, foram constatadas inúmeras irregularidades nos programas federais executados de forma descentralizada por estados e municípios.

sobretudo as sociais, de melhoria da qualidade de vida da população brasileira em geral e dos mais pobres em particular. Entre essas irregularidades, podemos destacar: fraudes nas contratações; desvio de recursos; inadequação de obras e serviços de engenharia relacionados à construção e reforma de escolas, postos de saúde, hospitais, etc.; superfaturamento nas aquisições de remédios e gêneros alimentícios destinados à merenda escolar; ausência de funcionamento dos conselhos municipais e estaduais de políticas públicas.¹

Da análise dos resultados do Programa de Fiscalização por

1. Para consultar as irregularidades detectadas pela CGU nas fiscalizações realizadas, acessar a página www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Index.asp.

Sorteios, que tinha como um dos objetivos coletar dados que indicassem tendências a respeito da execução dos programas de governo, pôde-se constatar que muitas políticas não estavam produzindo os efeitos esperados. Entre as razões estavam questões ligadas à malversação de recursos públicos mas também questões ligadas à falta de informação e preparo dos servidores municipais responsáveis pela execução dos programas.

Diante desse quadro, a partir de setembro de 2003 a Controladoria-Geral da União, entre as suas ações de prevenção da corrupção, iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais. Era uma iniciativa que visava orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, a responsabilização e a correta aplicação dos recursos públicos, bem como contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social.

Esse projeto foi institucionalizado em 2004 com a sua transformação no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, sendo que até dezembro de 2008 já foram realizados 124 eventos de educação presencial, com a participação de 1.011 municípios de todo o país, tendo sido mobilizados e capacitados 5.153 conselheiros municipais, 5.300 agentes públicos municipais e 5.857 lideranças locais.²

2. No site da CGU, www.cgu.gov.br/olhovivo, pode-se obter maiores detalhes sobre o Programa.

Nesse contexto, este artigo tem o objetivo de analisar o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, buscando avaliar o seu potencial democratizante, seus limites e possibilidades no que tange à criação das condições favoráveis ao exercício do controle social, visto este último como imprescindível para a melhoria da qualidade e eficiência da execução das políticas públicas. É o que ratifica o pensamento de Silva (2002, p. 134):

É urgente a necessidade de medidas mais eficazes de Reforma da Administração para se atender aos interesses da sociedade e permitir maior participação nos processos de execução do gasto público [...] a solução reside na construção de um controle baseado no desenvolvimento social apoiado na educação e no trabalho.

Procurou-se estudar os modelos teóricos consagrados na literatura científica sobre a análise de políticas públicas, bem como os trabalhos acadêmicos empíricos realizados sobre controle social, participação e cidadania para fundamentar a análise e as conclusões. Esta tem sido uma preocupação recorrente entre os pesquisadores, como bem pontuado por Reis (2003, p. 12):

[...] o cientista social que se dedica à política pública precisa ter clareza tanto em relação à perspectiva teórica em que está inserido seu trabalho, quanto em relação às discussões que confrontam essa perspectiva com outras, alternativas a ela.

Com os objetivos acima apontados, este trabalho foi dividido em duas seções, sendo a primeira dedicada a uma apresentação detalhada do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, seu histórico e sua evolução. Nessa seção, será dado um destaque especial ao papel preponderante que tiveram o desenho institucional – formado a partir do encontro entre a CGU e uma organização não-governamental – e o processo político na formulação do projeto que deu origem ao programa.

Na segunda seção, dedicou-se um espaço para reflexão acerca da aplicação dos modelos do elitismo e pluralismo na análise de políticas públicas, no qual serão apresentadas as idéias centrais que fundamentam esses modelos e, a partir da análise das ações do programa, feitas considerações sobre a perspectiva que melhor se aplica para explicação da realidade em estudo.

Pretende-se, desse modo, construir premissas que permitam a formação de conclusões acerca do potencial democratizante dessa iniciativa, seus limites e possibilidades no que se refere ao alcance do seu objetivo maior de contribuir para a criação do ambiente favorável ao exercício do controle social e promoção da transparência e eficiência da gestão pública.

2. O desenho institucional, o processo político e a formatação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Em atendimento aos preceitos teóricos sobre análise de políticas públicas, antes de descrever proprie-

mente o conteúdo concreto de determinada política, faz-se necessário o exame do papel das instituições e do processo político envolvidos na formulação e implementação dessa *policy*, como ensinado por Frey (2000).

Seguindo essa orientação teórico-metodológica, é indispensável que se faça uma breve apresentação das organizações responsáveis pela formulação do Programa, seguida de algumas considerações relevantes para explicar o arranjo institucional e os processos políticos que resultaram no conteúdo do programa que será apresentado nessa seção. Isto com o objetivo de superar, por um lado, os limites dos fatores institucionais e, por outro, os limites do fator estilo de comportamento político, condicionado pela cultura político-administrativa predominante dos atores e instituições, para a compreensão da dinâmica complexa da formulação e implementação dessa política pública.

É importante ressaltar que:

Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. (FREY, 2000, p.217)

2.1 O desenho institucional

A Controladoria-Geral da União (CGU) é um órgão ministerial que foi

criado em 2001, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente, teve o nome de Corregedoria-Geral da União, com a sua competência restrita às atividades de correição, entendidas como as ações que visam à apuração e responsabilização administrativa dos servidores públicos federais que derem causa, direta ou indiretamente, a desvio de recursos públicos e/ou pratiquem ilícitos administrativos.

Já, no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, passou a reunir também as funções de auditoria e controle interno, com a transferência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), do Ministério da Fazenda, para a sua estrutura.

No início do governo Lula, em 2003, foi editada a Medida Provisória n.º 103, de 01/01/2003, posteriormente convertida na Lei n.º 10.683/2003, que transformou a então Corregedoria-Geral da União na Controladoria-Geral da União, e estabeleceu no art. 17 que:

À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública e às atividades de ouvidoria-geral.

A CGU passou, então, a exercer as funções de órgão central dos siste-

mas de controle interno, correição e ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Federal. Com essa nova configuração, as funções exercidas anteriormente de forma dispersa passaram a contar com maior possibilidade de planejamento e coordenação sob o comando e a autonomia de uma autoridade que se reportava diretamente ao Presidente da República e se ocupava, exclusivamente, do exercício dessa missão, com a designação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Ainda no primeiro ano dessa nova configuração, foi implantado o Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, com os objetivos de garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade; conscientizar e estimular a sociedade para o controle dos gastos públicos; inibir e dissuadir a corrupção; e coletar dados que indiquem tendências a respeito da execução dos programas de governo.

Já, como resultado das fiscalizações realizadas nos primeiros municípios sorteados, pôde-se constatar irregularidades as mais variadas na execução dos programas federais com recursos repassados aos municípios brasileiros, bem como o funcionamento precário dos conselhos municipais de políticas públicas, criados para participar da gestão e da fiscalização desses programas.

A partir dessas constatações, a cúpula da CGU decidiu que era necessário desenvolver ações de fo-

mento ao controle social e à capacitação de agentes públicos municipais como uma contribuição para a modificação desse quadro.

Ocorre que historicamente a Secretaria-Federal de Controle Interno (SFC) e seus servidores, em que pese a sua existência desde 1994, não tinham *know-how* para formatação e execução dessas ações. Anteriormente, haviam sido realizadas ações de capacitação estritamente técnicas, focadas nos agentes públicos federais, além de reuniões técnicas com os conselhos municipais responsáveis pelo acompanhamento de políticas públicas específicas.

Havia, então, o reconhecimento de que a CGU não dispunha da capacidade institucional necessária para o desenvolvimento das ações, ao passo em que havia a vontade política determinante para o enfrentamento da realidade diagnosticada a partir das fiscalizações realizadas.

Foi então que a CGU identificou uma organização não-governamental, a Avante – Educação e Mobilização Social,³ com experiência na capacitação e mobilização de conselheiros e lideranças municipais, com a qual foram celebrados convênios a partir de 2003, que tinham como objetos a realização de um vídeo educativo e uma cartilha de orientação aos cidadãos; a formatação de ações de fomento ao controle social e à capacitação de agentes públicos municipais; a execução de projetos-piloto

3. Para maiores informações sobre a ONG, consultar a página www.avante.org.br.

com o objetivo de aplicar e testar a metodologia desenvolvida; e a realização de ações de capacitação interna para disseminar a experiência entre os servidores da CGU, com a transferência do *know-how* para a institucionalização e continuidade das ações pela Controladoria.

2.2 O processo político

A decisão política de incluir na agenda de ações da CGU o enfrentamento do problema da ausência das condições necessárias ao exercício do controle social por parte da sociedade civil, deve ser creditada ao ex-Ministro Waldir Pires – pessoa que tem a sua história de vida marcada pela militância em movimentos sociais de luta pela democratização do país.⁴

Naquele momento, havia o reconhecimento de que os movimentos sociais reivindicaram e conseguiram materializar a criação de espaços públicos de participação da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos, como os conselhos municipais e estaduais de políticas públicas. Ocorre que essas regras, na prática, não significaram um efetivo processo de democratização das políticas.

Essa realidade foi, inclusive, diagnosticada por diversos autores, como Tatagiba (2002, p. 55):

Apesar de a própria existência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela de-

4. Para ter acesso à biografia de Waldir Pires, consultar pt.wikipedia.org/wiki/Waldir_Pires.

mocratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais.

Cabe, ainda, uma referência ao pensamento de Coutinho (2005, p. 14):

[...] não basta estatuir regras do jogo. Temos aqui, certamente, uma condição necessária, mas que está longe de ser suficiente, para que exista efetivamente uma democracia. Para isso, é preciso, por um lado, que tais regras sejam efetivamente democráticas, ou seja, que contemplem a presença não só de formas de representação, mas também de institutos de democracia direta, participativa; e, por outro, que existam também as condições jurídicas e econômico-sociais para que tais regras sejam efetivamente cumpridas.

A concepção das ações a serem desenvolvidas incluía claramente a noção de que era necessário buscar a sensibilização, mobilização e conscientização política dos diversos segmentos da sociedade, bem como a sua capacitação técnica para tornar viável o exercício do controle social sobre as políticas públicas. Este seria um primeiro passo para tornar possível a obtenção de melhores resultados na execução das políticas que visam, justamente, criar as condições econômico-sociais imprescindíveis para um efetivo exercício da cidadania.

Inicialmente, houve resistências internas e externas que precisaram ser vencidas. Não havia consenso dentro da organização acerca da inserção dessa linha de ação na missão institucional do órgão. Ademais, foram enfrentadas pressões externas como as advindas de setores conservadores do Congresso Nacional, que defendiam que, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, a CGU deveria se preocupar com o que acontecia dentro dos órgãos federais e não com o que acontecia nos municípios brasileiros.⁵

Acerca da discussão sobre o papel da CGU nesse processo, vale aqui lembrar que autores consagrados assinalam que modelar e delinear a vida social e política também é tarefa de um governo democrático. (FREY, 2000, p. 234).

Na medida em que as ações iam sendo disseminadas dentro da organização, as resistências internas foram sendo superadas e os servidores gradativamente aderiram à proposta concebida. Como fator crucial para essa adesão, poder-se-ia incluir o caráter democratizante da iniciativa, na medida em que conclamava a sociedade a participar da fiscalização da aplicação dos recursos públicos, ao tempo em que buscava criar as con-

5. Faz-se, aqui, referência a pronunciamento feito pelo Senador Cesar Borges, em 11/12/2003, no qual criticou o que chamou de "uso da Controladoria-Geral da União para fins políticos". Consulta feita ao sítio do Senado em 08/07/2008, em <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/Detalhes.asp?d=342628>.

dições materiais necessárias para tal exercício.

Os servidores conheciam a realidade dos municípios brasileiros a partir das fiscalizações que realizavam e foram se convencendo de que a organização, que tinha como missão a defesa do patrimônio público, precisava fazer mais do que simplesmente constatar reiteradas vezes que os recursos estavam sendo desviados e/ou as políticas públicas não estavam produzindo os fins desejados. Afinal, sabia-se que, depois de consumada a má aplicação dos recursos, os esforços no sentido da reparação dos prejuízos eram, e ainda são, costumeiramente infrutíferos. As ações de fomento ao controle social e à capacitação de agentes públicos municipais, da forma como foram concebidas, buscavam na sua essência criar as condições necessárias ao efetivo exercício da cidadania; esse apelo, irresistível aos olhos de um corpo de servidores concursados, efetivos, a serviço do Estado brasileiro, foi decisivo para a superação das resistências internas e externas.

2.3 A formatação, o conteúdo e a metodologia do programa

No acordo estabelecido com a ONG para a concepção das ações, ficou definido que haveria um total compartilhamento de decisões quanto aos pressupostos teórico-metodológicos que fundamentariam as ações a serem realizadas, o formato dessas ações, a definição dos conteúdos programáticos e tudo o mais que fosse necessário desenvolver. Havia, do lado da CGU, o reconhecimento de que a ONG era detentora

do *know-how* dos processos de mobilização e capacitação sociopolítica dos segmentos sociais e, do outro lado, o reconhecimento pela ONG de que a CGU detinha os conhecimentos técnicos necessários à formação do público-alvo em relação aos procedimentos técnico-administrativos fundamentais para embasar a participação na gestão e fiscalização das políticas públicas.

Foi concedida autonomia àquela organização para o desenvolvimento dos objetos dos convênios, ficando clara a necessidade de participação efetiva de servidores da CGU em todas as etapas do trabalho, e que era condição indispensável a disseminação dos conhecimentos produzidos e a transferência do *know-how* para a futura continuidade das ações pelo órgão governamental.

É importante destacar que o trabalho partiu do diagnóstico anteriormente realizado pela CGU em decorrência das fiscalizações realizadas nos diversos municípios do país, que subsidiou e norteou todas as etapas de desenvolvimento do programa.

Poder-se-ia caracterizar a relação estabelecida entre a CGU e a ONG como o tipo de “encontro participativo”, pelo fato de esta participar de maneira efetiva da elaboração e execução do projeto com autonomia, contando com a atuação da CGU em todas as etapas do trabalho, sendo que havia uma convergência de princípios entre as duas instituições.⁶

6. Para uma análise sobre as formas de encontro entre Organizações Não-Governamentais e o Estado, ver Teixeira (2002).

É importante destacar que o trabalho partiu do diagnóstico anteriormente realizado pela CGU em decorrência das fiscalizações realizadas nos diversos municípios do país, que subsidiou e norteou todas as etapas de desenvolvimento do programa.

Inicialmente, definiu-se qual seria o público-alvo das ações, partindo-se da concepção de que o que se perseguia era a possibilidade de atuação efetiva da sociedade civil na definição, junto com o Poder Público, de onde e como os recursos públicos poderiam ser melhor aplicados, além do acompanhamento e fiscalização dessa aplicação. Assim, era necessário incluir nas ações tanto os conselheiros e lideranças da sociedade civil organizada dos municípios, quanto os servidores públicos municipais.

Nesse cenário, a experiência acumulada pela Organização Não-Governamental em processos de mobilização e capacitação sociopolítica de conselheiros e lideranças municipais foi decisiva para a concepção dos pressupostos teórico-metodológicos do projeto. Estes foram fundamentados no construtivismo e na educação continuada, consagrados pelos especialistas em educação, pe-

los resultados alcançados, especialmente, em processos de educação de jovens e adultos.⁷

Ficou estabelecido, assim, que os conteúdos programáticos a serem trabalhados nas ações seriam aplicados com metodologias participativas, voltadas ao levantamento de problemas da vida cotidiana dos participantes no exercício dos papéis de conselheiros, lideranças e servidores municipais, bem como à construção coletiva de alternativas de soluções, a partir da conjugação das experiências dos participantes e dos auditores da CGU.

Era necessário trabalhar, além da formação técnica, a sensibilização e conscientização política dos participantes, razão pela qual ficou definido que seriam abordados temas como Estado e Administração Pública; o Papel do Servidor Público; Transparência; Controle Institucional e Controle Social do Poder Público; Democracia; Cidadania; Desenvolvimento Local Sustentável; entre outros conteúdos mais conceituais.

Para a escolha dos conteúdos técnicos, foi feito um levantamento das principais falhas e irregularidades detectadas nas fiscalizações realizadas pela CGU. A partir dessa análise, foram definidos os conteúdos básicos necessários ao conhecimento das regras de funcionamento da administração pública, imprescindíveis para a detecção dessas

7. Rosa (1994) e Christov (2004) expõem os princípios do Construtivismo e da Educação Continuada.

falhas e irregularidades, bem como para minimizar a sua ocorrência. Decidiu-se então incluir os seguintes conteúdos: licitações e contratos; prestações de contas de convênios e programas federais; controles de estoque e movimentação de remédios, gêneros alimentícios, combustíveis e materiais de expediente; controle patrimonial dos bens e equipamentos permanentes; noções de planejamento e orçamento; execução orçamentária e financeira; entre outros que foram se incorporando com o desenvolvimento do programa.

Em atendimento aos pressupostos teórico-metodológicos supracitados, optou-se pela utilização de técnicas como a análise de estudos de caso práticos; dramatização; análise de campo de forças; *slip-technique* ou levantamento de questões; construção coletiva de conceitos; *brainstorm*; apresentação e discussão de vídeos; exposições de conteúdos técnicos, e outras técnicas adequadas à metodologia, que buscava privilegiar a participação e o aproveitamento das experiências dos participantes e auditores da CGU, orientando os trabalhos para a ação prática cotidiana dos envolvidos.

A formatação final do programa incluía a participação de aproximadamente 10 municípios em cada evento, tendo como meta alcançar 60 servidores municipais, 60 conselheiros e 30 lideranças, com a seguinte proposta: 3 dias de atividades com os servidores municipais; 2 dias de atividades com os conselheiros municipais representantes dos diver-

sos segmentos da sociedade civil organizada; e uma solenidade destinada às lideranças municipais da sociedade civil que não estivessem representadas nos conselhos, com a presença de representantes de diversas organizações governamentais e não-governamentais ligadas ao tema, como juízes, promotores de justiça, procuradores da república, prefeitos, vereadores, auditores dos tribunais de contas da União, estados e municípios, entre outros.

Foram realizados, então, eventos-piloto em todas as regiões do país, para aplicação e avaliação da metodologia, seguidos de um evento nacional de consolidação dessas experiências. A etapa seguinte foi a disseminação interna e o treinamento dos servidores da CGU para realização das ações, que foram institucionalizadas em 2004 com a transformação do projeto de mobilização e capacitação de conselheiros, lideranças e agentes municipais no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.

A partir de então, as ações do Programa passaram a se inserir nas metas institucionais a serem executadas pelas unidades estaduais da CGU e foram desenvolvidas outras ações na linha da prevenção da corrupção como o Portal da Transparência e o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, tendo sido criada uma unidade específica dentro da estrutura da CGU para comandar esse esforço institucional – a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

Desde 2004, o Programa se desenvolveu, passando a incluir, além das ações de educação presencial, ações de educação a distância, distribuição de livros e materiais didáticos, e passou pela ampliação do público-alvo com o estabelecimento de parcerias com outros órgãos governamentais e não-governamentais que desenvolvem iniciativas na mesma direção, como o Tribunal de Contas da União, com o Programa Diálogo Público; a Secretaria da Receita Federal e Secretarias Estaduais de Fazenda e Educação, com o Programa Nacional de Educação Fiscal; a ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO); a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR), com a Campanha Quem Não Deve Não Teme; o Instituto Direito e Cidadania (IDC), com ações do balcão de direitos e cidadania; entre outras parcerias.⁸

Em 2007, foi criado o concurso de desenho e redação para alunos do ensino fundamental sobre o tema: “Como a Sociedade pode ajudar no combate a corrupção?”, com o objetivo de incluir essa discussão na formação dos alunos do ensino fundamental e sensibilizar a comunidade escolar sobre a importância da participação da sociedade na gestão pública. Em função dos resultados obtidos, em 2008 o Concurso de

8. Para maiores detalhes sobre essas iniciativas, consultar as seguintes páginas: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico; <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/index.htm>; <http://www.amarribo.org.br/mambo/>; <http://www.contrelepopular.org.br/e/>; <http://www.oquevocetemavercomacorrupcao.com/>.

Desenho e Redação foi ampliado, com a realização de um concurso nacional para os alunos do ensino fundamental e médio das redes públicas municipal e estadual, além da rede privada, em parceria com a campanha “O que você tem a ver com a corrupção?”⁹

3. Elitismo X pluralismo: qual o modelo mais adequado para análise da viabilidade do projeto político subjacente ao Programa Olho Vivo no Dinheiro Público?

Entre os diversos modelos teóricos construídos na tentativa de explicar como as políticas públicas são criadas e quais os fatores determinantes para sua configuração, o pluralismo e o elitismo merecem destaque pelo caráter antagônico das suas respostas.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1986, p. 385) definem o elitismo como:

(...) a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada.

Ainda, segundo esses autores, a teoria das elites nasce em um contexto de grande preocupação “das classes dirigentes dos países onde os conflitos sociais eram ou estavam para se tornar intensos” e surgiu

9. Para acessar o regulamento do concurso, consultar a página <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>.

“com uma fortíssima carga polêmica antidemocrática e anti-socialista”. Os pensadores dessa corrente abrigavam uma concepção imutável da sociedade e cética em relação aos benefícios da democracia, segundo a qual as massas “ou são os novos bárbaros ou são apenas um exército de manobra da nova classe política em ascensão”.

Já, o pluralismo é definido por Schmitter (1974, p. 96) como um sistema de representação de interesses no qual as unidades integrantes são organizadas com base em um número não especificado de múltiplas, voluntárias, competitivas e não hierarquizadas categorias, ordenadas e autodeterminadas “pelo tipo ou escopo de interesses”. Ainda, segundo o autor, essas unidades não são especialmente licenciadas, reconhecidas, subsidiadas, criadas ou controladas por seleção de lideranças ou articulação de interesses pelo Estado e não exercem um monopólio de representação das respectivas categorias.

De acordo com Coimbra (1987, p. 97):

A própria palavra pluralismo sugere uma das principais características da perspectiva: a concepção da política como uma arena onde uma pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontra para transacionar.

Segundo Presthus (1971, p. 331), o pluralismo é um sistema sociopolítico no qual o poder do Estado é

compartilhado com um vasto número de grupos privados, organizações interessadas e indivíduos representados por essas organizações. Ainda em Presthus, encontra-se a definição do elitismo como a antítese do pluralismo, como um sistema no qual o poder desproporcional repousa nas mãos de uma minoria da comunidade.¹⁰

Como uma contribuição para se testar a aplicabilidade do modelo do pluralismo, Presthus (1971) sugere algumas condições necessárias que precisam estar estabelecidas e sob as quais podem ser criados e interpretados resultados científicos, a saber: competição por poder e influência entre diversos indivíduos, grupos e elites; oportunidades de acesso ao sistema político por indivíduos e organizações diversas; participação direta e ativa dos indivíduos nos diversos tipos de organizações; eleições como um instrumento viável de participação das massas nas decisões políticas, incluindo aquelas relativas a questões específicas; existência de um consenso sobre o que pode ser chamado de crença democrática. É importante citar que, para alguns autores, basta haver competição entre elites participantes das decisões comunitárias para haver adequação da noção de pluralismo, concepção essa rejeitada por Presthus.

Da análise das condições necessárias para validar a perspectiva do pluralismo, pode-se concluir que há predominância do elitismo, como um padrão de processo decisório ca-

10. Presthus explica que, tecnicamente, a antítese de pluralismo é o monismo, que concebe que só o Estado detém o poder soberano que subordina todas as associações que o constituem.

racterizado por uma participação limitada das massas nas questões comunitárias e sua dominação por pequenos grupos, o que ainda é a regra nos municípios brasileiros.

O grande mérito do pensamento de Presthus é indicar que reconhecer a predominância natural do elitismo não importa em rejeitar as premissas pluralistas. Ele indica as condições que precisam ser avaliadas para se verificar qual modelo se adapta melhor à realidade estudada.

Cabe aqui uma referência ao pensamento de Reis (2003, p. 144):

Reconhecer a importância das elites também não significa negar a importância dos demais atores sociais. O comportamento das elites é, em grande parte, reativo às pressões e ações vindas de baixo. Como quer que seja, a maneira como as elites reagem, suas ações e inações são aspectos centrais quando se quer entender a dinâmica das desigualdades e/ou identificar maneiras de combater a pobreza e reduzir as desigualdades.

Quando se fala em democratização, como um processo de ampliação das condições que levam a uma democracia substantiva, há uma noção intrínseca de reconhecimento do papel preponderante das elites, ao mesmo tempo em que se reconhece a viabilidade de se trazer para arena política os outros grupos sociais excluídos, que compõem a pluralidade natural da sociedade. É o que ratifica o pensamento de Pinho (2004, p.

31), em sua pesquisa sobre inovação na gestão municipal no Brasil:

Inovação na esfera municipal no Brasil não é mais do que romper com um estado de coisas que representa interesses de uma minoria, e as experiências práticas tem mostrado que este processo já se instalou e tende a se propagar no Brasil.

Diversos outros autores compartilham dessa visão, como podemos depreender das afirmações de Avritzer (2007, p. 43):

Em todos os casos, as cidades que se tornam mais participativas acentuam essas características na medida em que a criação de novas instituições participativas impacta a administração pública e a capacidade financeira dessas cidades, e cria espaço para um processo mais acelerado de acesso a bens públicos.

Outros estudos de caso apontam na mesma direção, como concluiu Dagnino (2002, p. 295), em sua análise sobre sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil:

Há uma significativa unanimidade nos relatos das experiências estudadas em relação ao reconhecimento do seu impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira.

A análise da realidade e das diversas pesquisas já realizadas permite

apontar que é possível criar as condições materiais para o efetivo exercício do controle social, condições estas necessárias à validação da perspectiva do pluralismo, em que pesem as diversas limitações, entre as quais podem-se destacar: o domínio dos conselhos pelo Poder Executivo; a impunidade, a morosidade da justiça e o não-andamento das denúncias; e a necessidade de maior capacitação dos conselheiros. É este o grande desafio com o qual se depara o Brasil. É o contexto do qual emergiu o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e uma variedade de iniciativas de fomento ao controle social e ao exercício da cidadania.

4. Conclusão

Há uma premissa por trás da concepção do Programa, como demonstrado: o caminho para a efetiva democratização econômico-social está entrelaçado com a democratização política. A redução das desigualdades objetivada pelas políticas sociais só será conquistada com uma maior participação dos beneficiários dessas políticas na sua gestão e fiscalização.

Como acreditam muitos teóricos, a arena política pode contar com uma composição mais pluralista que inclua, além das elites, diversos outros segmentos da sociedade civil organizada, inclusive daqueles que compõem a parcela menos favorecida da população.

A partir da análise da realidade e da leitura de diversos trabalhos produzidos sobre o tema, pôde-se identificar limites e possibilidades de atu-

ação no fomento ao controle social. Por um lado, é necessário um grande esforço institucional, que depende de uma rede de organizações governamentais e não-governamentais, que precisam multiplicar suas iniciativas no sentido de mobilizar, sensibilizar e capacitar técnica e politicamente os diversos representantes da sociedade civil organizada dos municípios brasileiros, com destaque especial para aqueles menores e mais pobres.

Por outro lado, uma busca por iniciativas nessa direção revela que já há um processo de formação dessa rede. Como exemplo, pode-se citar as ações: da Campanha Quem Não Deve Não Teme; da rede de ONG's AMARRIBO, que se ocupa da fiscalização da aplicação de recursos públicos em diversos municípios do país e do apoio para criação e suporte de outras ONG's; da campanha adote um município, do Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), em con-

Como acreditam muitos teóricos, a arena política pode contar com uma composição mais pluralista que inclua, além das elites, diversos outros segmentos da sociedade civil organizada, inclusive daqueles que compõem a parcela menos favorecida da população.

junto com a associação AUDITAR dos servidores do Tribunal de Contas da União; do Programa Nacional de Educação Fiscal, que reúne a Secretaria da Receita Federal, as Secretarias Estaduais de Fazenda e Educação e, mais recentemente, a própria CGU; da ONG FASE, de capacitação de conselheiros em diversas regiões do país; do Programa Diálogo Público, do TCU; da Campanha “O que você tem a ver com a corrupção”, que conta com o apoio dos Ministérios Públicos Estaduais, entre outras instituições como a própria CGU; e várias outras iniciativas que estão se somando e se integrando cada vez mais.

Esse processo se contrapõe a posicionamentos clássicos liberais defendidos por pensadores elitistas, que relativizam a possibilidade de participação dos segmentos sociais excluídos na arena política. Convém trazer aqui uma das expressões dessa linha de pensamento, citada por Coutinho (2005, p. 4), numa referência a Gaetano Mosca:

A política é feita sempre por elites, por minorias, pelo que chama de classes dirigentes. Assim, a idéia democrática de uma soberania popular não passaria para ele de uma fórmula política; ou seja, traduzindo em linguagem marxista, soberania popular seria apenas uma ideologia que a elite dirigente usa para se legitimar, dizendo agir em nome do povo.

Ao contrário desse posicionamento, este artigo indica que o programa está no caminho certo em

que pesem os limites naturais impostos a esse esforço de democratização. Em dois ou três dias, que são dedicados a cada público-alvo, como explicitado na seção que tratou da formatação do Programa, não se pode esperar que os participantes assimilem os conhecimentos técnicos e políticos necessários à sua completa qualificação. Não se pode esperar a superação imediata das limitações históricas impostas pela cultura secular da não-participação promovida pelo Estado brasileiro. Entretanto, pode-se acreditar em mudanças. Está em curso o processo de aprendizagem coletiva necessário para a efetiva democratização.

O sucesso, as possibilidades e o alcance dos resultados do programa dependem de sua capacidade de seguir a direção já incorporada com o desenvolvimento das ações de educação presencial, de estabelecer parcerias, formar e se incorporar a uma grande rede de iniciativas locais, regionais e nacionais que tenham em sua essência a promoção da democratização social, econômica, política e cultural da sociedade brasileira.

É importante ainda apontar a necessidade do desenvolvimento de uma metodologia de avaliação dos resultados que estão sendo produzidos efetivamente pelo programa, para subsidiar a implementação de novas ações e corrigir eventuais falhas.

Desde as primeiras ações realizadas em 2003, não foram desenvolvidos trabalhos de avaliação que medissem os impactos do programa junto ao público-alvo. O que vem

sendo feito até então, sempre ao final de cada ação realizada, é apenas a aplicação de um questionário de avaliação da qualidade do evento, estritamente sob os aspectos da adequação dos conteúdos trabalhados, desempenho dos expositores, infraestrutura e recursos instrucionais, enfim, questões mais ligadas à realização da ação de mobilização e capacitação em si. Mas não foram produzidos estudos e/ou pesquisas com o objetivo de avaliar se o programa vem atingindo os objetivos a que se propõe.

Aliás, esta é uma deficiência comumente encontrada na administração pública brasileira. Há pouca tradição de avaliação dos resultados das políticas públicas implementadas. Inclusive, existem poucos estudos acadêmicos produzidos sobre o

tema da avaliação, havendo maior concentração de esforços na fase da formulação e da implementação das políticas públicas. É o que ratifica o pensamento de Faria (2003, p. 22):

A notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve ser também tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo.

Faz-se necessário, portanto, o desenvolvimento de novos estudos como uma contribuição para a mensuração dos efeitos que o programa vem produzindo nos segmentos da sociedade civil alcançados por suas ações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Dossiê de pesquisa em políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º. 51: Fevereiro/2003.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. In: *Educ. Soc., Campinas*, v. 23, n. 80, Setembro de 2002, p. 25-48.

AVRITZER, Leonardo. A participação Social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. De João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. In: *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999, p. 5-30.

CHRISTOV, Luzia Helena da Silva. Educação Continuada: Função Essencial do Coordenador Pedagógico. In: Et.al, *O Coordenador Pedagógico e a Educação Continuada*. Edições Loyola, 7ed. São Paulo: 2004.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Econômica, 2000.

COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987, p. 65-104.

COSTA, Frederico Lustosa da. Por uma outra reforma do Estado: Estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. *Texto da Palestra proferida em 20 de janeiro de 2000, no XXXVII Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração*, realizado em Terezina, Piauí.

- COUTINHO, Carlos Nelson. *Democracia: Um Conceito em Disputa*. Mimeo, 2005.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1995. 8a. ed., cap. 1-2, p. 1-46.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º 51: Fevereiro/2003.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 21 – Jun. de 2000.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: *Lua Nova*, n.º 58, 2003, p. 192-223.
- MORAES, Reginaldo C. Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: Hegemonia Ideológica e Redefinição das Relações Estado-Sociedade. In: *Educ. Soc., Campinas*, v. 23, n. 80, Setembro de 2002, p. 13-24.
- NOVAES, Adalto (Org.). *O Esquecimento da Política*. AGIR: 2007.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Inovação na Gestão Municipal no Brasil: A Voz dos Gestores Municipais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Vol. 9, n.º 35, Fevereiro/2004.
- PRESTHUS, R. Pluralism and elitism. In: CASTLES, F. G.; MURRAY, D. J.; POTTER; D. C. (orgs.). *Decisions, organizations and society*. Middlesex: Penguin Books, The Open University Press, 1971, p. 331-339.
- REIS, Elisa P. Percepções da Elite sobre Pobreza e Desigualdade. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n.º 42, p. 143-152.
- REIS, Elisa P. Reflexões legais para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º. 51: Fevereiro/2003.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.
- ROSA, S. *Construtivismo e Mudança*. São Paulo: Cortez Editora, 1994.
- SANTOS, Wanderley G. Santos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. pp. 53-63.
- SILVA, Francisco Carlos de. Controle Social: Reformando o Estado para a Sociedade. *Revista Organização e Sociedade*, Vol. 9, n.º 24, Maio-Agosto/2002, pp 115-137.
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – Vol. 18, n.º 51: Fevereiro/2003.
- SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism?. In: *The Review of Politics*, v. 36, n.º 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, Jan., 1974, pp. 85-131.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

O direito de acesso à informação como fundamento da transparência

Gisele de Melo Maeda Mendanha, jornalista,
chefe da Assessoria de Comunicação Social da CGU

Resumo

O artigo busca estabelecer uma relação entre a transparência de governo e o direito de acesso a informações públicas, a partir de referências aos cenários americano e brasileiro. Nos Estados Unidos, a regulamentação do acesso à informação já está consolidada desde os anos de 1970. No entanto, apenas o marco regulatório não se mostrou suficiente para evitar problemas de conduta ética ou de corrupção no governo. Observou-se, ainda, num passado recente, o avanço no nível de secretismo no governo federal americano, o que dificulta o acesso às informações públicas por parte dos cidadãos. No Brasil, apesar de esse direito estar previsto na Constituição Federal, não há regulamentação por lei.

1. Introdução

Mudança. Essa é a palavra de ordem e provavelmente a que melhor expresse a atmosfera que se passou a respirar nos Estados Unidos da

América (EUA) após o processo eleitoral de 2008. Ainda sob a euforia vivida pela eleição histórica de Barack Obama para a presidência americana, surgiram imediatamente questões prementes para que o novo governo dos EUA pudesse mostrar aos seus que é possível mudar. Como que numa interpretação moderna do mote inicial da Constituição dos Estados Unidos – “*We, the people*” (“Nós, o povo”) –, a campanha de Obama soube traduzir bem o sentimento dos americanos, ao formular a idéia de que, numa interpretação livre, “sim, nós, o povo, podemos!”.

E o que desejam poder os americanos, levados massivamente às urnas sob o embalo do *slogan* que orientou a campanha de Obama (“*Yes, we can*”)? A resposta mais óbvia pode ser obtida a partir da própria campanha, que forneceu um segundo *slogan* aos milhares de descontentes com os rumos tomados pelo país nos últimos anos: “*Change, we can believe in*” (“Mudança, nós podemos acreditar”). A grande mensagem pretendida pelo marketing de

Obama poderia ser assim traduzida: Sim, nós – o povo americano – podemos acreditar na mudança que Obama trará aos EUA.

E que mudança seria essa? Qual a relação desse clamor com a transparência, inspiração inicial deste artigo? A resposta é simples: nos últimos oito anos, acusam críticos do governo de George W. Bush, os Estados Unidos chegaram a um índice insustentável de secretismo e falta de transparência. Nesse sentido é que se pretende alinhar algumas ideias evocadas pelo lema de campanha do agora presidente Barack Obama, trazendo-as para o campo da integridade pública e da participação do povo nas decisões governamentais.

A mudança esperada e desejada nesta área é, sem dúvida, a retomada de um padrão satisfatório de transparência e de abertura do governo à sociedade, sobretudo por meio da retomada plena dos pressupostos estabelecidos pelo *Freedom of Information Act* (FOIA), ou Lei de Liberdade de Informação, e por outras bases legais já consolidadas nos EUA, mas enfraquecidas durante os últimos oito anos.

Longe de pretender fazer uma análise minuciosa das implicações políticas e econômicas do mandato Bush e da vitória de Barack Obama, o que se pretende aqui é lançar algumas possibilidades de reflexão sobre a transparência na esfera governamental, tomando por base o princípio do direito ao acesso à informação, a partir de referências aos cenários americano e brasileiro.

2. Regulamentação x promoção da transparência

A experiência norte-americana mostra que, mesmo quando já alcançado um nível muito bom em termos de regulamentação, a incidência de problemas relacionados à corrupção no âmbito governamental ainda pode ser alta.

Segundo Donald F. Kettl, diretor do Instituto Fels de Governo, na Universidade da Pensilvânia, “os americanos, há muito tempo, combatem a corrupção usando dois métodos muito diferentes. O primeiro – com raízes mais profundas – é a regulamentação. Diante de um ato considerado insensato ou imoral pelos cidadãos ou pelos titulares de cargos eletivos, a tendência sempre foi elaborar uma norma contra essa prática. Isso levou à proliferação de regras, às vezes com todo um aparato regulatório que evoluiu para evitar a recorrência de um único problema”.

A experiência norte-americana mostra que, mesmo quando já alcançado um nível muito bom em termos de regulamentação, a incidência de problemas relacionados à corrupção no âmbito governamental ainda pode ser alta.

No entanto, esse rol de normas criadas para evitar os desvios éticos no trato da coisa pública não se mostrou suficiente. Com o caso Watergate, em 1972, que acabou por levar o presidente Richard Nixon à renúncia, começaram a ser discutidas saídas para o enfrentamento desse tipo de problema, sobretudo do abuso de poder político e de conflitos de interesses. O parlamento americano viveu tempos de profunda preocupação com o assunto, o que o levou a aprovar diversos programas que visavam à promoção da transparência e à abertura do governo à participação da sociedade. Já naquela época, tanto o governo quanto o parlamento começaram a ter clareza sobre uma verdade que só há menos tempo, nos países emergentes, incluindo o Brasil, passou a ser compreendida: não se combate a corrupção apenas com normas ou leis, por mais bem-concebidas que possam parecer. Não se garante que agentes públicos atuem com ética, sem usar de seus cargos para obter benefícios próprios ou que não recebam subornos, apenas porque uma lei assim o determina.

Fosse assim, não conviveríamos diuturnamente com casos de esquemas para burlar os processos de compras; as fraudes previdenciárias ou os tráficos de influências para obter determinado benefício. Tanto no Brasil quanto em qualquer lugar do mundo, é pacífico o entendimento de que o problema da corrupção nunca será extirpado, mas pode ser largamente reduzido com políticas de promoção da ética, da integridade e da transparência. Conforme

afirma F. Kettl: “como sugere o método americano da década de 70, é possível reduzir a corrupção abrindo as portas do governo, colocando-o em foco e dando poder aos investigadores para fiscalizá-lo de perto, com o intuito de eliminar gastos desnecessários, fraudes e abusos de poder”.

3. O governo sob a luz do sol

Louis Brandeis (1856-1941), juiz da Suprema Corte Americana entre o final do século XIX e o início do XX, tornou famosa a ciência popular que credita à luz do sol propriedades curativas e antissépticas. Segundo ele, “a luz do sol é o melhor desinfetante”. Não é à toa, portanto, que a expressão tenha sido utilizada para fazer referência a uma série de leis americanas que estabelecem regras sobre o acesso à informação ou a registros mantidos pelo governo: as *Sunshine Laws*, ou Leis da Luz do Sol.

Na tentativa de aplicar a estratégia de colocar o governo em foco, ampliando a transparência sobre os atos administrativos e sobre o comportamento dos atores políticos, o então presidente americano Lyndon Johnson transformou em lei, em 1966, o que antes era apenas um estatuto: o Freedom of Information Act (FolA). Jane E. Kirtley, diretora do *Silva Center for the Study of Media Ethics and Law* da Universidade de Minnesota, explica que o FolA “cria um direito presumido de acesso a documentos existentes (em papel ou em formato eletrônico) mantidos pelas agências federais, departamentos, comissões regulatórias e empre-

sas de controle estatal. Isso inclui os Departamentos de Estado, Defesa, Justiça e Energia, bem como o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), o Serviço Postal dos Estados Unidos e muitos outros”.

O grande diferencial dessa lei está no fato de utilizar o conceito de transparência em um sentido amplo, que tem consequências para todo o governo federal. Essencialmente, a lei estabelece o direito de propriedade do povo sobre os documentos produzidos pelo governo. E, sendo assim, o direito de acesso a eles. Qualquer pessoa pode solicitar informações aos órgãos de governo, mesmo aquelas que não têm cidadania americana ou não sejam residentes nos Estados Unidos.

F. Kettl explica que “a lei inverte o tradicional ônus da prova, passando da suposição de que os documentos eram confidenciais até que os cidadãos conseguissem estabelecer fundamentos para ter acesso a eles para a suposição de que os documentos são públicos até que o governo estabeleça uma base (como segurança nacional e privacidade pessoal) para mantê-los em sigilo”. O aspecto que talvez seja mais importante, ainda segundo F. Kettl, é que o “FoIA elaborou uma premissa em torno da qual foram feitas reformas posteriormente: que os cidadãos tinham o direito de conhecer seu governo e de saber o que estava sendo feito”.

Apesar de o FoIA estar restrito à esfera federal, todos os 50 estados americanos e o Distrito de Colúmbia têm suas próprias versões da lei.

Em 1974, outra lei foi aprovada para dar ainda mais garantias aos cidadãos. A Lei de Privacidade definiu o direito dos cidadãos de obter informações produzidas a respeito deles pelo governo. Com a nova lei, os cidadãos passaram a poder solicitar cópias desses registros e, caso entendam necessário, até contestar o teor das informações contidas neles. Além disso, a possibilidade de informações pessoais sobre determinados cidadãos serem divulgadas pelo governo passou a ser restrita.

Para F. Kettl, “juntas, o FoIA e a Lei de Privacidade não somente estabeleceram a base legal para a política de transparência do governo, mas também exigiram que as agências governamentais redigissem diretrizes claras sobre como essas leis poderiam ser implementadas, para que a própria política de transparência fosse também transparente”.

No arco que compreende as *Sunshine Laws* americanas, cabe ainda ressaltar o *Government in the Sunshine Act*, lei de 1976 que determina ao governo abrir à observação pública reuniões realizadas por certas agências governamentais.

Evidentemente, para todas as leis anteriormente citadas estão previstas certas exceções, nas quais são definidas as hipóteses em que o Estado pode negar o fornecimento de determinadas informações. No entanto, cabe ao governo comprovar que o assunto deve ser considerado sigiloso.

Esse conjunto de leis tem garantido à sociedade americana, já há vários anos, tomar conhecimento

das mais variadas ações e atividades do governo, o que amplia enormemente as possibilidades de mobilização e de controle social.

Portanto, a liberdade de acesso à informação deve ser compreendida em sentido amplo, como direito fundamental de toda pessoa e, mais especificamente, de todo cidadão. É esse acesso que permite aos indivíduos ou aos grupos sociais organizados proteger seus direitos. Segundo David Banisar, da organização *Privacy International*, a liberdade de acesso à informação “é um importante guardião contra abusos, desgoverno e corrupção. Ela pode também beneficiar os próprios governos – abertura e transparência no processo decisório podem aumentar a confiança dos cidadãos nas ações governamentais” (tradução da autora).

Felizmente, a importância da compreensão do tema nessa perspectiva ampliada começa a ser reconhecida na legislação internacional. Diversos tratados, acordos ou compromissos internacionais ou regionais têm obrigado ou, no mínimo, encorajado a adoção de leis com essa finalidade pelos governos. O crescimento desse tipo de instrumento tem sido mais forte exatamente no que se refere ao combate à corrupção, já que a maioria dos tratados com essa finalidade exige dos signatários a adoção de leis sobre a liberdade de informação, como é o caso da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Além disso, são numerosos os fóruns e iniciativas de organizações internacionais ou regionais que promovem discussões sobre o assunto e defendem a ampliação da transpa-

rência governamental por meio da definição de leis para garantir o acesso à informação pública.

4. O retrocesso de Bush

Apesar de o marco regulatório relacionado à transparência e ao direito de acesso à informação já ser satisfatoriamente bem-definido nos Estados Unidos, cresceu nos últimos anos o clamor por maior abertura do governo, por meio de uma política clara e incisiva de promoção da transparência e reversão do quadro de secretismo. Inevitavelmente, surge uma pergunta: por quê?

A resposta pode ser elaborada a partir de diferentes documentos produzidos por grupos organizados envolvidos na causa do “*right to know*” (“direito de saber”). Durante os oito anos em que passou no poder, período encerrado em 19 de janeiro de 2009, o presidente George W. Bush desenvolveu uma política geral de restrição do acesso à informação.

Pesquisa de opinião realizada no início do ano de 2008 pela *Scripps Howard News Service* e pela Universidade de Ohio mostrou um crescimento significativo no número de americanos adultos que consideram o governo federal como muito ou em parte secreto, saindo de 62% entre os entrevistados em 2006 para 74% em 2008. A pesquisa também evidenciou que, para cerca de 90% dos entrevistados, a decisão do voto dependeria de conhecer as posições dos candidatos à presidência e ao congresso em relação à abertura do governo.

A pesquisa foi realizada com 1.012 adultos, por telefone, entre os dias 10 e 28 de fevereiro de 2008, para a *Sunshine Week 2008* (Semana da Luz do Sol), uma iniciativa não-partidária nacional por um governo aberto, liderada pela *American Society of Newspaper Editors* (Sociedade Americana de Editores de Jornais), cujo objetivo é encorajar as discussões sobre a importância da abertura de governo e da liberdade de informação.

Se os resultados dessa pesquisa são comparados aos de anos anteriores, nota-se que o nível de percepção sobre o quanto o governo federal americano atua com secretismo cresceu significativamente.

Uma das perguntas pedia aos entrevistados que quantificassem o nível de abertura e transparência do governo federal. O quadro abaixo mostra, comparativamente, como as respostas evoluíram de 2006 a 2008.

Pergunta: quando falamos sobre o governo federal sediado em Washington, D.C., ele é: muito aberto, um pouco aberto, um pouco secreto ou muito secreto?

Respostas	2006	2007	2008
Muito aberto	5%	7%	4%
Um pouco aberto	28%	18%	16%
Um pouco secreto	40%	32%	30%
Muito secreto	22%	37%	44%
Não sabe/ outros	5%	6%	6%

FONTE: Pesquisa Sunshine Week 2008. Disponível em <<http://www.sunshineweek.org/sunshineweek/secretypoll08>>. Acesso em 02/11/2008.

A percepção revelada na pesquisa é reforçada pelo documento divulgado por um grupo de mais de 60 instituições americanas, coordenadas pela *OMB Watch*, em que se lê: “O crescimento do secretismo no governo teve profundos e negativos impactos nos Estados Unidos. Isso deixou o país menos seguro, abala o próprio governo e contribui para um nível baixo de confiança no Poder Executivo quase recorde. O crescimento do secretismo alcançou níveis insustentáveis. Nós estamos rapidamente passando de uma sociedade baseada no direito de saber da população para uma fundada na necessidade de saber, onde o governo determina a necessidade” (tradução da autora).

A *OMB Watch* é uma organização sem fins lucrativos, voltada ao monitoramento governamental e dedicada a promover a responsabilização dos agentes públicos e a participação dos cidadãos nas decisões políticas. No começo de 2007, ela deu início ao projeto “Direito de saber no século 21”, no qual trabalharam instituições e profissionais das mais variadas áreas e orientações políticas, durante 18 meses, para analisar a realidade americana e produzir um relatório com recomendações que, acreditam, devem ser colocadas em prática desde o primeiro dia de mandato do novo presidente.

O relatório foi divulgado em 12 de novembro de 2008 e abrange informações sobre os problemas relacionados à transparência no governo e as oportunidades para combatê-los; análise do grupo sobre a impor-

tância de se promover uma reforma na maneira como o governo americano funciona; além de recomendações específicas para os primeiros 100 dias de mandato e para que o novo presidente pudesse criar um ambiente de transparência.

Afirma o relatório: “nós entendemos que o crescimento do secretismo não é o resultado de uma única mudança política ou ação governamental; ao contrário, isso é resultado de uma combinação de políticas, atitudes e práticas que têm tornado o acesso público mais difícil. Não é suficiente que os políticos falem sobre extinguir o secretismo excessivo; agora é o tempo de agir de uma forma abrangente para mudar a cultura e as práticas governamentais” (tradução da autora).

Mas o que, afinal, alegam os críticos para acusar a gestão Bush de ter aprofundado as raízes de uma cultura de secretismo? Um dado real é a mudança de postura verificada no governo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A *OMB Watch* sustenta que a administração federal passou a utilizar, desde então, o terrorismo e as ameaças à segurança nacional como justificativas para, desnecessariamente, reter informações, manipular informações que são divulgadas, retirar informações anteriormente disponíveis em websites, limitar reuniões abertas, etc. Além disso, segundo a *OMB Watch*, o governo Bush criou um problema com o excesso de classificação de informações e com a reclassificação de documentos anteriormente tornados públicos.

Segundo dados do “*Secrecy Report Card 2008 – Indicators of Secrecy in the Federal Government*”, produzido pela organização *OpenTheGovernment.org*, em 2007 foram registrados quase 22 milhões de requisições de informações amparadas pelo FOIA, o que representa um crescimento de cerca de 2% em relação a 2006. Apesar disso, sustenta o relatório, a administração de George W. Bush continuou a restringir o acesso às informações sobre as políticas de governo e, mais grave, a suprimir as discussões sobre essas políticas e suas fontes. No mesmo ano, para cada US\$ 1 gasto na atividade de desclassificação de documentos (para torná-lo público), outros US\$ 195 foram utilizados para criar ou manter o sigilo de documentos. Por outro lado, afirma a *OpenTheGovernment*, menos páginas foram desclassificadas em 2007 se comparadas com 2006.

Ao contrário do que se pode imaginar, os jornalistas não são os que mais solicitam informações junto aos órgãos governamentais americanos. Esse dado desmonta facilmente o argumento pretendido pelos defensores do estado de sigilo das informações, de que a necessidade de definição de regras claras para garantir a transparência do Estado é gerada mais pela voracidade da imprensa que pela real demanda da sociedade.

Outra iniciativa semelhante também denuncia o crescimento do secretismo no governo, sugerindo, inclusive, que esse tipo de comportamento passou a ser obser-

vado também nos estados americanos, que de alguma forma se espelham no governo federal. A *Sunshine in Government Initiative* (SGI) é uma coalizão de nove organizações de mídia que acreditam em um governo aberto, da qual fazem parte a *American Society of Newspaper Editors*, *The Associated Press*, *Association of Alternative Newsweeklies*, *National Association of Broadcasters*, *National Newspaper Association*, *Newspaper Association of America*, *Radio-Television News Directors Association*, *Reporters Committee for Freedom of the Press*, and *Society of Professional Journalists*.

A exemplo do que fez a *OMB Watch*, a SGI também divulgou em novembro de 2008 um documento no qual expressa a preocupação com o crescimento do secretismo nos Estados Unidos, e lista quatro recomendações para que a gestão Obama possa fortalecer a abertura.

As várias iniciativas citadas, conduzidas por instituições ou grupos organizados representantes dos mais diferentes setores da sociedade americana, demonstram que a preocupação com o assunto não é isolada. Mais que fazer uma lista de casos de problemas identificados em função da postura política adotada, os estudos produzidos contextualizam o cenário político vivido atualmente nos Estados Unidos, mormente no âmbito do Executivo Federal, e fazem recomendações precisas sobre ações a serem adotadas pelo presidente Barack Obama.

As conclusões do relatório produzido pela *OMB Watch* sintetizam bem o panorama desenhado pelas demais instituições. Os problemas relacionados à restrição da transparência na administração pública foram divididos em três grandes categorias: os de natureza cultural, na qual o secretismo é opção preferida pelas agências federais; os de natureza política, que encorajam a retenção de informações e não se adaptam a um ambiente de abertura; e os de natureza operacional, que dizem respeito à falta de infraestrutura para atender as demandas de um governo aberto e transparente.

Como forma de enfrentar essa realidade, segundo o relatório, foram identificados vários princípios que devem guiar a visão política presidencial, entre os quais:

- Um público informado é essencial para a democracia e pode ajudar a criar um governo mais eficiente e responsável;
- O governo deve se comprometer com a transparência como um princípio, submetendo-se não meramente à letra da lei, mas ao espírito de transparência;
- A informação colocada à disposição do público deve ser definida o mais abertamente possível, incluindo múltiplos formatos, tais como comunicações eletrônicas, áudio, fotografias e vídeo;
- Exceções para a retenção devem ser tão poucas e específicas quanto possível – e o ônus da prova deve ser do governo quando essas exceções forem utilizadas;

- O acesso aos registros ou reuniões não deve requerer que as pessoas forneçam nome, endereço ou objetivo da pesquisa, exceto em situações muito específicas;
- A informação deve ser colocada à disposição tempestivamente e deve ser precisa, completa e autêntica;
- Tecnologias interativas podem melhorar o acesso e o uso da informação e, ao mesmo tempo, diminuir os custos no longo prazo (tradução da autora).

5. O direito à informação no Brasil

É certo que os Estados Unidos da América não são os pioneiros em matéria de regulamentação da liberdade de acesso à informação. No entanto, o FoIA americano é talvez o mais conhecido instrumento com esse propósito e o que tem servido como referência e inspiração para os diversos países que passaram a se preocupar com o tema mais recentemente.

No Brasil, o acesso à informação é um direito constitucional garantido pela Carta Magna de 1988. Assim está claramente expresso no Artigo 5, inciso 33: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)”.

Esse dispositivo, entretanto, carece de regulamentação por lei. Um cidadão que pretenda requerer a um órgão público certas informações que lhe interessam não terá orienta-

ções precisas sobre como fazê-lo e, mais grave, nem a garantia de que conseguirá obtê-las.

Além disso, não bastasse a falta de regulamentação do preceito constitucional, outros normativos do Executivo Federal restringem o acesso às informações governamentais ao prever diversos graus de sigilo e a possibilidade de renovação de prazos indefinidamente.

Segundo o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, “como não há disciplina legal sobre esse direito, o brasileiro tem de recorrer a leis que possam abrir caminho para o acesso a informações públicas. Encaixam-se nessa categoria a ação civil pública (cuja disciplina consta da Lei 7.347/85), a ação popular (Lei 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei 1.533/51). São caminhos possíveis, embora demorados e quase inacessíveis para um cidadão comum”. Além disso, afirma o fórum, “a Lei 8.159/91 estabeleceu as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados. Assegurou a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos, mas não disse como se daria tal acesso. Muito menos estabeleceu prazos para que os agentes do Estado forneçam informações quando solicitados”.

Em 2007, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo fez uma pesquisa com 125 instituições estaduais nas três esferas de poder: Legislativo, Executivo e Judiciário. O levantamento teve a intenção de aferir o grau de transparência dessas instituições ao serem solicitadas a

fornecer informações, em princípio, públicas. Foram consultados governos estaduais, assembleias legislativas, tribunais de justiça, secretarias de justiça e secretarias de segurança pública. Os dados solicitados referiam-se a valores de diárias em viagens oficiais ou sobre a estrutura prisional, como número de vagas em cadeias e quantitativo de detentos por tipo de regime prisional.

Do total de instituições consultadas, apenas 4% responderam integralmente ao pedido; 21% responderam parcialmente; e 75% simplesmente não responderam. Nesse último grupo, 52% das instituições não forneceram nenhuma justificativa para a omissão no atendimento e outros 6% alegaram não poder fornecer as informações “por questões estratégicas”. Alguns passos importantes têm sido dados para mudar essa realidade.

Em 30 de setembro de 2003, durante o Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, em Brasília, foi criado um fórum para promover discussões sobre o assunto e desenvolver uma campanha a favor da regulamentação federal para a matéria. O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi lançado oficialmente em 25 de novembro de 2004, em Brasília, e é um dos principais responsáveis pelo movimento “pró-lei”, reunindo entidades como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), a Associação dos Juizes Federais

(Ajufe), a Associação Nacional dos Jornais (ANJ), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Esse quadro pode estar perto de uma mudança significativa. Em maio de 2009, o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei de Acesso à Informação. A proposta teve início ainda em 2005, no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), por iniciativa da Transparência Brasil “ então representada no Conselho por Claudio Abramo. Em 2006, o Projeto foi enviado pela CGU à Casa Civil, que ordenou o processo de discussão da proposta no seio do Executivo.

Ao participar da cerimônia de envio ao Congresso da proposta de Lei de Acesso à Informação, o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, afirmou que “o governo resgata hoje uma dívida de mais de 20 anos do País para com seu povo e, ao mesmo tempo, cumpre compromissos assumidos perante a comunidade internacional, já que o Brasil é signatário de convenções e tratados que prevêem o direito a esse acesso”.

Segundo ele, “o governo federal já avançou bastante em matéria de oferta espontânea de informação “ o Portal da Transparência e outros sítios abertos do governo já coloca-

ram o Brasil como o oitavo país mais transparente do mundo, num ranking de 85 países pesquisados pelo IBP, de Washington". No entanto, analisou o ministro, "faltava-nos ainda uma lei que regulasse o acesso a documentos especificamente buscados por um cidadão em particular, uma lei que definisse regras claras e procedimentos práticos para isso".

6. Conclusão

Transparência e abertura de governo são, sem dúvida, pilares essenciais à construção de qualquer sociedade democrática. Não há, entretanto, possibilidade real de se firmarem sem que seja garantido ao cidadão o acesso à informação pública e o amplo conhecimento de tudo o que o Estado faz ou produz no exercício de sua função. A informação é um elemento essencial para a condução de políticas públicas eficientes e para a garantia da satisfação dos cidadãos.

Quanto mais e melhores informações tem uma sociedade, mais atuante e eficaz pode ser sua participação no processo decisório dos governos. Por isso, o acesso à informação deve ser entendido como premissa básica de uma administração transparente. O que se percebe ao analisar o assunto é que o conceito de liberdade de informação tem evoluído com o passar do tempo, deixando de ser simplesmente a condenação moral do secretismo para ser um instrumento de maior eficiência administrativa e de desenvolvimento econômico e tecnológico (BLANTON, 2002).

Tanto no Brasil como nos Estados Unidos ainda há muito a ser feito para que o Estado garanta esse direito aos cidadãos e, fundamentalmente, desenvolva as condições operacionais para o exercício pleno desse direito. É possível depreender dessa constatação que não basta a definição legal ou normativa para que a transparência governamental aconteça, pois muitos problemas relacionados a ela têm como raiz elementos culturais.

O presidente Barack Obama demonstrou que acredita nesses mesmos princípios e que deseja mantê-los em sua administração, visto que já no seu primeiro dia de trabalho expediu a todos os dirigentes de órgãos e agências do Executivo Federal um memorando sobre transparência e abertura de governo, em que faz recomendações para que o governo federal americano se torne mais transparente, mais participativo e mais colaborativo. E afirma: "Minha administração está comprometida em criar um nível sem precedentes de abertura no Governo".

No Brasil, muito já tem sido feito em matéria de transparência e de franqueamento de informações de interesse público aos cidadãos, por meio de diferentes instrumentos, sobretudo na internet. No entanto, o tratamento dado ao tema ainda está muito vinculado apenas ao aspecto da definição de prazos e de categorias de sigilo. É preciso reconhecer nessa tarefa uma necessidade, sobretudo para responder às pressões frequentes pela abertura dos arquivos da ditadura, mas há muitas outras

questões importantes relacionadas ao assunto que não podem ficar relegadas a segundo plano.

Uma regulamentação satisfatória deve englobar também a definição de procedimentos claros para a obtenção das informações relacionadas às atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos, incluindo licitações e gastos realizados, e para o arquivamento de documentos; de uma logística para oferecer os documentos ao cidadão; das possibilidades de exce-

ção. Além disso, é necessário instituir uma autoridade governamental para o assunto, para mediar os conflitos entre os requisitantes de informações e as agências públicas e para zelar pelo equilíbrio entre o direito de acesso à informação e outros direitos estabelecidos.

O Projeto de Lei recentemente enviado ao Congresso pretende solucionar uma série dessas questões. É necessário agora que o Legislativo se empenhe para fazer valer, de fato, esse direito a todos os brasileiros.

Referências Bibliográficas

A Transparência Que Só Existe no Discurso. *Revista Época*. 21 mai. 2007, p. 18. Disponível em <<http://www.informacaopublica.org.br/files/poca-reportagem-21mai2007.pdf>>. Acesso em 02/11/2008.

BANISAR, David. *Freedom of Information Around the World 2006*. Disponível em <http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf>. Acesso em 01/12/2008.

Blanton, Thomas. The World's Right to Know. In *Foreign Policy*, n. 131. Jul. - Aug., 2002, pp. 50-58. Disponível em <<http://links.jstor.org/sici?sici=0015-728%28200207%2F08%290%3A131%3C50%3ATWRTK%3E2.0.CO%3B2-5>>. Acesso em 02/11/2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

Controladoria-Geral da União. Hage diz que lei resgata dívida de 20 anos. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia07109.asp>>. Acesso em 15/05/2009.

Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Informações Públicas. Direito de Acesso. Disponível em <<http://www.informacaopublica.org.br/?q=node/3>>. Acesso em 01/11/2008.

Guide to the Papers of Louis Dembitz Brandeis at the University of Louisville. Disponível em <<http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/>>. Acesso em 01/12/2008.

KETTL, Donald F. Corrupção em Foco: Leis Sunshine e Liberdade de Informação. *eJournal USA*.

Volume 11, Número 12. Disponível em <http://www.america.gov/media/pdf/ejs/1206_pg.pdf#popup>. Acesso em 02/12/2008.

KIRTLEY, Jane E. Freedom of Information Act: A Sua Chave para Abrir o Governo. Disponível em <<http://embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=858&submenu=saopaulo.php&itemmenu=166>>. Acesso em 29/11/2008.

Open Government Initiative. *Transparency and Open Government*. Disponível em <<http://www.whitehouse.gov/open/>>. Acesso em 15/05/2009.

OpenTheGovernment.org. *Secrecy Report Card 2008*. Disponível em <<http://www.openthegovernment.org/otg/SecrecyReportCard08.pdf>>. Acesso em 02/11/2008.

Right to Know Community. *Moving Toward a 21st Century Right-to-Know Agenda*. Nov. 2008. Disponível em <<http://www.ombwatch.org/21strtkrecs.pdf>>, p. 14. Acesso em 02/11/2008.

SANDER, Leticia. *Texto de acesso à informação mantém brecha para sigilo*. Folha de São Paulo, p. A6, 01 dez. 2008.

Sunshine in Government Initiative. *Media Coalition Recommendations for Action by the Obama Administration to Strengthen Transparency and Integrity in Government*. Disponível em <http://www.sunshineingovernment.org/transition/sgi_obama_rec.pdf>. Acesso em 02/11/2008.

Corrupção: teoria, evidências empíricas e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil - uma análise institucional

Newton Paulo Bueno, doutor em Economia, professor Associado do Departamento de Economia, Universidade Federal de Viçosa

Resumo

Encontra-se hoje bem estabelecido na literatura que a qualidade das instituições de um país é um dos principais determinantes de seu grau de desenvolvimento econômico. Para que o desenvolvimento econômico sustentado ocorra, entretanto, é preciso que as instituições que garantem a aplicação das leis e contratos funcionem adequadamente; em particular, é preciso que os níveis de corrupção no *enforcement* das leis não sejam elevados. O objetivo deste artigo é oferecer alguma evidência empírica sobre o problema da corrupção no Brasil, identificar suas principais causas e sugerir algumas medidas que possam contribuir para reduzir seus níveis. Usando o paradigma de análise neo-institucionalista, partiu-se da premissa de que o fato de uma lei ser aplicada com eficiência depende crucialmente dos

incentivos a que os funcionários das agências encarregadas de aplicá-la estão submetidos. Explorando as consequências lógicas dessa premissa, concluiu-se que, como sugerido pela literatura empírica internacional, existe um espaço significativo para a redução nos níveis de corrupção, adotando-se medidas relativamente simples para garantir a aplicação de leis já existentes, o que geraria benefícios imediatos para a maior parte da população brasileira.

1. Introdução

Encontra-se hoje bem estabelecido na literatura que a qualidade das instituições de um país é um dos principais determinantes de seu grau de desenvolvimento econômico. Instituições, segundo a clássica definição de Douglass North (1990:3), são as regras do jogo social criadas

pelos indivíduos para organizar as interações pessoais em sociedades. Elas consistem em restrições informais ao comportamento individual, dadas pelo costume e pela tradição, e restrições comportamentais formais, como constituições e leis. Em conjunto com as restrições tradicionais dadas pela teoria econômica, as instituições definem o espaço de escolha individual, determinando os custos de transação e de produção e, conseqüentemente, a lucratividade e a viabilidade de engajar-se nas diferentes atividades econômicas (produtivas e não-produtivas). As instituições assim fornecem a estrutura de incentivos de uma economia, moldando o sentido da evolução econômica em direção ao crescimento, estagnação ou declínio (North, 1991, p. 97). Entre as instituições mais decisivas para o desenvolvimento econômico estão as leis que regulam o direito de propriedade e as que impedem a predação econômica por parte dos governantes, visto que estas determinam, em última instância, a estabilidade das demais instituições e não podem ser substituídas por soluções *coaseanas*, isto é por acordos informais ou formais privados entre indivíduos (ACEMOGLU e JOHNSON, 2005). Desse modo, influenciam os investimentos em capital físico e humano e no desenvolvimento de novas tecnologias, implicando que, embora fatores culturais e geográficos possam também ter importância, as instituições sejam a principal fonte de diferenças de desenvolvimento econômico entre países.

Mas, como também registrado nessa literatura, não basta que a le-

gislação que define a estrutura de direitos de propriedade e outras leis seja adequada. Para que o desenvolvimento econômico sustentado ocorra é preciso que as instituições que garantem sua aplicação, por exemplo que garantem a execução de contratos, funcionem adequadamente (NORTH, 2005, cap. 12); em particular, é preciso que os níveis de corrupção no *enforcement* das leis não sejam elevados (MAURO, 1995). Uma das razões pelas quais as instituições não são sempre aplicadas de forma eficiente é a escassez de meios para fazê-lo em países menos desenvolvidos, por exemplo a falta de recursos para sustentar um poder judiciário de qualidade e uma polícia eficiente para investigar e prevenir crimes. Diversos estudos, entretanto, têm indicado que a causa mais importante para a ineficiência do aparato de *enforcement* é a corrupção dos agentes que teriam a função de garantir a aplicação das leis, o que explica a pouca evidência empírica de que a destinação de mais recursos para essas instituições pudesse melhorar a qualidade de sua atuação (SVENSSON, 2005). Hay e Shleifer (1998) relatam o ilustrativo exemplo a respeito de que na Rússia as tropas de elite vendem ao crime organizado as armas mais sofisticadas adquiridas pelo governo para combater esses mesmos criminosos. Embora este se trate evidentemente de um caso extremo, não parece tão absurdo fazer paralelos com situações que ocorrem corriqueiramente no Brasil, como, por exemplo, a leniência com a comercialização ilegal de armas com traficantes de drogas e de itens da merenda escolar ou de remédios dis-

tribuídos pelo Estado aos mais carentes.

O objetivo deste artigo é avaliar em que medida esses paralelos são de fato justificados, oferecendo alguma evidência empírica sobre o problema da corrupção no Brasil, identificando suas principais causas e apontando algumas medidas que possam contribuir para reduzir seus níveis. Para isso, tomarei como base alguns dos mais recentes estudos sobre o tema, que tendem a considerar a corrupção não como um problema moral, mas como produto de uma matriz de incentivos inadequada. A premissa que norteia este trabalho em outras palavras, parafraseando a célebre frase de Douglass North, é a de que em um país onde a matriz institucional favorece a corrupção, prosperarão atividades ligadas a ela. Assim, sendo a corrupção um crime produzido pelo cálculo e não pela emoção, temos de procurar suas causas e possíveis soluções na natureza de nossas instituições.

Grosso modo, pode-se dizer que as contribuições recentes sobre o tema desdobram-se em duas direções fundamentais. Uma primeira vertente de trabalhos procura identificar os determinantes mais gerais da corrupção, com base em evidência empírica coletada; uma questão típica explorada por essa literatura é, por exemplo, a tentativa de identificar os fatores macroinstitucionais ou sistêmicos que tornam as sociedades mais vulneráveis à corrupção. Uma segunda vertente procura identificar as deficiências

microinstitucionais, ou de estruturas de governança, que tornam as sociedades mais propensas a exibir corrupção. As conclusões dos trabalhos inseridos na primeira corrente tendem a gerar proposições de combate à corrupção que requerem alterações abrangentes no ambiente institucional, como por exemplo reformas do Estado. Já, os trabalhos incluídos na segunda corrente tendem a enfatizar soluções mais pontuais, que envolvem mudanças de natureza microinstitucional, as quais, por essa razão, são em princípio mais fáceis de implementar. Dada a natureza da contribuição que pretendemos dar neste trabalho, enfatizaremos a contribuição desta última corrente.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. Na segunda seção, apresento os conceitos e definições essenciais para compreender a discussão geral, explicando de que maneira as diferentes práticas de corrupção podem afetar as sociedades, bem como alguns poucos fatos gerais apenas para situar a questão, enfatizando alguns dados mais recentes sobre o Brasil. Na terceira seção, sintetizo os principais resultados obtidos pelos estudos empíricos mais relevantes, explicitando o grau de robustez estatística desses resultados. Na quarta seção, discuto como esses resultados podem gerar *insights* para a política de combate à corrupção no Brasil, a partir da avaliação de quais dos resultados empíricos identificados em nível internacional são ou podem ser aplicáveis para o Brasil. Na quinta seção, concluo o trabalho.

2. Conceitos e fatos

A definição mais operacional de corrupção é a utilizada pelo Banco Mundial. Por esta definição, corrupção consiste no abuso de poder público para benefício privado (TANZI, 1998). Isto não significa que não exista corrupção que não envolva o setor público, mas que ela se encontra em geral conectada com as atividades do Estado. Entre as esferas da atividade governamental que são terreno mais fértil para a corrupção, encontram-se as atividades associadas à regulação e à concessão de autorizações para o engajamento em negócios, à concessão de documentos como passaportes, atividades relacionadas à arrecadação e à fiscalização de impostos e as atividades relacionadas a controle de preços e fornecimento de bens subsidiados a populações de baixa renda.

Embora a corrupção sempre estivesse presente nessas áreas em quase todos os países do mundo, a literatura, para não dizer os próprios governos, tendia no passado a adotar uma visão relativamente complacente em relação ao problema. Esta postura apoiava-se na tese de que, muitas vezes, a corrupção seria uma forma de contornar entraves burocráticos que, em estados autoritários, causariam mais danos à atividade econômica se não houvesse meios de contorná-los (LEFF, 1964). Mas essa visão encontra-se completamente superada. É consenso atualmente que a corrupção reduz a eficiência econômica e o bem-estar dos cidadãos através de vários canais. Os principais são: a redução da capaci-

dade governamental de implementar controles e regulamentações para corrigir falhas de mercado; a distorção da matriz de incentivos, induzindo a alocação de recursos para atividades não-produtivas; a elevação do grau de pobreza acima dos níveis que ele poderia estar, na medida em que reduz a renda potencial dos mais pobres, e finalmente, e em certa medida, a redução da legitimidade da economia de mercado e da própria democracia.

O Brasil atualmente encontra-se numa posição incômoda em termos de diversos indicadores de corrupção mundialmente considerados. Um dos mais conhecidos, o indicador da agência Transparency International, nos coloca em 72º lugar em um bloco composto por China, Índia e México. O que significa que, apesar de ter havido uma ligeira melhora em relação à situação de dez anos atrás, estamos ainda abaixo do patamar que a agência considera como indicador de que a corrupção deixa de ser um problema (o valor 5 para o índice reflete este patamar) – os países mais bem situados, Finlândia e Nova Zelândia, por exemplo, apresentam um indicador de 9.4 em uma escala de 0 a 10.

Esses resultados ratificam as estimativas de Mauro (1995) realizadas para a década de 1980. O índice de eficiência burocrática calculado nesse trabalho, que inclui, além da percepção de corrupção pelos agentes econômicos, informações sobre a eficiência do sistema judiciário e da burocracia governamental, nos classificava em um grupo de países com

alto grau de corrupção. Usando essas informações, apenas para ter uma idéia geral do efeito da corrupção sobre nossa economia, podemos inferir que se o Brasil conseguisse alcançar o nível de eficiência burocrática do Uruguai, por exemplo, nossa taxa de investimento em relação ao PIB seria cerca de 5% maior e a taxa anual de crescimento do PIB, aproximadamente 0,5% maior.

O que tem a literatura recente a dizer sobre as causas da corrupção, que parece afetar de modo semelhante países em graus semelhantes de desenvolvimento econômico?

3. Causas comuns da corrupção

Podem-se dividir as causas da corrupção em dois tipos principais: aquelas que derivam do ambiente institucional global do país, como as estudadas por Douglass North, que denominamos de causas sistêmicas, e as que derivam do fato de que estruturas de governança específicas sinalizam incentivos inadequados para as partes envolvidas em transações, como as inspiradas nos trabalhos seminais de Oliver Williamson e Ronald Coase.

3.1 Causas sistêmicas

As causas associadas ao meio-ambiente institucional geral dos países, que podem ser consideradas consensuais ou quase consensuais na literatura (e por isso sem que precisemos destacar referências específicas) são:

- a) baixo nível de desenvolvimento econômico, embora o sentido de causalidade possa ocorrer na direção inversa, isto é, maior crescimento econômico gerando menos corrupção;
- b) fraqueza de instituições legais e financeiras independentes – por exemplo, o judiciário, a polícia e auditores financeiros – capazes de fiscalizar o setor público;
- c) maior dotação de recursos naturais, o que abre maiores possibilidades de predação governamental;
- d) menor abertura ao exterior, medida pelo indicador Importações sobre PIB;
- e) menor adesão à democracia, incluindo menores graus de liberdade de imprensa, embora pareçam estar presentes não linearidades importantes nessa relação. Países com sistemas medianamente democráticos podem, por exemplo, apresentar piores indicadores de corrupção do que ditaduras declaradas; sendo que a democracia passa a ser um fator realmente decisivo para reduzir a corrupção apenas acima de um certo patamar.

Outros trabalhos têm apontado causas não tão solidamente assentadas em evidência econométrica ou ainda não suficientemente replicadas por outros estudos, por exemplo:

- a) elevada participação do Estado na economia, porque aumentam as oportunidades de corrupção para os agentes do Estado (LaPalombara 1994);

- b) adoção de políticas industriais ativas (Ades e di Tella, 1997);
- c) predominância do protestantismo sobre outras religiões (Paldam, 2001);
- d) colonização por países ibéricos (Acemoglu et al., 2005);
- e) desigualdade econômica (Jongsung e Khagram, 2005);
- f) diferencial de gênero, sendo as mulheres em média menos coruptas do que os homens (Swamy et al., 1999).

Todas essas causas apontam para a necessidade de mudanças sistêmicas do meio-ambiente institucional, por exemplo, uma reforma geral do Estado, como sugerido por Tanzi (1998) ou reorientações gerais da política econômica, o que em geral envolve mudanças abrangentes no aparato institucional das sociedades (para não falar de mudanças culturais, impossíveis de serem alcançadas em prazo minimamente razoável, como as sugeridas pelos estudos do segundo grupo acima). Será possível identificar pontos de alavancagem, em que mudanças factíveis de serem implementadas sejam capazes de levar a reduções significativas da cor-

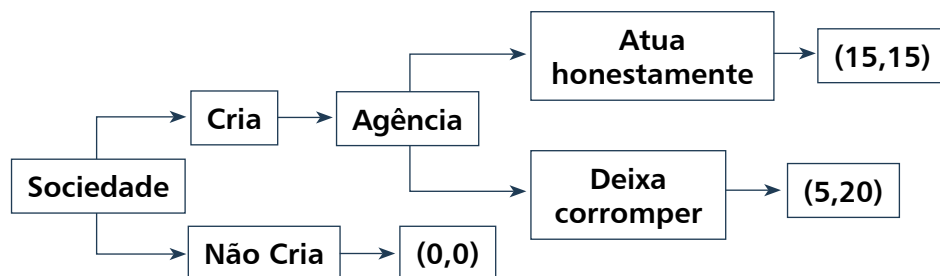
rupção em países como o Brasil? Este ponto crucial é desenvolvido a seguir.

3.2 Causas relacionadas a estruturas de governança inadequadas

O problema da corrupção pode ser modelado como um problema típico que ocorre em estruturas de governança denominadas "Principal-Agente". Em termos simples, o problema surge porque funcionários governamentais, que deveriam garantir a aplicação de leis e regulamentos no interesse da sociedade, deixam de fazê-lo para perseguir sua própria agenda de interesses. O problema pode ser modelado como um jogo sequencial de duração finita (figura 1).

A sociedade, através do governo em exercício, deve decidir se cria uma nova agência para controlar, digamos, a extração de um recurso natural. Se a agência não é criada, firmas privadas multinacionais extrairão todo o recurso, e a sociedade não se beneficiará dessa atividade. Os *pay-offs* da sociedade e da agência (que

Figura 1 - O problema da corrupção como uma situação principal-agente



não foi criada) serão nesse caso de zero. Se, por outro lado, a agência é criada, ela pode se corromper o que a levará a atuar com baixo nível de eficiência e altos níveis de corrupção, favorecendo os interesses das firmas em detrimento dos da sociedade. A situação ideal do ponto de vista social seria de que a agência atuasse honestamente, não aceitando propinas oferecidas pelas firmas; nesse caso, o *pay-off* da sociedade seria de 15 e o da agência também de 15 (os números específicos não são importantes, servindo apenas para diferenciar as opções estratégicas de cada agente). Mas isso não é provável de acontecer. Uma vez que a sociedade aceite criar a agência, a decisão de como atuar passa para as mãos da agência (na suposição de que o principal não detém a informação ou os meios para controlar eficientemente o agente e, por isso, em primeiro lugar, criou a agência). Passando a ação às mãos da agência, esta agirá em seu próprio interesse, que corresponde à situação em que ela se deixa corromper. Ainda assim, entretanto, valerá à pena para a sociedade criar a agência (e o agente está consciente deste fato), pois esta inibirá em alguma medida a ação predatória das firmas, nem que seja apenas para tornar o pagamento de propina vantajoso para as firmas. Os *pay-offs* da sociedade e da agência serão então de 5 e 20, respectivamente.

Note-se que essa solução para a interação estratégica entre principal e agente é inferior em termos sociais à situação em que a agência age honestamente, pois o *pay-off* conjunto é inferior. Um resultado fundamental

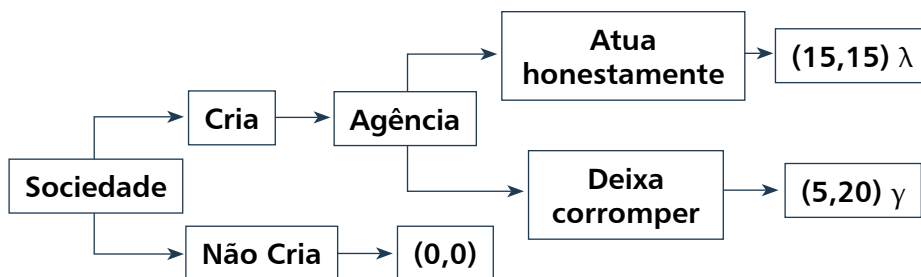
da teoria da ação coletiva é que isto, entretanto, não é relevante para a solução do jogo acima: a agência seguirá sua própria agenda e o governo não terá outra alternativa a não ser aceitar, olhando para o lado, este comportamento (porque a alternativa seria não ganhar nada, ou ganhar cinco unidades).

Quando colocado dessa forma, isto é, como uma situação do tipo Principal-Agente, identificamos imediatamente o que está errado e inferimos intuitivamente o que deve ser feito para corrigir o problema. A corrupção ocorre porque os agentes são estimulados a fazer isso; assim, para induzir os agentes a se comportarem honestamente basta mudar a estrutura de incentivos a que eles estão submetidos. Mas o problema, infelizmente, é bem mais complexo do que parece à primeira vista. Examinemos algumas possibilidades.

a) poderíamos, em primeiro lugar, estabelecer incentivos para os agentes se comportarem honestamente; isto poderia ser feito de duas maneiras: estabelecendo uma penalidade para os agentes que forem apanhados aceitando propinas, ou implementando maiores salários para que os agentes tivessem menos incentivos para se comportar desonestamente. Na primeira alternativa, seria estabelecida uma punição monetária γ para esses agentes, e, no segundo, um aumento salarial λ (figura 2).

Se γ ou $\lambda > 5$, seria interessante para o agente se comportar de ma-

Figura 2 - O problema da corrupção como uma situação principal-agente com penalidades e incentivos



neira honesta – as evidências empíricas disponíveis até o momento, entretanto, não nos levam a ser otimistas em relação a qualquer das duas alternativas.

Mokherjee e Png (1995), por exemplo, mostram que para valores razoáveis da penalidade por corrupção, o efeito dessa estratégia seria aumentar o valor da propina exigido pelo agente e não torná-lo menos propenso à corrupção. Isto poderia levar as empresas a reduzir suas práticas ilegais, devido ao maior custo para pagar o agente. Neste caso, embora o grau de corrupção aumentasse, haveria uma redução da atividade indesejada – digamos, a geração de poluição por empresas mineradoras. No médio prazo, entretanto, o alto custo das propinas poderia induzir as firmas a fecharem as portas, deixando o país, no caso de se tratar de uma empresa estrangeira, levando a uma situação em que nem a sociedade e, claro, nem a agência são beneficiadas. O efeito dos aumentos salariais seria semelhante ao do aumento da penalidade, ou seja, os agentes exigiriam maiores propinas. Em alguns casos,

como em Singapura, detectou-se uma relação positiva entre melhores salários de funcionários públicos e menos corrupção, mas o fato de que existe corrupção significativa em países onde os salários dos funcionários são muitas vezes maiores do que em outros, onde a corrupção não é substancialmente maior, sugere que a correlação positiva entre melhores salários dos funcionários públicos e menores níveis de corrupção da máquina pública não é suficientemente robusta para fundamentar a política pública. Uma alternativa para essas estratégias, segundo os autores, seria a de estabelecer uma multa diretamente sobre as empresas que tentam corromper funcionários públicos, focando a prática de punição no corruptor, mas ainda não há suficiente evidência para delinear políticas baseadas nessa possibilidade.

b) uma segunda linha de ataque à corrupção poderia ser diminuir o poder de barganha em estabelecer o valor das propinas dos funcionários públicos através da criação de concorrência entre agentes, o que poderia tornar o *pay-off* da atuação desonesta por

parte da agência (figura 2) inferior ao da atuação honesta. Isto poderia ser feito, por exemplo, em agências públicas destinadas à concessão de documentos como passaportes, em que os cidadãos poderiam se dirigir a agências (independentes) em outros estados, ou a outras repartições dentro da mesma agência, para a obtenção do documento.¹ Não há, entretanto, evidência empírica convincente sobre a possibilidade de essa estratégia realmente funcionar. Além disso, como assinalado por Svenson (2005), esse mecanismo só funcionará na prática se cada agência puder produzir individualmente o documento em tela; caso diversas agências e funcionários precisem participar da geração do documento, o que é mais provável para a maioria dos documentos, níveis extremamente altos de propinas podem ocorrer.

c) uma forma alternativa de reduzir o poder de barganha dos funcionários no estabelecimento de propinas seria estabelecer, como sugerido por Rose-Ackerman (1994), agências com jurisdições superpostas fazendo com que o corruptor potencial tenha de persuadir a todos os funcionários envolvidos para conseguir a vantagem indevida. O problema dessa estratégia é que a adoção des-

sa estrutura de governança poderia levar empreendimentos legítimos ao problema do múltiplo veto. Tal problema ocorre quando funcionários em diferentes níveis atrasam deliberadamente o andamento de uma demanda para atrair maiores propinas. Bardhan (1997) registra o interessante fato de que há uma distinção terminológica em russo entre *mzdoimstvo*, aceitar uma remuneração pelo que você teria de fazer de qualquer maneira, e *likhoimstvo*, aceitar uma remuneração pelo que você não deveria estar fazendo. Em vez de realizar rapidamente suas tarefas, funcionários corruptos na Rússia e na Índia, seguindo essa lógica, historicamente causam atrasos administrativos para conseguir propinas.

d) outra linha de ataque seria fortalecer as instituições responsáveis pelo “*enforcement*” das leis e regulamentos anticorrupção. A premissa implícita desta estratégia é a de que uma aplicação e fiscalização mais rigorosas tornariam o *pay-off* da atuação desonesta inferior ao da atuação honesta para o agente. O ponto fraco neste argumento é que o sucesso dessa estratégia depende da existência de um aparato macroinstitucional, um poder judiciário e instituições de fiscalização incorruptíveis e eficientes, o que em geral não é verdadeiro em países menos desenvolvidos. Não é de surpreender, portanto, que exista pouca evidência empírica de que destinar mais recursos para as institui-

1. Isto não significa que estejamos insinuando que a Polícia Federal, responsável pela emissão de passaportes no Brasil, esteja se corrompendo nessa atividade, ou que de resto qualquer outra agência brasileira que possa ser identificada com as atividades listadas o esteja. Este trabalho não tem o objetivo de identificar empiricamente corrupção na burocracia pública brasileira.

ções existentes de “enforcement” das leis anticorrupção reduza de fato a corrupção (SVENSON, 2005).

- e) uma estratégia alternativa para aumentar o grau de *accountability* do setor público seria aumentar o grau de transparência das atividades. Isto poderia ser alcançado combinando duas medidas básicas: simplificando os detalhes burocráticos e a documentação requerida e facilitando o acesso à informação de modo a permitir o acompanhamento do andamento de processos e requerimentos pelos interessados. Um exemplo: a nenhum pesquisador experiente ocorre atualmente incluir informações falsas sobre publicações em seus Currículos Lattes, pois a fraude seria imediatamente detectada pelos pares, uma vez que a informação está disponível na base de dados do CNPQ. Assim, uma vez definidos critérios objetivos e quantificáveis para concessões de financiamentos e bolsas, foi possível simplificar consideravelmente e tornar mais objetivo o processo. Para procedimentos mais complicados, que envolvem regulamentações complexas e terminologia não acessível às partes diretamente interessadas, uma alternativa que tem funcionado é contratar agências privadas para fiscalizar o processo. Yang (2005), por exemplo, mostra que um número crescente de países em desenvolvimento tem contratado firmas internacionais para conduzir inspeções pré-embarque de importações. O resultado tem sido altamente favorável, produ-

zindo um aumento das importações (em relação à situação pré-inspeção) e uma redução das medidas de falsas declarações nas alfândegas.

4. Discussão

A corrupção é um fenômeno obviamente derivado de múltiplas causas, mas é importante tentar identificar a importância relativa dessas causas e em que medida podemos atuar sobre elas.

Em primeiro lugar, é claro que fatores culturais são importantes. Trabalhos seminais dos novos economistas institucionais têm detectado que nossa herança ibérica tem a ver com a maior influência das relações pessoais nas transações econômicas. Mas esses fatores são formados ao longo da história e encontram-se enraizados em nossa cultura e entrelaçados com nossas instituições mais fundamentais, sendo assim difíceis de mudar a curto prazo (BUENO, 2004). Exortar pessoas a se comportarem de forma mais honesta ou mais patriótica em seu trabalho, por exemplo, dificilmente pode ter um efeito significativo sobre os níveis de corrupção, pelo simples fato de que em sociedades como a nossa, em todas as esferas da vida, as relações pessoais (e, portanto, o favoritismo) são mais importantes do que regras objetivas e pessoais de comportamento.

A inadequação da legislação, em segundo lugar, pode ser de fato um fator gerador de incentivos para a corrupção. Mas, antes de pensar em

instituir novas normas gerais, como leis e regulamentos que punam mais rigorosamente essa prática, devemos nos perguntar se o problema é de fato com a legislação ou com a aplicação dessas leis. Por exemplo, pode acontecer que as leis sejam suficientes “no papel”, mas não sejam efetivamente aplicadas. É interessante a esse respeito que não haja nem em português nem em espanhol uma boa tradução para “*enforcement*”, o que sugere que os países de colonização ibérica tenhamos algum problema básico em garantir a aplicação de leis. Mas o ponto é que dificilmente podemos esperar que simples mudanças na legislação possam ser suficientes para enfrentar mais produtivamente a corrupção e o crime em geral.

Parece então desejável tentar identificar três tipos de variáveis: a) as que intuitivamente podem ter efeito sobre a corrupção, mas sobre cujo efeito não temos evidência empírica suficiente; b) as que comprovadamente afetam o grau de corrupção em um país, mas que são difíceis de alterar sem profundas alterações em nossa matriz institucional; e c) as que a literatura tem identificado como importantes em afetar o grau de corrupção e sobre as quais podemos ter algum sucesso em atuar.

No primeiro grupo, encontram-se variáveis como o tamanho do Estado, o grau de intervenção do Estado sobre a economia, o nível de salários do funcionalismo público e a qualidade da legislação anticorrupção. No segundo grupo, destacam-se a qualidade de instituições como o po-

der judiciário e do aparato de fiscalização estatal, o grau de democratização do país, o grau de abertura da economia e a dimensão da dotação de recursos naturais. No grupo mais decisivo para a viabilidade da implantação de políticas anticorrupção, finalmente, destacam-se as seguintes variáveis:

- a) Grau de burocratização das atividades. O elevado grau de burocratização em determinados setores da administração pública favorece a proliferação de meios para contornar as barreiras para realizar atividades legais e simultaneamente abre espaço para atividades ilegais, devido às dificuldades de monitorá-las eficientemente e de forma transparente em razão das complexidades administrativas. Segundo o último relatório *Doing Business* do Banco Mundial, por exemplo, o Brasil continua sendo um lugar difícil para fazer negócios, encontrando-se na 125ª posição entre 181 economias. O *ranking* mede a dificuldade de se obter documentos como registro de propriedade e documentação para abrir e fechar uma empresa. Para abrir um negócio, por exemplo, são necessários 18 documentos e 152 dias (na Bélgica, para efeito de comparação, necessita-se apenas de três documentos e quatro dias). Para regularizar contas com o fisco os números são ainda mais desanimadores: necessitam-se em média 2.600 horas, muito à frente do segundo colocado, Camarões, onde esse tempo é de 1.400 horas. Nessas condições, é

natural que prosperem todo o tipo de artifício para apressar ou impedir o atraso de concessão de licenças de importação e de outros documentos. A redução de etapas burocráticas deve ser então colocada como uma meta em qualquer esfera de atuação do governo, principalmente em atividades como a concessão de licenças e autorizações, e a concessão de documentos como passaportes;

- b) Grau de interação direta entre funcionários públicos e usuários dos serviços. Nas atividades onde não for possível reduzir o nível de etapas burocráticas, deve-se reduzir ao mínimo a interação direta entre interessados e funcionários públicos, substituindo sempre que possível entrevistas e audiências por processos informatizados e transparentes; como no exemplo dado para concessão de bolsas e financiamentos de pesquisas;
- c) Qualidade do aparato de fiscalização. No caso de não ser factível uma melhora substancial do aparato de fiscalização, a ênfase deve ser deslocada dos corruptores passivos para os ativos, estabelecendo penalidades substanciais e críveis para os últimos, embora sem evidentemente adotar uma postura leniente em relação a funcionários públicos corruptos;
- d) Grau de independência dos organismos de fiscalização. Visto ser muitas vezes difícil estabelecer mecanismos independentes de fiscalização de atividades no seio do próprio governo, parece justificável em alguns casos delegar a fiscalização das atividades de certas agências mais expostas à cor-

rupção, como a de alfândega, a firmas privadas independentes, ao menos em termos de *double checking*. Uma prática que pode melhorar o grau de *accountability* das agências públicas é a democratização das informações sobre processos em andamento, via internet, por exemplo.

5. Conclusão

Embora a literatura teórica sobre a corrupção e seus efeitos sobre a sociedade tenha crescido substancialmente nos últimos anos, a evidência empírica sobre a eficácia de medidas anticorrupção é ainda insuficiente. Uma das principais razões para essa deficiência talvez seja a de que como a corrupção tem causas na estrutura institucional mais profunda das sociedades, e esta difere de sociedade para sociedade, o que funciona em um país pode muito bem ser totalmente inócuo em outro. Uma lei que proíba o fumo em repartições públicas, por exemplo, será provavelmente obedecida mais rigorosamente em um país como os Estados Unidos, onde se considera que os cidadãos estão sujeitos às mesmas leis e punições, do que no Brasil, onde funcionários de alto escalão, por exemplo, podem se sentir autorizados a fumar em suas próprias salas.

Ainda assim, muitas medidas que se consideravam como de difícil implementação no Brasil, como a chamada lei seca, acabam funcionando melhor do que o previsto. Convencionou-se que isto ocorre

porque simplesmente há leis que “pegam” e leis que “não pegam”, o que seria uma evidência a favor da hipótese de que a efetividade de leis dependeria em grande parte das instituições mais profundas de nossa sociedade, as quais não podem ser mudadas do dia para a noite. Neste artigo, procurei ir um pouco além dessa conclusão tautológica, mostrando que, além desses condicionantes mais essenciais, o fato de uma lei “pegar” ou não depende da eficácia com que as leis são aplicadas e que essa eficácia depende crucialmente dos incentivos a que os funcionários das agências encarregadas de aplicá-las estão submetidos. No caso da “lei seca”, uma série de condições que discutimos no texto estão presentes: o critério para se detectar se o indivíduo está incapacitado para dirigir é simples e claro; existe um instrumento objetivo para avaliar se o indivíduo está incapacitado (o cha-

mado bafômetro); os agentes de fiscalização fazem o teste em público, de modo que é difícil aceitar propinas para liberar o motorista embriagado; e, finalmente, os agentes são, senão motivados, pelo menos rigorosamente monitorados (pela opinião pública) para aplicar a lei.

Não há como, evidentemente, saber se essa experiência continuará a ser bem-sucedida no futuro, mas independentemente disso ela já mostrou que políticas bem-desenhadas podem ser implementadas com baixos níveis de corrupção mesmo em um país como nosso, onde esse problema é tão disseminado. Minha intuição é de que, assim como no caso da lei seca, podemos fazer muito com medidas relativamente simples, para garantir a aplicação de leis já existentes, o que geraria benefícios imediatos para a maior parte da população brasileira.

Referências Bibliográficas

NORTH, D. (1991) Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), Winter.

_____. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

ACEMOGLU, D; Johnson, S. (2005) Unbundling institutions. *Journal of Political Economy*, 113 (5), October.

NORTH, D. (2005) *Understanding the process of economic change*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

HAY, S; SHLEIFER, A. (1998) Private enforcement of public laws: a theory of legal reform. *American economic Review*, 88 (2).

MAURO, P. (1995) Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3) August.

SVENSON, J. Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19 (3), Summer.

TANZI, V. (1998) Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures. *Staff Papers – International Monetary Fund*, vol. 45 (4), December.

LEFF, N. (1964) Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 8 (2), November, pp 8-14

LAPALOMBARA, J. (1994) Structural and institutional aspects of corruption. *Social Research*, LXI, pp-325-50.

ADES, A.; DI TELLA, R. (1997) National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. *Economic Journal*, 107, 1023-42.

PALDAN, M. (2001) Corruption and religion: adding to the economical model. *Kyklos*, 54: 383-413.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. (2005) Institutions as a fundamental cause of long run growth. In Aghion, P. e Durlauf, S. (eds) *Handbook of economic growth*, vol. IA. Elsevier.

JONG-SUNG, Y.; KHAGRAM, S. (2005) A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, vol. 70, February.

SWAMY, A; KNACK, S.; LEE, Y.; AZFAR, O. (1999) Gender and corruption. *Working Paper*, Iris Center, University of Maryland.

MOOKHERJEE, D.; PNG, I.P. (1995) Corruptible law enforcers: how should they be compensated? *Economic Journal*, January, 105 (428).

ROSE-ACKERMAN, S. (1994) Reducing bribery in the public sector. In: Trang, D.(ed.) *Corruption and democracy: political institutions, processes and corruption in transition states in East-Central Europe and in the former Soviet Union*. Budapest: Institute for Constitutional & Legislative Policy.

BARDHAM, P. (1997) Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (3), September.

SVENSON, J. (2005) op. cit.

YANG, D. (2005) Integrity for hire: an analysis of a widespread program for combating customs corruption. Manuscript, *Gerald Ford School of Public Policy*, University of Michigan.

BUENO, N. (2004) Possíveis contribuições da nova economia institucional à pesquisa em história econômica brasileira: uma releitura das três obras clássicas sobre o período colonial. *Estudos Econômicos (IPE-USP)*, vol. 34 (4).

Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado

Romualdo Anselmo dos Santos, Doutorando em Política, Universidade de Sheffield, Reino Unido, Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, AFC da CGU-BA

Resumo

A finalidade deste trabalho é discutir a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil a partir da análise do problema e com fundamento em dois casos distintos de agências anticorrupção: a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong – ICAC, e a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC, de Botsuana. O ICAC e o DCEC foram analisados neste artigo e suas características de independência, especialização, assim como a confiança que possuem entre a sociedade são fatores primordiais para o seu sucesso. Com base nesses exemplos verificou-se a situação brasileira com a presença de três instituições distintas e que possuem ações anticorrupção. São elas a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da União. A sugestão é de que se faz necessária uma revisão das ações desses órgãos de modo a institucionalizar o combate à corrupção no país. Considerando como institucionaliza-

ção a ação de governo, organizada, com vistas à identificar um problema como tal e apresentar soluções especializadas para ele, características que se confundem com a própria ideia de política pública, ela, a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil, não é tarefa fácil e está compatível com a dificuldade que é tratar e combater o fenômeno.

1. Introdução

Corrupção é lugar comum no Brasil, seu combate institucionalizado, não. Partindo dessa premissa este trabalho objetiva discutir a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil a partir da análise do histórico do problema no país, as ações ou inações governamentais diante do problema e com fundamento em dois casos distintos de agências anticorrupção: a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong e a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC, de Botsuana.

O trabalho está assim dividido. O primeiro capítulo abrange os conceitos de corrupção, já o segundo capítulo reserva-se à análise de ações institucionais contra a corrupção com o exame de dois exemplos emblemáticos de agências anticorrupção. O terceiro capítulo trata das sugestões e lições aprendidas com os exemplos e pontua alternativas para a institucionalização da anticorrupção no Brasil.

2. Corrupção: fato recorrente

Corrupção não é privilégio de nação em particular, tampouco reconhece limites de qualquer natureza, sejam eles geográficos ou morais. O problema está onde existe a oportunidade para tanto, onde as condições assim o permitem, daí a característica de recorrente. A distinção aqui existe apenas para caracterizar as formas predominantes em que a corrupção se apresenta nos diferentes locais em que se revela. Distintas também são as percepções a seu respeito. Tal qual uma escultura no centro de um salão, a corrupção pode ser vista por diferentes perspectivas, dependendo de onde parta e a quem pertença o olhar do examinador. Às vezes com maior criticidade, outras com elevada condescendência, outras tantas com tamanha indiferença que pode parecer lugar comum. Entretanto, independentemente das localizações e percepções, a corrupção é um problema concreto, muito embora boa parte das iniciativas para medi-la concentre-se no campo abstrato. Como mensuração abstrata entenda-se toda aquela que se vale

apenas de pre-concepções regionais, tais como as que dominaram os estudos nessa área até meados dos anos 80, que partiam do pressuposto de que corrupção era um problema de países não *desenvolvidos* ou daqueles localizados nos trópicos.

Abstrações à parte, a concretude da corrupção pode ser traduzida em números bem robustos. De acordo com o Banco Mundial, apenas em propinas e subornos a corrupção movimentava em torno de US\$1 trilhão¹ por ano em todo o mundo. Consoante a Controladoria-Geral da União – CGU, em análise fundamentada em processos investigativos conduzidos pelo órgão, os prejuízos fomentados pela corrupção no Brasil entre 2001 e 2008 somam mais de R\$ 3 bilhões. Outros números bilionários são apresentados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – Fiesp, cujos estudos apontam para uma perda anual para a economia brasileira de cerca de US\$6.5 bilhões em função da corrupção (FIESP-DECOMTEC, 2006). Daí a relevância e ao mesmo tempo a dificuldade em lidar com esse big business.

O impacto e frieza dos números não deixam espaço para vacilações quanto ao reconhecimento da veracidade do problema. Entretanto, uma análise mais detalhada dos estudos referidos aponta para ideias distintas quanto ao que na realidade

1. Dados econômicos de 2001-2002 a partir de uma estimativa da economia global da ordem de US\$30 trilhões, não inclui desvio de dinheiro e patrimônio públicos. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,content.html>

pode ser definido como corrupção. Definir corrupção é essencial para entender o problema e, como consequência, crucial também o é para organizar qualquer estratégia que vise ao seu combate. Em linha com esse entendimento, neste artigo, o termo *definição* será utilizado de forma abrangente, ou seja, servirá para identificar conceitos, características e formas da corrupção, enfatizando sempre que possível e necessário o contexto brasileiro. Neste capítulo introdutório será dispensada atenção a questões histórico-conceituais da corrupção, suas características em solo brasileiro e medidas de combate ao problema observadas no país.

2.1 Definição do problema

A ideia geral conceitual da corrupção, particularmente para as instituições governamentais de controle, é o mal uso da função e do patrimônio públicos em proveito privado e de encontro às leis e normas. À primeira vista, a definição aparenta simplicidade; entretanto, os questionamentos avançam à medida que se busca entender o alcance de termos tais como “mal uso”, “função pública” e “proveito privado”. Johnston (2005) considera esses termos controversos por essência. Já, Friedrich (1972) argumenta que a corrupção possui uma vastidão de diferentes significados e conotações, porém o cerne da definição passa pelo entendimento de que corrupção é um tipo de comportamento que desvia da norma prevalente em um dado contexto. Esse argumento, corroborado por Della Porta e Vannucci (1997) e Gardiner (2002),

ao estabelecer os termos *norma prevalente* e *dado contexto*, sugere que a corrupção é diferente para diferentes conjunturas de tempo e lugar, daí o risco e a dificuldade em se tentar generalizar conceitos e atos no âmbito do tema corrupção.

A literatura sobre corrupção usualmente utiliza a fórmula $C = M + D - A^2$ para identificar o problema, sendo *M* o monopólio do poder (por agentes públicos e ou instituições); *D* o livre arbítrio (capacidade de atuar sem o devido controle externo); e *A* a *accountability* (dever de prestar contas) (DELLASOPPA, 2005). A notação matemática vale apenas como referência, uma vez que é impossível traduzi-la em números, porém é bastante significativa para caracterizar o problema de forma simplificada e orientar medidas anticorrupção. Dellasoppa (2005) acrescenta que a fórmula pode ser melhorada quando se adiciona o fator impunidade, posto que a impunidade incrementa os efeitos negativos do monopólio e do livre arbítrio, assim a notação ficaria $C = (M + D) * I - A$.

Rundquist, Strom e Peters (1977), em tentativa para agrupar as definições de corrupção, apontaram que não existia na literatura consenso a respeito do padrão apropriado que determinasse que tipo de ato poderia ser considerado corrupto. Para os autores, a categorização do problema poderia ser organizada da seguinte forma: atos políticos que violam o interesse público para ganhos

2. Do original em inglês *Corruption = Monopoly + Discretion - Accountability*.

ou benefícios privados; processos que subvertem as normas do ordenamento legal; e atos que violam as normas e regras institucionais para ganho privado. Com base no mesmo raciocínio, Lancaster e Montinola (1997) e Mark Philp (2002), com pequenas diferenças entre si, resumem os conceitos comumente aplicados em: definições centradas no interesse público; definições centradas nas normas; definições centradas no ofício público; definições de mercado (LANCASTER e MONTINOLA, 1997); definições patrimonialistas e na perspectiva da relação principal-agente (LANCASTER e MONTINOLA, 1997). Essas definições estão relacionadas com desvios, sejam eles desvios do interesse público, das normas e deveres públicos, ou da confiança depositada. Resumidamente, desvio do interesse público é o comportamento inconsistente com a busca do bem comum personificado nas normas organizacionais do Estado e (ou) da ideologia legitimada. O desvio das normas é o comportamento que viola e mina as normas de um sistema ou ordenamento público que é considerado indispensável para a manutenção da democracia. O desvio da confiança depositada, por seu turno, é a perversão da relação principal-agente, acontecendo quando o agente renega os seus acordos com o principal em favor dos seus próprios interesses.

Às vezes concepções das ciências naturais são usadas para caracterizar o problema ao considerá-lo uma patologia (FRIEDRICH 1972) e, como tal, o nível de sofrimento do paciente/hospedeiro vai depender do remé-

dio ou tratamento prescrito. Nessa mesma linha, mesmo que não original, porém ilustrativo, foi o comentário do ex-Ministro da Controladoria-Geral da União - CGU, Waldir Pires, para quem “corrupção é uma doença e, como tal, por melhores que sejam as medidas para tratá-la, não existem formas de garantir que não volte a ocorrer, tampouco se pode determinar com precisão onde e quando será essa nova ocorrência”.³ Ilustrações à parte, corrupção é cada vez mais associada à política e políticos, à burocracia e burocratas e às relações entre eles e o setor privado. É possível inclusive acrescentar que há práticas das quais apenas agentes privados estão envolvidos que são atos corruptos na essência, mas que não representam o foco dos organismos anticorrupção em geral, pois não envolvem agentes ou dinheiro público.

A diversidade de significados é evidenciada nas palavras de Nye (1967), que aponta que a definição de corrupção representa sérios problemas se for considerada de uma forma geral, isso porque ela cobre uma vasta gama de comportamentos que vão desde a desonestidade até a erosão ideológica e, sendo assim, a corrupção seria mais relevante para uma avaliação moral do que para análise política (NYE 1967). Entretanto, o mesmo *scholar* apresenta sua definição de corrupção:

3. Esse comentário foi feito pelo então ministro da Controladoria-Geral da União - CGU em dois momentos distintos: durante o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, em 2005, e em reunião com servidores da CGU em 2006.

"[B]ehaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence" (NYE, 1967, p. 419).

Em linha com esse pensamento estão Klitgaard (1987), cuja definição invoca a relação principal-agente,⁴ mas considera que a quebra na relação é motivada por propinas; e Doig e Theobald (1999), que indicam que a corrupção é um abuso ilegítimo e ilegal da autoridade pública para ganhos privados. Provocativa é a definição de Johnston, expandindo-se àquela apresentada por Nye, considerando corrupção o abuso da função ou dos recursos públicos para benefício privado, enfatizando que os significados de *abuso*, *público*, *privado* e até mesmo *benefício* são matérias não-consensuais em muitas sociedades, com variado grau de ambiguidade em boa parte delas (JOHNSTON 2005, p. 12). Sarah Bracking (2007) enumera nada menos que nove tipos de corrupção, desde o que ela considera corrupção burocrática ou administrativa até o tipo captura do Estado (State capture), caracterizado por pagamentos privados a servidores públicos de forma a afetar leis, normas, decretos e regulamentos, causando a *captura*

4. A relação principal-agente refere-se a um acordo entre duas partes em que o agente (servidor, repartição pública) consente em atender às orientações do principal (autoridade, governo). Para detalhes ver Przeworski (1996) e Power (1997).

de recursos e áreas de jurisdição dos servidores corrompidos.

Warren (2004) sugere uma *moderna* concepção do problema, agregando elementos da teoria democrática. Ele argumenta que as ideias de inclusão e exclusão, as quais são essenciais para o estudo da democracia, estão relacionadas à corrupção, e dessa maneira a corrupção é a ausência de, ou deficiência na democracia. Outra forma de definir corrupção foi proposta por Redlawsk e McCann (2005) a partir de entrevistas com eleitores norte-americanos. Esses autores, argumentando que o termo corrupção é fundamentalmente ambíguo, classificaram o problema em duas dimensões baseadas na percepção de eleitores: *corruption-as-lawbreaking* (ato ilegal) e *corruption-as-favouritism* (ato de favorecimento). A primeira dimensão é comumente usada e é similar à definição baseada na norma; a segunda dimensão é subjetiva e depende da percepção individual do problema. Redlawsk e McCann, em sua pesquisa, permitiram que os próprios eleitores decidissem sobre o que eles percebiam como corrupção. Nesse caso, não apenas atitudes ilegais foram consideradas corrupção, e as percepções variaram de acordo com a classe social, o nível de educação e a raça do respondente. Em mais uma oportunidade, os autores reafirmam que não apenas a localidade é significativa na avaliação do que representa corrupção, mas que também a qualidade do indivíduo que a avalia influencia o resultado.

Esse tipo de compartimentalização das definições tem um caráter

didático e é útil para situar o problema e facilitar a aplicação de métodos de mensuração da corrupção, uma vez que neste particular o subjetivismo é frequentemente encontrado. Por outro lado, essa organização tem servido para fomentar as críticas entre os apoiadores de cada grupo de definições. A maioria das críticas resume-se ao modo como cada grupo conceitua seus próprios termos. Por exemplo, os críticos da definição centrada no interesse público argumentam que a carência de especificação do que seja *interesse público* enfraquece a definição; os críticos da definição centrada no ofício público ou legalista consideram-na extremamente restritiva, uma vez que a lei ou norma não consegue abranger todos as possibilidades de ocorrência do problema.

Este autor particularmente discorda de intermináveis estratificações do fenômeno; porém, considerando as definições comentadas acima, argumenta que é possível notar que o tema está razoavelmente coberto pelas definições associadas ao interesse público, ao ofício público e à definição baseada na norma. Dessa maneira, neste artigo, utilizando sugestões de Manion (2004), com adaptações próprias, o termo corrupção será considerado como o abuso da função pública (cargo, mandato, função) em benefício privado (pecuniário ou não) e em desacordo a leis e normas.

De acordo com Dellasoppa (2005), a natureza da corrupção no Brasil pode ser considerada endêmica, estreitamente associada ao sistema político e a relações clientelistas

(política *pork-barrel*), permeia toda a sociedade em diferentes níveis institucionais e é extremamente difícil de ser combatida. Dessa forma, a impunidade é o fim geralmente esperado para a maioria dos casos de corrupção, até mesmo para os mais notáveis. Fleischer (1997), por sua vez, destaca duas dimensões da corrupção política no Brasil, as quais perduram desde os tempos de colônia, quais sejam: a manipulação das decisões políticas em favor de ganhos econômicos privados; e a apropriação ilegal e desvio de recursos públicos por políticos e (ou) seus designados (pessoas ou instituições) para seu próprio uso ou para o financiamento de campanhas. As conclusões de Dellasoppa e Fleischer resumem bem a idéia (interna e externa) que se tem do problema no país, mas podem servir de guia para as diversas estratégias disponíveis para o combate ao fenômeno.

A corrupção à brasileira, em resumo, não possui tanta originalidade quanto se poderia imaginar quando comparada a outros exemplos do fenômeno ao redor do mundo. Isso porque o abuso do público para benefício privado e de encontro à lei não faz distinção de tempo e lugar. O problema aqui talvez fosse melhor identificado, como a própria análise demonstra, a partir não da prática do ato corrupto em si, mas da forma como os diversos governos e a sociedade têm lidado (ou deixado de lidar) com ele ao longo do tempo. O argumento decorrente dessa constatação é de que a análise do problema é mais completa e eficiente quando se associa a sua ocorrência com

os mecanismos existentes para o seu combate. O argumento se sustenta porque a corrupção deixou de ser um problema provinciano, localizado, para tomar contornos complexos de atuação organizada e em rede, de forma a se contrapor ao movimento crescente de experiências anticorrupção. Assim, a corrupção é o que os mecanismos de prevenção e combate permitem que seja.

3. O combate institucionalizado: exemplos mundiais

A forma de tratar o problema diz muito a respeito dos resultados a que um determinado país quer chegar com o combate à corrupção. Para aquelas iniciativas que hoje podem ser consideradas positivas no trato do problema, o arranjo institucional permanente e específico representa um aspecto determinante na obtenção dos resultados. Vale ressaltar que pouco ou de nada adiantará o estabelecimento organizacional se ele não for acompanhado de reformas profundas na legislação, que garantam a sua atuação com independência, confirmem legitimidade aos seus atos e garantam, de forma exemplar, a intolerância e a punição dos atos corruptos.

Por arranjo institucional entenda-se um conjunto de estruturas formais e informais que vão desde a organização ou agência, suas normas, leis, pessoal e códigos, até as relações e interesses dos atores que a compõem ou a influenciam. Esse conceito é derivado do institucionalismo histórico,

que considera as instituições uma variável independente no processo de articulação de interesses individuais e coletivos. Os histórico-institucionalistas vão além ao afirmar que a configuração institucional molda os resultados políticos ao facilitar a organização de certos grupos, ao mesmo tempo em que desarticula outros (SKOCPOL 1992; THELEN 2002).

A permanência institucional, por sua vez, de forma alguma deve ser entendida como estagnação de forma e procedimentos. Antes, representa garantia de evolução na forma de agir e certeza de adaptação aos contextos que se modificam ao longo do tempo. E em se tratando de instituição de combate à corrupção, mais oportuno se torna o fator permanência, uma vez que o problema, tal qual um camaleão, assume diferentes padronagens dependendo do ambiente em que esteja inserido. Advogar a permanência da estrutura institucional anticorrupção é também ir ao encontro dos ensinamentos de Carl Friedrich, para quem corrupção pode ser reduzida, mas nunca eliminada, e querer fazê-la desaparecer com medidas *ad hoc* e autocráticas, além de ser um projeto utópico pode reverter a ordem política e favorecer o fortalecimento da própria corrupção (Friedrich 1972). No tocante à especificidade, o que se traduz é a necessária especialização da instituição anticorrupção, com a profissionalização dos seus agentes e procedimentos, o que revela a virtude do desenvolvimento de uma identidade e independência próprias.

3.1 Instituições e Institucionalização

O arranjo institucional será neste artigo condensado na caracterização de institucionalização.

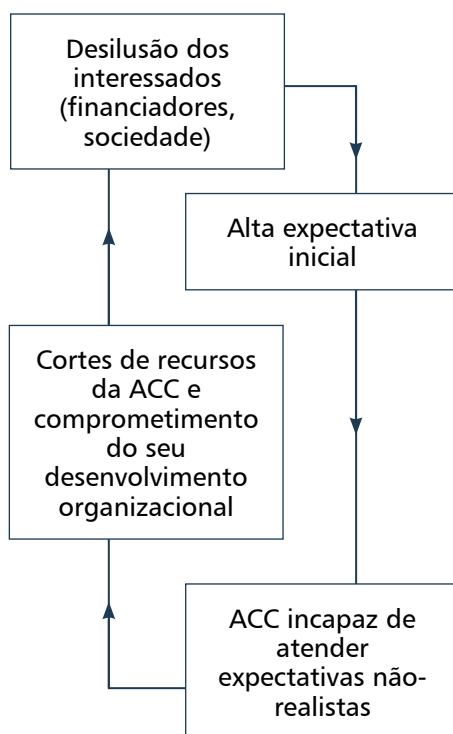
Institucionalização, na observação de McGuire (2004), é o desenvolvimento de um sistema regularizado de elaboração de políticas públicas, é a consolidação de uma parte efetiva de governo por meio de procedimentos e normas que permitem o exercício de poderes com uma identidade ou missão. A oportunidade do argumento de McGuire, ao vincular institucionalização com políticas públicas e associar o processo de exercício de poder com uma identidade e missão, é chave para entender aspectos importantes da abordagem pretendida nesta pesquisa.

A institucionalização dos mecanismos anticorrupção, portanto, antes de ser considerada pretensiosa, deve ser assumida como necessária para sustentar o discurso de combate ao problema. O processo de institucionalização é complexo por natureza e não se pode sugerir-lo apenas na forma de um item de programa de governo. Por envolver política pública, institucionalizar é processo de tomada de decisão, com reconhecimento de um dado problema como tal e a apresentação de soluções. A decisão envolve também a tarefa de identificar qual a melhor maneira de levar as diferentes soluções ao encontro dos problemas; aqui entra a organização formal como facilitadora desse processo. Esse fluxo que associa problema-solução-aplicação produz aquilo que a literatura destaca como

aprendizado no processo de elaboração de políticas públicas (PARSONS, 1995; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), posto que as soluções apresentadas serão de alguma forma testadas e seus efeitos na condução dos problemas serão verificados, resultando em uma retroalimentação que funcionará como base para a manutenção, modificação, aperfeiçoamento ou descarte daquela solução previamente selecionada.

Situando dessa forma a relevância da institucionalização, cabe estabelecer doravante qual tipo de arcabouço institucional anticorrupção melhor se adapta ao contexto brasileiro. O contexto aqui será considerado em termos de sistema legal, organização da burocracia (Administração Pública) e competências das instituições existentes, que direta ou indiretamente estão encarregadas de prevenir e (ou) combater a corrupção no país. A sugestão a ser apresentada tem por base o estudo comparativo de dois casos distintos de organização institucional anticorrupção, os quais são considerados exemplos positivos nos meios acadêmicos e profissionais que tratam do tema (JOHNSTON, 1999; O'KEEFE, 2002; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2003; HEILBRUNN, 2004; UNDP, 2005; GBADAMOSI, 2006; OECD, 2007). Os casos em comento são a Comissão Independente Contra a Corrupção de Hong Kong (Hong Kong Independent Commission Against Corruption – ICAC Hong Kong) e a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção de Botsuana (Directorate on Corruption and Economic Crime – DCEC Botsuana).

Advogar a institucionalização dos mecanismos anticorrupção é apoiar o uso racional e concentrado de esforços. A dispersão das atividades de fiscalização, e aplicação coercitiva da lei em entidades distintas, sem uma devida coordenação, abre espaços para que a corrupção concorra em atenção e recursos com outros crimes. Exemplo disso é o observado no Ministério Público Federal - MPF, instituição responsável pela aplicação coercitiva da lei, cujo leque de atribuições é tão variado quanto o é o interesse público.⁵ As experiências da ICAC Hong Kong, da DCEC Botsuana, CPIB Cingapura e da ICAC do Estado australiano de Nova Gales do Sul, têm demonstrado a efetividade de uma instituição única anticorrupção na implementação de políticas e leis anticorrupção e a necessária separação destas instituições da polícia, particularmente quando a polícia é considerada corrupta (UNDP, 2005). Quando a corrupção é endêmica, reformas pontuais se mostram improdutivas; soluções parciais podem ser positivas em países com fortes tradições de governos menos corruptos; porém, nos demais países é necessário implantar reformas fundamentais, uma vez que podem estar presos numa armadilha onde a corrupção se autoalimenta produzindo mais corrupção (UNDP, 1997). Manter a institucionalização no sentido amplo do termo concorre para evitar o fracasso no ciclo de vida da nova agência anticorrupção – ACC, o qual é ilustrado por Doig, Watt e Williams (2005) da seguinte forma, com adaptações:



Ciclo de uma Agência Anticorrupção – Adaptado de Doig, Watt e Williams (2005).

O ciclo ainda demonstra um gradativo deslocamento da anticorrupção, deixando ela de ser alta prioridade; e o comprometimento político fica restrito à exposição de crimes de corrupção praticados por antecessores. Quando um novo governo assume, o ciclo recomeça e com ele novas esperanças, novos financiamentos externos, etc. (DOIG, WATT e WILLIAMS, 2005).

3.2 Formas e tipos de arcabouços anticorrupção

O reconhecimento dos malefícios da corrupção; as recomendações de mandamentos internacionais, tais como as emanadas pela Convenção

5. Com relação às atribuições do Ministério Público, consultar o artigo 129 da Constituição Federal e a Lei Complementar n.º 75/1993.

das Nações Unidas contra a Corrupção; as pré-condições impostas por organismos financiadores multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, para aprovação de projetos e liberação de recursos; e os requisitos para ascensão a membro de Comunidades de Estados, como é o caso da União Européia, são todos fortes motivos para uma onda mundial de criação e desenvolvimento de especializadas instituições anticorrupção, iniciada nos anos 90. Mesmo considerando a grande variação em forma, tamanho e vinculação que essas instituições hoje apresentam, os exemplos existentes são derivados de dois casos emblemáticos de arcabouço institucional anticorrupção: o Bureau de Investigações de Práticas Corruptas (Corrupt Practices Investigation Bureau – CPIB), de Cingapura, criado em 1952; e a Comissão Independente Contra a Corrupção (Independent Commission Against Corruption – ICAC), de Hong Kong, estabelecida em 1974.

Baseada nesses dois *benchmarks* e nas suas derivações, e levando em consideração suas principais funções, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, em extenso e oportuno relatório, sugere o agrupamento das instituições anticorrupção em três modelos, a saber: agências multipropósitos; instituições de aplicação coercitiva da lei; e instituições de prevenção, coordenação e desenvolvimento de políticas (OECD, 2007). As primeiras baseiam-se nos pilares da repressão e prevenção da

corrupção (monitoramento, investigação); as seguintes na investigação e na linha processual (procuradorias e agências de investigação judiciária); e as últimas na pesquisa, análise e elaboração de políticas, ou seja, de natureza científica e de assessoramento sobre o tema (SOUSA, 2008). Heilbrunn (2004) apresenta outra forma de agrupar as iniciativas anticorrupção, levando em conta além da função da instituição a sua vinculação administrativa. A proposta de Heilbrunn sugere os seguintes modelos: modelo universal; modelo investigativo vinculados ao Executivo; modelo parlamentar vinculado ao Legislativo; e o modelo multiagência sem vinculação específica. O modelo universal possui as funções investigativa, preventiva e comunicativa e é tipificado pela ICAC Hong Kong; o modelo investigativo é caracterizado apenas pela função investigativa desempenhada por uma pequena comissão e tipificado pelo CPIB de Cingapura; o modelo parlamentar possui concentração na função preventiva e é tipificado pela ICAC NSW; e o modelo multiagência possui funções variadas posto que congrega um conjunto de organismos independentes e distintos ente si, mas que atuam mediante uma cooperação, exemplo tipificado pelo Escritório de Ética Governamental dos Estados Unidos (The United States Office of Government Ethics – OGE), cuja ação preventiva complementa as ações de investigação e coerção legal do Ministério da Justiça norte-americano.

O trabalho de Heilbrunn aponta os exemplos acima, notadamente os casos de Hong Kong e Cingapura,

como modelos de sucesso, porém o acadêmico revela que as tentativas de duplicação desses modelos por outros países, em sua maioria, falharam em obter o mesmo desempenho. O argumento de Heilbrunn para o sucesso das iniciativas dos países asiáticos, e daqueles outros poucos entre os tantos que as seguiram, é que as instituições anticorrupção são efetivas quando nascem a partir de um consenso nacional e quando existe uma ampla coalizão doméstica a apoiar as necessárias reformas, tais como nas áreas de compras governamentais, gestão financeira, auditoria interna e externa e conflito de interesses (Heilbrunn, 2004: 2). A grande coalizão nacional sugerida por Heilbrunn pode ser observada mais recentemente na República da Coreia (Coreia do Sul) com o seu K-PACT (Korean Pact on Anti-Corruption and Transparency – 2005), sistema anticorrupção por meio de uma ampla aliança de esforços que envolve todos os setores da sociedade (governo, partidos políticos, ONGs, grandes empresas) para o reconhecimento dos valores éticos, dos malefícios da corrupção e para o comprometimento de todos em não tolerar ou fomentar a corrupção.

Outras instituições são mencionadas por ambos os trabalhos, porém, para efeitos deste artigo, serão analisados apenas os dois casos anteriormente destacados, quais sejam: ICAC Hong Kong e DCEC Botsuana. A escolha dos dois casos leva em consideração a forma de atuação e as vinculações administrativas que se assemelham com a iniciativa brasileira (CGU); ou seja, são organismos

que optaram pelo tripé investigação-prevenção-educação e estão vinculados ao Poder Executivo. Seguindo as classificações comentadas, são instituições multipropósitos ou do modelo universal. São organismos com histórico anterior ao congêneres brasileiro (ICAC criado em 1974, e o DCEC em 1994) e já foram objeto de análises acadêmicas as quais fornecem elementos importantes para subsidiar o presente artigo. O caso ICAC Hong Kong é considerado pela importância da iniciativa, uma vez que representa um exemplo emblemático de instituição anticorrupção. Vale a pena lembrar que tanto Hong Kong quanto Botsuana são classificados no Índice de Percepção da Corrupção – CPI 2008,⁶ da Transparência Internacional, em posições mais vantajosas que a brasileira – Hong Kong na 12a (escore 8.1) e Botsuana na 36a (escore 5.8) posição. O Brasil está na 80a posição, com escore de 3.5. É importante destacar desde já o reconhecimento das diferenças existentes entre os países em análise, seus contextos e particularidades políticas e sociais.

Portanto, ressalvada a limitação, não se pretende aqui examinar a estrutura das instituições em profundidade, iniciativa que já foi muito bem executada pelas referências que se seguem, e sim identificar elementos

6. O CPI da Transparência Internacional é motivo de críticas por conta da metodologia utilizada pela organização, baseada na percepção subjetiva do problema. Nesse sentido, o índice tanto pode revelar maior publicidade de casos de corrupção quanto a falta deles. Em todo o caso, deve ser considerado como uma referência para que os países individualmente o confirmem ou o contestem com suas próprias avaliações.

ilustrativos e essenciais para a comparação. Da mesma maneira, não se quer aqui buscar uma receita de bolo a ser aplicada automaticamente em solo brasileiro, mesmo porque, como bem observam Klitgaard (1987) e Heilbrunn (2004), essa transmissão automática serve mais para a retórica que para resultados efetivos.

3.3 Caso 1 – ICAC Hong Kong

A Comissão Independente Contra a Corrupção⁷ de Hong Kong foi estabelecida em fevereiro de 1974, em resposta a uma verdadeira comoção nacional por conta de um escândalo de corrupção envolvendo importante autoridade policial, episódio que ficou conhecido como o Caso Godber.⁸ O caso Godber não foi o único evento de ato corrupto que a ex-colônia britânica encarou, pelo contrário, a experiência anterior era de corrupção generalizada, sobretudo na polícia (ICAC 2004). A organização da corrupção em Hong Kong estava sindicalizada, ou seja, estruturada na forma de grupos de agentes públicos (ou seus indicados) envolvidos na co-

7. Para um detalhamento da estrutura da ICAC ver <http://www.icac.org.hk/en/home/index.html> e OECD (2007).

8. Peter Godber era o superintendente-chefe da polícia de Hong Kong e se tornou foco de uma investigação de suborno, em 1973, pelo então Escritório Contra a Corrupção. Godber, utilizando seus conhecimentos policiais, fugiu de Hong Kong para a Inglaterra sem nenhuma sanção, fato que resultou em um grande desapontamento e clamor nacionais, inclusive com manifestações estudantis e passeatas. Em decorrência, o governador de Hong Kong estabeleceu a ICAC, em 1974, para investigar o caso e rever a política anticorrupção da colônia. O organismo obteve êxito ao conseguir a extradição de Godber, julgá-lo, condená-lo e prendê-lo por prática de corrupção (JOHNSTON, 1999: 221).

leta (extorsão) e distribuição de dinheiro (KLITGAARD, 1987). A situação era de tamanha magnitude na polícia que o responsável pela elaboração de relatório para subsidiar as ações no caso Godber assim registrou as opções (jargão) dentro da corporação policial: (i) Pegue o ônibus (Get on the bus) se você está disposto a aceitar a corrupção; (ii) Corra ao lado do ônibus (Run alongside the bus) se você não está disposto a aceitar corrupção, mas não vai interferir; (iii) Nunca fique na frente do ônibus (Never stand in front of the bus) – se você tentar denunciar atos de corrupção o “ônibus” poderá derrubar você, machucando-o, matando-o ou arruinando o seu negócio. De alguma maneira nós o pegaremos (KLITGAARD, 1987: 106-107).

Em decorrência do impacto do Relatório, o governador apresentou ao Conselho Legislativo da colônia a proposta para criação da ICAC, com o forte argumento de que a sociedade teria maior confiança em uma instituição totalmente independente e separada de qualquer departamento, inclusive e, principalmente, da polícia. Outra característica desde o início ressaltada era a de que a ICAC deveria ter fortes poderes investigativos e trabalhar também com a prevenção. A nova agência não poderia ficar confinada a identificar e punir os atos de corrupção, ação bastante inovadora para a época, considerando a característica de uma instituição anticorrupção. A dificuldade inicial ao estabelecer uma instituição como a ICAC foi a de recursos humanos, uma vez que poucos se voluntariaram a trabalhar num organismo cuja

ação fatalmente comprometeria a reputação dos investigados. Dessa maneira, os primeiros servidores da ICAC foram recrutados da polícia britânica; completavam o quadro jovens recém-formados das universidades de Hong Kong e outros servidores públicos locais atraídos pela remuneração acima da média. Entretanto, a seleção e avaliação dos servidores eram bastante rigorosas, também o eram as recompensas e as punições. O funcionamento da ICAC era completamente diferenciado dos demais organismos públicos e seus amplos poderes legais permitiam à instituição deter suspeitos de corrupção (nos setores público e privado), realizar buscas e apreensões sem mandados (em casos excepcionais), requerer informações de qualquer pessoa, emitir determinações para bloquear bens e propriedades, e confiscar documentos de viagem (passaporte) para evitar a fuga de Hong Kong. Ressalte-se que caberia ao Procurador-Geral e não à ICAC a decisão sobre que casos deveriam sofrer processos judiciais.

Para evitar que os superpoderes fossem mal entendidos pela população e garantir o *check-and-balance*, a ICAC estabeleceu desde o início comitês consultivos de cidadãos, com a presença inclusive de críticos da iniciativa. Entre as funções dos comitês estavam o assessoramento à política geral anticorrupção; a análise das práticas, procedimentos e operações da ICAC; a supervisão dos relatórios e ações de prevenção da corrupção; o assessoramento em campanhas publicitárias de cunho moral e educacional; e o recebimen-

to de queixas e denúncias contra as ações, práticas e procedimentos da ICAC e dos seus servidores, com a recomendação de punições adequadas, mudanças de procedimentos, etc.

A concepção inicial para a consecução de sua missão institucional levou a ICAC a ser organizada em três departamentos: operações - para a investigação, detenção e suporte para processar indivíduos envolvidos em corrupção; prevenção da corrupção - com a finalidade de avaliar os riscos de corrupção das organizações públicas; e relações com a comunidade - para angariar apoio, obter informações e mudar a atitude da sociedade diante da corrupção. Nas palavras de Klitgaard (1987), essa configuração serviria aos propósitos de aumentar os riscos de o corrupto ser punido, reestruturar a administração pública para reduzir as oportunidades de corrupção e mudar o modo como a população encarava a corrupção.

Após um ano de funcionamento a ICAC havia recebido 6.368 denúncias de corrupção e investigado 2.466. O número de casos trazidos para julgamento cresceu de 108 em 1974 para 218 em 1975. Em três anos de operações, vários agentes públicos, entre eles 260 policiais, foram processados e presos por corrupção e o esquema sindicalizado havia acabado (UNDP, 2005). As investigações da ICAC também envolviam o setor privado e, por conta disso, em 1982, mais de um terço dos relatórios do órgão se referiam a atos de corrupção naquele setor. Em 1981, cerca de 500 estudos sobre

políticas públicas e práticas governamentais haviam sido elaborados, com um importante ingrediente de *follow-up* das recomendações propostas. Seminários sobre prevenção da corrupção haviam sido atendidos por mais de 10 mil servidores, o mesmo número de denúncias foram recebidas e mais de 19 mil eventos especiais haviam sido realizados, tais como seminários, exposições, concursos e programas de televisão. O sucesso da ICAC se refletiu no seu orçamento, o qual em oito anos de operações foi elevado em 700% (de US\$2 milhões em 1974 para US\$14 milhões em 1982). Hoje esses valores são ainda maiores, atingindo a invejável soma de US\$85 milhões por ano (OECD, 2007).

A estrutura atual da ICAC não sofreu alterações significativas com relação à forma de atuação, portanto o tripé estratégico de aplicação coercitiva da lei, prevenção e educação se mantém. Cerca de 1.200 profissionais atuam no órgão e recebem permanente e sofisticado treinamento (OECD, 2007). Nas comemorações dos seus trinta anos de operações, cujo *slogan* foi *Combatendo a Corrupção sem Medo ou Favor* (*Fighting Corruption without Fear or Favour*), a instituição lembrou a dificuldade em se combater a corrupção e ressaltou a abordagem de suas ações baseada na comunidade para propagar a causa anticorrupção e embutir na sociedade a cultura da probidade (ICAC, 2004). Em decorrência dessa “filosofia”, o nível de confiança na instituição é alto (98% dos respondentes em uma pesquisa realizada pela Transparência

Internacional, em 2005) entre a população (UNDP, 2005), e em 73% das denúncias o denunciante se identifica⁹ (ICAC, 2008b).

Segundo o Relatório Anual de 2007 do Departamento de Operações, 66% das denúncias de corrupção recebidas se referiam ao setor privado, número que representava um incremento de 17% em comparação com o ano anterior, indicando o aumento da intolerância à corrupção e incremento da confiança do público na ICAC (OECD, 2007 e ICAC, 2008). Essa última figura mostra uma redução das denúncias/casos de corrupção no setor público em comparação com o ano anterior da ordem de 5% (de 39% em 2006 para 34% dos casos em 2007), revelando a mudança da característica do problema, uma vez que, em 1974, 80% das denúncias se referiam ao setor público (UNDP, 2005). A promessa da ICAC é garantir que a corrupção não compense, dessa forma 85% dos casos tratados pela instituição em 2007 culminaram em condenação (ICAC, 2008).

Consoante o documento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, as principais razões para o sucesso da ICAC são sua independência; a autoridade conferida ao comissário da instituição para gerir o *staff* de forma diferenciada; a existência de uma apropriada legislação contra a corrupção; a publicidade nos processos envolvendo cor-

9. Em Hong Kong a ICAC investiga todas as denúncias recebidas, independentemente de serem elas anônimas ou não.

rupção; a abordagem holística do problema por meio do tripé investigação, prevenção e educação; e o apoio popular (UNDP, 2005). Em suma, ganhar a confiança e a cooperação do público na luta contra a corrupção tem sido de fundamental importância para transformar, mesmo que lenta e dolorosamente, a atitude da sociedade de uma tolerância resignada para uma extrema intolerância com relação à corrupção.

3.4 Caso 2 – DCEC Botsuana

O mérito de ser Botsuana o país menos corrupto da África e melhor posicionado que muitos outros ao redor do mundo – levando em consideração os índices de percepção da corrupção da Transparência Internacional – pode ser concedido em parte aos esforços da Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC. A instituição foi estabelecida em 1994 nos mesmos moldes da ICAC Hong Kong e com o mesmo tripé de atuação: investigação, educação e prevenção (GBADAMOSI, 2006). Não obstante o reconhecimento de hoje em dia, nos seus primeiros anos a DCEC era vista como um *cachorro sem dentes* pela sociedade de Botsuana, uma vez que se mostrava incapaz de alcançar e investigar os grandes criminosos corruptos, outras vezes era tida como uma cortina de fumaça para manter a sociedade feliz enquanto os corruptos fugiam (MMEGI/ THE REPORTER, 2008).

De acordo com Frimpong (2001), a criação da DCEC foi motivada por escândalos envolvendo ministros e

altos funcionários do governo, revelados por Comissões Presidenciais de Investigação no início da década de 1990. Os casos eram referentes à distribuição de terras, construção de moradias e fornecimento de livros e material didático para escolas públicas. A exemplo de muitas de suas congêneres, a comoção nacional e a percepção de uma falsa idéia de que a corrupção era um problema dos outros, desencadearam a DCEC que foi estabelecida por lei específica de combate à corrupção e localizada na estrutura da Presidência, com atribuições de relativa autonomia e reportando-se diretamente ao Presidente. Tal qual a co-irmã brasileira, os servidores da DCEC são funcionários públicos regulares e sem poderes especiais, seu diretor reporta-se e é nomeado diretamente pelo Presidente da República e não possui mandato ou garantias de permanência na função, porém não há até o momento alegações de abusos ou interferências no trabalho da instituição (UNDP, 2005; FRIMPONG, 2001). Organizadas em sete subunidades (processual, investigação, inteligência, prevenção da corrupção, educação pública, recursos humanos e treinamento e gestão de sistemas), as funções da DCEC são marcadamente investigativas, com destaque para crimes de lavagem de dinheiro e acesso a informações de inteligência financeira; acrescenta-se também a atuação no exame de práticas e procedimentos dos organismos públicos para subsidiar a avaliação e assessoramento na área de riscos de corrupção. É importante notar que por atribuição legal, a DCEC pode investigar qualquer pessoa que man-

tenha um padrão de vida não correspondente aos seus ganhos ou que possua bens e propriedades incompatíveis com os rendimentos. Um indivíduo pode ser considerado culpado por crime de corrupção caso não comprove a origem do patrimônio (UNDP, 2005).

Em termos de prevenção e educação, a DCEC orgulha-se de constantemente manter a sociedade e visitantes alertas de que a corrupção no país não é tolerada e é um mal a ser evitado. Exemplos disso são as campanhas publicitárias dando conta de que Botsuana tem tolerância zero contra a corrupção ("*Botswana has ZERO tolerance for corruption*") e que ser HIV positivo não é uma vergonha, vergonhoso é ser corrupto ("*Being HIV Positive is not a Shame being Corrupt is*") (GBADAMOSI, 2006).

Em Botsuana, o Procurador-Geral detém a competência para decidir sobre a condução de processos criminais relacionados à corrupção, porém o próprio Procurador-Geral pode delegar à DCEC essa competência e isso tem ocorrido com frequência, tendo em vista o grande número de casos, a estreita relação entre as instituições e a capacidade de a DCEC realizar com efetividade a tarefa (UNDP, 2005; GBADAMOSI, 2006). Na realidade, Relatório Anual da instituição informa que o percentual de condenação nos casos processados pela DCEC era de 82% no ano de 2003 (GBADAMOSI, 2006). O sistema de integridade de Botsuana ainda é composto pelo Auditor-Geral e pelo Ouvidor-Geral (Umbudsman), os quais trabalham em harmonia

com a DCEC. A principal diferença entre as instituições é pontuada na pessoa do Auditor-Geral que, apesar de ser indicado pelo Presidente, não pode ser por ele destituído da função, fato que somente ocorre quando o Auditor-Geral atinge a idade de 60 anos. Essa garantia e essa independência têm se mostrado positiva em Botsuana, uma vez que o Auditor-Geral tem sido bastante efetivo na exposição de casos de corrupção e de mal uso dos recursos públicos (FRIMPONG, 2001; UNDP, 2005).

Consoante os estudos realizados por Frimpong (2001) e Gbadamosi (2006), os casos de grande corrupção que eram verificados no início dos anos 90 têm desaparecido ou diminuído significativamente em Botsuana. A sistematização comum desses casos, com o advento da DCEC, deixou de existir, porém ainda são frequentes casos menores, envolvendo servidores de nível júnior. Outro resultado positivo da ação da DCEC provém de sua campanha de educação sobre o problema, com reflexos inclusive em ocupantes de cargos e funções relevantes na sociedade ao se referirem com maior cautela a supostos casos de corrupção onde poucas ou nenhuma prova é fornecida (FRIMPONG, 2001). Desde a sua criação, o número de denúncias de casos de corrupção cresceram de 254 em 1994 para 1.775 casos em 2003, com expressiva redução das denúncias anônimas. Em 2003, 28% das denúncias recebidas foram investigadas internamente pelo órgão e as demais encaminhadas a outros órgãos da rede de integridade (GBADAMOSI, 2006).

A DCEC distingue-se de outras instituições similares, sobretudo daquelas congêneres africanas, não apenas pelo seu orçamento de US\$2.4 milhões (UNDP, 2005), mas porque não se limitou a replicar o modelo da ICAC Hong Kong, e sim construir também uma interação com as demais instituições de integridade do país. Além disso, sua independência legalmente estatuída e os programas sobre os custos da corrupção que envolvem os setores públicos e privados têm contribuído para esse feito.

4. Institucionalizar os mecanismos anticorrupção no Brasil

Em linha com o desenvolvimento deste artigo, institucionalizar as ações anticorrupção é reconhecer a gravidade do problema e torná-lo um elemento constante na agenda governamental. É estabelecer formas permanentes, porém aperfeiçoáveis, de ação que visem ao seu tratamento. Mais ainda, vincular a anticorrupção como elemento de política pública ou, melhor, considerá-la uma própria política pública. Esse caminho conduz à consolidação de uma parte concreta da estrutura governamental: a agência anticorrupção. Os exemplos de Hong Kong e da surpresa Botsuana, guardadas as suas particularidades, provam que a consolidação institucional e a consertação nacional diante de um problema histórico, com raízes profundas, não é processo simples, antes é custoso e lento. Os exemplos mostram, por outro lado, que o sucesso relativo

das iniciativas está fortemente vinculado à institucionalização das ações anticorrupção.

No Brasil, esse objetivo ainda não foi alcançado. Considerando os conceitos de processos organizacionais sugeridos por Cruz (2002), os quais conduzem a análise de processo para um conjunto de atividades que trabalham, criam e transformam *inputs*, produzindo resultados *com qualidade* a ser entregues a clientes internos e externos, ainda há atividades que precisam ser trabalhadas para que o resultado com qualidade seja apresentado na área de combate à corrupção, principalmente considerando o cliente interno, ou seja, a sociedade. A institucionalização é o caminho e isso é o que se verá a seguir.

4.1 Lições mundiais: aprendizado pelos exemplos

O estabelecimento das instituições anticorrupção de Hong Kong e de Botsuana possui a mesma referência, ou seja, a pressão da sociedade motivada por eventos particulares, que por conta da proporcionalidade do momento histórico desencadeia no governo a necessidade de apresentar uma resposta. Isso fica evidente porque a corrupção sempre esteve presente em ambos os locais (explícita ou implicitamente), tolerada ou não. A institucionalização, portanto, se deu por motivação externa e não exclusivamente por decisão pessoal intragoverno. Foi, em ambos os casos, também uma decisão política, posto que envolveu demanda social, estrutura de governo e negociação legislativa. O aspecto

legal foi determinante para a efetividade dos exemplos – nesse particular o suporte legal, do Estado de Direito, culminou na elaboração de lei específica anticorrupção. Ao lado do estabelecimento das organizações, foram desenvolvidos arcabouços legais que permitiram tanto a consolidação das agências, quanto a legitimação das suas ações, com tradução direta para o significado de institucionalização.

Os exemplos mostram que os governos não se limitaram a adaptar as instituições ao sistema legal vigente, mas foram além, ao movimentar também o sistema legal para que este, por sua vez, se adequasse, mesmo que parcialmente, às necessidades da nova estrutura. Esse movimento foi feito, ao que tudo indica, sem que fossem alteradas e comprometidas as garantias fundamentais do cidadão daqueles países. O fato é evidência de que houve um mínimo de integração e entendimento entre as diferentes correntes políticas locais. No final das contas, contrários aos movimentos ficaram apenas aqueles que tinham tudo a perder com as novas estruturas: os corruptos.

A exclusividade das ações das agências estudadas, e o funcionamento a partir do famoso tripé investigação-prevenção-educação, demonstram a necessidade de se tratar a corrupção de forma especializada e abrangente. O fenômeno, como bem lembrado na primeira parte deste artigo, vai se adaptando ao longo do tempo e do lugar, e caso não haja especialização para acompanhar essa mutação a contamina-

ção do paciente torna-se generalizada. Pensar na atuação abrangente da ação anticorrupção é integrar a ação sistêmica do combate com a forma sistêmica que a corrupção se apresenta hoje. Se há um reforço apenas na investigação, resolve-se o problema de ontem; se há um reforço apenas na prevenção, resolve-se o problema de amanhã; se há um reforço apenas na educação resolve-se o problema de hoje. Por outro lado, se há uma conjugação de esforços no tripé, se a corrupção é tratada de forma abrangente, resolve-se o problema não apenas de ontem, hoje e amanhã, mas também o problema de sempre.

A consolidação da instituição asiática e da congênere africana, traduzida no apoio que recebem da sociedade na forma da confiança nelas depositada, serve para evidenciar a relevância de se contar com a população. E isso não se consegue apenas com boa estrutura e publicidade das ações, antes se conquista por meio de interação e envolvimento órgão-cidadão. É o nível desse envolvimento que vai demonstrar para ambos os lados que o problema da corrupção é de todos. A contaminação aqui é positiva. Quem vive em uma democracia sabe o quanto o apoio popular é disputado. Uma vez conquistado, todos vão querer estar do mesmo lado, considerando sempre a questão positiva desse movimento. A confiança popular rende dividendos institucionais. Em Botsuana a reputação da DCEC tem contribuído para a ampliação de suas atribuições para a investigação de crimes de lavagem de dinheiro e cada vez mais é requi-

sitada pela Procuradoria-Geral a atuar na área processual. A pioneira ICAC Hong Kong, por sua vez, é parte integrante do cotidiano local, situação que nem mesmo o retorno da ex-colônia britânica ao domínio chinês conseguiu abalar. Com um leque de atuação bastante abrangente e uma reputação nacional e internacional, a ICAC faz por merecer o seu contingente de mais de 1.200 servidores e o seu invejável orçamento de US\$85 milhões.

Autonomia para agir é característica dos exemplos sob exame, estranho seria se não o fosse, uma vez que a condição é essencial para o desenvolvimento institucional ao manter a unidade estável quando das turbulências eventuais a que qualquer Estado está sujeito. Autonomia para aperfeiçoar seu próprio projeto anticorrupção, autonomia para investigar, reportar e divulgar sem restrições (ressalvadas as de segurança e de garantias individuais), autonomia para agir com autoridade em matéria de sua competência. Tudo isso se resume na autonomia de ser condutor e responsável pela própria política pública anticorrupção. Autonomia em matéria de organização governamental é sempre relativa, muitos diriam, uma vez que o indivíduo, que é quem na essência executa as ações institucionais, tem seus próprios interesses.

Os exemplos acabam por contribuir também nesse particular, com a ausência de interferências nas atuações dos dois organismos e a presença de mecanismos de garantias, ou *check and balances*, os quais são

bem salientes no caso da ICAC e os seus comitês de cidadãos que acompanham as ações e as decisões da instituição em todas as áreas de atuação. Em decorrência, maior interação sociedade-instituição, ampliação do comprometimento dos indivíduos da instituição com os valores do órgão, colocando-os acima dos seus próprios, resultando em um órgão com os dois pés no chão. Em resumo, o estabelecimento da autonomia com a liderança no desenvolvimento da própria política pública, a garantia da participação da sociedade como ator proativo e a internalização dos valores institucionais acima dos individuais são características atribuídas a, e conquistadas com maior solidez por instituições de Estado e não de Governo. E instituições de Estado provaram ser a ICAC e a DCEC.

4.2 Modelo de Arranjo Institucional Anticorrupção para o Brasil

O arranjo institucional anticorrupção no Brasil, da forma como é observado hoje, apresenta uma condição particular quando comparado com os exemplos discutidos anteriormente. As funções do tripé estão distribuídas entre três instituições distintas: Polícia Federal – PF, Procuradoria-Geral da República – PGR e Controladoria-Geral da União – CGU. O quadro 1 detalha essa distribuição por instituição e por prioridade.

À primeira vista, a análise que se faz do quadro é que as instituições componentes da rede de integridade

Quadro 1: Ordem de prioridade das ações

Função	Ordem de prioridade conforme atribuição legal		
Investigação	PF	CGU / PGR	
Prevenção	CGU	PGR	PF
Educação	CGU	PGR	PF
(Processual) Aplicação coercitiva da lei	PGR PF		

brasileira atuam de forma conjunta, tendo em vista os conceitos de amplitude e tratamento holístico do problema corrupção. Entretanto, a realidade é que cada instituição é regida por um ordenamento próprio, mesmo considerando a atuação anticorrupção, e apesar de haver cooperação entre elas, que resulta em muitas ações conjuntas e troca de informações e inteligência, o peso que o problema tem em cada instituição é diferenciado. Nenhuma das instituições vive exclusivamente do combate à corrupção de forma ampla. A Polícia Federal encara outros tipos de crimes, controla as fronteiras, etc.; a Procuradoria-Geral da República, como observado em passagem anterior, defende a vastidão que é o bem comum; e a Controladoria-Geral da União além da ação anticorrupção tem as obrigações constitucionais de órgão do Controle Interno Federal e apreciador das contas e da gestão das unidades governamentais federais.

O surgimento dos órgãos, em princípio, não teve motivação no clamor público ou no consenso nacional. Ressalva se faça à CGU, que surgiu, ao que tudo indica, por pressões

apenas políticas no Congresso Nacional por conta de denúncias de irregularidades na suposta compra de votos durante o processo de aprovação da Emenda da Reeleição, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O contexto da época e a quase tímida reação da sociedade não ajudam a concluir sobre isso, mas não se pode descartar a sugestão. Mesmo assim, não há comparações com os exemplos analisados. A CGU foi estabelecida com a competência específica de agência anticorrupção, mas a salutar incorporação da Secretaria Federal de Controle Interno levou para a nova instituição as tarefas de controle interno, as quais concorrem com a sua missão originária. O típico caso aqui é a adaptação da instituição ao arcabouço legal existente. Alguns arranjos organizacionais, como a criação da Secretaria de Prevenção e Combate à Corrupção, e a ampliação de funções (ouvidoria) levaram a CGU a assumir cada vez mais as funções de agência anticorrupção. Na realidade, o combate à corrupção passou a ser a identidade do órgão e como ele é reconhecido no meio da sociedade. Isso por dois motivos principais, pela identificação

de uma lacuna nessa área na administração pública brasileira e por movimentos globais anticorrupção, tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Os mandamentos dos órgãos do sistema de integridade são importantes, mas a dispersão das ações impede aquilo que ficou patente no sucesso dos exemplos estudados, ou seja, a especialização. Não se pretende extinguir órgãos, pelo contrário, a ideia é especializá-los, ou criar neles (entre eles) a ideia de atuação coordenada. Uma intervenção institucional anticorrupção concentraria definitivamente em um único órgão as funções do tripé, deixando para a PGR a tarefa processual, mas com um departamento exclusivo para os casos de corrupção. A prioridade na investigação de casos de corrupção não mais ficaria com a PF, no caso a nova agência assumiria esse papel. O arranjo aqui seria legal e organizacional. Isso é uma parte do processo, tendo em vista que o suporte político e popular para isso terá que ser discutido amplamente. A ideia do pacto entre os setores da sociedade para o fortalecimento de uma instituição é um caminho nesse sentido. Ainda

considerando as instituições do sistema de integridade brasileiro, com a revisão dos papéis de cada uma, o quadro anterior ficaria assim organizado (quadro 2).

A institucionalização proposta na forma de especialização dos órgãos traria benefícios para as instituições e para o próprio combate à corrupção. A CGU passaria a ser de fato e de direito o principal organismo anticorrupção, uma vez que são essas as suas funções principais, englobando na plenitude as funções do tripé. A PGR manteria sua função processual, com o fortalecimento da área contra a corrupção, sugere-se até a criação de uma subunidade especializada em lugar dos procuradores da área de improbidade. A PF manteria suas competências policiais, com os poderes de prisão, e trabalharia também em unidades especializadas anticorrupção.

4.3 Expectativas a partir da Institucionalização

O que se propõe aqui é a interação entre instituições já existentes e devidamente estabelecidas que possuem a anticorrupção como missão

Quadro 2 - Ordem de prioridade das ações revisada

Função	Ordem de prioridade conforme atribuição legal	
Investigação	CGU	PF
Prevenção	CGU	
Educação	CGU	
(Processual) Aplicação coercitiva da lei	PGR PF	

principal ou acessória. Essa distinção de principal e acessória é válida apenas para caracterizar o que a própria instituição definiu como missão, muito embora nesse campo o que prevalecerá em verdade será o tipo de atividade realizada. O rearranjo institucional é o primeiro passo para mudanças mais profundas e necessárias com vistas a combater o problema de forma efetiva e com o objetivo de atender, doravante, as lições observadas nos exemplos estudados.

A propositura também está em linha com os pressupostos da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, em cujo preâmbulo estatui o convencimento dos Estados Partes signatários, em especial: (i) de que a corrupção deixou de ser um problema local e seu combate requer cooperação; (ii) de que a eficácia na prevenção e o combate à corrupção requer enfoque amplo e multidisciplinar; (iii) de que o fortalecimento institucional é fundamental nessa tarefa; e (iv) de que a prevenção e o combate à corrupção são responsabilidades de todos, incluindo pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações comunitárias. Aguiar (2005) corrobora esse entendimento da necessidade de funcionamento em rede dos órgãos de prevenção e combate à corrupção, para quem “somente a existência de um sistema orgânico, no modelo de rede, possibilitará a maximização das potencialidades dos órgãos envolvidos” (AGUIAR, 2005: 23).

5. Conclusão

A corrupção é fenômeno mundial, de múltiplas facetas e variados conceitos que se moldam ao tempo e ao lugar. No Brasil, a corrupção encontrou ambiente propício para se desenvolver, e suas características atuais e aquelas observadas ao longo da história são reflexos da própria forma como os vários governos e a sociedade têm encarado o problema. De uma apatia histórica para o início de ações proativas, motivadas por fatores internos e externos, o Estado brasileiro nos últimos anos passou a dedicar maior atenção ao problema. A mudança de visão do Estado brasileiro vai ao encontro de outras iniciativas mundiais que identificaram na organização de uma instituição específica uma alternativa para o combate da corrupção.

A partir dos exemplos emblemáticos da Comissão Independente Anticorrupção de Hong Kong – ICAC e do Bureau de Investigações de Práticas Corruptas de Cingapura - CPIB, muitos países desenvolveram suas próprias agências as quais são hoje classificadas de acordo com as funções e as vinculações administrativas. O exemplo do ICAC é mundialmente reconhecido e a partir dele foi também desenvolvida a Direção para Crimes Econômicos e de Corrupção – DCEC, de Botsuana, outro exemplo considerado *benchmark* no desenvolvimento de instituições anticorrupção.

O ICAC e o DCEC foram analisados neste artigo e suas características de independência, especialização, assim como a confiança que pos-

suem entre a sociedade são fatores primordiais para o seu sucesso. Com base nesses exemplos, verificou-se a situação brasileira com a presença de três instituições distintas e que possuem ações anticorrupção. São elas a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e a Procuradoria-Geral da União. A sugestão é de que se faz necessária uma revisão das ações desses órgãos de modo a institucionalizar o combate à corrupção no país.

Considerando institucionalização como a ação de governo, organizada, com vistas a identificar um problema como tal e apresentar soluções especializadas para ele, característica que se confunde com a própria ideia de política pública, ela, a institucionalização dos mecanismos anticorrupção no Brasil, não é tarefa fácil e está compatível com a dificuldade que é tratar e combater o fenômeno.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Ubiratan (2005). Tribunais de Contas e as Estratégias para Reduzir o Risco de Corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília. Ano 35, N. 105, Jul/Set 2005. P. 17 - 28

BOURDIEU, Pierre (1986), The forms of capital, in: Richardson, John G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood Press: 241-258.

BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, Novembro, 1995.

BRACKING, Sarah (2007). Political Development and Corruption: Why 'Right Here, Right Now!?' In BRACKING, Sarah (2007) ed. *Corruption and Development. The Anti-Corruption Campaigns*. Basingstoke: Palgrave. 3 – 27.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2003). The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer. In Schneider B. R. and Heredia B. *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, North-South Center Press/University of Miami: 89-107.

COLEMAN, James S. (1990), *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

CRUZ, Tadeu. (2002) *Sistemas, organização & métodos: estudo integrado das novas tecnologias da informação*. 3. ed. São Paulo: Atlas.

DELLA PORTA, Donatella. (2000). Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption. In PHARR, Susan J., and PUTNAM, Robert D. eds. *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press. 202-228.

DELLASOPPA, Emilio E. (2005). Corruption in Brazilian Society: An Overview. In. SARRE, Rick; DAS. Dilip K.; and ALBRECHT, H. J eds. *Policing Corruption: International Perspectives*. Lexington Books. P. 37 – 50.

DOIG, Alan, and THEOBALD, Robin. eds (2000). *Corruption and Democratisation*. London: Frank Cass.

DOIG, Alan; WATT, David e WILLIAMS, Robert. (2005). *Measuring 'success' in five African Anti-Corruption Commissions - the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda & Zambia*. U4 Anti-Corruption Research Centre. Disponível em: <http://www.u4.no/themes/aacc/finalreport.pdf> Acesso em: 12/09/2008.

FAORO, Raymundo (1979). *Os donos do poder; Formação do patronato político brasileiro*. 7. ed. Porto Alegre: Globo.

FLEISCHER, David. (1997). Political Corruption in Brazil. *Crime, Law and Social Change*. 25: 297-321.

FRIEDRICH, Carl J. (1972). *The Pathology of Politics: violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda*. New York: Harper and Row Publishers.

FRIMPONG, Kwame (2001). *National Integrity Systems Country Study Report*, Botswana 2001, Disponível em: http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/botswana.pdf Acesso em 12/09/2008

GARDNER, John. (2002). Defining Corruption. In Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael, (eds.). (2002). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. 3 ed. New Brunswick: Transaction Publishers. 25-40.

GBADAMOSI, Gbolahan. (2006). Corruption Perception and Sustainable Development: Sharing Botswana's Anti-Graft Agency Experiences. *South Africa Journal of Economics and Management Studies*. (SAJEMS), 9 (2): 262-276.

HEILBRUNN, John R. (2004). *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington: World Bank Institute.

ICAC (2004). *Partnering for Probity*. Disponível em: http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1020/ann.pdf Acesso em: 2/10/2008

ICAC (2008). *Operations Department Review 2007*. Disponível em: http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1020/ops2007.pdf Acesso em 2/10/2008.

ICAC (2008b). Annual Report. Disponível em: http://www.icac.org.hk/filemanager/en/Content_1020/2007.pdf Acesso em: 2/10/2008.

JOHNSTON, Michael. (1986). Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption. *Polity*. 18 (3):367-391.

_____ (1999), "A Brief History of Anticorruption Agencies," in *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.

_____. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

KLITGAARD, Robert. (1987). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

KOREAN PACT ON ANTI-CORRUPTION AND TRANSPARENCY (2005). Seoul, Korea, March 9, 2005. Disponível em: <http://www.pact.or.kr/english/images/kpact.pdf> Acesso em: 01/10/2008.

LANCASTER, Thomas D., and MONTINOLA, Gabriella R. (1997). Toward a methodology for the comparative study of political corruption. *Crime, Law and Social Change*. 27: 185-206.

MMEGI/THE REPORTER (2008) Editorial, 14 January 2008. (Gaborone). Disponível em: <http://allafrica.com/stories/200801141533.html> Acesso em: 01/10/2008

OECD (2007). *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*. Report. Organisation for Economic Co-operation and Development Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. Paris.

O'KEEFE, (2002), *Promoting Integrity and Fighting Corruption in the Public Service, A perspective based on the experience as Commissioner of the Independent Commission Against Corruption*, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/11/2408954.pdf>

PARSONS, Wayne. (1995). *Public Policy. An Introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

PHILP, Mark. (2002). Conceptualizing Political Corruption. In Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael, (edit.). (2002). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. 3 ed. New Brunswick: Transaction Publishers. 41-57.

POWER, Michael. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. London: Oxford University Press, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. (1996) *On the Design of the State. A principal-agent perspective*. Paper apresentado no Seminário A Reforma do Estado na América Latina e no Caribe: rumo a uma administração pública gerencial. Brasília, 1996.

PUTNAM, Robert D. (1993), *Making democracy works: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.; Chichester: Princeton University Press.

RUNDQUIST, Barry S., STROM, Gerald S., and PETERS, John G. (1977). Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations. *The American Political Science Review*. 71 (3): 954-963.

SABATIER, P., & JENKINS-SMITH, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview.

SKOCPOL, Theda. () States and Social Revolutions. *A comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

SOUSA, Luís de. (2008). As agências anti-corrupção como peças centrais de um sistema de integridade. *Revista da CGU*. Ano III, N.º 4: 20-45.

THELEN, Kathleen. (2002). The Explanatory Power of Historical Institutionalism. In Mayntz, Renate. ed. *Akteure – Mechanismen – Modelle. Sur Theoriefähigkeit macro-sozialer Analysen*. Frankfurt: Campus Verlag. 91-107

Transparency International, (2003), *Global Corruption Report 2003*, <http://www.globalcorruptionreport.org/gcr2003.html>

UNDP (1997) *Corruption and Good Governance: Discussion paper 3*, Management Development and Governance Division, UNDP, New York

UNDP. (2005). United Nations Development Programme. *Institutional Arrangements to Combat Corruption. A Comparative Study*. Bangkok Thailand: UNDP Regional Centre in Bangkok.

*L*egislação

Atos Normativos

Decretos

6.619, DE 29.10.2008 (DOU DE 30.10.2008)

Dá nova redação a dispositivos do Decreto n.º 6.170, de 25.07.2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

6.692, DE 12.12.2008 (DOU DE 15.12.2008)

Dá nova redação aos arts. 9º, 10, 13 e 19 do Decreto n.º 3.591, de 06.09.2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e acresce parágrafo ao art. 8º do Decreto n.º 5.480, de 30.06.2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Portarias

Portaria Interministerial MP, MF e CGU n.º 342, de 05.11.2008 (DOU de 6.11.2008)

Altera a Portaria Interministerial MP, MF e CGU n.º 127, de 29.05.2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Portaria MP n.º 364, de 02.12.2008 (DOU de 03.12.2008)

Define as unidades administrativas responsáveis pelos programas e ações do Plano Plurianual 2008-2011, na forma dos anexos, tendo em vista o Decreto n.º 6.601, de 10.10.2008, que dispõe sobre a ges-

tão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

Portaria CGU n.º 1988, de 20.11.2008 (DOU de 24.11.2008)

Institui a Comissão de Ética da Controladoria-Geral da União (CGU).

Portaria SE-CGU n.º 2.238, de 19.12.2008 (DOU de 22.12.2008)

Aprova, na forma dos Anexos I a V da Portaria, Norma de Execução destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal sobre a elaboração do relatório de gestão e a organização e formalização do processo anual de contas ordinárias, relativos ao exercício de 2008, a serem apresentados ao Tribunal de Contas da União.

Portaria/SLTI-MP n.º 10, de 22.12.2008 (DOU de 23.12.2008)

Atualiza os valores limites para contratação e repactuação de serviços de limpeza e conservação, em substituição aos valores limites publicados pela Portaria n.º 4, de 31.08.2006, para as Unidades Federativas que menciona.

Portaria Interministerial MP, MF e CGU n.º 404, de 23.12.2008 (DOU de 24.12.2008)

Altera a alínea "b", inc. I, e a alínea "b", inc. IV, do art. 2º da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU n.º 127, de 29.05.2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

**Portaria/TCU n.º 96, de
26.01.2009 (DOU de 28.01.2009)**

Atualiza para R\$ 34.825,94, relativamente ao exercício de 2009, o valor máximo da multa a que se refere o art. 58, "caput", da Lei n.º 8.443, de 16.07.1992, e revoga a Portaria/TCU n.º 17, de 21.01.2008.

Instruções Normativas

**Instrução Normativa/CGU n.º 04,
de 17.02.2009 (DOU de
18.02.2009,)**

Dispõe sobre o Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) a ser utilizado,

na apuração, em caso de extravio ou dano a bem público, que implicar em prejuízo de pequeno valor.

Resoluções

**Resolução da Comissão de Ética
Pública n.º 10, de 29.09.2008
(DOU de 10.10.2008)**

Estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto n.º 1.171, de 22.06.1994, e disciplinadas pelo Decreto n.º 6.029, de 01.02.2007.

Legislação em Destaque

Resolução da Comissão de Ética Pública n.º 10, de 29 de setembro de 2008

Estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto n.º 1.171, de 22.06.1994, e disciplinadas pelo Decreto n.º 6.029, de 01.02.2007

A COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, no uso de suas atribuições conferidas pelo art. 1º do Decreto de 26 de maio de 1999 e pelos arts. 1º, inciso III, e 4º, inciso IV, do Decreto n.º 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, nos termos dos Decretos nos 1.171, de 22 de junho de 1994, Decreto n.º 4.553, de 27 de dezembro de 2002 e tendo em vista a Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999,

RESOLVE

Art. 1º Ficam aprovadas, na forma desta Resolução, as normas de funcionamento e de rito processual, delimitando competências, atribuições, procedimentos e outras providências no âmbito das Comissões de Ética instituídas pelo Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994, com as alterações estabelecidas pelo Decreto n.º 6.029, de 1º de fevereiro de 2007.

CAPÍTULO I DAS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES

Art. 2º Compete às Comissões de Ética:

I - atuar como instância consultiva do dirigente máximo e dos respectivos servidores de órgão ou de entidade federal;

II - aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto n.º 1.171, de 1994, devendo:

a) submeter à Comissão de Ética Pública - CEP propostas de aperfeiçoamento do Código de Ética Profissional;

b) apurar, de ofício ou mediante denúncia, fato ou conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes;

c) recomendar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina;

III - representar o órgão ou a entidade na Rede de Ética do Poder Executivo Federal a que se refere o art. 9º do Decreto n.º 6.029, de 2007;

IV - supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP situações que possam configurar descumprimento de suas normas;

V - aplicar o código de ética ou de conduta próprio, se couber;

VI - orientar e aconselhar sobre a conduta ética do servidor, inclusive no relacionamento com o cidadão e no resguardo do patrimônio público;

VII - responder consultas que lhes forem dirigidas;

VIII - receber denúncias e representações contra servidores por suposto

descumprimento às normas éticas, procedendo à apuração;

IX - instaurar processo para apuração de fato ou conduta que possa configurar descumprimento ao padrão ético recomendado aos agentes públicos;

X - convocar servidor e convidar outras pessoas a prestar informação;

XI - requisitar às partes, aos agentes públicos e aos órgãos e entidades federais informações e documentos necessários à instrução de expedientes;

XII - requerer informações e documentos necessários à instrução de expedientes a agentes públicos e a órgãos e entidades de outros entes da federação ou de outros Poderes da República;

XIII - realizar diligências e solicitar pareceres de especialistas;

XIV - esclarecer e julgar comportamentos com indícios de desvios éticos;

XV - aplicar a penalidade de censura ética ao servidor e encaminhar cópia do ato à unidade de gestão de pessoal, podendo também:

a) sugerir ao dirigente máximo a exoneração de ocupante de cargo ou função de confiança;

b) sugerir ao dirigente máximo o retorno do servidor ao órgão ou entidade de origem;

c) sugerir ao dirigente máximo a remessa de expediente ao setor competente para exame de eventuais transgressões de naturezas diversas;

d) adotar outras medidas para evitar ou sanar desvios éticos, lavrando, se for o caso, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional - ACPPI;

XVI - arquivar os processos ou remetê-los ao órgão competente quando, respectivamente, não seja comprovado o desvio ético ou configurada

infração cuja apuração seja da competência de órgão distinto;

XVII - notificar as partes sobre suas decisões;

XVIII - submeter ao dirigente máximo do órgão ou entidade sugestões de aprimoramento ao código de conduta ética da instituição;

XIX - dirimir dúvidas a respeito da interpretação das normas de conduta ética e deliberar sobre os casos omissos, observando as normas e orientações da CEP;

XX - elaborar e propor alterações ao código de ética ou de conduta próprio e ao regimento interno da respectiva Comissão de Ética;

XXI - dar ampla divulgação ao regimento ético;

XXII - dar publicidade de seus atos, observada a restrição do art. 14 desta Resolução;

XXIII - requisitar agente público para prestar serviços transitórios técnicos ou administrativos à Comissão de Ética, mediante prévia autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade;

XXIV - elaborar e executar o plano de trabalho de gestão da ética; e

XXV - indicar por meio de ato interno, representantes locais da Comissão de Ética, que serão designados pelos dirigentes máximos dos órgãos ou entidades, para contribuir nos trabalhos de educação e de comunicação.

CAPÍTULO II DA COMPOSIÇÃO

Art. 3º A Comissão de Ética do órgão ou entidade será composta por três membros titulares e respectivos suplentes, servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou emprego do

seu quadro permanente, designados por ato do dirigente máximo do correspondente órgão ou entidade.

§ 1º Não havendo servidores públicos no órgão ou na entidade em número suficiente para instituir a Comissão de Ética, poderão ser escolhidos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou emprego do quadro permanente da Administração Pública.

§ 2º A atuação na Comissão de Ética é considerada prestação de relevante serviço público e não enseja qualquer remuneração, devendo ser registrada nos assentamentos funcionais do servidor.

§ 3º O dirigente máximo de órgão ou entidade não poderá ser membro da Comissão de Ética.

§ 4º O Presidente da Comissão será substituído pelo membro mais antigo, em caso de impedimento ou vacância.

§ 5º No caso de vacância, o cargo de Presidente da Comissão será preenchido mediante nova escolha efetuada pelos seus membros.

§ 6º Na ausência de membro titular, o respectivo suplente deve imediatamente assumir suas atribuições.

§ 7º Cessará a investidura de membros das Comissões de Ética com a extinção do mandato, a renúncia ou por desvio disciplinar ou ético reconhecido pela Comissão de Ética Pública.

Art. 4º A Comissão de Ética contará com uma Secretaria-Executiva, que terá como finalidade contribuir para a elaboração e o cumprimento do plano de trabalho da gestão da ética e prover apoio técnico e material necessário ao cumprimento das atribuições.

§ 1º O encargo de secretário-executivo recairá em detentor de cargo efetivo ou emprego permanente na administração pública, indicado pelos membros da Comissão de Ética e designado pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade.

§ 2º Fica vedado ao Secretário-Executivo ser membro da Comissão de Ética.

§ 3º A Comissão de Ética poderá designar representantes locais que auxiliarão nos trabalhos de educação e de comunicação.

§ 4º Outros servidores do órgão ou da entidade poderão ser requisitados, em caráter transitório, para realização de atividades administrativas junto à Secretaria-Executiva.

CAPÍTULO III DO FUNCIONAMENTO

Art. 5º As deliberações da Comissão de Ética serão tomadas por votos da maioria de seus membros.

Art. 6º As Comissões de Ética se reunirão ordinariamente pelo menos uma vez por mês e, em caráter extraordinário por iniciativa do Presidente, dos seus membros ou do Secretário-Executivo.

Art. 7º A pauta das reuniões da Comissão de Ética será composta a partir de sugestões do presidente, dos membros ou do Secretário-Executivo, sendo admitida a inclusão de novos assuntos no início da reunião.

CAPÍTULO IV DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 8º Compete ao presidente da Comissão de Ética:

I - convocar e presidir as reuniões;
II - determinar a instauração de processos para a apuração de prática contrária ao código de ética ou de conduta do órgão ou entidade, bem como as diligências e convocações;
III - designar relator para os processos;
IV - orientar os trabalhos da Comissão de Ética, ordenar os debates e concluir as deliberações;
V - tomar os votos, proferindo voto de qualidade, e proclamar os resultados; e
VI - delegar competências para tarefas específicas aos demais integrantes da Comissão de Ética.

Parágrafo único. O voto de qualidade de que trata o inciso V somente será adotado em caso de desempate.

Art. 9º Compete aos membros da Comissão de Ética:

I - examinar matérias, emitindo parecer e voto;
II - pedir vista de matéria em deliberação;
III - fazer relatórios; e
IV - solicitar informações a respeito de matérias sob exame da Comissão de Ética.

Art. 10. Compete ao Secretário Executivo:

I - organizar a agenda e a pauta das reuniões;
II - proceder ao registro das reuniões e à elaboração de suas atas;
III - instruir as matérias submetidas à deliberação da Comissão de Ética;
IV - desenvolver ou supervisionar a elaboração de estudos e subsídios ao processo de tomada de decisão da Comissão de Ética;
V - coordenar o trabalho da Secretaria-Executiva, bem como dos representantes locais;

VI - fornecer apoio técnico e administrativo à Comissão de Ética;

VII - executar e dar publicidade aos atos de competência da Secretaria-Executiva;

VIII - coordenar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre ética no órgão ou entidade; e

IX - executar outras atividades determinadas pela Comissão de Ética.

§ 1º Compete aos demais integrantes da Secretaria-Executiva fornecer o suporte administrativo necessário ao desenvolvimento ou exercício de suas funções.

§ 2º Aos representantes locais compete contribuir com as atividades de educação e de comunicação.

CAPÍTULO V DOS MANDATOS

Art. 11. Os membros da Comissão de Ética cumprirão mandatos, não coincidentes, de três anos, permitida uma única recondução.

§ 1º Os mandatos dos primeiros membros e dos respectivos suplentes serão de um, dois e três anos, estabelecidos em portaria designatória.

§ 2º Poderá ser reconduzido uma única vez ao cargo de membro da Comissão de ética o servidor público que for designado para cumprir o mandato complementar, caso o mesmo tenha se iniciado antes do transcurso da metade do período estabelecido no mandato originário.

§ 3º Na hipótese de o mandato complementar ser exercido após o transcurso da metade do período estabelecido no mandato originário, o membro da Comissão de Ética que o exercer poderá ser conduzido ime-

diatamente ao posterior mandato regular de 3 (três) anos, permitindo-lhe uma única recondução ao mandato regular.

CAPÍTULO VI DAS NORMAS GERAIS DO PROCEDIMENTO

Art. 12. As fases processuais no âmbito das Comissões de Ética serão as seguintes:

I - Procedimento Preliminar, compreendendo:

- a) juízo de admissibilidade;
- b) instauração;
- c) provas documentais e, excepcionalmente, manifestação do investigado e realização de diligências urgentes e necessárias;
- d) relatório;
- e) proposta de ACP;P;
- f) decisão preliminar determinando o arquivamento ou a conversão em Processo de Apuração Ética;

II - Processo de Apuração Ética, subdividindo-se em:

- a) instauração;
- b) instrução complementar, compreendendo:
 - 1. a realização de diligências;
 - 2. a manifestação do investigado; e
 - 3. a produção de provas;
- c) relatório; e
- d) deliberação e decisão, que declarará improcedência, conterà sanção, recomendação a ser aplicada ou proposta de ACP;P.

Art. 13. A apuração de infração ética será formalizada por procedimento preliminar, que deverá observar as regras de autuação, compreendendo numeração, rubrica da paginação,

juntada de documentos em ordem cronológica e demais atos de expediente administrativo.

Art. 14. Até a conclusão final, todos os expedientes de apuração de infração ética terão a chancela de "reservado", nos termos do Decreto n.º 4.553, de 27 de dezembro 2002, após, estarão acessíveis aos interessados conforme disposto na Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 15. Ao denunciado é assegurado o direito de conhecer o teor da acusação e ter vista dos autos no recinto da Comissão de Ética, bem como de obter cópias de documentos.

Parágrafo único. As cópias deverão ser solicitadas formalmente à Comissão de Ética.

Art. 16. As Comissões de Ética, sempre que constatarem a possível ocorrência de ilícitos penais, civis, de improbidade administrativa ou de infração disciplinar, encaminhará cópia dos autos às autoridades competentes para apuração de tais fatos, sem prejuízo da adoção das demais medidas de sua competência.

Art. 17. A decisão final sobre investigação de conduta ética que resultar em sanção, em recomendação ou em Acordo de Conduta Pessoal e Profissional será resumida e publicada em ementa, com a omissão dos nomes dos envolvidos e de quaisquer outros dados que permitam a identificação.

Parágrafo único. A decisão final contendo nome e identificação do agen-

te público deverá ser remetida à Comissão de Ética Pública para formação de banco de dados de sanções, para fins de consulta pelos órgãos ou entidades da administração pública federal, em casos de nomeação para cargo em comissão ou de alta relevância pública.

Art. 18. Os setores competentes do órgão ou entidade darão tratamento prioritário às solicitações de documentos e informações necessárias à instrução dos procedimentos de investigação instaurados pela Comissão de Ética, conforme determina o Decreto n.º 6.029, de 2007.

§ 1º A inobservância da prioridade determinada neste artigo implicará a responsabilidade de quem lhe der causa.

§ 2º No âmbito do órgão ou da entidade e em relação aos respectivos agentes públicos a Comissão de Ética terá acesso a todos os documentos necessários aos trabalhos, dando tratamento específico àqueles protegidos por sigilo legal.

CAPÍTULO VII DO RITO PROCESSUAL

Art. 19. Qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da Comissão de Ética, visando a apuração de transgressão ética imputada ao agente público ou ocorrida em setores competentes do órgão ou entidade federal.

Parágrafo único. Entende-se por agente público todo aquele que por força de lei, contrato ou qualquer

ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária, excepcional ou eventual, ainda que sem retribuição financeira, a órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta e indireta.

Art. 20. O Procedimento Preliminar para apuração de conduta que, em tese, configure infração ao padrão ético será instaurado pela Comissão de Ética, de ofício ou mediante representação ou denúncia formulada por quaisquer das pessoas mencionadas no caput do art. 19.

§ 1º A instauração, de ofício, de expediente de investigação deve ser fundamentada pelos integrantes da Comissão de Ética e apoiada em notícia pública de conduta ou em indícios capazes de lhe dar sustentação.

§ 2º Se houver indícios de que a conduta configure, a um só tempo, falta ética e infração de outra natureza, inclusive disciplinar, a cópia dos autos deverá ser encaminhada imediatamente ao órgão competente.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, o denunciado deverá ser notificado sobre a remessa do expediente ao órgão competente.

§ 4º Havendo dúvida quanto ao enquadramento da conduta, se desvio ético, infração disciplinar, ato de improbidade, crime de responsabilidade ou infração de natureza diversa, a Comissão de Ética, em caráter excepcional, poderá solicitar parecer reservado junto à unidade responsável pelo assessoramento jurídico do órgão ou da entidade.

Art. 21. A representação, a denúncia ou qualquer outra demanda deve conter os seguintes requisitos:

- I - descrição da conduta;
- II - indicação da autoria, caso seja possível; e
- III - apresentação dos elementos de prova ou indicação de onde podem ser encontrados.

Parágrafo único. Quando o autor da demanda não se identificar, a Comissão de Ética poderá acolher os fatos narrados para fins de instauração, de ofício, de procedimento investigatório, desde que contenha indícios suficientes da ocorrência da infração ou, em caso contrário, determinar o arquivamento sumário.

Art. 22. A representação, denúncia ou qualquer outra demanda será dirigida à Comissão de Ética, podendo ser protocolada diretamente na sede da Comissão ou encaminhadas pela via postal, correio eletrônico ou fax.

§ 1º A Comissão de Ética expedirá comunicação oficial divulgando os endereços físico e eletrônico para atendimento e apresentação de demandas.

§ 2º Caso a pessoa interessada em denunciar ou representar compareça perante a Comissão de Ética, esta poderá reduzir a termo as declarações e colher a assinatura do denunciante, bem como receber eventuais provas.

§ 3º Será assegurada ao denunciante a comprovação do recebimento da denúncia ou representação por ele encaminhada.

Art. 23. Oferecida a representação ou denúncia, a Comissão de Ética deliberará sobre sua admissibilidade, verificando o cumprimento dos requisitos previstos nos incisos do art. 21.

§ 1º A Comissão de Ética poderá determinar a colheita de informações complementares ou de outros elementos de prova que julgar necessários.

§ 2º A Comissão de Ética, mediante decisão fundamentada, arquivará representação ou denúncia manifestamente improcedente, cientificando o denunciante.

§ 3º É facultado ao denunciado a interposição de pedido de reconsideração dirigido à própria Comissão de Ética, no prazo de dez dias, contados da ciência da decisão, com a competente fundamentação.

§ 4º A juízo da Comissão de Ética e mediante consentimento do denunciado, poderá ser lavrado Acordo de Conduta Pessoal e Profissional.

§ 5º Lavrado o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional, o Procedimento Preliminar será sobrestado, por até dois anos, a critério da Comissão de Ética, conforme o caso.

§ 6º Se, até o final do prazo de sobrestamento, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional for cumprido, será determinado o arquivamento do feito.

§ 7º Se o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional for descumprido, a Comissão de Ética dará seguimento ao feito, convertendo o Procedimento Preliminar em Processo de Apuração Ética.

§ 8º Não será objeto de Acordo de Conduta Pessoal e Profissional o descumprimento ao disposto no inciso XV do Anexo ao Decreto n.º 1.171, de 1994.

Art. 24. Ao final do Procedimento Preliminar, será proferida decisão pela Comissão de Ética do órgão ou

entidade determinando o arquivamento ou sua conversão em Processo de Apuração Ética.

Art. 25. Instaurado o Processo de Apuração Ética, a Comissão de Ética notificará o investigado para, no prazo de dez dias, apresentar defesa prévia, por escrito, listando eventuais testemunhas, até o número de quatro, e apresentando ou indicando as provas que pretende produzir.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo poderá ser prorrogado por igual período, a juízo da Comissão de Ética, mediante requerimento justificado do investigado.

Art. 26. O pedido de inquirição de testemunhas deverá ser justificado.

§ 1º Será indeferido o pedido de inquirição, quando:

I - formulado em desacordo com este artigo;

II - o fato já estiver suficientemente provado por documento ou confissão do investigado ou quaisquer outros meios de prova compatíveis com o rito descrito nesta Resolução; ou
III - o fato não possa ser provado por testemunha.

§ 2º As testemunhas poderão ser substituídas desde que o investigado formalize pedido à Comissão de Ética em tempo hábil e em momento anterior à audiência de inquirição.

Art. 27. O pedido de prova pericial deverá ser justificado, sendo lícito à Comissão de Ética indeferi-lo nas seguintes hipóteses:

I - a comprovação do fato não depender de conhecimento especial de perito; ou

II - revelar-se meramente protelatório ou de nenhum interesse para o esclarecimento do fato.

Art. 28. Na hipótese de o investigado não requerer a produção de outras provas, além dos documentos apresentados com a defesa prévia, a Comissão de Ética, salvo se entender necessária a inquirição de testemunhas, a realização de diligências ou de exame pericial, elaborará o relatório.

Parágrafo único. Na hipótese de o investigado, comprovadamente notificado ou citado por edital público, não se apresentar, nem enviar procurador legalmente constituído para exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa, a Comissão de Ética designará um defensor dativo preferencialmente escolhido dentre os servidores do quadro permanente para acompanhar o processo, sendo-lhe vedada conduta contrária aos interesses do investigado.

Art. 29. Concluída a instrução processual e elaborado o relatório, o investigado será notificado para apresentar as alegações finais no prazo de dez dias.

Art. 30. Apresentadas ou não as alegações finais, a Comissão de Ética proferirá decisão.

§ 1º Se a conclusão for pela culpabilidade do investigado, a Comissão de Ética poderá aplicar a penalidade de censura ética prevista no Decreto n.º 1.171, de 1994, e, cumulativamente, fazer recomendações, bem como lavrar o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional, sem prejuízo de outras medidas a seu cargo.

§ 2º Caso o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional seja descumprido, a Comissão de Ética dará seguimento ao Processo de Apuração Ética.

§ 3º É facultada ao investigado pedir a reconsideração acompanhada de fundamentação à própria Comissão de Ética, no prazo de dez dias, contado da ciência da respectiva decisão.

Art. 31. Cópia da decisão definitiva que resultar em penalidade a detentor de cargo efetivo ou de emprego permanente na Administração Pública, bem como a ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, será encaminhada à unidade de gestão de pessoal, para constar dos assentamentos do agente público, para fins exclusivamente éticos.

§ 1º O registro referido neste artigo será cancelado após o decurso do prazo de três anos de efetivo exercício, contados da data em que a decisão se tornou definitiva, desde que o servidor, nesse período, não tenha praticado nova infração ética.

§ 2º Em se tratando de prestador de serviços sem vínculo direto ou formal com o órgão ou entidade, a cópia da decisão definitiva deverá ser remetida ao dirigente máximo, a quem competirá a adoção das providências cabíveis.

§ 3º Em relação aos agentes públicos listados no § 2º, a Comissão de Ética expedirá decisão definitiva elencando as condutas infracionais, eximindo-se de aplicar ou de propor penalidades, recomendações ou Acordo de Conduta Pessoal e Profissional.

CAPÍTULO VIII DOS DEVERES E RESPONSABILIDADES DOS INTEGRANTES DA COMISSÃO

Art. 32. São princípios fundamentais no trabalho desenvolvido pelos membros da Comissão de Ética:

I - preservar a honra e a imagem da pessoa investigada;

II - proteger a identidade do denunciante;

III - atuar de forma independente e imparcial;

IV - comparecer às reuniões da Comissão de Ética, justificando ao presidente da Comissão, por escrito, eventuais ausências e afastamentos;

V - em eventual ausência ou afastamento, instruir o substituto sobre os trabalhos em curso;

VI - declarar aos demais membros o impedimento ou a suspeição nos trabalhos da Comissão de Ética; e

VII - eximir-se de atuar em procedimento no qual tenha sido identificado seu impedimento ou suspeição.

Art. 33. Dá-se o impedimento do membro da Comissão de Ética quando:

I - tenha interesse direto ou indireto no feito;

II - tenha participado ou venha a participar, em outro processo administrativo ou judicial, como perito, testemunha ou representante legal do denunciante, denunciado ou investigado, ou de seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o denunciante, denunciado ou investigado, ou com os respectivos cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau; ou

IV - for seu cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau o denunciante, denunciado ou investigado.

Art. 34. Ocorre a suspeição do membro quando:

I - for amigo íntimo ou notório desafeto do denunciante, denunciado ou investigado, ou de seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau; ou

II - for credor ou devedor do denunciante, denunciado ou investigado, ou de seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau.

CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 35. As situações omissas serão resolvidas por deliberação da Comissão de Ética, de acordo com o previsto no Código de Ética próprio, no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, no Código de Conduta da Alta Administração Federal, bem como em outros atos normativos pertinentes.

Art. 36. O Regimento Interno de cada Comissão de Ética poderá estabelecer normas complementares a esta Resolução.

Art. 37. Fica estabelecido o prazo de seis meses para que as Comissões de Ética dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal possam se adequar ao disposto nesta Resolução.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo poderá ser prorrogado, mediante envio de justificativas, nos trinta dias que antecedem o termo final, para apreciação e autorização da Comissão de Ética Pública.

Art. 38. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ PAULO SEPÚLVEDA PERTENCE
Presidente da Comissão de Ética Pública

Decreto nº 6.619, De 29 de outubro de 2008.

Dá nova redação a dispositivos do Decreto n.º 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 116 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993,

DECRETA:

Art. 1º Os arts. 1º, 2º, 10 e 13 do Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 1º

III - termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza;

.....

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

.....” (NR)

“Art. 2º

II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e

.....” (NR)

“Art. 10.

§ 3º

II - pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante, devendo o conveniente ou contratado identificar o destinatário da despesa, por meio do registro dos dados no SICONV; e

.....” (NR)

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

.....” (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3o Fica revogado o art. 5o do Decreto no 825, de 28 de maio de 1993.

Brasília, 29 de outubro de 2008;
187o da Independência e 120o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Paulo Bernardo Silva

Este texto não substitui o publicado
no DOU de 30.10.2008

LEI COMPLEMENTAR N.º 131, DE 27 DE MAIO DE 2009

Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e

controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

“Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

“Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.”

“Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e

III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.”

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de maio de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Paulo Bernardo Silva

Luiz Augusto Fraga Navarro de

Britto Filho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 28.5.2009

*J*urisprudência

Julgados recentes do TCU - Acórdãos

Registro de preços

Determinação a uma entidade federal para que se abstenha de celebrar contratos com base em Ata de Registro de Preços sem verificar a adequação dos preços propostos aos patamares praticados no mercado à época da efetiva contratação. TC-017.022/2007-0, Acórdão n.º 3.325/2008-1ª Câmara, item 1.5.1.5. (DOU de 17.10.2008).

Registro de preços

Determinação a uma unidade federal para que faça constar nos processos de contratação em que seja aderido à Ata de Registro de Preços documentação que demonstre a vantagem da adesão, conforme dispõe art. 8º do Decreto n.º 3.931/2001. TC-012.201/2006-0, Acórdão n.º 128/2009-2ª Câmara, item 1.5.16, DOU de 06.02.2009.

Convênios

O TCU alertou a uma entidade federal para o fato de que a inércia da Administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração da Tomada de Contas Especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária

pelos débitos que vierem a ser identificados TC-010.493/2004-8, Acórdão n.º 5.053/2008-2ª Câmara, item 1.10, DOU de 21.11.2008.

Sonegação de informações ao Controle Interno

O TCU determinou a uma unidade federal que, quando da realização das auditorias feitas pelo Controle Interno, cumpra o disposto no art. 26 da Lei n.º 10.180/2001, prestando todas as informações e fornecendo as documentações necessárias, sob pena de o agente público faltoso ser responsabilizado administrativa, civil e penalmente. TC-022.136/2007-2, Acórdão n.º 4.871/2008-1ª Câmara, item 1.5.1, DOU de 28.11.2008.

Diárias e passagens

Determinação a um Ministério para que analise as viagens realizadas por servidores, em finais de semana, de forma reiterada, para a cidade de origem ou para destinos recorrentes, custeadas pelo Gabinete do Ministro da Saúde, quanto à comprovação do interesse público destas e, quando o interesse público não estiver documentalmente confirmado, que sejam adotadas medidas que visem à reposição ao erário dos

valores apurados e encaminhe ao Tribunal de Contas da União o resultado da apuração no prazo de 60 dias. TC-014.210/2007-7, Acórdão n.º 4.655/2008-1ª Câmara, item 1.5.1.4, DOU de 28.11.2008.

Pagamento antecipado

Determinação a uma entidade federal para que atente para o correto recebimento dos bens e serviços, abstendo-se de prever ou efetuar pagamentos antecipados, somente o fazendo quando:

- a) haja interesse público devidamente registrado;
- b) existam garantias suficientes para assegurar o ressarcimento em caso de inadimplência;
- c) haja previsão no ato convocatório, nos termos do art. 73 da Lei n.º 8.666/1993, e para o cumprimento dos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964 e 38 do Decreto n.º 93.872/1986

TC-001.241/2006-8, Acórdão n.º 2.803/2008-Plenário, item 1.6.1, DOU de 09.12.2008.

Deslocamentos

O TCU determinou a uma entidade federal que aprimore os procedimentos de prestação de contas de diárias e passagens, com verificação das datas em que efetivamente ocorreram as viagens e nos casos em que for constatada alteração de retorno para data posterior à aprovada, faça constar as justificativas ou efetue o desconto da remuneração dos dias de afastamento ao serviço, em cum-

primento ao disposto na Lei n.º 8.112/1990, art. 44, inc. I, c/c o “caput” do art. 58.

TC-015.303/2005-6, Acórdão n.º 2.869/2008-Plenário, item 9.9.2, DOU de 09.12.2008.

Execução contratual

O TCU determinou a uma entidade federal que:

- a) exija os devidos esclarecimentos de empresas terceirizadas quanto à divergência de valores salariais entre as planilhas apresentadas pelas empresas nas propostas que resultaram em contratos e os constantes das folhas de pagamentos, durante a execução dos mencionados contratos, para adoção de medidas corretivas previstas nos próprios contratos e na Lei n.º 8.666/1993;
- b) adote rotina de verificação mensal dos salários pagos aos servidores terceirizados de forma a garantir a compatibilidade desses valores com o definido no termo contratual, assim como os respectivos encargos sociais, e na ocorrência de divergências adote as providências previstas nos arts. 67 a 71 da Lei n.º 8.666/1993 e arts. 31 a 34 da IN/SLTI-MP n.º 02/2008;
- c) exija, quando da quitação da nota fiscal ou fatura, em relação a empresas terceirizadas, cópia autenticada e quitada da guia de recolhimento dos encargos sociais incidentes sobre a remuneração dos segurados, relativas ao mês de competência imediatamente anterior e respectiva folha de pagamento da empresa contratada,

com fundamento no § 2º do art. 71 da Lei nº 8.666/1993, c/c o Enunciado/TST nº 331, item IV e IN/SLTI-MP n.º 02, de 30.04.2008.

TC-007.911/2008-0, Acórdão n.º 5.618/2008-2ª Câmara, itens 1.7.9 a 1.7.11, DOU de 08.12.2008.

Contratações

O TCU Determinou a um conveniente que se abstenha de permitir a participação, nas aquisições de bens e contratações de serviços financiadas com recursos federais, de pessoas jurídicas integrantes de um mesmo grupo empresarial, vez que deixam de ser observados os princípios da legalidade e da moralidade, bem como o art. 23, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993.

TC-029.570/2006-0, Acórdão n.º 44/2009-1ª Câmara, item 1.6.3, DOU de 30.01.2009.

Capacitação

Recomendação a uma Agência Reguladora para que considere, como critério de participação em cursos de idiomas contratados ou no caso de concessão de qualquer outro incentivo à participação em cursos desta natureza, o cumprimento das obrigações por parte dos servidores nos cursos que tenham frequentado anteriormente com recursos da Agência, fazendo constar no respectivo processo a metodologia utilizada para a seleção. TC-014.913/2007-7, Acórdão n.º 88/2009-1ª Câmara, item 1.5.2, DOU de 30.01.2009.

Pareceres jurídicos

O TCU determinou a um órgão federal que, em caso de não atendimento às recomendações da Consultoria Jurídica do Órgão, emitidas em parecer de que trata o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/1993, insira nos processos de contratação documento contendo as justificativas para o descumprimento dessas recomendações.

TC-012.201/2006-0, Acórdão n.º 128/2009-2ª Câmara, item 1.5.15, DOU de 06.02.2009.

Licitações

O TCU determinou a um município para que, em licitações com fonte de recursos federais, atente para a correta interpretação do TCU quanto à aplicabilidade do inc. III, art. 87 da Lei n.º 8.666/1993, haja vista que a suspensão temporária para participar em licitações ou contratar com a administração (inc. III) deverá ficar adstrita tão-somente ao órgão, entidade ou unidade administrativa que a aplicou, não podendo-lhe ser aplicado o mesmo tratamento da declaração de inidoneidade (inc. IV), sanção que veda a participação em licitações e contratações com toda a Administração Pública, conforme Decisão n.º 52/99-Plenário, Decisão n.º 302/2001-Plenário e Acórdão n.º 1.533/2006-Plenário. TC-022.676/2007-5, Acórdão n.º 538/2009-1ª Câmara, item 1.6.1, DOU de 20.02.2009.

Julgados recentes de tribunais – Acórdãos

Supremo Tribunal Federal (STF)

COMPETÊNCIA. Foro especial, ou prerrogativa de foro. Perda superveniente. Ação de improbidade administrativa. Mandato eletivo. Ex-prefeito municipal. Cessação da investidura no curso do processo. Fato ocorrido durante a gestão.

Inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 84 do CPP, introduzidos pela Lei n.º 10.628/2002. ADIs n.º 2.797 e n.º 2.860. Precedentes. A cessação do mandato eletivo, no curso do processo de ação de improbidade administrativa, implica perda automática da chamada prerrogativa de foro e deslocamento da causa ao juízo de primeiro grau, ainda que o fato que deu causa à demanda haja ocorrido durante o exercício da função pública. Rcl-AgR3021 / SP - SÃO PAULO AG REG. NA RECLAMAÇÃO. Relator: Min. CEZAR PELUSO. Julgado em 03/12/2008.

Superior Tribunal da Justiça (STJ)

ADMINISTRATIVO - AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE CONVÊNIO FIRMADO COM O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - INCLUSÃO DO NOME DO MUNICÍPIO

NO SIAFI - IMPOSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO. MUNICÍPIO NO SIAFI - IMPOSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO.

1. A Primeira Seção do STJ pacificou o entendimento de que, tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário pelo sucessor do chefe do executivo que deixou de prestar as contas na época própria, na forma do art. 5º, §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa n.º 01/STN-97, deve ser afastada a inadimplência do Município, com o objetivo de não causar maiores prejuízos à coletividade. Precedentes. 2. Recurso especial não provido. REsp 870733 / DF RECURSO ESPECIAL 2006/0161917-2. Relatora: Ministra ELIANA CALMON. Julgado em 16/09/2008

PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR.

A norma do art. 20, parágrafo único, da Lei n.º 8.429, de 1992, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada em situação excepcional, quando, mediante fatos incontroversos, existir prova suficiente de que es-

teja dificultando a instrução processual. Agravo regimental não provido. AgRg na SLS 867 / CE
AGRAVO REGIMENTAL NA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA 2008/0093527-6
Relator: Ministro ARI PARGENDLER.
Julgado em 05/11/2008.

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.

