

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR

# Revista da CGU

Brasília, DF  
Dezembro /2009

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

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

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

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**  
Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Marcelo Stopanovski Ribeiro**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

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

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

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

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

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 7, Dezembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

136 p. Coletânea de artigos.

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

ISSN 1981- 674X  
CDD 352.17

# umário

---

Nota do editor .....5

## **Artigos**

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

*Marcelo Neves*

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

*Fabiano Mourão Vieira*

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

*Leonardo Valles Bento*

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

*Salmon Carvalho de Souza*

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

*Aline Cavalcante dos Reis Silva*

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

*Alzira Ester Angeli*

Reflexões sobre o combate à corrupção no Brasil e nos EUA ....	96
--	----

*Wagner Rosa da Silva*

### **Legislação**

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

### **Jurisprudência**

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

# Nota do editor

---

Caro leitor,

A sétima edição da Revista da CGU conta com sete artigos inéditos que debatem, analisam ou sugerem medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e estratégias de prevenção e combate à corrupção. Nessa publicação, o leitor encontrará textos técnicos, posições doutrinárias, além de análises sobre políticas anticorrupção.

Entre os artigos desta edição está o “Recebimento de obras e serviços de engenharia”. Por meio do trabalho, o autor defende que o recebimento de obras e serviços de engenharia é uma das etapas mais críticas da execução contratual, sendo recomendado que os órgãos públicos exerçam maior controle sobre essa matéria, quer procedendo à regulamentação própria, quer engendrando cláusulas padrão a esse respeito nos editais ou contratos.

O leitor também poderá conhecer um estudo que analisa a percepção da corrupção no Programa Bolsa Família. Por muitas vezes criticado por seu caráter eleitoreiro, clientelístico e assistencialista, a partir de dados de 55 fiscalizações realizadas pela CGU Regional Paraná, o autor demonstra que, no caso estudado, o programa possui um baixo índice de corrupção.

Além desses temas, o leitor é convidado a refletir sobre o problema da inversão do ônus da prova na improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. Considerações acerca da prescrição disciplinar à luz da lei nº 8.112/90 é outro assunto que poderá ser apreciado pelo leitor.

A sétima edição da Revista dá continuidade à publicação de artigos produzidos com base em informações e dados obtidos por agentes públicos brasileiros na realização do *Anti-Corruption Program for Brazilian Government*

*Officials* – programa de capacitação coordenado pela CGU, em parceria com o Institute of *Brazilian Issues*, da Universidade George Washington. Um artigo mostra a visão geral das agências norte-americanas contra a corrupção e a compara com as ações realizadas pela CGU. Outro artigo traz reflexões sobre o combate à corrupção no Brasil e nos EUA, enquanto o terceiro tece breves comentários sobre os modelos brasileiro e norte-americano em relação à gerência de empresas privadas por servidores públicos federais.

Além dos artigos, o leitor pode ampliar e enriquecer seus conhecimentos com a legislação em destaque, a saber, a Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Essa edição traz os dispositivos da LDO que versam sobre as novas diretrizes e exigências de transparência na gestão pública.

Esperamos que a Revista da CGU continue sendo um instrumento de troca de experiências e fomento as diversas discussões acerca do fenômeno da corrupção, e, assim, possa contribuir para o aperfeiçoamento das atividades de prevenção e combate à corrupção no Brasil.

Boa leitura!

**Os editores**



# rtigos

---

# Recebimento de obras e serviços de engenharia

**Marcelo Neves**, Bacharel em Direito pela UNIRIO, engenheiro de produção pela UFRJ, pós-graduado em Administração Pública pela FGV, assessor jurídico da Presidência do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

## 1. Introdução

Diz a sabedoria popular que simplicidade e beleza andam sempre de mãos dadas, o que pode ser atestado pela observação de uma mera gota de orvalho, ou, para guardar maior coerência temática, pela curva livre e sensual sempre presente nos trabalhos de Oscar Niemeyer.

Ocorre que na vida, assim como no estudo do Direito, defrontamos amiúde com situações que comportam complexidade, e destilam, paradoxalmente, a beleza do desafio da superação e do engrandecimento.

***Ocorre que na vida, assim como no estudo do Direito, defrontamos amiúde com situações que comportam complexidade, e destilam, paradoxalmente, a beleza do desafio da superação e do engrandecimento.***

O estudo a ser apresentado neste trabalho aborda uma questão que toca dispositivos pouco tratados na Lei de Licitações e Contratos, mas de relativa complexidade, que, como buscaremos demonstrar, foi enfrentada com a alma sintonizada no ensinamento de Rui Barbosa, para quem “o saber não está na ciência alheia, que se absorve, mas, principalmente, nas ideias próprias, que se geram dos conhecimentos absorvidos, mediante a transmutação, por que passam, no espírito que os assimila. Um sabedor não é armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas”.<sup>1</sup>

Assim, no desenvolvimento diário do meu trabalho na área de Licitações e Contratos Administrativos, realizado com os pés fincados no conhecimento e experiência granjeada ao longo de mais de quinze anos, elegi a fase do recebimento de obras e

1. Oração aos moços – fragmento do discurso proferido na Faculdade de Direito de São Paulo, 1920. Editado em livro, 1921.



serviços de engenharia como ponto de controle, e acabei por constatar que as respectivas cláusulas editalícias – regra geral, mera repetição do teor do art. 73 da Lei nº 8.666/93 – geravam dificuldade para o regular processamento do contrato e ocasionavam até mesmo, muitas vezes, a inviabilidade de aplicação de sanções administrativas às empresas descumpridoras dos prazos previstos para a realização dos objetos contratuais, principalmente ante a falta de uma circunstanciada previsão dessa etapa final da execução contratual.

Por ser a etapa do recebimento de obras e serviços de engenharia um momento crucial para o sucesso da contratação, as Cortes de Contas de todo o país vêm dando especial destaque ao controle dessa fase, como bem representa a recentíssima decisão, prolatada em 08.04.2009, sob a relatoria do Ministro Marcos Vinícios Vilaça, na qual o Colendo Tribunal de Contas da União, em análise da Tomada de Contas Anual do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, fez a seguinte determinação no Acórdão nº 657/2009 – TCU – Plenário, vejamos:

*“9.3.4. apenas receba provisoriamente as obras e os serviços contratados mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 dias da comunicação escrita do contratado, nos termos do art. 73, inciso I, alínea “a”, da Lei de Licitações e Contratos;*

*9.3.5. receba definitivamente as obras e os serviços contratados mediante termo circunstanciado,*

*assinado pelas partes, somente após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, nos termos do art. 73, inciso I, alínea “b”, do Estatuto Licitatório;”*

## **2. Do recebimento provisório e definitivo**

Pois bem, superada essa sumária apresentação do tema, devo lembrar que o artigo 73 da Lei nº 8666/93 torna clara a existência de duas fases bem distintas no recebimento, quais sejam o recebimento provisório e o definitivo de obras e serviços de engenharia. Isso é o que podemos constatar pela redação do citado dispositivo, vejamos:

*“Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido: I – em se tratando de obras e serviços: a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;”*

De outro lado, o inciso III do artigo 74 da mesma Lei de Licitações, ao facultar, em algumas circunstâncias, a realização do recebimento provisó-

rio, já sinaliza para o Administrador a necessidade de avaliação do risco e da oportunidade da previsão ou não de maiores e melhores prescrições sobre o recebimento nos documentos licitatórios, bem como aponta para a existência de obras e serviços de engenharia com tipo dual de recebimento.

Como podemos constatar pela leitura da Lei de Licitações e Contratos, para cobrir a etapa de recebimento de obras e serviços de engenharia foram dedicados, em verdade, três artigos que englobam apenas oito disposições<sup>2</sup>, o que parece ser muito pouco, quando, por exemplo, no Direito Comparado, o recente Código de Contratos Públicos do ordenamento jurídico português – Decreto-Lei nº 18/2008 – em vigor desde 29 de julho de 2008, estabelece mais de trinta disposições somente para o recebimento de obras (SECCÃO IX – RECEPÇÃO PROVISÓRIA E DEFINITIVA: Artigo 394.º Vistoria; Artigo 395.º Auto de recepção provisória; Artigo 396.º Defeitos da obra; Artigo 397.º Garantia da obra; Artigo 398.º Recepção definitiva.)

### 3. Recebimento como ato simples ou complexo

A dualidade do recebimento de obras e serviços de engenharia está correlacionada diretamente à maior

2. Aí incluídos: as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 73; os parágrafos segundo, terceiro e quarto também do art. 73; o parágrafo único e o inciso III do art. 74; e, finalmente, o art. 76.

ou menor materialidade<sup>3</sup> da avença, ou seja, obras e serviços de valores até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitas à verificação de funcionamento e produtividade, correspondem a atos de **recebimento simples**, englobando tão somente a etapa relativa ao recebimento definitivo.

De outro giro, a obra ou o serviço com preço acima do indigitado valor, ou mesmo abaixo, mas composta de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitas à verificação de funcionamento e produtividade, consubstanciam um recebimento caracterizado como um ato complexo, isto é, **recebimento complexo**, abarcando tanto as fases de recebimento provisório como a do definitivo.

Consoante o escólio do memorável professor Hely Lopes Meirelles, ato simples é o que resulta da manifestação de vontade de um único órgão, unipessoal ou colegiado, manifestação essa que no caso do recebimento simples, conforme teor da alínea “b” do inciso I do artigo 73 da Lei de Licitações, é realizada por servidor ou comissão designada pela autoridade competente. Já o ato complexo – resultante da conjugação da manifestação de vontade de mais de um órgão –, quando compreendido na realidade de um recebimento complexo, espelha a vontade do fiscal do contrato conjugada com a do servidor ou comissão designada pela autoridade competen-

3. Traduz o montante de recursos financeiros alocados para a realização da obra ou para prestação do serviço de engenharia.

te, na forma das alíneas “a” e “b” do inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666/93.

#### 4. Do procedimento de recebimento

O fato é que, tanto para o recebimento simples (com dispensa do Recebimento Provisório) como para o complexo, o término das obras e dos serviços deve ser caracterizado pela comunicação escrita da contratada ao órgão, que deve ser feita dentro do prazo de execução contratual fixado no instrumento convocatório ou respectivos anexos (alínea “a” do inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666/93). Se a comunicação não vier a ser feita nesse prazo, a contratada incorre automaticamente em mora, sendo, pois, cabíveis as penalidades administrativas.

Após a comunicação de término dos serviços, a fiscalização deve realizar a vistoria<sup>4</sup> no local da obra ou serviço e emitir: a) no caso de recebimento complexo, o **Termo de Recebimento Provisório** em até 15 (quinze) dias da data da referida comunicação – assinado por ambas as partes contratantes – que pode vir a consignar ou não pendências em relação à execução do objeto; b) no recebimento simples, **Recibo** (pará-

4. Obviamente, caso seja constatado pela fiscalização nessa vistoria que a contratada não finalizou a execução do objeto, ou seja, existam parcelas da obra ainda não adimplidas, o Termo de Recebimento Provisório não será emitido, considerando-se, assim, a comunicação do término dos serviços como não realizada, reputando-se em mora a contratada, sendo cabível a aplicação das penalidades administrativas.

grafo único do artigo 74 da Lei nº 8.666/93) em até 40 dias da data da referida comunicação, lapso temporal limite bastante razoável<sup>5</sup> quero crer, que poderá englobar um prazo para correção de eventuais pendências pela contratada, na forma do que previsto pelo artigo 69 da Lei nº 8.666/93, com, obviamente, necessidade de realização de nova vistoria por parte da fiscalização para a verificação da correção das pendências, sendo que no caso de não atendimento das ressalvas, a contratada incorre em mora a partir da data da segunda vistoria.

Se o Termo de Recebimento Provisório consignar pendências em relação à obra ou serviço, deve ser fixado pela fiscalização, no próprio Termo, prazo razoável para os reparos, correções, remoções, reconstruções ou substituições relativas ao objeto do contrato (art. 69 da Lei nº 8.666/93), limitado, em regra, a 30 (trinta) dias.

Concluídos os trabalhos pela contratada dentro do prazo fixado, deve ser emitida nova comunicação escrita à fiscalização para uma segunda vistoria.

Uma vez constatada a regularização das pendências apontadas, a fiscalização emite, então, comunicado interno, em até 5 (cinco)<sup>6</sup> dias

5. Esse prazo não foi previsto pela Lei nº 8.666/93, e é aqui sugerido com base na lógica do razoável.

6. Esse prazo está calcado no art. 24 da Lei nº 9.784/99, que assim dispõe: “Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administra-

contados da comunicação da contratada, para que sejam efetivadas as providências com vistas ao recebimento definitivo. Caso as pendências não tenham sido sanadas, a contratada passa a incorrer em mora a partir da data da segunda vistoria.

A partir da comunicação interna do fiscal ou do Termo de Recebimento Provisório (na hipótese deste não consignar pendências), deve-se fixar no edital um período, que sugiro entre 10 (dez) e 30 (trinta) dias, conforme a vultuosidade ou complexidade da obra, para observação<sup>7</sup> do funcionamento dos equipamentos e instalações. Após esse prazo será concluída a vistoria para fins de recebimento definitivo por servidor ou comissão designada previamente pela autoridade competente (alínea “b” do inciso I do artigo 73 da Lei nº 8.666/93). Se novas pendências forem detectadas, deve ser concedido novo prazo para adequação, em regra de até 15 (quinze) dias, não importando em penalização da contratada.

Finalmente, verificado o saneamento de todas as pendências em vistoria final, realizada após uma última comunicação escrita da contratada, será emitido o Termo de Recebimento Definitivo da obra ou

---

dos que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.”

7. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.875/2005 – 1ª Câmara – determinou ao Ministério da Fazenda que incluísse em todos os contratos referentes a obras, cláusula estabelecendo os prazos de observação e de seu recebimento definitivo, conforme inciso IV do art. 55 da Lei nº 8.666/93.

serviço em até 10 (dez) dias contados daquela comunicação, de modo que o período entre a emissão dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo não ultrapasse os 90 (noventa) dias previstos pelo § 3º do artigo 73 da Lei nº 8.666/93, salvo excepcionalidades devidamente justificadas e conforme previsão no edital.

## **5. Recebimento como etapa final da liquidação da despesa**

---

Somente após o recebimento definitivo deverá ser providenciado o pagamento do saldo existente em relação ao valor contratual e liberada a garantia (§ 4º do artigo 56 da Lei nº 8.666/93). A vigência dessa garantia, portanto, no caso de utilização da modalidade seguro-garantia, deverá estender-se até o recebimento definitivo da obra.

## **6. Recebimento como cláusula contratual ou editalícia**

---

Tudo o que foi até aqui abordado em relação ao recebimento de obras e serviços de engenharia, encontra-se consubstanciado em cláusulas editalícias padrão hoje empregadas no TRT/RJ, fruto do trabalho de uma equipe multidisciplinar da qual tivemos a oportunidade de participar, que teve por escopo a padronização dos procedimentos de recebimento<sup>8</sup> para torná-los mais seguros e orde-

---

8. Recebimento de obras – Processo nº TRT – SCI 009/06 do TRT/RJ.

nados. Essas cláusulas encontram-se previstas em dois modelos, que repercutem o recebimento simples e complexo, vejamos:

**RECEBIMENTO SIMPLES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE VALOR IGUAL OU INFERIOR A R\$ 80.000,00, QUE NÃO SE COMPONHAM DE APARELHOS, EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES SUJEITOS À VERIFICAÇÃO DE FUNCIONAMENTO E PRODUTIVIDADE (ART. 74, III, LEI 8.666/93)**

### 1.1 Medições

A **CONTRATADA** apresentará, na forma de Relatório, após o início efetivo da execução dos serviços, medição periódica dos serviços executados e dos materiais empregados, para a Fiscalização da Contratante conferir, servindo o mesmo como fundamento da Nota Fiscal de cobrança, a ser emitida pela **CONTRATADA** a cada medição. Serão efetuadas no **máximo..... medições**, já incluída a última que coincidirá com a emissão do **RECIBO DO SERVIÇO**.

**Obs.: 1-** As medições deverão conter somente os materiais efetivamente empregados, vedado considerar materiais estocados no local para utilização futura;

**2-** A soma dos valores dos pagamentos das faturas emitidas até a última medição não poderá ser superior a 90% (noventa por cento) do valor global do contrato;

**3-** O saldo restante só poderá ser liberado após a emissão do **RECIBO DEFINITIVO**, consoante subitem 1.2 a seguir, não podendo seu valor ser inferior a 10% (dez por cento) do valor global do contrato.

### 1.2. Término e recebimento do serviço

#### a. Comunicação do término do serviço

*Executado o serviço, estando o mesmo em condições de ser recebido, a CONTRATADA deverá comunicar à FISCALIZAÇÃO, por escrito e dentro do prazo contratual, a fim de que seja realizada VISTORIA para fins de Recebimento.*

*Obs.: A emissão da comunicação acima referida fora do prazo contratual caracterizará atraso, sujeitando a Contratada às penalidades cabíveis.*

#### b. Recebimento

**b.1** No prazo máximo de 10 (dez) dias contados após o término do serviço, será efetuada VISTORIA pela FISCALIZAÇÃO, com vistas à emissão do RECIBO DEFINITIVO;

**Obs.:** Em caso de constatação local da não finalização dos serviços e da existência de parcelas ainda não executadas/fornecidas, não será reconhecido efeito à comunicação referida na alínea "a" (acima), o que implicará não recebimento do servi-

ço e na caracterização de atraso caso ultrapassado o prazo contratual.

**b.2** Havendo indicações de pendências, será concedido prazo, limitado a 20 (vinte) dias contados da VISTORIA, a fim de efetuarem-se as correções necessárias;

**b.3** Sanadas as pendências, após nova comunicação escrita da CONTRATADA, será efetuada VISTORIA FINAL e, verificada a perfeita adequação do serviço aos termos do presente Projeto Básico, será emitido o RECIBO DEFINITIVO, em até 10 (dez) dias após aquela comunicação. O não cumprimento do prazo a que se refere a alínea **b.2** (acima) caracterizará atraso.

**NOTA:** Após a emissão do RECIBO DEFINITIVO, em consonância com as observações nºs 2 e 3 do subitem 1.1 anterior, poderá ser dado prosseguimento ao pagamento do saldo restante devido.

## RECEBIMENTO COMPLEXO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

### 1. 1. Medições

A **CONTRATADA** apresentará, na forma de Relatório, após o início efetivo da execução dos serviços, medição periódica dos serviços executados e dos materiais empregados, para a Fiscalização da Contratante conferir, servindo o mesmo como fundamento da

Nota Fiscal de cobrança, a ser emitida pela **CONTRATADA** a cada medição. Serão efetuadas no **máximo.... medições**, já incluída a última que coincidirá com a emissão do **TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO (ver item 1.2.b)**.

**Obs.: 1-** As medições deverão conter somente os materiais efetivamente empregados, vedado considerar materiais estocados no local para utilização futura;

**2-** A soma dos valores dos pagamentos das faturas emitidas até a última medição não poderá ser superior a 90% (noventa por cento) do valor global do contrato;

**3-** O saldo restante só poderá ser liberado após a emissão do **TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO**, consoante subitem 1.2 a seguir, não podendo seu valor ser inferior a 10% (dez por cento) do valor global do contrato.

### 1.2 Término e recebimento do serviço

#### a. Comunicação do término do serviço

Executado o serviço, estando o mesmo em condições de ser recebido, a **CONTRATADA** deverá comunicar à FISCALIZAÇÃO, por escrito e dentro do prazo contratual, a fim de que seja realizada VISTORIA para fins de Recebimento Provisório.

**Obs.:** A emissão da comunicação acima referida fora do prazo con-

*tratual caracterizará atraso, sujeitando a Contratada às penalidades cabíveis previstas em Contrato.*

## **b. Recebimento provisório**

**b.1** *Constatada a condição de conclusão do objeto através da VISTORIA, em até 15 (quinze) dias contados a partir do término do serviço, a FISCALIZAÇÃO emitirá o TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO, o qual deverá ser circunstanciado e assinado por ambas as partes.*

**Obs.:** *Em caso de constatação local da não finalização dos serviços e da existência de parcelas ainda não executadas/fornecidas, não será reconhecido efeito à comunicação referida na alínea "a" (acima), o que implicará não emissão do TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO DO SERVIÇO e na caracterização de atraso caso ultrapassado o prazo contratual.*

**b.2** *Se porventura, durante a VISTORIA para o RECEBIMENTO PROVISÓRIO, a Fiscalização constatar algum defeito ou incorreção no serviço prestado, fará constar, junto ao TERMO DE RECEBIMENTO PROVISÓRIO DO SERVIÇO, lista de pendências concedendo-se prazo compatível, de até 30 (trinta) dias da data da emissão do Termo, para a Contratada, às suas expensas, reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, no total ou em parte, o objeto do Contrato, com vistas ao atendimento das exigências efetuadas.*

**b.3** *Concluídos os trabalhos relativos às pendências listadas, a CONTRATADA efetuará, dentro do prazo fixado acima, por escrito, comunicado à Fiscalização solicitando a realização de nova VISTORIA.*

**b.4** *Constatada a conclusão das pendências na nova VISTORIA, a FISCALIZAÇÃO emitirá comunicado interno, em até 5 (cinco) dias da comunicação da contratada, para que sejam efetuadas as providências com vistas ao RECEBIMENTO DEFINITIVO.*

**OBS.:** *Se porventura, durante a NOVA VISTORIA, verificar-se que as pendências apontadas pela Fiscalização não foram sanadas, caracterizar-se-á atraso a partir daquela data.*

## **c. Recebimento definitivo**

**c.1** *No prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da emissão do Termo de Recebimento Provisório (se não houver pendências) ou da comunicação da FISCALIZAÇÃO referida na alínea "b.4" (acima), será observado o funcionamento/produzividade dos equipamentos e/ou instalações e finalizada VISTORIA por servidor ou comissão designada pela Administração, com vistas à emissão do TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO;*

**c.2** *Havendo indicação de novas pendências, será concedido prazo, limitado a 15 (quinze) dias contados da VISTORIA, a fim de*

efetuarem-se as correções necessárias;

**c.3** Sanadas as pendências, após nova comunicações escrita da CONTRATADA, será efetuada VISTORIA FINAL e após a verificação da perfeita adequação do serviço aos termos do presente Projeto Básico, será emitido o TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO DO SERVIÇO, em até 10 (dez) dias da comunicação da contratada. O não cumprimento do prazo a que se refere a alínea **c.2** (acima) caracterizará atraso.

**NOTA:** Após a emissão do TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO DO SERVIÇO, em consonância com as observações nºs 2 e 3 do subitem 1.1 anterior, poderá ser dado prosseguimento ao pagamento do saldo restante devido.

Talvez a dificuldade maior de tratamento da fase do recebimento de obras e serviços de engenharia advinha do caráter das normas que lhe são correlatas na Lei nº 8.666/93, mormente as previstas pelos artigos 73 e 74, que, à exceção do parágrafo 2º do art. 73, têm natureza irreplicavelmente operacional, como bem leciona o preclaro professor Jessé Torres Pereira Júnior<sup>9</sup>.

Esse caráter operacional do procedimento de recebimento aconselha aos órgãos públicos a adoção de providências a fim de bem reger essa importante etapa, que podem ser

9. In Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 7. ed. ver., atual. e ampl – Rio de Janeiro: Renovar, 2007, páginas 761/766.

**Talvez a dificuldade maior de tratamento da fase do recebimento de obras e serviços de engenharia advinha do caráter das normas que lhe são correlatas na Lei nº 8.666/93, mormente as previstas pelos artigos 73 e 74, que, à exceção do parágrafo 2º do art. 73, têm natureza irreplicavelmente operacional.**

feitas de dois modos, quais sejam: a) por meio do estabelecimento de uma regulamentação interna própria, na forma da previsão do art. 115 da Lei nº 8.666/93, como fez o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, através da edição da Portaria GPR nº 569/2006<sup>10</sup>; b) consoante buscamos esquadriñar neste trabalho, e face à previsão do inciso XVI do artigo 40 c/c o inciso IV do artigo 55, via padronização minudente dessa fase no edital ou no contrato, a serem subsidiados por disposições similares previstas em documento emitido pelo servidor/setor requisitante dos serviços, como parte integrante do Documento de Referência (Projeto Básico ou Termo de Referência).

10. Essa norma é a revogadora da Portaria GPR nº 946/2004, lembrada por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes no livro Vade-Mécum de Licitações e Contratos, 3. ed., Belo Horizonte, Fórum, 2006, página 942.



## 7. Conclusão

Por fim, gostaríamos de gizar que o recebimento de obras e serviços de engenharia, como vem assinalando inclusive o Tribunal de Contas da União<sup>11</sup>, é uma das etapas mais críticas da execução contratual, sendo, pois, sempre

indicado que a Administração dos órgãos públicos exerçam um maior controle sobre essa matéria, quer procedendo à regulamentação própria, como fez o TJDF, quer engendrando cláusulas padrão a esse respeito nos editais ou contratos, como as que foram aqui apresentadas.

11. São as seguintes as irregularidades já observadas pelo Tribunal de Contas da União no recebimento de obras e serviços de engenharia, constantes do "Manual de Obras Públicas – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas – TCU": – ausência de recebimento provisório da obra, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes, em desacordo com o disposto no artigo 73, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.666/93; – ausência de recebimento definitivo da obra, por servidor ou comissão designada por autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após prazo de observação ou vistoria que comprovasse a ade-

quação do objeto aos termos contratuais, em desacordo com o disposto no art. 73, inciso I, alínea b, da Lei nº 8.666/93; – descumprimento de condições descritas no edital de licitação e no contrato para o recebimento da obra; – descumprimento de prazos de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso, previstos no contrato e em seus termos aditivos, em desacordo com o disposto no inciso IV do art. 55 da Lei nº 8.666/93; – recebimento da obra com falhas visíveis de execução; – omissão da Administração, na hipótese de terem surgido defeitos construtivos durante o período de responsabilidade legal desta; – não realização de vistorias dos órgãos públicos competentes para a emissão do habite-se.

### Referências Bibliográficas

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro de 2008. **Código de Contratos Públicos do ordenamento jurídico português**. Disponível em: <<http://www.dre.pt/pdf1sdipl/2008/01/02000/0075300852.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. 3. ed. Belo Horizonte:Fórum, 2006.

**Lei de Licitações e Contratos Administrativos e legislação complementar**. Organização [dos textos e índices por] J. U. Jacoby Fernandes. 9. ed. ampl., ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

**Licitações e contratos: orientações básicas** / Tribunal de Contas da União. 3. ed, ver. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

**Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas** / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, SECOB, 2002.

PEREIRA Jr., Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

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

*Fabiano Mourão Vieira*, Doutor em Economia (USP), Mestre em Economia (Unicamp) e graduado em Economia (Unicamp), AFC/CGU-PR

## Resumo:

O Programa Bolsa Família tem sido criticado nos últimos anos por ser eleitoreiro, clientelístico e assistencialista. Em geral, trata-se de um programa com alto índice de percepção de corrupção. A partir de dados de 55 fiscalizações realizadas pela CGU Regional Paraná, é mostrado como no caso estudado o programa possui um baixo índice de corrupção. Isso nega a hipótese comum de que a percepção da corrupção estaria diretamente relacionada à corrupção de fato. O conhecimento e a divulgação de índices e análises imparciais de corrupção são essenciais para que não haja distorção da opinião pública no tocante ao apoio ao programa.

## 1. Introdução

O Programa Bolsa Família tem sido alvo de críticas desde sua implantação, em março de 2004. Embora esteja associado como iniciativa do Governo Lula, as bases do

Programa foram implantadas no governo anterior, por meio do Bolsa Escola. É reconhecido pelo Banco Mundial como o maior programa de transferência de renda condicionada (CCT – Conditional Cash Transfer) do mundo.

O Programa Bolsa Escola não sofreu muitas críticas na mídia, principalmente porque era aceito como medida importante para aperfeiçoar a educação no país. Embora o programa Bolsa Família tenha mantido a condicionalidade principal do Bolsa Escola — manter os filhos na escola com índices de frequência mínima — paulatinamente o Programa foi sendo visto como um ‘presente’, uma dívida, do governo.

Em paralelo à crescente percepção de que o Programa serviria como ‘moeda de troca’ política, tecendo uma rede política clientelística, o Bolsa Família ganhou espaço negativo na mídia, por conta do sensacionalismo e da ideologia conservadora contrária a programas de distribuição de renda. Os casos de corrupção

verificados tiveram ampla divulgação nos jornais impressos e televisivos.

O resultado das mudanças ocorridas nos últimos anos, do Bolsa Escola ao Bolsa Família, foi a crescente percepção da corrupção. O objetivo deste artigo é analisar até que ponto, no caso em tela, a percepção da corrupção realmente implica altos índices de corrupção. Para tal, é feita uma breve revisão dos achados da literatura, reinterpretando-a à luz dos presentes objetivos. Em seguida, é apresentada uma síntese das fiscalizações do Programa Bolsa Família em 55 municípios paranaenses, realizadas pela CGU, Controladoria-Geral da União.

Por fim, na conclusão discute-se como a percepção da corrupção pode afetar o apoio aos programas sociais e pode desfigurar as atividades de combate à corrupção de modo geral. Também é apontada a responsabilidade dos órgãos controladores e fiscalizadores, como PF, o MPU, a CGU e o TCU, em envidar esforços no sentido de que a percepção da corrupção não seja um filtro que distorça a corrupção de fato. Por último, são indicadas linhas de pesquisa importantes para a percepção da corrupção e para o Bolsa Família.

## **2. A percepção da corrupção no Programa Bolsa Família. Avaliação da literatura.**

As discussões sobre percepção da corrupção tornaram-se comuns em decorrência dos trabalhos da Transparência Internacional (TI). Esta

entidade é a única que colhe dados de corrupção em abrangência mundial. A metodologia utilizada, para tornar possível a pesquisa de modo relativamente equitativo, baseia-se em entrevistas em que indivíduos opinam sobre os níveis de corrupção de cada país. A principal crítica que emergiu em razão de tal pesquisa foi a de que a TI não estava mensurando a corrupção dos países, mas apenas a percepção da corrupção. Em nota no Relatório de 2006, a TI adiantou-se aos críticos e justifica que as análises dos dados de corrupção de fato, obtidas principalmente da baixa corrupção, são razoavelmente correlacionados com os dados de percepção de corrupção.

No Brasil, as discussões sobre a percepção da corrupção foram trazidas à tona por Abramo (2005), então representante da TI. O autor critica de forma geral a validade dos índices de percepção da corrupção, seja pela circularidade que propaga, ou seja, pelo descolamento entre a percepção e a corrupção de fato.

É muito incipiente, ainda, a pesquisa sobre a percepção da corrupção, principalmente no Brasil. Ainda que as pesquisas que buscam verificar a correlação entre corrupção de fato e percepção da corrupção sejam importantes, isso não é suficiente para um bom entendimento sobre o tema. A percepção da corrupção está diretamente relacionada aos ciclos políticos, ao papel da grande imprensa e a questões culturais persistentes. O Programa Bolsa Família foi priorizado como locus de percepção da corrupção por essas questões.

Em primeiro, em virtude das eleições presidenciais de 2006, o PBF foi considerado 'eleitoreiro', clientelístico. Este prisma implica, necessariamente, associar o PBF à corrupção, mas não à baixa corrupção, entre os usuários, mas à alta corrupção, entre os governantes. Deste modo, ao acusar o PBF de prática de clientelismo, a imprensa identificou uma prática de corrupção e, em simultâneo, deslegitimou implicitamente a importância do PBF em si.

Em busca de maximizar sua audiência, a imprensa favoreceu reportagens que enfatizam os casos extraordinários encontrados no PBF, como os casos isolados de corrupção, em que beneficiários possuem automóveis e casas luxuosas. Essas cenas são eficientes em colocar a opinião pública contra o PBF. Menos frequentes são as reportagens que denunciam as más condições de vida das populações pobres, e quase raras são as reportagens que documentam a importância dos benefícios na vida das famílias, principalmente mulheres e crianças.

Do ponto de vista da relação entre o governo e a imprensa de modo mais geral, entretanto, tornar público os casos de corrupção do PBF pode ser bastante eficiente. Por um lado, mostra um governo fiscalizando os recursos públicos de maneira ativa, ainda que sejam os 'recursos dos pobres'. Por outro, é viável do ponto de vista político, pois não afeta interesses partidários subjacentes ao controle de grande parte dos recursos públicos.

Questões culturais também contribuem para que o PBF seja associado à corrupção. Enquanto o Programa estava circunscrito às questões educacionais, a resistência a sua implantação não era tão significativa. O Bolsa Família poderia ser visto apenas como uma ampliação do Bolsa Escola, pois cumpre praticamente os mesmos objetivos e atinge um público-alvo muito semelhante. A grande maioria dos beneficiários continua sendo mulheres com filhos em idade escolar.<sup>1</sup> A presença dos filhos em casa abaixa a renda per capita da família, facilitando seu enquadramento nos critérios de pobreza e extrema pobreza do Programa. Ademais, houve continuidade na necessidade de frequência dos alunos.

No entanto, questões culturais se interpõem à aceitação de um programa de renda mínima. Raramente as condicionalidades de saúde e educação são lembradas nos debates. 'Dar dinheiro', como o Bolsa Família é visto, é entendido como algo errado. Quando o dinheiro, o poder de compra, é observado como produto do trabalho, o 'almoço grátis' é associado à vagabundagem, ao oportunismo e à cultura da malandragem e do clientelismo.

---

1. *Lindert et alii* (2007) citam, segundo informações do MDS, que 93% dos beneficiários são mulheres. As pesquisas de campo, ao menos no Paraná, no entanto, fornecem a impressão de que o programa é praticamente inteiro destinado às mulheres. Os poucos homens que estão cadastrados se justificam por questões documentais e, na maior parte das vezes, relatam que quem controla o cartão é uma mulher da família (mãe, esposa ou filha, em geral).

A cultura que relaciona o PBF à vagabundagem, de modo geral, indica, indiretamente, uma percepção da corrupção, seja por parte dos governantes, que estariam comprando votos, ou seja, por parte dos ‘vagabundos’, que aceitariam o ganho fácil ilegítimo. Sob esta ótica, o PBF é ruim, porque concretiza práticas corruptas.

Entretanto, na realidade o PBF não se vincula à vagabundagem, uma vez que a grande maioria dos beneficiários são mulheres com filhos. Este grupo não está suscetível à vagabundagem, quando se pensa por meio da ótica cultural. A análise do PBF sob o prisma das questões de gênero é imprescindível. Se o homem que não trabalha e ganha algo de graça é um vagabundo, o mesmo, em nossa cultura, não pode ser dito para as mulheres. A mulher que não participa do mercado de trabalho não é vista com maus olhos, como no caso dos homens. Pelo contrário, muitas vezes é bem vista, por estar dedicada à criação dos filhos e aos cuidados da casa.

Prado e Moassab (2007) mostram como a Revista Veja tem sido responsável em associar o Bolsa Família à corrupção. Essa revista diz que o programa é eleitoreiro, sendo bem-sucedido em associar as políticas assistencialistas ao governo federal. Também diz que o programa é assistencialista, em oposição a um programa emancipatório, que retiraria as pessoas da pobreza. Por fim, a revista contrapõe os beneficiários do bolsa família aos brasileiros que trabalham e pagam impostos, implici-

tamente associando os beneficiários à vagabundagem de modo geral.

No entanto, a pesquisa de Oliveira et alii (2007) nega a hipótese de vagabundagem. Resultados mostraram que a participação no PBF, após o tratamento dos dados, tem como consequência uma taxa de participação 2,6% mais alta no mercado de trabalho. No caso específico das mulheres, a diferença encontrada foi de 4,3%.

Voltando a questão principal, da percepção da corrupção, é importante notar que a literatura acadêmica, em geral, pode contribuir, ainda que indiretamente, para associar o PBF à corrupção. Brière e Lindert (2005), analisando o Cadastro Único, enfatizam os riscos existentes no cadastramento baseado pela demanda. Ao convocar os possíveis beneficiários, o PBF estaria estimulando a estimativa de rendas familiares menores do que as reais – *“incentives for under-reporting and manipulation”*. Os autores citam estudos que mostram a existência desse efeito.

A existência de um grande erro de inclusão — famílias beneficiárias com rendas maiores do que as permitidas no programa — também é referendada por Soares et alii (2007), que compara o PBF com outros programas similares na América Latina. Os autores indicam, após cálculos com a PNAD, que 49% dos beneficiários possuem rendas maiores do que o permitido.

Hall (2006) apresenta críticas similares à Brière e Lindert ao PBF, mas aprofunda, citando a existência de

clientelismo, questionando até que ponto realmente alivia a pobreza e até que ponto não retira importantes recursos de investimentos de longo prazo para criar dependência nos pobres e manter política paternalista.

Outra questão problemática apontada por Brière e Lindert, *op.cit.*, é a falta de critérios claros para a concessão do benefício após a elegibilidade da família. Ferreira (2007) chama a atenção que esta lacuna faz a distinção entre direito e assistencialismo. O Programa não estabelece que é direito das famílias receber o benefício, podendo estas obtê-lo na esfera judicial, se for o caso, mas mantém a prerrogativa do governo federal em decidir quais as famílias serão beneficiadas. A incerteza que a ausência de regra clara produz pode induzir as famílias a atuar de modo clientelístico.

Em Chein *et alii* (2007), o Bolsa Família, a partir de pesquisa feita por meio de questionários é avaliado sob o aspecto nutricional. Os autores observam que não foram identificados resultados estatísticos significativos que apontem melhoria nutricional das famílias. No entanto, apesar da conclusão apresentada, os próprios autores reconhecem a relativa fragilidade da pesquisa, uma vez que avaliou um ponto isolado no tempo, novembro de 2005, para avaliar o crescimento de crianças de 6 a 60 meses, e explicam o resultado pela ausência de informações na pesquisa que possibilitem a estimação do efeito dose e duração.

No artigo acima, o único argumento apresentado pelos autores para explicar o resultado, além das

questões metodológicas, é que o Bolsa Família não condiciona a renda transferida à compra de alimentos. Mas, ao nosso ver, essa é uma hipótese heroica, lançada *ad hoc*, pois assume, como contrapartida, que as famílias que recebem os recursos não compram alimentos com a receita marginal. É de se esperar que, em média, as famílias utilizem parte desta receita para a compra de alimentos. Com todas as dificuldades, o resumo diz corretamente que "*os resultados não apontam efeito do programa Bolsa Família na condição nutricional das crianças de 6 a 60 meses*", o que não é a mesma coisa que dizer que o Bolsa Família não melhora a condição nutricional.

Porém, tal conclusão parece induzir a uma leitura apressada que traria a ideia de que os recursos do Bolsa Família estariam sendo utilizados, por exemplo, para a compra de cigarros, lazer e bebidas, em atitude de corrupção implícita por parte dos beneficiários, que não destinariam estes recursos para a melhoria da saúde e educação da família, como espera o Programa. Ademais, a pesquisa de Oliveira *et alii* (2007) estimou aumento significativo dos gastos com alimentação em razão do benefício. Em suma, independente do resultado estatístico, é implausível que os recursos do Bolsa Família, dada a cesta de consumo conhecida das famílias pobres, não melhore a condição nutricional. Entretanto, o estudo estatístico realizado dá margem para a interpretação de que o Bolsa Família não melhora a condição nutricional.

Chein *et alii* (2007b) utilizam a mesma base de dados e a mesma metodologia (propensity score matching) do artigo acima observado para analisar a vacinação das crianças. Mas o texto conclusivo é menos cuidadoso, dizendo que os achados sugerem que o Programa Bolsa Família não afeta a vacinação. O correto seria os autores terem pontuado que os resultados, pela metodologia utilizada, não apontam efeitos. É inconcebível, do ponto de vista factual, que esses efeitos inexistam, pois algum percentual de famílias beneficiárias deve ser incentivado a manter suas cadernetas de vacinação atualizadas.

Abensur *et alii* (2007) procuram avaliar estatisticamente os efeitos do Bolsa Família nas eleições de 2006. Para tal, fazem regressão da proporção de votos em 2006 com as variáveis proporções de votos em 2002, renda per capita e número de famílias beneficiadas. Usam dados estaduais e modelo de regressão beta, adequado para proporções. Encontram uma relação positiva, no entanto, não explicam porque usaram como variável independente o número de famílias beneficiadas e não a proporção de famílias beneficiadas. Dado que a população das Unidades da Federação, que são as unidades de medida, é variável, as conclusões não se aplicam. Os autores também não explicam porque não utilizou a população como variável independente, que poderia retirar os efeitos de magnitude do número das famílias beneficiadas. De qualquer forma, o artigo debate diretamente com Carraro *et alii* (2007),

que utilizam dados municipais e instrumental econométrico demasiadamente simples para a análise dos dados (regressão linear com MQO), e concluem que não houve evidências significativas dos efeitos do Bolsa Família nas eleições.

A mesma questão será abordada, com maior rigor, por Azzoni *et alii* (2007). Os autores utilizam dados municipais, e entre as variáveis independentes, benefício per capita médio do Bolsa Família. Há controle para dependência espacial, mas não temporal. Os autores apontam que o benefício do Bolsa Família possui relação positiva com os votos de Lula. Mas também observam que outros benefícios tiveram um impacto muito forte da diminuição da desigualdade. Ademais, é importante observar que muitas outras variáveis foram significativas, como o IDH, Gini, PIB per capita, transferências constitucionais, pensões rurais, número de famílias pobres, influência do PSDB e percentual da agricultura. Vale lembrar que nenhuma dessas outras variáveis foi acusada de 'eleitoreira' ou clientelística, pela mídia ou opinião pública. Até mesmo o artigo, no tocante aos aspectos políticos, discute especificamente o papel do Bolsa Família, como se não fosse legítimo ter efeito político.

Apesar de muitos artigos apresentarem resultados da ineficiência do PBF ou de seu caráter eleitoreiro, é importante mencionar que muitos trabalhos avaliam positivamente o programa. Trabalhos, como Hoffman (2006) e Rocha (2005) apontam resultados positivos na distribuição de

renda e redução da pobreza, como era de se esperar. Ademais, várias pesquisas apresentadas, como em Santana (2007), apresentam que o Bolsa Família possui uma boa focalização.

Na literatura que se ocupa em pesquisa de campo, construída com os gestores ou com as famílias, como Britto (2007), Linhares (2005), Sant'Ana (2007), resta uma percepção unânime sobre o programa, de que é bem-sucedido e importante para a redução da pobreza e apoio às famílias carentes.

Lindert *et alii* (2007) apresentam uma extensa análise do Bolsa Família no Brasil. Dentre vários pontos, destacam, desta vez, a acurácia de enquadramento (targeting) das famílias e a redução da pobreza e da desigualdade. Também sintetizam os principais “pontos de pressão” do programa. Para o controle das condicionalidades, é apontado risco moderado. O risco alto só é identificado no cadastramento. Chamam a atenção, em acréscimo, para os baixos custos federais do programa, apenas 2,6%, sendo que 95% desse montante referem-se a custos da Caixa Econômica Federal. As municipalidades, em média aproximada, incorriam em 9,7%, totalizando 12,3%.

Por último, vale citar uma importante nota de Camargo (2006). Trata-se de um economista influente, que pertence aos quadros de uma empresa de consultoria enquadrada por muitos como neoliberal (Tendências Consultoria). Contra-argumentando que não é um pro-

grama assistencialista, ele defende o Bolsa Família como uma espécie de bolsa de estudo, semelhante às bolsas de mestrado e doutorado. Argumenta, no que se refere à educação das crianças, que o principal custo para uma família pobre é a renda não auferida pelas crianças no mercado de trabalho no período de estudos. Do ponto de vista social, há um nível de investimento subótimo em educação no grupo de famílias pobres. Nesse sentido, desde que realizadas as condicionalidades, Camargo afirma não se tratar de um programa assistencialista, mas eficiente no combate à pobreza e à desigualdade, uma vez que propicia aumento do capital humano.

As opiniões de Camargo são condiscentes com o pensamento da elite brasileira, pesquisada por Reis (2000), que reconhece a importância da ação do Estado na redução da pobreza e da desigualdade por meio de uma atuação na redução da pobreza e aumento dos gastos educacionais.

Apesar da existência das análises positivas, grande parte da percepção da corrupção no PBF está associada ao conjunto de aspectos negativos propagados pelas pesquisas e meios de comunicação em modo geral. Criou-se a percepção de que se trata de um programa clientelístico, eleitoral, difusor da vagabundagem, incapaz de produzir melhorias por meio das condicionalidades e propenso às fraudes pela conduta oportunista dos cidadãos ao subdeclararem de renda. No próximo item, discutiremos esses aspectos negati-



vos à luz das fiscalizações efetuadas pela CGU-PR no Paraná.

### **3. O Programa Bolsa Família nos municípios paranaenses**

A CGU-PR realizou 55 fiscalizações desde o início do programa, em 2004, até 2007.<sup>2</sup> O trabalho, em geral, baseou-se em visitas a famílias (entre 30 a 60 famílias por fiscalização) e entrevistas com os gestores na prefeitura local e com os responsáveis pelos conselhos municipais. As perguntas verificaram o enquadramento do nível de renda das famílias, as informações de cadastramento, as condicionalidades de educação e saúde, a divulgação do programa, a existência de um conselho responsável pelo controle e questões operacionais de modo geral. Em seguida, sintetizaremos os achados dos trabalhos realizados.

Inicialmente, é importante relatar os assuntos e questões em que não foram apontadas constatações de falhas e fraudes nas pesquisas no Estado do Paraná. Uma primeira questão trata-se da possível existência de barganha política com a entrega do cartão — por exemplo, o político entrega o cartão sob a condição da pessoa votar nele ou realizar algum contrafavor. Tal comportamento não foi identificado nas pesquisas de campo, com nenhum caso registrado na amostra total so-

2. As pesquisas realizadas em 2008, não divulgadas até a escrita desse artigo, não demonstraram alterações significativas dos resultados apresentados a partir dos dados do período de 2004-2007.

mada dos municípios que corresponde a mais de mil famílias. Essa amostra demonstra que, ao menos em nível local, o uso do cartão para fins clientelísticos não é prática usual.

O fato de que o cartão não é usado para realizar barganha política em nível local, ao menos tendo em vista a experiência do Estado do Paraná, conduz a reflexão de até que ponto é possível que o PBF seja um programa eleitoreiro. Uma das exigências da construção de redes clientelísticas fortes, com favores e contrafavores, é justamente a pessoalidade das relações.<sup>3</sup> É preciso conhecer as pessoas para que elas construam redes dadivosas (de dádiva). A pesquisa mostra contexto em que estas redes não são construídas por meio do PBF. Fica mais difícil postular a existência de um clientelismo abstrato, em nível federal, em que não se conhecem as pessoas a quem prestar os contrafavores.

Ademais, é importante observar que o BF é um programa contínuo. Em geral, no caso das eleições, os circuitos dadivosos que intercedem a favor de um político são pontuais e são encontrados com maior frequência somente nas épocas de eleições.

Também vale relatar um pouco da experiência etnográfica de campo. Ainda que postulemos que os agentes são racionais e votam de acordo com seus interesses, mapeando suas utilidades e as cotejando com os

3. A literatura que estuda os mecanismos da dádiva é baseada em Mauss (1926). Uma aplicação ao caso brasileiro pode ser vista em Sales (1994).

candidatos, é muito difícil comprovar que o BF possa estar sendo usado de forma clientelística. Referindo-me especificamente a minha experiência pessoal de campo, nas mais de 200 famílias que eu entrevistei não ouvi nenhuma referência ao Governo Lula. O nível de conhecimento do Programa é muito baixo. As noções a respeito das regras do programa são mínimas. É muito frequente notar que as pessoas não sabem se o Programa é municipal, estadual ou federal. Além disso, mesmo em entrevistas realizadas em 2008, muitas informantes confundem o Bolsa Escola, do governo FHC, com o Bolsa Família, do governo Lula, o que certamente prejudica a suposta relação clientelística estabelecida pelo programa.

A atuação política nas populações pobres, ao menos na amostra de municípios paranaenses visitados, é muito mais precária do que se pensa quando se analisa a política tendo como pressuposto a racionalidade dos agentes. Poder-se-ia imaginar que agentes de saúde, assistentes sociais e políticos de modo geral atuariam em prol das populações carentes com o intuito implícito de captarem força política. Isso não ocorre e, em geral, é muito comum a população encontrar-se desassistida. A iniciativa da busca pelos benefícios e auxílios, salvo em casos extremos, é quase sempre das próprias famílias, diminuindo ainda mais as hipóteses de um clientelismo ativo (em que os políticos saem em busca de eleitores).

Outra pergunta que indica a fraqueza de elos clientelísticos é quanto à retenção do cartão. Nenhum caso

foi documentado de alguém hierarquicamente superior (político ou patrão) ter retido o cartão do beneficiário em uso próprio. Quando muito, encontramos casos isolados de retenção do cartão no comércio local como forma de garantia do pagamento das dívidas. Embora isso seja proibido, é compreensível que ocorra, pois o cartão é, por vezes, entendido como moeda, meio de troca, e não como um direito intransferível.

No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades, é preciso tecer breves comentários. Principalmente em razão do Bolsa Escola, as beneficiárias tem grande consciência de que os valores da bolsa estão condicionados à frequência dos filhos na escola. No entanto, neste quesito, há um problema de seleção adversa. As pouquíssimas famílias com filhos que não vão para a escola são justamente as que mais precisam do benefício, por serem mais problemáticas. Em geral, são famílias em que a mãe é ausente e está envolvida diretamente com problemas de drogas, prostituição, alcoolismo e promiscuidade. É difícil julgar até que ponto a exclusão desta família no rol dos beneficiários seria positivo para a sociedade.

O mesmo problema de seleção adversa ocorre no acompanhamento das condicionalidades da área de saúde. Observa-se que a grande maioria das famílias de fato leva as crianças para a pesagem e para a vacinação em postos de saúde. Mas o que fazer com as famílias problemáticas, cujas mães não cuidam corretamente de seus filhos? Além des-

te problema, também se pode citar a dificuldade das famílias que moram nas áreas rurais dos municípios de cumprir as condicionalidades da saúde. Muitas vezes não existe posto de saúde próximo e há um custo muito alto de deslocamento para o cumprimento da condicionalidade. No caso destas famílias, a penalização talvez não seja correta.

O não cumprimento das condicionalidades não se corrige com a exclusão do beneficiário, mas sim com a atuação conjunta do estado e da sociedade civil, por meio dos Conselhos Tutelares, Pastorais e Conselho do Bolsa Família. As pesquisas da CGU Regional Paraná mostram que, na maioria das vezes, o Conselho do Bolsa Família existe nos municípios. Porém, há casos em que sua atuação é deficiente, principalmente em municípios maiores, em que a escala das famílias pobres impede o acompanhamento individualizado das famílias necessitadas.

O problema mais comum encontrado no PBF é de desorganização, principalmente falha no cadastramento das famílias. A atualização dos cadastros é importante para o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde e para a verificação das mudanças nas condições de renda das famílias. Quase a totalidade dos municípios pesquisados apresentou desatualização cadastral. É bastante comum municípios com dois anos ou mais de falta de atualização cadastral. Trata-se de um trabalho difícil de ser realizado e desmotivador, porque em geral são

poucos assistentes sociais os responsáveis por um universo muito extenso de pessoas. É muito comum, por exemplo, os chamados via rádio para que os beneficiários compareçam para realizar o cadastramento. Mas são justamente as famílias mais problemáticas (distantes, com histórico de doenças mentais, alcoolismo, violência doméstica, etc.) que não comparecem. Neste caso, é comum ocorrer problemas de 'seleção adversa', pois se o cadastrador cancela o benefício das famílias que não comparecem ou que não cumprem as condicionalidades, está prejudicando justamente as famílias que mais precisam. Vale mencionar que os problemas de cadastramento raramente aparecem na mídia, porque não chamam à atenção.

Os modelos econômicos que postulam agentes racionais amorais conduzem à interpretação, como em Brière e Lindert (2005), de que os beneficiários do PBF teriam fortes incentivos para declaração a menor de suas rendas. Essas autoras ainda lembram que o sistema de coleta de informações sobre a renda é falho, porque não abrangeria todas as formas de renda das famílias. A experiência de campo mostra ser esta uma questão complexa. Várias questões são interpostas. A população rural, por exemplo, não contabiliza a produção para o autoconsumo como renda implícita. A pergunta sobre a renda remete, necessariamente, aos meios de pagamento oficiais. As trocas porventura existentes também se encontram em outra esfera, não monetária, que não é contabilizada.

Os ganhos da população de baixa renda são muito variáveis, com volatilidade bem diferente dos assalariados de modo geral. As regras do programa são feitas para um universo de ganhos não voláteis, como se todos fossem assalariados e pudessem determinar com facilidade seus ganhos. A maioria da população beneficiária do PBF tem fontes variáveis de renda: são diaristas na roça, diaristas domésticas e trabalhadores temporários. É preciso informar também que é uma população presentistas, que gasta rapidamente tudo o que ganha. Neste contexto, como definir a renda com a precisão que os normativos do PBF exigem?

À eventual subdeclaração da renda não se pode pressupor má-fé ou corrupção dos beneficiários. Mesmo nas POFs, Pesquisas de Orçamentos Famílias, em que não há incentivos para declaração de renda à menor, é bastante conhecido o fato de que as pesquisas mostram que os indivíduos gastam mais do que ganham.

Num contexto de renda muito variável e presentismo, é compreensível que os indivíduos compreendam seu enquadramento no Programa não como média dos rendimentos ao longo do ano, mas como não tendo renda certa auferida a cada mês (ter um salário). Como a maioria não tem um salário, e durante muitos meses do ano não consegue rendimentos mínimos para uma boa sobrevivência, consideram que precisam do benefício. Na opinião dos entrevistados, o universo das famílias se divide entre “os que precisam” e “os que não precisam”. O controle social nos

bairros e comunidades se faz por esse corte.

As pesquisas que comparam o enquadramento dos pobres no PBF, com os dados das PNADs, por muitas vezes revelam que a pobreza no PBF estaria superestimada. Isto pode conduzir, em leitura desavisada, à noção de que as famílias estariam agindo de má-fé, de modo corrupto, subdeclarando seus rendimentos. As pesquisas de campo revelam que o cálculo dos rendimentos na opinião de assistentes sociais e famílias pobres é diferente das pesquisas rigorosas, pois é sensível às variações de renda.<sup>4</sup>

As regras para os limites do que é considerado pobreza ou não são, em geral, complexas. O olhar frio e racional dos números conduz a percepção de que as famílias são corruptas, ao subdeclarar a renda mensal. Mas o que fazer se a família só consegue trabalhos de 6 em 6 meses? E as famílias com problemas que impedem o planejamento dos gastos por um prazo mais dilatado? (presença de alcoólatras, viciados, violência doméstica, prostituição, trabalho infantil, etc.)

Vale lembrar que as pesquisas dos assistentes sociais excluem os benefícios sociais estaduais e federais no cálculo da renda mensal. Nas PNADs, todos os rendimentos são auferidos.

4. O leitor pode imaginar como seria difícil para um assistente social estabelecer limites precisos de renda sem conhecer a situação socioeconômica das famílias. Qual a diferença, no dia a dia, de uma família com R\$ 59,00 per capita e uma com R\$ 61,00?

Esta diferença metodológica, em si, independente das informações prestadas pelas famílias, é suficiente para causar distorções no cálculo da pobreza.

Ademais, o PBF possui problemas de cadastramento e de distribuição das bolsas. Muitas famílias esperam anos para receber a bolsa sem saber os porquês da demora. Na maior parte dos municípios, os coordenadores não sabem quais critérios o MDS usa para conceder as bolsas. Há falta de informação e transparência no processo para os gestores na “ponta” do programa, ainda que a literatura aponte que o MDS use critérios objetivos. Seria fantasioso imaginar que uma família iria comparecer ao recadastramento voluntariamente porque naquele mês específico o marido trabalhou alguns dias a mais de diarista e está otimista quanto ao futuro. Na opinião das famílias, se as condições de vida ainda são duras e voláteis, o ganho da BF é muito bem-vindo, “já dá uma ajuda”, como dizem inúmeras vezes em campo. Em suma, tendo em vista que o processo de cadastramento é moroso, tanto assistentes sociais como as próprias famílias tendem a pensar suas rendas mensais dentro de uma média histórica e aproximada.

Dos 55 municípios pesquisados, somente em 2 foram encontrados fraudes. Mesmo nesses, as fraudes foram de pequena magnitude. Envolveram apenas desvio no cadastramento das famílias pelo agente responsável pela inclusão no sistema. Nenhum caso foi constatado de

existência de famílias abastadas que por decisão própria se candidataram e efetivamente foram incluídas como beneficiárias sem relação com o cadastrador ou a pedido de autoridade superior.

Também inexistiu caso de corrupção na distribuição de cartões. O único problema identificado na Caixa Econômica Federal foi a retenção indesejada dos cartões, que não se configura, em hipótese alguma, como corrupção. Trata-se apenas de uma falha administrativa. Na maior parte das vezes, os gerentes dos bancos justificam que não possuem recursos humanos para distribuição de todos os cartões, que não foram buscados pelas famílias, imediatamente. Como regra, as agências convocam os beneficiários por meio de rádio, mas por vezes os beneficiários não vão buscar o cartão, seja por desconhecimento, atraso ou custo de transporte.

De qualquer forma, as fiscalizações demonstram que ainda não está consolidada a tradição de controle social sobre a distribuição dos benefícios. São poucos os municípios que divulgam a relação de beneficiários, o que é uma exigência do programa. Em geral, os gestores, e até mesmo os auditores, consideram ser esta uma questão menor. No entanto, a divulgação é essencial para que se crie uma cultura de controle social. Atualmente, o controle social é escassamente exercido. No Conselho do Bolsa Família, são os próprios gestores que atuam no controle, não configurando ‘controle social’. Mesmo assim, vale citar que muitos

indivíduos, durante as visitas dos fiscais em campo, efetuam controle, apontando famílias que “não precisam” do Bolsa Família.

Os relatórios de fiscalização da CGU Regional Paraná só permitem uma visão geral sobre a corrupção no programa. Não são adequados para obtenção de dados gerenciais, para acompanhar o sucesso das condicionalidades e do enquadramento das famílias. Como lembrou Lindert *et alii* (2007), o trabalho poderia ser redesenhado para permitir gerar indicadores gerenciais para monitorar o sucesso do programa, permitindo aperfeiçoá-lo<sup>5</sup>. O foco na identificação das irregularidades, deixando de lado aspectos gerenciais, é, diretamente, responsável por aumentar a percepção da corrupção sobre o programa, sem a contrapartida de identificar seu sucesso e contribuir para seu melhoramento. Muitas vezes, não intencionalmente, o aumento da percepção da corrupção pode minar as bases políticas de apoio ao programa específico. Assim, é desejável que o trabalho de combate à corrupção e controle deva ser feito

---

5. De acordo com Lindert *et alii* (2007, pg. 82). *“Defining a key set of indicators that could be summarized in CGU operational audit reports to monitor the operational performance of the BFP. Currently, these reports focus on providing information on specific irregularities to facilitate case-by-case investigation and follow up. The format used for reporting, however, does not easily facilitate a reporting of key management indicators (such as specific types of errors or irregularities as a % of the sample of observations collected, specific indicators for specific procedures) or their monitoring over time. Improvements in reporting of summary performance indicators would greatly improve this tool for program performance management purposes.”*

conjuntamente às análises gerenciais e operacionais.

Um último comentário a ser realizado remete à minha experiência pessoal em campo, entrevistando mais de 200 famílias no Paraná. Embora a fiscalização não aprofunde o conhecimento a respeito das condições socioeconômicas das famílias e da participação no mercado de trabalho, após o conhecimento das famílias não há como solidarizar com a hipótese da vagabundagem. Reitera-se que a maioria dos beneficiários são mulheres com filhos, que muito dificilmente conseguem inserção no mercado de trabalho, pois não é viável deixar os filhos no contraturno da escola. Muitas vezes, essas famílias não possuem chefe de casa homem, diminuindo ainda mais a renda. Outras vezes, quando há um homem potencialmente produtivo na família, é comum estar em situação de desalento, por causa do alcoolismo, saída de período em reclusão ou doença de modo geral. As poucas vezes que são encontrados homens nas residências, é comum observar que possuem vergonha ou tristeza pela condição de desempregado. A experiência de campo, pessoal, salvo raras exceções, exclui a hipótese de que o PBF incentivaria a vagabundagem. Ademais, em nossa cultura, bastante machista, a presença do homem, “à toa”, no espaço doméstico nos horários de trabalho é condenável. As mulheres entrevistadas muitas vezes, espontaneamente, reclamam do marido, por beber álcool, ser promíscuo e consumir de modo irresponsável. Mas é raro ouvir reclamações de vagabundagem do

marido, de que não trabalha porque não quer. Apesar de todos os problemas, as mulheres entendem que se o marido não trabalha, é porque não tem trabalho.

#### 4. Conclusão

O Programa Bolsa Família tem sido associado à corrupção, por diversos motivos, engendrando uma percepção de corrupção muito forte. São três as associações principais: em primeiro, seria corrupção de parte do governo federal, que estaria comprando votos por meio do clientelismo. Em segundo, seria corrupção por parte dos indivíduos. Estes seriam 'vagabundos', que se aproveitariam do programa, seja postulando uma pobreza que não possuem, ou seja, deixando de trabalhar para ganhar o benefício. Em terceiro seria a corrupção dos gestores locais, que desviariam a bolsa para benefício próprio ou de parentes e amigos.

No primeiro caso, vimos que não se trata de uma hipótese forte, ao menos para a realidade do Estado estudado. Em nível local, não se observam registros de operação direta do clientelismo. O Bolsa Família é um benefício contínuo, com condicionais de saúde e educação que a maioria das famílias tem noção que tem de cumprir, principalmente pela memória do Bolsa Escola. Sendo contínuo, dificilmente é considerado um favor pontual, que deve ser objeto de contraprestação. Além disso, o Bolsa Família é impessoal, não sendo relacionado com pessoas e agentes específicos. A pesquisa de cam-

po, de cunho etnográfico, ademais, mostra que é fraca a associação específica do Bolsa Família com o governo Lula.

Vale, ainda, considerar que os agentes não são plenamente racionais. A experiência de campo corrobora uma noção de racionalidade limitada. Não existe um cálculo preciso de qual é o aumento de utilidade das famílias com o benefício do PBF, que poderia acionar a aprovação ou reprovação de um presidente. É muito possível que o forte apoio que o presidente Lula recebeu em 2006 das populações em situação de pobreza, mesmo supondo uma análise racional, se deva a uma cesta de vantagens e benefícios mais diversa, em que o PBF seria apenas um fator, ao lado do aumento das rendas das famílias pobres e da queda dos preços dos alimentos. Portanto, só é justo dizer que o PBF contribuiu para a reeleição de 2006, quando posto ao lado de outros fatores que também beneficiaram as eleições, como IDH, Gini, PIB per capita, transferências constitucionais, pensões rurais, número de famílias pobres e percentual da agricultura.

No que se refere à vagabundagem, que estaria associada ao programa, as pesquisas, com tratamento de dados, mostram que a participação no mercado de trabalho é até maior entre as participantes do programa. A pesquisa de campo não identifica ocorrência significativa de homens em condição de desemprego voluntário. Por último, o PBF é um programa para mulheres com filhos, na maioria das vezes. A maioria delas

não tem condições de participar com eficiência do mercado de trabalho, devido aos custos de cuidados das crianças. E nossa cultura aceita mulheres mães que não trabalham, não as taxando de preguiçosas ou vagabundas.

As críticas apontam que os beneficiários, possivelmente agindo de modo corrupto, não estariam atendendo às condicionalidades. No entanto, a pesquisa de campo mostra que, quando possível, as famílias enviam seus filhos para a escola e levam ao posto de saúde. As poucas famílias que não cumprem as condicionalidades são justamente as mais problemáticas. Quando deixam de cumprir as regras, não há intuito de explorar a força de trabalho das crianças, como poderiam sugerir as teorias economicistas. As famílias que não cumprem, assim agem porque vivem em situação de miséria e problemas dos mais diversos, como alcoolismo, prostituição, drogas, violência doméstica e distúrbios mentais. São famílias desestruturadas, que não funcionam como unidade produtiva eficiente. São estas, em contradição ao programa, que justamente mais precisam dos benefícios e da atenção da assistência social.

Um último ponto a guisa de conclusão a respeito do possível comportamento corrupto dos indivíduos seria a discussão de que subdeclarariam a renda com a intenção de se enquadrarem no programa. A pesquisa de campo feita no Estado do Paraná mostra que isso é um evento muito mais raro do que postulam as

pesquisas que comparam as famílias beneficiárias com os ganhos prováveis estimados pelas PNADs. Ainda que em muitos municípios tenham sido identificadas famílias com índices de renda superior ao estipulado pelo programa, isso se deve ao conjunto extenso de fatores, e não à má-fé dos indivíduos. São fatores: a inclusão do valor do benefício no cálculo da renda per capita, as variações de renda ao longo do ano, a falta de regras de limite de renda no caso de ganhos temporários, os aumentos reais do salário mínimo nos últimos anos, o aumento dos preços das commodities agrícolas, a desatualização cadastral e a demora em retomar o benefício se necessário. Na hipótese de dúvida se os indivíduos se enquadram ou não, a pobreza, a incerteza dos ganhos e da inclusão e o bom senso fazem com que os indivíduos com renda na fronteira do estabelecido no PBF busquem sua inclusão, ainda que com erros marginais na estimação da renda. É razoável considerar, neste contexto, que isto não é corrupção por parte dos indivíduos.

Finalizando, são raros os casos de identificação de gestores corruptos no universo pesquisado. Nenhum caso foi encontrado de desvio dos cartões do PBF por parte das agências responsáveis pela distribuição dos mesmos. Também nenhum caso foi identificado de uso político da escolha dos beneficiários do Programa (por exemplo, definição de bairro em que os eleitores apoiam o prefeito. No caso das fraudes, elas são mínimas na amostra estudada. Dos 55 municípios pesquisados, ape-



nas em 2 foi verificado fraude e, mesmo assim, em pequena extensão, realizada pelo cadastrador das famílias, sem aquiescência dos gestores.

Enfim, o Bolsa Família é um exemplo de programa com alta percepção de corrupção, mas pequena corrupção de fato, no mínimo no tocante à região estudada. Isto nega a hipótese difundida da Transparência Internacional de que a percepção e a corrupção de fato estariam correlacionadas. Como se trata de um programa fundamental para a sobrevivência e melhoria da qualidade de vida das famílias pobres e para o desenvolvimento econômico do país por meio do aperfeiçoamento do capital humano é fundamental que a opinião pública tenha consciência dos níveis reais de corrupção, para que o apoio ao PBF não seja erroneamente erodido.

A imprensa, a academia e os órgãos de fiscalização, de modo geral, devem estar atentos ao papel, na maioria das vezes não intencional, em propagar o aumento da percepção da corrupção. Para mitigar esse problema, é aconselhável que os estudos e fiscalizações também enfatizem os aspectos positivos do programa. No que se refere especificamente às auditorias do

programa, é importante que a metodologia utilizada não se restrinja à identificação de fraudes e desvios, mas também contribua para a geração de índices que contribuam para o gerenciamento e para a identificação dos pontos bem-sucedidos no programa.

Como sugestão de agenda de pesquisas, é importante que se avaliem outros casos em que a percepção de corrupção se descola dos níveis de corrupção de fato. No que se refere ao Bolsa Família, é importante que seja fomentado um número maior de pesquisas, seja por meio de concursos ou por meio da continuidade de fundos públicos destinados à pesquisa. Também é importante que sejam estimuladas investigações de campo etnográficas e estudos de caso, que tendem a produzir pesquisas com outra sensibilidade. Ademais, outras pesquisas em diferentes Estados permitiriam certificar-se da validade da extensão das conclusões, observadas nesse caso a partir de uma realidade local, para o país.

No mais, além da importância do PBF em si, o fato de ser o maior programa do mundo de transferência de dinheiro condicionada justifica a existência de um número maior de pesquisas pelo interesse científico subjacente, para ciências econômicas e sociais.

## ANEXO 1

**Tabela 1. 55 Municípios Fiscalizados do Bolsa Família no Paraná pela CGU. Principais Falhas.**

MUNICÍPIO	ANO	CAD	PUB	COND	ACOMP	CART RET	REND SUP	FRAUD
Barracão	2004	X						
Farol	2004	X						
São Sebastião da Amoreira		X			X			
Curiúva	2004	X				X		
Laranjeiras do Sul	2004	X			X			
Santo Antônio da Platina	2004	X			X			
Boa Ventura de São Roque	2004	X				X		
Carambeí	2004	X						
Doutor Ulisses	2004	X			X			X
Guaraniaçu	2004	X						X
Assaí	2004	X						
Capanema	2004	X						
Corbélia	2004	X						
Jaguapitã	2004	X				X		
Ariranha do Ivaí	2005				X			
Conselheiro Mairinck	2005						X	
Foz do Iguaçu	2005	X					X	
Manoel Ribas	2005	X				X		
Juradã	2005	X		X	X		X	
Marumbi	2005	X		X	X			
Nova Esperança	2005	X					X	
Ubiratã	2005	X		X	X	X	X	
Bela Vista da Caroba	2005	X	X					
Brasilândia do Sul	2005	X			X	X	X	
Ivatuba	2005	X		X			X	
Ortigueira					X	X	X	
Mandaguari	2005	X			X		X	
Nova Aurora	2005	X					X	
Nova Tebas	2005	X	X		X			
Sarandi	2005	X			X	X		
Astorga	2005	X					X	
Formosa do Oeste	2005	X		X	X		X	
Godoy Moreira	2005	X	X	X	X	X		

MUNICÍPIO	ANO	CAD	PUB	COND	ACOMP	CART RET	REND SUP	FRAUD
Lidianópolis	2005	X			X		X	
Congonhinhas	2006	X				X		
Pinhais	2006	X			X	X	X	
Foz do Jordão	2006	X						
Maringá	2006	X				X		
Prado Ferreira	2006						X	
Borrazópolis	2006	X						
Campo Largo	2006	X		X				
Londrina	2006				X	X		
Nova Itacolomi	2006							
Iporã	2006	X	X			X	X	
Lunardelli	2006	X	X			X	X	
Pato Branco	2006	X				X	X	
Pitangueiras	2006				X		X	
Santa Teresa do Oeste	2006	X			X		X	
Quatro Barras	2006	X	X				X	
Bandeirantes	2007			X		X	X	
Colombo	2007	X				X	X	
Farol	2007	X		X		X	X	
Boa Esperança do Iguaçu	2007	X	X	X	X		X	
Primeiro de Maio	2007	X		X		X	X	
Santa Cecília do Pavão	2007	X			X		X	

MUNICÍPIO: cidade em que a fiscalização foi realizada com uma amostra variável crescente de acordo com o tamanho da população.

ANO: ano em que foi realizada a fiscalização. A maioria das fiscalizações foi feita no âmbito do Programa Sorteio de Municípios, em que as cidades são escolhidas aleatoriamente para que ocorra fiscalização dos programas do Governo Federal.

CAD: refere-se às falhas de cadastramento. Inclui endereços e rendas informadas desatualizadas.

PUB: falha na divulgação dos beneficiários do Programa.

COND: falha no acompanhamento das condicionalidades de saúde e, principalmente, educação. Inclui falta de controle da pesagem e vacinação das crianças, frequência escolar abaixo do permitido e ausência de controle por parte das escolas.

ACOMP: falha na atuação das instituições de controle social (o Conselho do Bolsa Família) ou inexistência de coordenação do Programa incluindo representantes das áreas de saúde e educação.

CART RET: cartões pendentes de entrega retidos na Caixa Econômica Federal do município ou da região.

RENDA SUP: existência de famílias recebendo Bolsa Família com renda superior ao estipulado pelo programa. Nesses casos, não há má-fé do beneficiário, mas mudança não informada das condições de renda.

FRAUD: ocorrência de má-fé, dolo, por parte dos beneficiários, que ocultam a renda verdadeira ou são cadastrados de maneira fraudulenta com a aquiescência dos funcionários e gestores do programa.

## Nota metodológica:

Os dados foram obtidos a partir dos relatórios de fiscalização do PBF. Uma síntese desses relatórios, provenientes das fiscalizações do Programa Sorteio de Municípios, está disponível para consulta na página da [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br). Deve-se ter cautela na interpretação do conteúdo da pesquisa, pois os dados coletados não são homogêneos, uma vez que são feitos por várias mãos. Cada auditor, quando em campo, possui uma avaliação específica dos problemas identificados. Por vezes, os auditores julgam que as falhas não são graves o suficiente para que constem em relatório. Problemas como a falta de acompanhamento das condicionalidades, a ausência de publicação da lista de beneficiários, a existência de cartões retidos pendentes de entrega, podem ser eventualmente omitidos do relatório com o intuito de dar ênfase às falhas graves (que envolvem danos diretos ao erário) identificadas em outros programas.

No que se refere à evolução da avaliação ao longo do tempo, é necessário tecer duas considerações. Em primeiro, as fiscalizações, em seus primeiros anos, não eram tão abrangentes e detalhistas quanto nos últimos anos. Por isso, é perceptível que as falhas na divulgação da lista dos beneficiários ou o controle das condicionalidades não foram apontadas nas fiscalizações iniciais.

Em segundo, é preciso notar que a identificação dos problemas de beneficiários com renda superior ao

estipulado pelo programa é crescente ao longo do tempo. Muitas famílias de renda baixa possuem seus rendimentos atrelados direta ou indiretamente ao valor do salário mínimo. No primeiro quadrimestre de 2004, quando foram iniciadas as fiscalizações, o salário mínimo era de R\$ 240,00. Do primeiro quadrimestre de 2004 ao primeiro quadrimestre de 2008, em termos nacionais, o salário mínimo aumentou 58,3%. Se levarmos em consideração o salário mínimo regional, deve-se lembrar que o Paraná foi o Estado que mais concedeu aumentos nesse sentido. Em meados de junho de 2006, foi estabelecido em R\$ 427 e um ano depois elevado para R\$ 462,00. Se compararmos com R\$ 240,00, do primeiro quadrimestre de 2004, temos um aumento de 92,5%.

Embora o governo divulgue com frequência que o PBF tem sido ampliado ao longo do tempo, ao menos do ponto de vista legal o que tem ocorrido é o inverso. Somente em 2007 houve uma atualização dos rendimentos mínimos para enquadramento dos beneficiários, que passaram de R\$ 50,00 e R\$ 100,00 per capita (extrema pobreza e pobreza) para R\$ 60,00 e R\$ 120,00, ou seja, 20%, com aumentos no valor da bolsa em valor ainda menor, 16%. O estreitamento da abrangência do PBF, em paralelo à falta de atualização cadastral, encontrada em quase todos os municípios pesquisados, fez com que existissem famílias com renda superior ao estipulado pelo programa em ritmo crescente ao longo dos últimos anos.

## Referências Bibliográficas

- ABENSUR, Themis C. *et alii.* (2007). **Impactos do Programa Bolsa Família nos Resultados das Eleições Presidenciais no Brasil em 2006.** Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia, 2007.
- ABRAMO, Cláudio Weber. (2005) **Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção.** *Novos Estudos CEBRAP*, nº 73.
- AZZONI, Carlos R. *et alii.* (2007) **Social policies, personal and regional income inequality in brazil: an i-o analysis of the "bolsa família" program.** Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia.
- BRIÈRE, Bénédicte de La e LINDERT, Kathy (2007). **Reforming Brazil's Cadastro Único to Improve Targeting of the Bolsa Família Program.** The World Bank Social Protection Discussion Paper Series nº 0527.
- BRITTO, Luciana de Araújo (2007). **Bolsa Família e as múltiplas faces da pobreza: econômica, social e política.** PUC-Rio, Dissertação de mestrado em Serviço Social.
- CAMARGO, José Márcio (2006). **Bolsa Família: Um Investimento no Futuro.** Disponível em <<http://www.mds.gov.br/noticias/artigo-o-bolsa-familia-e-um-programa-assistencialista/html2pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2008.
- CARRARO, A., *et alii.* (2007) **É a Economia, Companheiro!: Uma Análise Empírica da Reeleição de Lula com Base em Dados Municipais.** Ibmecc MG Working Paper nº 41.
- CHEIN, Flávia, ANDRADE, Mônica Viegas e RIBAS, Rafael Perez. (2007) **Políticas de Transferência de Renda e Condição Nutricional das Crianças: uma Avaliação do Bolsa Família.** Disponível em: <[www.es2007.org](http://www.es2007.org)>. Acesso em: 07 mar. 2008.
- FERREIRA, Maria Inês Caetano (2007). **Programa Bolsa Família e o Sistema de Proteção Social do País.** Bahia Análise e Dados, Salvador, v. 17, n. 1, p. 707-719, abr./jun.
- HALL, Anthony. (2006). **From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula.** *Journal of Latin American Studies*, 2006, 38: 689-709 Cambridge University Press.
- HOFFMANN, R. (2006). **Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004.** *Econômica*, 8(1): 55-81, jun. 2006.
- LINDERT, K. *et alii.* (2007) **The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context.** The World Bank SP Discussion Paper nº 0709, May 2007.
- LINHARES, Fernando (2005). **Bolsa Família: um novo arranjo para os programas de transferência de renda no Brasil.** UFF, Dissertação de Mestrado em Serviço Social.
- MAUSS, Marcel. (1926). **Ensaio sobre a Dívida.** São Paulo: Cosac & Naif, 2003.
- OLIVEIRA, A.M.H. *et alii.* (2007) **Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família.** In VAITSMAN & PAES-SOUZA (Eds.) *Avaliação de Políticas de Programas do MDS – Resultados*, v.2, SAGI/MDS, Brasília, PP. 19-66.
- PRADO, José Luiz Aidar e MOASSAB, Andréia. (2007). **O Programa Bolsa Família na Revista Veja. Do Assistencialismo à Emancipação.** Apresentado no XVI Encontro Compos. Disponível em <[www.compos.org.br](http://www.compos.org.br)>.
- ROCHA, S. (2005). **Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda.** *Revista Economia Contemporânea*, 9(1): 153-185, jan./abr. 2005.
- SALES, Teresa (1994) **Raízes da Desigualdade na Cultura Política Brasileira.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 25.
- SANT'ANA, Sarah Maillieux. (2007) **A perspectiva brasileira sobre a pobreza. Um estudo de caso do Programa Bolsa Família.** *Revista do Serviço Público Brasília* 58 (1): 05-35 Jan/Mar.
- SANTANA, Jomar Álace. (2007) **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.** Trabalho apresentado no seminário População, Pobreza e Desigualdade, Belo Horizonte, novembro.

SOARES, Fabio Veras, et al.(2007) *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia*: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective. IPC Evaluation Note, December.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008) *Corruption Perceptions Index*. Disponível em: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Acesso em: 06 mar. 2008,

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

**Leonardo Valles Bento**, doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Analista de Finanças e Controle da CGU/MA.

## 1. Introdução

A corrupção é, por sua própria natureza, um fenômeno oculto, extremamente difícil de ser detectado. Mesmo a torrente incessante de escândalos que nos chega através dos meios de comunicação, quase diariamente, é, provavelmente, pouco representativa do agregado de corrupção que ocorre no país. As operações deflagradas pelos órgãos de controle, tais como as Polícias Civil e Federal, os Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladoria-Geral da União, embora cada vez mais frequentes, não se traduzem, ainda, de modo significativo, em condenações penais e em reintegrações de recursos públicos desviados pela alta corrupção.

Uma das principais dificuldades em se punir servidores, políticos ou empresários corruptos diz respeito à constituição da prova. A alta cor-

rupção ocorre sob formas cada vez mais sofisticadas, envolvendo pessoas interpostas, empresas de fachada, ocultação de bens, conexões internacionais, além de diversos esquemas de lavagem de dinheiro. Construir uma acusação de corrupção consistente contra uma autoridade pública, a fim de fundamentar uma condenação na esfera penal, e mesmo nas esferas civil e administrativa, exige um forte trabalho de inteligência, que não pode ser realizado sem parceria entre diversos órgãos de controle, au-

*Uma das principais dificuldades em se punir servidores, políticos ou empresários corruptos diz respeito à constituição da prova.*

toridades financeiras e fazendárias, setor bancário privado, etc., por vezes envolvendo até mesmo cooperação internacional. Além disso, a atividade de inteligência necessária para coibir os delitos relacionados com a corrupção não raro esbarra em obstáculos jurídicos, de natureza constitucional, referentes à proteção da privacidade dos indivíduos. É por esse motivo, muitas vezes, que operações policiais bem-sucedidas resultam, em muitos casos, em desapontamento, ante a ausência de condenação efetiva.

Nesse contexto, a estratégia de combate à corrupção tem buscado um outro rumo, que permita dissuadir, sem necessariamente ter de enfrentar ou satisfazer as garantias exigentes que normalmente envolvem um processo penal. O ponto de partida consiste na constatação de que o que motiva a prática dos delitos ligados à corrupção é a perspectiva de ganhos financeiros vultosos, ou, mais simplesmente, de enriquecer em pouco tempo, às custas dos recursos públicos ou do interesse da coletividade. Desse modo, avalia-se que uma estratégia efetiva de prevenção e combate à corrupção deveria abandonar o foco tradicional do direito penal, baseado na aplicação de sanções corporais (pena de reclusão), para concentrar-se em rastrear, congelar, confiscar e repatriar o patrimônio amealhado através da corrupção, retirando, assim, dos servidores, políticos ou empresários desonestos o proveito obtido com sua improbidade. Uma tal estratégia envolveria, basicamente, instrumentos jurídicos retirados do direito ad-

ministrativo, dos quais a Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92 – é, no Brasil, o mais importante.

Promulgada há mais de 15 anos, a Lei de Improbidade Administrativa não tem realizado ainda todo o seu potencial no combate aos chamados “delitos aquisitivos” das autoridades públicas, isto é, aqueles cometidos no intuito de enriquecer, e sua interpretação ainda suscitam polêmicas. O propósito do presente artigo consiste em discutir uma dessas polêmicas, qual seja a da caracterização do enriquecimento ilícito, definido no art. 9º, VII da referida Lei. Parte-se da premissa de que tal dispositivo pode desempenhar, se aplicado com destemor, um papel essencial na estratégia de combate à corrupção definida acima. Tirar do corrupto o proveito econômico do seu ato de improbidade passa pela ativação desse dispositivo, tarefa que, no entanto, enfrenta diversas resistências, tanto no meio acadêmico, quanto no meio profissional, pelas razões que serão expostas a seguir.

Em um primeiro momento, o artigo irá definir os contornos da polêmica em torno da definição do delito de enriquecimento ilícito. Em seguida, trará algumas contribuições de instrumentos normativos estrangeiros e internacionais, que comprovam a existência de uma tendência de se caracterizar o enriquecimento ilícito como delito. Por fim, tecerá considerações críticas acerca da evolução mais recente da legislação brasileira relacionada ao tema.



## 2. O problema

A Lei de Improbidade Administrativa assim define o delito de enriquecimento ilícito:

*Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:*

[...]

*VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;*

O mais notável desta definição é que, ao menos numa interpretação literal, a Lei considera enriquecimento ilícito o simples fato de o agente público adquirir bens cujo valor seja incompatível com a sua renda. O órgão acusador não teria qualquer obrigação de demonstrar de onde provem os recursos com que o agente público em questão adquiriu seu patrimônio. Noutras palavras, não é necessário provar a sua origem ilícita. Bastaria a demonstração de que seria impossível, com a renda conhecida do agente público, adquirir bens de tal magnitude.

Portanto, o fato mesmo da incompatibilidade da evolução patri-

monial do agente público com sua renda conhecida faz presumir o enriquecimento ilícito para fins de improbidade administrativa. A partir da demonstração dessa incompatibilidade, caberia ao acusado provar a sua origem lícita.

É essa a interpretação de Wallace Paiva Martins Junior (2009, p. 238):

*“A lei presume a inidoneidade do agente público que adquire bens ou valores incompatíveis com a normalidade de seu padrão de vencimento, bastando provar que exercia função pública e que os bens e valores (mobiliários ou imobiliários) adquiridos são incompatíveis ou desproporcionais à evolução de seu patrimônio ou renda.”*

De acordo com o mesmo autor, o delito definido no art. 9º, VII é um caso residual de enriquecimento ilícito, devendo ser utilizado sempre que não houver prova do recebimento de uma vantagem patrimonial indevida relacionada à prática de ato de ofício pelo agente público. Não sendo possível identificar o ato específico de corrupção praticado pelo agente público, trata-se de punir os “sinais exteriores de riqueza” ostentada por ele, da qual, com sua renda normal, não poderia desfrutar. Cabe ressaltar, a propósito, que de acordo com Wolfgang Junqueira Pereira (1994, p. 110), tais sinais exteriores de riqueza, puníveis por enriquecimento ilícito em face do art. 9º, VII, compreendem não apenas aquisição de bens, mas quaisquer outros sinais de um estilo de vida que o servidor

não poderia manter com sua renda conhecida, tais como viagens frequentes ao exterior com a família, hospedagem em hotéis de luxo, etc.

A rationale do dispositivo consiste em que, sendo a alta corrupção oculta e normalmente perpetrada mediante complexos e sofisticados esquemas, extremamente difíceis de provar segundo as exigências tradicionais do processo, que exigem demonstração do dolo, do nexo de causalidade, etc., a lei busca atacar a corrupção através da sua face mais visível, que são os sinais exteriores do seu proveito econômico. Portanto, de acordo com esta corrente, uma vez demonstrada no processo a incompatibilidade da evolução patrimonial com a renda conhecida do agente público, caberá a este explicar essa evolução. Se não for capaz de explicar razoavelmente a origem de seu patrimônio, será condenado por improbidade administrativa, em face do art. 9º, VII da Lei 8.429/92.

No entanto, é evidente que o delito de enriquecimento ilícito, assim caracterizado, inverte o ônus da prova em um processo de natureza punitiva, flexibilizando assim o consagrado princípio da presunção da inocência. De acordo com este princípio, não cabe aos acusados de delitos provar a própria inocência; ao contrário, cabe à acusação a prova da culpa. Havendo uma dúvida razoável acerca da culpa do acusado, é forçoso absolvê-lo, aplicando-se o princípio correlato do *in dubio pro reo*. Como normalmente se atribui um status de direito fundamental a estes princípios, os defensores da in-

terpretação do delito de enriquecimento ilícito exposta acima terão necessariamente de enfrentar sérias objeções de caráter constitucional.

Com efeito, parte significativa da literatura se opõe à inversão do ônus da prova para punir agentes públicos por improbidade administrativa, pela via do enriquecimento ilícito. Seus maiores expoentes são Waldo Fazzio Junior e Marino Pazzaglini Filho.

Segundo o primeiro, o inciso VII não tem existência autônoma, sendo apenas uma exemplificação da definição de enriquecimento ilícito contida no caput do art. 9º, definido como o recebimento de vantagem material indevida em razão do cargo, *emprego ou função pública*. Onde o autor retira a conclusão de que o órgão acusador deve provar que a evolução patrimonial do agente público está de alguma forma ligada ao cargo ou função pública que ele exerce. Sendo assim, em uma ação de improbidade administrativa se deve provar três elementos: (1) que a evolução patrimonial do agente público é incompatível com sua renda conhecida; (2) que o agente público adotou conduta ilícita no exercício de suas funções, ou em razão dela; (3) que a referida conduta foi a causa da evolução patrimonial incompatível ou desproporcional. Fazzio Junior vai além e afirma que “enriquecimento ilícito não é ato de improbidade administrativa, senão resultado deste” (FAZZIO JUNIOR, 2008, p. 113).

Pazzaglini Filho, por sua vez, argumenta no mesmo sentido, afir-

mando que, para que o enriquecimento seja considerado ilícito e, mais ainda, improbidade, faz-se necessário provar o seu caráter ilícito, isto é, que o agente público é, afinal, ímprobo, desonesto, condição que não se pode presumir. Pazzaglini Filho (2007, p. 72) argumenta ainda que no texto original do projeto que deu origem à Lei 8.429/92 continha, no seu art. 26, expressamente a previsão de inversão do ônus da prova, impondo ao agente público a prova da origem lícita de seu patrimônio, mas que tal dispositivo foi suprimido pela Câmara dos Deputados. Tal circunstância, sustenta o autor, demonstra a intenção do legislador de opor-se à inversão o ônus da prova.

O posicionamento destes dois autores, a exemplo de outros que perfilam a mesma corrente, está em sintonia com as concepções tradicionais, internacionalmente reconhecidas, acerca do processo. Nessa tradição, a presunção de inocência e o in dubio pro reo são considerados princípios basilares do Estado de Direito, cuja flexibilização é politicamente perigosa, podendo levar a um Estado Policial, ou à legitimação de abusos e violações a direitos fundamentais, em nome do combate à corrupção.

No entanto, a grande dificuldade na argumentação dos autores consiste em que no próprio artigo 9º, caput da Lei 8.429/92 lê-se que "*constitui ato de improbidade administrativa [...] notadamente*", seguido de uma relação exemplificativa de condutas que são consideradas, sem qualquer polêmica, ilícitas. A ques-

tão é: por que o inciso VII é tratado de forma diferente? Em face da letra do dispositivo, a evolução desproporcional do patrimônio constitui, em si mesma, ato de improbidade.

Além disso, é evidente que a interpretação em comento acaba por tornar inútil o próprio inciso VII, que deixa de ter qualquer sentido prático ou existência autônoma. Afinal, se para provar que a evolução desproporcional do patrimônio do agente público caracteriza improbidade é necessário demonstrar a ocorrência de um ilícito anterior que lhe dera causa, então se poderia embasar a condenação por improbidade simplesmente neste delito antecedente, sem necessidade de demonstrar a incompatibilidade da evolução patrimonial.

Por fim, é importante ressaltar que a interpretação desta corrente doutrinária, focada exclusivamente na exegese legal, passa ao largo do contexto social e político em que a Lei n. 8.429/92 está inserida e dá de ombros às dificuldades que envolvem o combate à corrupção. Não se pode perder de vista que a proposta de inverter o ônus da prova em casos que envolvem corrupção, lavagem de dinheiro e outros delitos surgiu em resposta a problemas concretos, que não podem ser ignorados, sob pena de ineficácia e irrelevância dos instrumentos legais. Nesse sentido, a comunidade internacional vem pressionando os governos por mudanças em seus sistemas jurídicos, adaptando-os a essa nova tendência.

### 3. Inversão do ônus da prova na punição de delitos: exemplos do Direito Estrangeiro e do Direito Internacional

Conforme já se salientou anteriormente, percebe-se uma tendência crescente, de âmbito internacional, no sentido de combater crimes aquisitivos (crimes que geram lucros) através do confisco (perdimento) do dinheiro/patrimônio sujo, em vez de buscar restringir a liberdade pessoal dos seus autores.

No Direito Internacional, a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas, de 1988, ratificada pelo governo brasileiro pelo Decreto 154/1991, estabelece, nas suas *consideranda*, que o tráfico ilícito de entorpecente gera vultosos rendimentos e grandes fortunas com que organizações criminosas são capazes de corromper as estruturas da administração pública e que os Estados-Partes estão decididos a “*privar as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade*”. É o artigo 5 que institui a agenda de confisco do produto derivado dos delitos objeto da Convenção. Mais precisamente no item 7, a Convenção recomenda aos Estados-Partes a inversão do ônus da prova, relativamente ao enriquecimento de pessoas ligadas ao tráfico de entorpecentes:

*“Cada Parte considerará a possibilidade de inverter o ônus da prova com respeito à origem lícita do suposto produto ou outros*

*bens sujeitos a confisco, na medida em que isto seja compatível com os princípios de direito interno e com a natureza de seus procedimentos jurídicos e de outros procedimentos”.*

No mesmo sentido, a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, ratificado pelo Brasil pelo Decreto 5.015/2004, em seu art. 12, item 7:

*“Os Estados-Partes poderão considerar a possibilidade de exigir que o autor de uma infração demonstre a proveniência lícita do presumido produto do crime ou de outros bens que possam ser objeto de confisco, na medida em que esta exigência esteja em conformidade com os princípios do seu direito interno e com a natureza do processo ou outros procedimentos judiciais.”*

O Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (*Financial Action Task Force on Money Laundering*), em suas 40 recomendações de medidas contra a lavagem de dinheiro, insta os Estados a tomar medidas legislativas no sentido de possibilitar o perdimento de bens sem necessariamente depender de uma condenação penal. Na opinião da organização, isso pode ser feito separando-se a convicção necessária para embasar uma condenação penal, que é mais exigente, da convicção necessária para determinar o confisco, que poderia seguir os padrões menos exigentes do processo civil, incluindo, naturalmente, as provas baseadas em presunção.

Não se poderia deixar de mencionar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto n. 5.678, de 31 de janeiro de 2006, a qual reforça a conveniência de se aceitar a inversão do ônus da prova, quando se tratar de confiscar o patrimônio amealhado com corrupção.

*Artigo 31 – Embargo preventivo, apreensão e confisco:*

1. Cada Estado Parte adotará, no maior grau permitido em seu ordenamento jurídico interno, as medidas que sejam necessárias para autorizar o confisco:

*a) Do produto de delito qualificado de acordo com a presente Convenção ou de bens cujo valor corresponda ao de tal produto; [...]*

*8. Os Estados-Partes poderão considerar a possibilidade de exigir de um delinquente que demonstre a origem lícita do alegado produto de delito ou de outros bens expostos ao confisco, na medida em que ele seja conforme com os princípios fundamentais de sua legislação interna e com a índole do processo judicial ou outros processos.*

No âmbito da União Europeia, o Green Paper sobre presunção de inocência apresentado pela Comissão das Comunidades Europeias reconhece situações em que esse princípio pode ser flexibilizado, admitindo-se a inversão do ônus da prova. Uma delas se dá nas situações de decretação de perdimento de bens, em razão da acusação de serem produtos

de crime. Nesses casos, admite-se um padrão de evidenciação menos exigente, baseado em um “balanço de probabilidades”, ao contrário do princípio probatório tradicional, que exige que a acusação demonstre cabalmente o fato, “para além da dúvida razoável”.

Refletindo essas concepções, a Decisão 2005/212/JHA sobre confisco de patrimônio relacionado com crime, do Conselho da União Europeia, em seu item 6, acata os princípios da Convenção de Palermo, no sentido de obrigar o acusado de crimes aquisitivos a provar a origem lícita de seu patrimônio, sob pena de perdimento, independente da condenação penal pelo delito antecedente.

Por fim, é interessante destacar o exemplo do Código Penal francês, de 1993, que introduziu diversos delitos, autorizando a inversão do ônus da prova. Assim, de acordo com o art. 225-6, § 3º comete também crime de exploração de prostituição, punível com as mesmas penas, aquele que for incapaz de comprovar uma renda compatível com seu estilo de vida, ao mesmo tempo em que vive com pessoa que se dedica habitualmente à prostituição, ou ao mesmo tempo em que se relaciona habitualmente com pessoas dedicadas à prostituição. Noutras palavras, toda pessoa que viva com garotos/garotas de programa, ou que conviva com eles habitualmente, e que ostente sinais exteriores de riqueza, que não é capaz de justificar a partir de uma fonte de renda lícita, será considerada culpada do crime de exploração de prostituição.

Dispositivos semelhantes criminalizam a exploração da mendicância (art. 225-12-5), a exploração de delinquência de menores (art. 321-6) e a participação em organizações criminosas (art. 450-2-1), em todos os casos invertendo o ônus da prova, sempre que se demonstrar que o acusado mantém um estilo de vida incompatível com sua renda conhecida e convive com pessoas que praticam os atos em questão.

Convém observar que o Direito Penal francês, ao menos aparentemente, não exige a aquisição ou propriedade de bens incompatíveis com a renda, fazendo menção ao gozo de um estilo de vida incompatível. Com efeito, uma das dificuldades na evidência do enriquecimento ilícito reside no fato de que, em geral, os bens são ocultados através de transferências simuladas ou da utilização de pessoas interpostas (laranjas). A fim de contornar esse problema, bastaria a prova de que o indivíduo em questão desfruta de um padrão de consumo e de vida inexplicável pela sua atividade econômica lícita, como, por exemplo, o fato de viver em uma mansão, utilizar carros de luxo, etc., ainda que tais bens não estejam em seu nome. Tal interpretação se coaduna com a abordagem focada nos “sinais exteriores de riqueza”.

#### **4. Criminalização do enriquecimento ilícito?**

Os exemplos elencados acima sinalizam uma tendência no sentido de reduzir os padrões probatórios

tradicionalmente exigidos para a formação da convicção, substituindo a demonstração do ilícito “para além da dúvida razoável”, pela demonstração baseada em um juízo ou “ponderação de probabilidades” (*balance of probabilities*), quando se tratar de delitos aquisitivos, cabendo, nesses casos, ao acusado o ônus de comprovar a origem lícita de seu patrimônio.

Essa tendência surgiu e se manifesta principalmente no combate à lavagem de dinheiro e à participação no crime organizado. No entanto, sua extensão para o enriquecimento ilícito decorrente de ato de improbidade administrativa é bastante apropriada uma vez que em todos estes delitos há um elemento em comum, qual seja a existência de um “delito antecedente” (predicate offence). Com efeito, a lavagem de dinheiro consiste em ocultar a origem de recursos que advieram de atividades ilícitas. Tais atividades, que podem consistir em roubo, receptação, corrupção, tráfico de drogas, extorsão, etc., constituem o delito antecedente, enquanto a lavagem de dinheiro é o delito que se comete para ocultá-lo. Da mesma forma, o enriquecimento ilícito seria, em si mesmo, um ato de improbidade, decorrente do cometimento de um delito antecedente, que pode ou não ser também um ato de improbidade administrativa. O essencial é que, de acordo com a nova corrente aqui em estudo, tanto a lavagem de dinheiro, quanto a participação em organizações criminosas, quanto o enriquecimento ilícito, podem ser considerados suficientemente demonstrados, ainda que não se possa

demonstrar a ocorrência do seu delito antecedente específico.

Nesses casos, a admissibilidade das provas indiretas é essencial, exigindo-se da acusação que prove não que a evolução patrimonial do agente decorre deste ou daquele delito específico, mas que prove que ele não decorre de nenhuma fonte legal conhecida (salário, herança, empréstimo, prêmio, etc.), transferindo-se assim ao acusado o ônus de demonstrar com que meios adquiriu seus bens. Trata-se de uma técnica de evidência dedutiva, partindo-se do princípio de que, para qualquer pessoa honesta, não é difícil demonstrar os meios com que mantém seu estilo de vida.

Além disso, a existência de indícios suspeitosos, representado pela realização de operações financeiras não usuais, saques de grandes quantidades de dinheiro em espécie, recebimento frequente de depósitos, sem que exerça atividade comercial, aliado à ausência de explicação razoável e crível, podem ser considerados suficientes para formar a convicção, baseada em uma ponderação de probabilidades.

Convém salientar, todavia, que o foco desta técnica de evidência é o congelamento, confisco e repatriação (quando for o caso) do patrimônio amealhado com as atividades ilícitas. Seu principal objetivo consiste em privar seu autor das vantagens econômicas auferidas com o crime. Não é sua prioridade a aplicação de penas privativas de liberdade. Trata-se de fundamentar a decretação de

perdimento de bens, e não a condenação à prisão.

Portanto, apesar da experiência inovadora do direito penal francês, convém manter a distinção entre o padrão de evidência que se exige em um processo tipicamente penal, visando à aplicação de penas privativas de liberdade, do padrão de evidência considerado suficiente para a condenação ao perdimento dos bens, mais assemelhado ao do processo civil. Por isso é importante que as sanções impostas ao enriquecimento ilícito de agentes públicos continuem sendo de caráter civil e administrativo, tal como se dá na Lei n. 8.429/92.

Nesse sentido, é criticável o projeto de lei que criminaliza o enriquecimento ilícito de funcionários públicos. De acordo com o texto do Projeto de Lei n. 2334 estabelece a pena de reclusão, de 5 a 12 anos, além de multa, para o agente público que “adquire, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda”. Aparentemente, sendo aprovado este projeto, passará a ser crime a posse de patrimônio desproporcional à renda do servidor, independentemente da comprovação, por parte do órgão acusador, de qualquer ilícito antecedente.

Tratar-se-ia de um desvio de foco no combate à corrupção, revelando a opção pela estratégia penal tradicional de por o agente público ím-

probo atrás das grades, em vez de buscar privá-lo dos ganhos econômicos. Opta-se, dessa forma, por um caminho mais difícil e mais incerto, tanto do ponto de vista processual, quanto constitucional, pois uma coisa é determinar o sequestro e o perdimento dos bens de um agente público com base em presunções e na inversão do ônus da prova; outra bem diferente é utilizar estas mesmas presunções para condenar a longas penas privativas de liberdade, deslocando-as do seu contexto de origem. As acusações de inconstitucionalidade contra a lei certamente soarão mais alto e serão mais dificilmente rebatíveis.

Em vez de criminalizar o enriquecimento ilícito, a estratégia de combate à corrupção e ao enriquecimento ilícito deveria investir nos recursos já oferecidos pela Lei n. 8.429/92, em seu art. 9º, VII. Nesse sentido, uma inovação legislativa mais acertada seria estender o delito de enriquecimento ilícito, punidas com perdimento de bens, a um número maior – o mais amplo possível – de delitos antecedentes, conforme recomendam o GAFI e a Convenção de Palermo.

## 5. Considerações finais

O presente artigo teve por objetivo dar uma modesta contribuição para o debate acerca dos instrumentos legais de combate à corrupção no Brasil, e, mais especificamente, à possibilidade jurídica de inversão do ônus da prova na caracterização do enriquecimento ilícito definido na Lei de Improbidade Administrativa, transferindo-se ao

agente público acusado o dever de demonstrar razoavelmente a origem lícita de seu patrimônio.

Buscou contextualizar-se essa possibilidade à luz de exemplos retirados de instrumentos normativos internacionais e estrangeiros, com vistas a tentar afastar as objeções de inconstitucionalidade que a cercam. Com efeito, os detratores da possibilidade de inversão do ônus da prova baseiam-se nos princípios da presunção de inocência e do *in dubio pro reo*, argumentando que sua flexibilização constituiria um atentado ao Estado de Direito.

A existência de diversas convenções internacionais, de que é signatária a maior parte das nações democráticas do mundo, inclusive o Brasil, bem como do direito comunitário europeu, com forte tradição de respeito aos direitos humanos, que recomendam a previsão dessa possibilidade nas ordens jurídicas internas, deveria servir para superar os preconceitos doutrinários porventura ainda existentes nessa matéria. A possibilidade de comprovação do enriquecimento ilícito, nos termos da Lei n. 8.429/92, a partir da incompatibilidade ou desproporcionalidade, não justificada razoavelmente, entre o patrimônio e a renda do agente público, aproxima o Brasil da tendência internacional e do que é internacionalmente reconhecido como melhores práticas no combate à corrupção.

Por outro lado, o presente artigo pretendeu salientar que essa técnica de evidenciação do enriquecimento



ilícito deveria ser aceita apenas para aplicação de sanções administrativas e civis, em especial o perdimento dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio, não devendo ser estendida para a aplicação de penas privativas de liberdade.

Argumentou-se que a inversão do ônus da prova na comprovação de delitos faz parte de uma estratégia de dissuasão dos crimes de locupletamento, focada na privação das vantagens econômicas auferidas pelo agente.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Legislação administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PEREIRA, Wolfgang Junqueira. **Enriquecimento ilícito dos servidores no exercício da função**. Bauru: Edipro, 1994.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Decreto n. 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt\\_bra\\_1988\\_convencao\\_trafico.pdf](http://www.oas.org/juridico/MLA/pt/bra/pt_bra_1988_convencao_trafico.pdf)>. Acesso em: abr. 2009.

BRASIL. Decreto n. 5.015 de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/878>>. Acesso em: abr.2009.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **Evaluation of laws and systems in FATF members dealing with asset confiscation and provisional measures**. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/32/48/34047135.pdf>>. Acesso em: abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **The forty recommendations**. FATF: 2003. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>>. Acesso em: abr. 2009.

BRASIL. Decreto n. 5.678, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: abr. 2009.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Green Paper: the presumption of innocence**. Bruxelas: 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0174:FIN:EN:PDF>>. Acesso em: abr. 2009.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Framework Decision 2005/212/JHA on confiscation of crime-related proceeds, instrumentalities and property. Disponível em: <[http://www.unicri.it/www/justice/docs/JudicialCoop/Decision\\_2005\\_212\\_Crime%20Related\\_Confiscation.pdf](http://www.unicri.it/www/justice/docs/JudicialCoop/Decision_2005_212_Crime%20Related_Confiscation.pdf)>. Acesso em: abr. 2009.

FRANÇA. Code Penal. Disponível em: <[http://www.legifrance.gouv.fr/html/codes\\_traduits/code\\_penal\\_textan.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/code_penal_textan.htm)>. Acesso em: abr. 2009.

# Prescrição disciplinar: breves considerações acerca da prescrição disciplinar à luz da Lei 8.112/90

**Salmon Carvalho de Souza**, Analista de Finanças e Controle, lotado na Corregedoria-Geral da União, graduado em Ciências Contábeis pela União Educacional de Brasília – UNEB, pós-graduado em auditoria interna e externa pelo ICAT/AEUDF

## Resumo:

Cuida-se, no presente trabalho, de análise do disposto no § 2º do artigo 142 da Lei nº 8.112/90, o qual estabeleceu que *“Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”*, e das consequências advindas da utilização dos prazos prescricionais previstos nos incisos I, II e III daquele artigo, combinada com a regra do artigo 170 do mesmo diploma legal, segundo a qual *“Extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor”*.

## 1. Introdução

Na definição de Câmara Leal, citado por Ari Pedro Lorenzetti, prescrição é a *“extinção de uma ação ajuizável em virtude da inércia de seu*

*titular durante um certo lapso de tempo, na ausência de causas preclusivas de seu curso”*, uma concepção bastante simples, podemos afirmar que a prescrição é uma forma de interferência do tempo nas relações jurídicas, impondo um limite para a exigibilidade da obrigação por parte daquele que detém o interesse de agir.

A prescrição teve sua gênese no antigo direito romano e sua base etimológica tem assento na expressão latina *“praescriptio”*, significando escrever antes ou no começo. Na Roma antiga (ano de 367 antes de Cristo) foi criado o cargo de Pretor, cuja atribuição era apreciar os litígios que ocorriam entre os cidadãos romanos. Assim, para cada litígio era eleito um Pretor que, após ouvir as partes envolvidas, estabelecia as regras a serem aplicadas pelos juízes, de acordo com fórmulas preordenadas. O Pretor não julgava diretamente o li-

tígio, apenas declarava a lei a ser aplicada ao caso. Com o advento da Lei Aebutia (ano de 149 antes de Cristo) o Pretor foi investido do poder de criar fórmulas e ações até então não previstas no direito, porém com prazo de duração para o encerramento do processo. Surgiram assim as fórmulas e ações temporárias, em contraposição ao direito quiritário, que era perpétuo. Ao instituir a fórmula denominada de “*preascriptio*”, era dado ao juiz o poder de absolver o réu, se o prazo de duração da ação estivesse esgotado. Percebe-se assim que, desde a sua origem, a prescrição sempre esteve associada à ideia de passagem do tempo com repercussão nas relações jurídicas.

O estudo da prescrição tem sido fonte de controvérsias, tanto na jurisprudência como entre os doutrinadores, seja no tocante à sua natureza jurídica, seus objetivos e as consequências advindas deste instituto para as relações jurídicas entre as pessoas. Há consenso, no entanto, entre os estudiosos do assunto de que, independentemente do ramo do direito que se funda a pretensão, a prescrição constitui matéria de ordem pública e tem como objetivo a pacificação das relações sociais, eis que em um Estado Democrático de Direito essas relações se assentam em dois pilares básicos, a segurança das relações jurídicas e a ideia de justiça.

## **2. A prescrição no Direito Penal**

Damásio Evangelista de Jesus define prescrição penal como sendo “*a perda do poder/dever de punir do*

*Estado pelo não exercício da pretensão punitiva ou da pretensão executória durante certo tempo*”. O instituto é alicerçado em três pressupostos básicos: a) teoria do esquecimento do fato pelo decurso do tempo; b) a correção do infrator; e c) a negligência do Estado, como detentor exclusivo do poder de punir. A teoria do esquecimento do fato é fundamentada na tese de que o decurso do tempo demonstra a falta de interesse do Estado em apurar e punir o infrator, sem perder de vista que, qualquer que seja a reprimenda, a sua aplicação intempestiva resulta na perda de eficácia, resultando daí a impertinência da sanção penal.

A correção do infrator se assenta na ideia de que o transcorrer do tempo sem a reiteração da prática delituosa faz presumir a reintegração social do indivíduo, não restando, portanto, razões para que o infrator seja punido pela primeira infração penal. A negligência do Estado é caracterizada quando os órgãos estatais responsáveis pela apuração e julgamento das infrações penais não atuam com zelo e celeridade. Esse dever de celeridade passou a receber respaldo constitucional com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, por meio da qual foi acrescida ao artigo 5º a garantia de que “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

Como visto em passagem anterior, o Estado é o detentor exclusivo do poder de punir. Este poder resulta do fato de a norma incriminadora ter

criado para o Estado, no plano abstrato e impessoal, o direito de punir qualquer pessoa que venha a cometer um ilícito penal. Com efeito, uma vez transgredida a norma penal, o direito que se encontrava no plano abstrato se concretiza automaticamente, individualizando-se na pessoa do transgressor. Surge assim a punibilidade, consistente na possibilidade jurídica de o Estado impor a sanção prevista na lei penal. A punibilidade resulta, portanto, da infração penal.

Todavia, esse poder de punir não é ilimitado, eis que não foi dada ao Estado a prerrogativa de, ao seu alvedrio, escolher a época em que será exercido do poder que lhe foi atribuído pelo ordenamento jurídico. Esta inércia que atinge o poder punitivo do Estado pode ocorrer antes ou depois da sentença penal condenatória, resultando assim em duas espécies de prescrição penal: a prescrição da pretensão punitiva e a prescrição da pretensão executória.

## 2.1 Prescrição da pretensão punitiva

Esta espécie de prescrição se encontra disciplinada no artigo 109 do Código Penal e é estabelecida em função dos limites (mínimo e máximo) da pena privativa de liberdade cominada ao crime tipificado pela

conduta do infrator. É relevante esclarecer, no entanto, que o nosso ordenamento jurídico contempla subsespécies de prescrição, tema sobre o qual não trataremos neste trabalho.

Quando uma infração penal é cometida imediatamente surge para o Estado a pretensão punitiva. No entanto, além de estar limitada no tempo, essa pretensão não pode ser exercida imediatamente, exigindo-se, nesse caso, que o Estado submeta a lide à apreciação do Poder Judiciário. Acontece que essa apreciação da lide pelo Poder Judiciário deve se concretizar dentro de um intervalo de tempo legalmente fixado, sob pena de a pretensão ser atingida pela prescrição. A extinção desse direito é de natureza irrenunciável, devendo o Juiz declará-la, de ofício, ou mediante requerimento de qualquer das partes.

Pelo disposto no artigo 109 do Código Penal, os prazos para esse tipo de prescrição são estabelecidos em função da pena máxima abstrata. Em outros termos, para a prescrição da pretensão punitiva o prazo prescricional é estabelecido de acordo com a pena máxima prevista na norma incriminadora, desprezando-se a pena de multa, quando cominada cumulativamente ou alternadamente.

Penas Máximas (Art. 109 do CP)	Prazo para Prescrição
Mais de 12 anos	20 anos
Mais de 8 até 12 anos	16 anos
Mais de 4 até 8 anos	12 anos
Mais de 2 até 4 anos	8 anos
De 1 a 2 anos	4 anos
Menos de 1 ano	2 anos

## 2.2 Consequências advindas da prescrição da pretensão punitiva

Como dito em linhas precedentes, com a prática do crime surge para o Estado a pretensão punitiva. Há, todavia, certo lapso temporal, que geralmente vai da consumação do crime até a sentença final, durante o qual essa pretensão do Estado poderá ser exercida. Vencido esse prazo resta configurada a prescrição da pretensão punitiva, extinguindo para o Estado o direito de invocar o Poder Judiciário para fins de aplicação da pena ao infrator. Assim sendo, uma vez extinta a punibilidade o processo deverá ser encerrado pelo Judiciário.

No caso de a investigação se encontram na fase de inquérito policial, este deverá ser extinto, sob pena de ficar caracterizado constrangimento ilegal, passível de proteção por meio do *corpus*. Essa foi a linha de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal no TR 658/390, nos seguintes termos: "*O habeas corpus é remédio idôneo para determinar o trancaamento da ação penal prescrita.*"

## 2.3 Início da fluência do tempo para a prescrição da pretensão punitiva

O termo inicial da contagem do prazo para a prescrição da pretensão punitiva encontra-se regulado pelo artigo 111 do Código Penal, nos seguintes termos:

*Art. 111 - A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr:*

*I - do dia em que o crime se consumou;*

*II - no caso de tentativa, do dia em que cessou a atividade criminosa;*

*III - nos crimes permanentes, do dia em que cessou a permanência;*

*IV - nos de bigamia e nos de falsificação ou alteração de assentamento do registro civil, da data em que o fato se tornou conhecido.*

Percebe-se de imediato que, a despeito de o nosso código ter adotado a teoria da atividade para determinar o tempo do crime, no tocante à prescrição da pretensão punitiva adotou-se como marco inicial da fluência do prazo a teoria do resultado, eis que, para este fim, o que interessa é a data da consumação do delito, salvo nos crimes formais e de mera conduta, para os quais o termo inicial é a data da prática da conduta criminosa.

## 2.4 Prescrição da pretensão executória

Com a sentença condenatória transitada em julgado nasce para o Estado o direito de impor concretamente a sanção estabelecida pelo Poder Judiciário. O exercício desse direito, no entanto, não pode existir eternamente, eis que a lei previu um lapso temporal durante o qual a execução poderá ser implementada, sob pena de extinção da punibilidade pela prescrição da pretensão executória. Este prazo é determinado em função da quantidade e espécie da pena concretamente imposta na sen-

tença condenatória transitada em julgado, não sendo levada em consideração eventuais causas de agravantes ou atenuantes.

As consequências da prescrição da pretensão executória não são as mesmas verificadas na prescrição da pretensão punitiva. Nessa, o que extingue é a própria punibilidade, não sendo possível, portanto, o exame do mérito da imputação. Naquela fica impedida apenas a aplicação da pena, permanecendo inalterados os efeitos secundários penais e os efeitos extrapenais da condenação.

## 2.5 Início da fluência do tempo para a prescrição da pretensão executória

No artigo 112 do Código Penal o legislador cuidou de estabelecer o termo inicial do prazo prescricional da pretensão executória do Estado. Ali ficaram definidos os seguintes marcos iniciais da fluência do prazo:

*Art. 112 - No caso do art. 110 deste Código, a prescrição começa a correr:*

*I - do dia em que transita em julgado a sentença condenatória, para a acusação, ou a que revoga a suspensão condicional da pena ou o livramento condicional;*

*II - do dia em que se interrompe a execução, salvo quando o tempo da interrupção deva computar-se na pena.*

Como salientado em passagem anterior, a consumação da prescrição

da pretensão executória depende do trânsito em julgado da sentença condenatória. Por óbvio, essa sentença somente transita em julgado quando não couber mais recurso, tanto para defesa como para acusação. Isso implica dizer que, uma vez transitado em julgado a sentença para ambas as partes, o termo inicial retroage à data do trânsito em julgado para a acusação.

## 3. A prescrição disciplinar pelas regras da Lei Federal nº 8.112/90

O Estatuto dos Servidores Públicos Federais, Lei nº 8.112/90, ao tratar das sanções disciplinares aplicáveis a estes servidores, assim previu:

*Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:*

*I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;*

*II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;*

*III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.*

*§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.*

*§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.*

*§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar*

*interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.*

*§ 4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.*

Em razão do disposto no § 2º acima transcrito, prevendo que “os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime” surge o dilema quanto à aplicabilidade do dispositivo no caso concreto. Isto porque, como salientado anteriormente, na esfera penal são duas as espécies de prescrição, cada uma acontecendo em momentos distintos, com efeitos também diferentes. A prescrição da pretensão punitiva acontece antes de a sentença penal transitar em julgado, resultando na extinção de todos os efeitos do crime. Por sua vez, a prescrição da pretensão executória acontece após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, fazendo com que o Estado perca o direito de executar a sanção definida pelo Poder Judiciário.

Em que pese a plausibilidade dos argumentos daqueles que defendem tese oposta, propugnamos o entendimento de que a intenção do legislador, ao traçar esse paralelismo penal/disciplinar não foi conferir uma maior efetividade, rigor punitivo, às infrações disciplinares capituladas também como crime. Tal ilação poderá ser extraída da fixação das penas previstas no Código Penal e na Lei nº 8.112/90 para algumas condutas funcionais. Tomamos como

exemplo o abandono do cargo público (Artigo 232 do CP), que pelas normas penais o infrator fica sujeito a uma pena de detenção de quinze dias a um mês, cuja prescrição é de dois anos, enquanto que pelas normas disciplinares a mesma conduta é punível com a pena de demissão, sendo que a prescrição ocorre somente em cinco anos. Infere-se daí que, uma vez ocorrida a hipótese de utilização da prescrição penal na esfera disciplinar nos termos do § 2º do artigo 142 da Lei nº 8.112/90, não é dada à autoridade julgadora a prerrogativa de, a pretexto de viabilizar a implementação da ação punitiva, escolher a modalidade prescricional que melhor atenda a tal propósito.

### **3.1 Divergências entre as prescrições da pretensão punitiva penal e a prescrição disciplinar**

Como restou esclarecido, com a prescrição da pretensão punitiva extingue para o Estado qualquer possibilidade de continuidade da ação penal, sendo vedado inclusive o andamento do inquérito policial. Sobre o assunto já se manifestou o Supremo Tribunal Federal no sentido de que “a extinção da punibilidade pela prescrição da pretensão punitiva acarreta a proibição de fornecimento de certidões e de menção do fato na folha de antecedentes (...)”. Já na seara disciplinar, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais previu em seu artigo 170 que “Extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade jul-

gadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor". Deflui-se dessa regra que, ao contrário do que ocorre com a prescrição da pretensão punitiva, o mesmo instituto na esfera disciplinar não tem o condão de impossibilitar a Administração Pública de dar continuidade na apuração da infração.

Em matéria penal há dois momentos que a inércia do Estado pode ser castigada pela prescrição, resultando, em ambas as hipóteses, na extinção da possibilidade de punir. Em um primeiro momento o que é atingido é o interesse de agir, ou seja, extingue-se o direito de ação do Estado, ficando assim o Poder Judiciário impossibilitado de apreciar a lide. Em um segundo momento a inércia do Estado acarreta a extinção do direito de impor concretamente a sanção pelo Poder Judiciário. Acontece que, diferentemente do que ocorre sob a ótica penal, na esfera disciplinar não há um direito de ação como requisito para a imposição da pena. De efeito, o que prescreve com o decurso dos prazos previstos no artigo 142 da Lei nº 8.112/90 (180 dias, 2 anos e 5 anos) é a faculdade de impor concretamente a sanção.

É fácil perceber, portanto, que as duas espécies de prescrição (prescrição da pretensão punitiva penal e prescrição disciplinar) não guardam uma estreita relação de paralelismo, seja no tocante aos seus fundamentos ou às consequências advindas dos dois institutos para as relações jurídicas.

### **3.2 Ausência de correlação entre as infrações disciplinar e penal**

No intuito de corroborar a tese de que a aplicabilidade do disposto no § 2º do artigo 142 da Lei nº 8.112/90 (*"Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime"*) não dispensa uma análise percuente, destacamos que nem toda conduta do agente, sob a ótica disciplinar, guarda uma estreita correlação com o mesmo fato na seara penal. Novamente vamos tomar como exemplo o abandono de cargo. Pelo disposto no artigo 323 do Código Penal, a conduta é tipificada como crime quando o agente abandona o cargo público fora dos casos permitidos em lei, enquanto que, pela legislação disciplinar (art. 138 da Lei nº 8.112/90), *"configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos"*.

É fácil perceber, portanto, que o abandono do cargo pelas normas disciplinares não corresponde necessariamente ao abandono regido pela lei penal. Enquanto que na seara penal a conduta pode ficar tipificada com uma única falta ao serviço, desde que esta aconteça fora dos casos previstos em lei, na esfera disciplinar a mesma conduta somente será configurada infração quando houver falta intencional ao serviço por mais de trinta dias consecutivos. Isso implica dizer que, em certas circunstâncias, com a mesma conduta o servidor pode cometer uma infração penal sem necessariamente ter cometido um ilícito administrativo.



Diante de tal constatação (ilícito administrativo não guarda uma rigorosa correlação com o ilícito penal) emerge a questão de saber, no caso concreto, quando, como e a quem compete traçar essa relação de correspondência (disciplinar/criminal) para fins de aplicação, à infração disciplinar, da regra prescricional da lei criminal. Advirta-se, de antemão, que a solução desse impasse não pode ficar ao livre arbítrio da autoridade julgadora, nem tampouco podemos nos conformar com a simples propositura da denúncia junto ao Poder Judiciário, visto que esta (a denúncia) antes da decisão condenatória transitada em julgado representa apenas uma hipótese de crime, cujo conjunto probatório tanto poderá indicar a mudança de enquadramento penal como a absolvição do acusado por negativa de ocorrência do fato ou da autoria.

Nesse contexto, à vista de todos os argumentos aqui apresentados, comungamos com aqueles que advogam a tese de que o disposto no § 2º do artigo 142 da Lei nº 8.112/90 (*"Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime"*) deverá ser interpretado de forma que a prescrição disciplinar tenha como paradigma a prescrição da pretensão executória penal. Isto é, deverá ser tomada como base a prescrição penal em função da pena *"in concreto"*, ou seja, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Tal proposição encontra esteio no postulado da separação dos poderes, eis que somente o Poder Judiciário tem legitimidade

para determinar, em caráter definitivo, se uma conduta é crime ou não.

### 3.3 Início da contagem do prazo prescricional

Em qualquer que seja o ramo do direito, um aspecto de notória relevância no estudo da prescrição é a fixação do *"dies a quo"*, ou seja, do momento a partir do qual se considera iniciada a fluência do prazo para extinção da punibilidade pela prescrição. Como é consabido, o § 2º do artigo 142 da Lei nº 8.112/90 previu que os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime. Indaga-se, em razão disso, o seguinte: a partir de que momento começa a contagem do prazo prescricional, se antes ou depois da sentença penal condenatória.

Há quem defenda a tese de que o disposto no § 2º é aplicado apenas no que se refere à contagem do prazo prescricional, mantendo-se inalterada a regra que elegeu a data da ciência do fato pela Administração Pública como marco inicial da fluência do mesmo. Este é o entendimento disseminado pela Controladoria-Geral da União (versão atual do Manual de Processo Administrativo Disciplinar), segundo a qual, na hipótese de crime, *"impõe tão somente que se aplique à contagem da prescrição da pena administrativa o prazo prescricional que a lei penal prevê para aquele ilícito criminal, nada se alterando na forma de computar a prescrição da sede administrativa. Ou seja, em outras palavras, na hipótese em tela, mantêm-se inal-*

*terados os conceitos de que o termo inicial do prazo prescricional se dá com o conhecimento do fato por parte da administração (...)*

Advirta-se, no entanto, que a questão não é tão simples assim, a ponto de não merecer maiores esforços exegéticos. Vejam que o § 2º diz apenas que *“os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”*, não trazendo nenhuma informação adicional que nos permita inferir que a regra deverá ser aplicada tão somente na contagem do prazo, não interferindo na fixação do início da fluência do mesmo. Ora, se o dispositivo se refere a prazo, é razoável entender que a regra se aplica tanto à sua contagem como à fixação do *“dies a quo”*. Ademais, se é plausível a tese de que o legislador pretendia direcionar a regra apenas à contagem do prazo, com a mesma razão o intérprete poderia adotar um entendimento oposto, isto é, que o dispositivo deverá ser aplicado apenas para a fixação do início da fluência do prazo prescricional.

De nossa parte, defendemos o entendimento de que a regra estabelecendo que *“os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime”* deve ser utilizado na sua concepção literal, de forma que o preceito seja utilizado tanto para a contagem como para a fixação da data a partir da qual inicia a fluência da prescrição. Tal tese se alinha com o ensinamento de José Armando da Costa, para quem *“os*

*conceitos, categorias ou institutos jurídicos tomados de empréstimos de outro segmento do direito – quando não ajustados, por lei, às acepções próprias que lhe queriam imprimir o ramo receptor – devem ser interpretados no seu originário sentido e alcance. A não ser que se pretenda transformar o nosso ordenamento jurídico numa caixinha de surpresa, em que o seu entendimento ou alcance fique ao sabor do arbítrio de quem o interpreta ou aplica”* (grifamos). Dito em outros termos, se o legislador pretendia empregar o dispositivo na esfera administrativa em uma acepção diferente da empregada na esfera penal, tal intenção deveria ser demonstrada no próprio texto da lei, não deixando tal tarefa ao alvedrio do aplicador da lei.

Em sua obra *“Direito Administrativo Disciplinar”* o eminente autor argumenta ainda que *“o legislador pátrio, ao instituir esse paralelismo prescricional, não pretendeu agravar a situação disciplinar do servidor público, e sim estabelecer uma harmonia entre essas duas instâncias.”* Ora, se a intenção do legislador foi conferir ao instituto da prescrição idêntico tratamento nas duas esferas (penal e disciplinar), evitando assim que o servidor seja apenado na esfera disciplinar por um delito cuja prescrição já tenha ocorrido na esfera penal, por óbvio, tal desiderato somente será alcançado se o aplicador da lei der uma interpretação literal ao dispositivo, fazendo com que o mesmo seja utilizado na contagem do prazo e também na fixação da data do início da fluência do prazo prescricional.

#### 4. A Interrupção da prescrição e a polêmica sobre a existência de duas espécies de prescrição disciplinar

Há uma corrente que advoga a existência de duas espécies de prescrição disciplinar, conforme a sua ocorrência seja antes ou depois da instauração do procedimento apuratório. Propugnam os defensores dessa tese que a primeira forma acontece antes da instauração do repressivo e funciona como excludente da falta, resultando, portanto, na impossibilidade de a Administração impor a pena ao infrator e também de fazer a anotação em seus assentamentos funcionais. Ainda de acordo com a mesma corrente, a segunda espécie de prescrição disciplinar acontece após a instauração do procedimento disciplinar, isentando o infrator apenas da penalidade, nada impedindo que o registro da infração seja anotado nos assentamentos funcionais.

Conquanto esse entendimento esteja em sintonia com o teor da Formulação DASP nº 36, segundo a qual *"Se a prescrição foi posterior à instauração do inquérito, deve-se registrar nos assentamentos do funcionário a prática da infração apurada"*, essa tese não encontra esteio nos dispositivos legais vigentes que disciplinam o assunto. Não há dúvida de que a contagem do prazo prescricional se dá em dois momentos distintos, antes e depois da instauração do processo disciplinar. Isso acontece porque, com a publicação da portaria instaurado-

ra, interrompe-se a contagem do prazo, contando-se a partir daí um novo prazo de 180 dias, 2 anos ou 5 anos, a depender da pena a ser aplicada. No entanto, não nos parece razoável entender que a simples existência de dois momentos em que a prescrição pode ocorrer seja suficiente para coitar a coexistência de duas espécies de prescrição na esfera disciplinar.

É pertinente acrescentar, ainda, que a possibilidade de a lei eleger fato que impossibilita a fluência do prazo prescricional não é exclusividade do direito disciplinar. Tal previsão existe nos demais ramos do direito. A título meramente exemplificativo, na esfera tributária o parágrafo único do artigo 174 da Lei nº 5.172/66 – Código Tributário Nacional – elencou quatro circunstância em que o prazo para cobrança do crédito tributário é interrompido, sem que tal regra seja utilizada, seja pela doutrina ou pela jurisprudência, para sustentar a tese da coexistência de duas espécies de prescrição naquele ramo do direito.

#### 4.1 Anotação nos assentamentos funcionais do servidor

Ainda sobre o tema, reza o artigo 170 do estatuto dos servidores públicos federais que *"Extinta a punibilidade pela prescrição, a autoridade julgadora determinará o registro do fato nos assentamentos individuais do servidor"*. Como visto anteriormente, nos termos do artigo 142 da Lei nº 8.112/90 a ação disciplinar prescreverá em 180 dias, 2 anos ou

5 anos, a depender da penalidade a ser aplicada. Transportando essas regras, que se encontram no campo da abstração, para a realidade fática surge a seguinte dúvida: quanto se tratar da pena de advertência, como é possível a aplicação simultânea dos dois preceitos, prescrição da pena em 180 dias e anotação do fato nos assentamentos individuais? A dúvida resulta da constatação de que, na prática, a imposição dessa pena se dá com a simples anotação da falta na ficha funcional do apenado. Consequentemente é possível inferir que a aplicação do disposto no artigo 170, combinado com o previsto no item III do artigo 145, equivale a tornar a pena de advertência imprescritível.

Diante de tal circunstância, dada a natureza publicista que se reveste o instituto da prescrição, acreditamos que a solução que mais se harmoniza com os princípios constitucionais, em especial o da isonomia, que proíbe os tratamentos igualitários para aqueles que se encontram em situações diferentes, seria restringir a aplicabilidade da regra contida do artigo 170 da Lei nº 8.112/90 àqueles casos em que o servidor tenha cometido infração passível de penas mais graves que a advertência,

mas a apenação tenha sido obstaculizada pela prescrição. Isto porque somente nos casos de pena mais grave que a advertência (suspensão, demissão, cassação da aposentadoria ou disponibilidade e destituição do cargo em comissão) a anotação da falta nos assentamentos individuais do infrator não se confundiria com a própria imposição da pena.

## 5. Últimas considerações

Sem a intenção de ver esgotada a discussão em torno do assunto, no presente trabalho pretendeu-se submeter à reflexão daqueles que militam na administração pública um tema por demais controvertido, que é a prescrição como forma de extinção da punibilidade. Demonstra-se aqui que a utilização desse importante instituto no campo disciplinar não dispensa cuidados excepcionais na interpretação dos dispositivos legais que regem o tema. Isto porque não são raras as vezes em que interpretações equivocadas resultam na aplicação de penalidades já prescritas ou no arquivamento de processos quando a possibilidade de apenação ainda não foi atingida pela prescrição.

### Referências Bibliográficas

ARMANDO DA COSTA, José. **Controle Judicial do Ato Disciplinar**. São Paulo: Método, 2009

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Método, 2009

EVANGELISTA DE JESUS, Damásio. **Prescrição Penal**. São Paulo: Saraiva, 20

LORENZETTI, Ari Pedro. **A prescrição no Direito do Trabalho**. São Paulo: LRT, 1999

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

*Aline Cavalcante dos Reis Silva, advogada especialista em Direito Público, farmacêutica clínica e industrial, Analista de Finanças e Controle, Corregedora Setorial do Ministério da Previdência Social da CGU.*

## 1. Introdução

É razoável afastar a proibição do exercício da sócio-gerência por servidores públicos federais em face do ordenamento jurídico vigente? E aqueles servidores que detêm jornada de trabalho reduzida por lei e que, portanto, não optaram por tal carga horária, poderão exercer a sócio-gerência de empresas quando não houver conflito entre os interesses postos em consideração?

As restrições impostas pelas leis de improbidade administrativa e de licitações e contratos, bem como do Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal, não seriam exceções à proibição constante do artigo 117, inciso X, da Lei

8.112/90 quando tratam da questão relativa ao conflito de interesses?

Surgem, ainda, dúvidas acerca da aplicação, ou não, do referido dispositivo nos casos em que a alteração contratual, que retira a condição de sócio-gerente do servidor investigado, ocorre depois de instaurado o processo administrativo disciplinar.

Existe o entendimento de que, em razão do princípio da legalidade estrita, ao qual se vincula a Administração Pública, a penalidade de demissão deve ser aplicada ao servidor que incidir na citada proibição. A adoção de tais providências em todos os casos atenderia aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade?

Alguns consideram que a adoção dessa tese viola os mencionados princípios. Os defensores dessa ideia afirmam que é necessário analisar a questão da sócio-gerência com cautela, pois a pura e simples aplicação da penalidade de demissão aos servidores, a partir de uma interpretação literal de sua regra, poderia trazer prejuízos à Administração e à continuidade dos serviços públicos essenciais.

O presente estudo objetiva trazer o leitor para um debate sobre o assunto, de modo a permitir o aprofundamento da discussão do tema, inclusive tecendo alguns comentários sobre a realidade dos *civil servants* (servidores públicos) norte-americanos, cuja legislação aborda a matéria de forma diferente.

## 2. A sócio-gerência na realidade cotidiana

A questão da gerência de empresas por servidores públicos deve ser enfrentada com serenidade em razão de sua repercussão para o serviço público, especialmente quando se trata da obrigação legal de se instaurar processos disciplinares em desfavor de servidores que se enquadram no artigo 117, X, da Lei 8.112/90.

De acordo com o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, abaixo descrito, o impedimento de um servidor participar de gerência de empresa privada foi estabelecido com o objetivo de garantir o bom desempenho da função pública pelo sujeito.

*[...] a proibição de participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil ou de praticar o comércio identifica-se com a necessidade de garantir que tal atividade não venha a comprometer o desempenho do servidor durante o período de seu expediente. (MEIRELLES, 1995)*

O exercício da gerência de uma empresa privada por servidor público nem sempre se subsume perfeitamente à regra que o proíbe. O mundo dos fatos pode apresentar situações singulares, conforme especifica o professor Cláudio Rozza: a) gerência exercida com cláusula apontando a responsabilidade gerencial, que será abordada detalhadamente nos itens 4 a 6 deste trabalho; b) gerência exercida de fato, mas sem cláusula apontando a responsabilidade gerencial; e c) apontamento da responsabilidade gerencial em cláusula contratual, mas sem o exercício de fato da sócio-gerência (ROZZA, 2008).

Na gerência exercida com cláusula apontando a responsabilidade gerencial, o servidor público é sócio de uma empresa e, no contrato social, está previsto que ele é o responsável pela sua gestão, o que configura, em tese, violação ao disposto no artigo 117, X, da Lei 8.112/90.

***O exercício da gerência de uma empresa privada por servidor público nem sempre se subsume perfeitamente à regra que o proíbe***

No segundo caso, o servidor, pessoalmente, comete o ato proibido pela lei quando opera apenas de fato a gerência, mesmo que seu nome não conste do contrato social. Ele utiliza a figura de um intermediário com a finalidade de manter formalmente a gerência de sua empresa, mascarando a realidade.

Assim, caso fique provado que o servidor usou seu cargo para, em razão de suas prerrogativas funcionais, beneficiar sua empresa, auferindo vantagem em relação às suas atividades privadas, ou que não tem cumprido sua jornada legal de trabalho para gerenciar a sociedade da qual faz parte, deverá ter sua conduta apurada e, caso se comprove tal prejuízo, deverá ser penalizado de forma dura, inclusive com demissão (OSÓRIO, 2005).

Pode acontecer, ainda, de o servidor não ter seu nome no contrato social como sócio-gerente, mas praticar um ato esporádico como tal em virtude de uma emergência, sem prejuízo de suas atividades no serviço público. Esse exemplo é dado por José Armando da Costa, que defende a flexibilização da regra disciplinar para o caso, conforme descrito adiante:

*Esclareça-se que emergenciais, esporádicas e isoladas providências, tomadas em favor da empresa pelo servidor acionista, não caracterizam o defeso gerenciamento previsto na infração disciplinar in lide. O que pode muito bem ocorrer em pequenas firmas, onde o servidor quotista, detendo a expressiva maioria do*

*capital social, se veja, de repente, de inopino e de forma inesperada, abandonando pelo seu sócio-gerente. Diante de tais circunstâncias, obriga-se o sócio-quotista a tomar algumas providências rápidas, inclusive a emissão de cheques para pagamentos inadiváveis (por exemplo, pagamento de tributos, taxas e outras obrigações sociais da empresa) e demais medidas pertinentes e urgentes, para evitar soçobro, o naufrágio e o arruinamento da sociedade, até que escolha alguém que possa tocar os negócios da empresa (COSTA, 2004).*

Para o citado autor, maior razão há, ainda, para não se aplicar demissão ao servidor se tais providências foram adotadas fora do horário de trabalho, de modo a não haver incompatibilidade com o exercício da função pública, *in verbis*:

*Agregue-se, porém, que essas excepcionais providências somente se justificam quando realizadas fora da jornada de trabalho da repartição, e desde que ocorram dentro de lapso de temporal de pequena duração (COSTA, 2004).*

Se for razoável defender que um servidor público exerça esporadicamente a gerência de uma empresa da qual é apenas formalmente sócio, por que não permitir que possa exercê-la normalmente, desde que, por óbvio, sua atividade não resulte em conflito de interesses ou em faltas ao trabalho e descumprimento de sua jornada laboral?

Quanto ao terceiro ponto, a Administração deve verificar, antes de qualquer outra providência, se há cláusula contratual que comprove o vínculo do servidor como sócio-gerente. Ainda que se comprove tal vínculo, pode ser que ele não mais exerça a atividade ou mesmo que, antes de ter tomado posse no cargo público, ele tenha solicitado o cancelamento ou a retificação de sua inscrição como sócio-gerente – seja porque não exerce mais a empresa ou mesmo porque deixou de administrá-la pessoalmente – e essa providência não foi adotada a contento pela junta comercial. Pode ocorrer, ainda, de o servidor apenas tomar conhecimento desse atraso após a instauração do processo disciplinar.

Conforme consta em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar, a Controladoria-Geral da União orienta no mesmo sentido:

*[...] mesmo que o servidor não adote providências para deixar sua posição de comando ou, conforme o caso, encerrar o exercício da atividade empresarial, se esta nunca operou, não opera ou, na prática, opera com outra pessoa no comando [...], não haverá afronta à tutela da impessoalidade se o servidor figurar como tal na sociedade, visto que, na prática, não se cogitará de vantagem indevida, tanto a ele mesmo quanto à sociedade.*

Para Cláudio Rozza, deve-se analisar se o servidor efetivamente atuou como sócio-gerente, pois, ainda que tenha seu nome no contrato social,

pode ocorrer dele não a ter exercido de fato, *in verbis*:

*Se as testemunhas (fornecedores, clientes, empregados) são unânimes em declarar desconhecimento das atividades gerenciais, e se a checagem do controle de presença revela que não houve faltas, como subsumir à tipicidade a infringência caracterizada pela cláusula contratual em que aparece o nome de servidor com função de gerência? [...] Ainda que houvesse esporádicos atos gerenciais, a penalidade de demissão seria desproporcional ao modo como o bem jurídico foi ofendido. A proibição objetiva preservar a boa, contínua, regular e zelosa prestação do serviço exercido pelo agente público. (ROZZA, 2008).*

Verifica-se, então, que não basta constar o nome do servidor como gerente da empresa para tipificar infringência à norma administrativa, apesar de ser suficiente o exercício de fato da atividade gerencial para configurar violação da regra disciplinar.

### **3. O tratamento normativo da sócio-gerência no Brasil**

A legislação pátria que trata da sócio-gerência de empresas por agentes públicos nem sempre é uniforme ao disciplinar o assunto.

A Lei n.º 8.112/90, que trata do regime jurídico dos servidores públicos federais, estabeleceu expressa-



mente em seu artigo 117, inciso X, a proibição ao servidor de participar em gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não, assim como exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário.

A Exposição Ministerial – EM nº 00183-MP/2003, de 03 de junho de 2003, que apresentou o projeto de lei de alteração de dispositivos da Lei nº. 8.112/1990, dispôs, em seu item 2, o seguinte:

*O comando exposto no artigo 117, inciso X, tem a finalidade de impedir que o servidor público tenha sua atenção voltada para finalidades diversas do exercício da atividade pública na qual está investido. Trata-se de regra que visa assegurar a primazia do interesse público sobre o privado, demonstrando a preocupação do legislador em evitar que o exercício de atividades privadas por servidores venha comprometer a sua imparcialidade e o correto desempenho de suas funções públicas.*

O Código de Conduta da Alta Administração Pública Federal, que tem aplicação restrita aos servidores do alto escalão do governo, em seu artigo 5º dispõe que é obrigação da autoridade comunicar à Comissão de Ética Pública – CEP a aquisição direta ou indireta de controle de empresa (Resolução CEP nº 8, 2003), pois essas autoridades não podem exercer, em empresas privadas, atividades que, eventualmente, possam gerar conflitos entre o interesse público e o privado.

Ao especificar as atividades que, “em razão da sua natureza, seja incompatível com as atribuições do cargo ou função pública da autoridade”, e as que “possam implicar a prestação de serviços ou manutenção de vínculo de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão individual ou coletiva da autoridade”, o artigo 6º da citada Resolução impõe o afastamento obrigatório da empresa e obriga a autoridade a tornar pública sua participação na sociedade que negocie com o Poder Público, caso o percentual de participação seja maior que cinco por cento do seu capital.

Também o Código de Conduta dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República, instituído por meio do Decreto nº 4.081/2002, regulou a vedação do exercício de atividade privada simultaneamente ao exercício do cargo público.

Por sua vez, a Lei nº 8.666, de 23 de junho de 1993, em seu artigo 9º, inciso III, disciplinou a questão quando proibiu o agente público de ser fornecedor de bens e serviços para o Estado, mediante contrato com a Administração por intermédio de empresa privada da qual tenha participação societária.

Os dispositivos legais que regulam a sócio-gerência foram estabelecidos com a finalidade de prevenir o exercício de atividades e a tomada de decisões que coloquem em risco a boa e regular prestação dos serviços públicos. A preocupação do legislador foi garantir que o servidor públi-

co não se utilize de seu cargo ou das facilidades que ele possa proporcionar para satisfazer interesses privados.

Entretanto, ao mesmo tempo em que estabeleceu normas proibindo a sócio-gerência, o ordenamento jurídico brasileiro facultou em determinadas situações a gerência de uma sociedade empresária, conforme se verifica da análise dos artigos 17 e 20 da Medida Provisória – MP nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001, que instituiu, no âmbito do Poder Executivo da União, o exercício de sócio-gerência de empresa por servidores que detêm de carga horária reduzida, nos seguintes termos:

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

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

*Art. 20. Aplica-se o disposto no art. 17 ao servidor que estiver afastado em virtude de licença incentivada sem remuneração, exceto a exigência de compatibilidade de horário com o exercício do cargo.*

A partir da MP 2.174-28/2001, facultou-se ao servidor público fede-

ral a redução de sua jornada de trabalho de quarenta horas semanais para trinta ou vinte horas, assim como o exercício da gerência de uma empresa, sem que, com isso, fique sujeito à proibição contida no artigo 117, X, da Lei 8.112/1990, e seja penalizado com demissão.

Apesar de ter disciplinado a questão da jornada de trabalho, a Medida Provisória não cuidou de eventual conflito de interesses. A norma permitiu, independentemente do tipo de atividade, o exercício de comércio e a participação em gerência, administração de sociedades mercantis ou civis, desde que haja compatibilidade de horário com o exercício do cargo, afastando expressamente a proibição do artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, nos termos do artigo 17 supramencionado.

O ordenamento jurídico brasileiro possibilita, ainda, o exercício do comércio e da sócio-gerência em outros dois casos: pelo servidor aposentado e por aquele afastado para tratar de assuntos particulares, desde que não haja conflito de interesses, conforme dispõem, respectivamente, a Formulação – DASP nº. 186 e o artigo 117, parágrafo único, II, da Lei 8.112/90, *in verbis*:

*Formulação-Dasp nº 186. O funcionário aposentado não está proibido do exercício do comércio.*

*Lei nº 8.112/90. Art. 117. [...]*  
*Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos: [...]*

*I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e*

*II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses.*

De um lado, existe a Lei 8.112/90 que proíbe o exercício da sócio-gerência de empresas, salvo nas mencionadas hipóteses. Por outro, a Medida Provisória nº 2.174-28/2001 permite, para os servidores que optarem por uma jornada reduzida de trabalho e, em caso de compatibilidade de horários, o exercício livre da sócio-gerência, apesar de não tratar da questão relativa a eventual conflito de interesses.

Em razão dessa falta de uniformidade ao tratar a matéria, é factível que se estabeleça uma incerteza jurídica quanto à aplicação da penalidade de demissão a servidores públicos que exercem a sócio-gerência de empresas, especialmente para aqueles que detêm jornada reduzida.

De acordo com o entendimento da Controladoria-Geral da União, em seu Manual de Processo Administrativo Disciplinar Avançado, a seguir transcrito, não poderá haver tratamento diferenciado em relação aos servidores que detenham jornada reduzida de trabalho, seja porque a lei facultou tal redução, seja por-

que o cargo do servidor originalmente a prevê. Todos deverão ter tratamento isonômico e, desse modo, se houver compatibilidade de horários, ao servidor público federal que cumpre uma jornada de trabalho reduzida, não deverá ser aplicado o inciso X do artigo 117 da Lei 8.112/90.

A Medida Provisória nº 2.174-28, de 24/08/01, que disciplina a redução de jornada e a licença incentivada para servidores efetivos, permite que o servidor optante por esses dois direitos possa exercer o comércio bem como a gerência e administração de sociedades. Pode-se dizer que o inciso II do parágrafo único do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11/12/90, resolveu parte da distorção que havia com relação à mencionada Medida Provisória, pois tanto os servidores sob licença incentivada quanto aqueles sob licença para tratar de assuntos particulares passaram a receber o mesmo tratamento legal de dispensa da vedação de prática de atos de gerência ou administração de sociedades e de atos de comércio.

Todavia, na leitura literal do ordenamento, teria sido mantida a previsão legal de pena de demissão para o servidor que originalmente tem jornada semanal de vinte ou de trinta horas e que pratica a gestão de sociedades privadas, enquanto que não é alcançado por norma punitiva o servidor cujo cargo tinha originalmente jornada semanal de quarenta horas e que reduziu para vinte ou trinta horas com base naquela Medida Provisória, o que, decerto, não se coaduna com o princípio constitucional da isonomia.

Portanto, todos os servidores submetidos à redução de jornada devem estar sujeitos às mesmas regras. Havendo compatibilidade de horário, não haverá razão para proibir o exercício da gerência de empresa, nem razoabilidade na aplicação de eventual penalidade disciplinar.

Com isso, vislumbra-se a possibilidade de afastar a vedação peremptória para o exercício dessa atividade a todos os servidores. O que deve ser verificado é se a atividade privada é exercida durante o horário de expediente da repartição pública e se há conflito com o interesse público.

#### **4. Conflito de interesses**

O conflito de interesses passou a ser tema recorrente da agenda política governamental brasileira a partir da criação da Comissão de Ética Pública em maio de 1999 e da edição do Código de Conduta da Alta Administração Federal em agosto de 2000 (MORAIS, 2004).

Atualmente, existe no Brasil uma série de normas voltadas à questão do conflito entre o interesse público e o privado, tais como o Código de Conduta da Alta Administração, de Ética da Presidência, Vice-Presidência da República e do servidor público civil, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei das Licitações, dentre outras.

Além disso, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 26 de outubro de 2006, o Projeto de Lei nº. 7.528 da

Controladoria-Geral da União – CGU que normatiza, de forma específica, a questão do conflito de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007).

De acordo com o artigo 3º do referido Projeto de Lei, considera-se conflito de interesses “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

Para José Roberto Godim, conflito de interesse “é um conjunto de condições nas quais o julgamento de um profissional a respeito de um interes-

***Atualmente, existe no Brasil uma série de normas voltadas à questão do conflito entre o interesse público e o privado, tais como o Código de Conduta da Alta Administração, de Ética da Presidência, Vice-Presidência da República e do servidor público civil, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei das Licitações, dentre outras.***

se primário tende a ser influenciado indevidamente por um interesse secundário”. Segundo ele, o conflito de interesses não se identifica apenas com as situações que envolvem aspectos econômicos, mas também com outros aspectos importantes, tais como interesses pessoais, científicos, assistenciais, educacionais, religiosos e sociais (GODIM, 2008).

Por meio do “*Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*”, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE ressaltou que “*a ‘conflict of interest’ involves a conflict between the public duty and private interests of a public official, in which the public official has private-capacity interests which could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities*”, ou seja, o conflito de interesses envolve o conflito entre o dever público e o interesse privado de um servidor/empregado público, no qual o servidor tenha um interesse privado que possa influenciar, indevidamente, o desempenho de seus deveres e responsabilidades oficiais (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005).

Essa incompatibilidade entre a atividade privada e a atuação pública do servidor é tratada pelo professor Themístocles Brandão Cavalcanti da seguinte forma:

*Um funcionário civil não se deve colocar em posição que leve a um conflito entre o seu dever e o seu interesse, e por isso mesmo*

*a orientação de seus negócios particulares não deve ser levada a ponto de permitir uma suspeita de que tenha abusado da confiança.* (CAVALCANTI, 1958).

José Leovegildo Oliveira Morais frisa que o conceito de conflito de interesses é bastante amplo e pode abranger regras de diferentes naturezas, ainda que destinadas ao alcance de resultados semelhantes, v.g., evitar que a conduta funcional do servidor público seja influenciada por seus interesses privados (MORAIS, 2004).

Destarte, o conflito de interesses se estabelece quando o interesse privado do agente passa a influenciar, de maneira imprópria, o cumprimento de seu dever como servidor do público.

#### **4.1 O conflito de interesse na sócio-gerência de empresas**

A legislação pátria restringe o exercício da sócio-gerência a fim de que o servidor não seja favorecido em suas relações privadas. Não obstante, o que se questiona é se sempre haverá favorecimento pelo simples fato de o servidor público gerenciar uma empresa. A depender da circunstância fática, poderá não existir conflito de interesses entre suas atividades pública e privada. Apenas a análise detida de cada caso concreto possibilitará a aplicação adequada da norma administrativo-disciplinar. Se foi preservada a regularidade dos serviços públicos, não há que se falar em violação grave à regra e que resulta sempre em demissão.

Se, da análise do caso concreto, existir elementos que comprovam que o servidor cumpriu seus deveres funcionais e sua jornada laboral, inclusive sem registro de ausências, sequer esporádicas, de modo a demonstrar o comprometimento de seu desempenho com a instituição pública, onde, por exemplo, registra invejável folha de assinalados serviços prestados, não há que se falar em qualquer perda para o bem jurídico tutelado, já que as tarefas a seu cargo foram realizadas com dedicação e zelo. (MEIRELLES, 1995).

Portanto, deve-se verificar se há efetivamente um conflito real de interesses entre a atividade privada e o exercício do cargo público, pois, além disso, pode ocorrer de o servidor gerenciar uma pequena empresa para complementar sua renda como servidor, que pode não ser suficiente para o sustento de sua família. Deve-se observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, conforme ressalta José Armando da Costa:

*[...] a norma proibitiva em comento – tendo como objeto de tutela a regularidade e a desenvoltura do serviço público – não se predetermina a proclamar e a assegurar a pobreza do funcionário público, como parece entender alguns chefes de repartição, os quais ficam inconformados e tresloucados diante de legítimos e honrosos sucessos conseguidos por quem, mesmo como funcionário público do Brasil, souberam aplicar bem as suas sacrificadas poupanças (COSTA, 2004).*

Fábio Medina ensina que o direito à liberdade profissional e pessoal é garantia constitucional do cidadão. Para ele “a pluralidade de opções pessoais e profissionais, no desempenho de atividades lícitas, é uma das marcas mais democráticas de um Estado de direito laico e liberal”. Adverte, ainda, que, “não se pode alimentar um campo fértil e ambíguo de supostas incompatibilidades, de tal sorte a esvaziar as alternativas pessoais e profissionais do ser humano, reduzindo o universo de seus direitos fundamentais” (OSÓRIO, 2005).

Se houver compatibilidade de horários e total ausência de conflito de interesses a ponto de tornar desarrazoada a aplicação da penalidade de demissão ao servidor, não há razão para a interpretação literal do dispositivo constante do artigo 117, inciso X, da Lei 8.112/90.

O que o servidor deve observar é se a atividade exercida de forma concomitante com o desempenho de sua função pública não gera conflitos entre o seu interesse particular e as atribuições do cargo público no qual se encontra investido, pois a finalidade da regra disciplinar é garantir a lisura na prestação dos serviços, de modo que o interesse público supremo seja preservado.

No mesmo sentido dispõe o Manual de Processo Administrativo Disciplinar Avançado da Controladoria-Geral da União, em sua página 163, *in verbis*:

*Como forma de evitar que o fato de ser investido em cargo público propicie benefícios indevidos ao servidor ou à sociedade de que ele participe e tendo em vista também a existência de uma área de incompatibilidade entre a função pública e a iniciativa privada, a Lei veda ao agente público o exercício de algumas atividades empresariais: gerência e administração de sociedades privadas e atos de comércio. [...] O aplicador de qualquer norma, antes de se debruçar sobre os detalhes de sua literalidade, deve encará-la de forma global para tentar extrair de imediato a sua inteligência sistemática. [...] o que esse dispositivo quer tutelar, mais do que a questão de controle da prestação integral da jornada de trabalho, é sobretudo evitar conflito de interesses público e privado, ou seja, coibir a possibilidade de a sociedade obter qualquer beneficiamento, vantagem ou diferenciação pelo fato de que seu administrador ou gerente é um servidor público, dotado de prerrogativas. Em outras palavras, a inteligência da norma é evitar que, por ser servidor público, o administrador ou gerente de uma sociedade ou o comerciante atue em seu próprio favor de forma inescrupulosa.*

Ao dispor sobre as vedações e impedimentos no exercício do cargo ou emprego, o Projeto de Lei/CGU nº. 7.528/2006 relaciona a gerência de empresas como sendo uma das hipóteses de conflito de interesses, asseverando, em seu artigo 5º, que é

vedado aos ocupantes de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal:

*II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe; [...]*

*IV - exercer atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego [...].*

A própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), com a finalidade de garantir a efetiva aplicação do princípio constitucional da moralidade pública, relacionou algumas condutas referentes à questão do conflito de interesses, nos seguintes termos:

*Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...].*

*VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade.*

Com isso, vislumbra-se a importância da análise concreta do conflito de interesses na questão da proibição do gerenciamento de empresas privadas por servidores públicos, pois a simples aplicação da lei poderia abrir margem para injustiças, além de causar prejuízos ao bom andamento do serviço público.

## **5. Fundamentos legais e principiológicos para a aplicação de penalidade por sócio-gerência de empresa**

Consoante já demonstrado, o artigo 117, inciso X, da Lei 8.112/90, proíbe a sócio-gerência de empresas por servidores públicos federais e impõe a aplicação da pena de demissão ao servidor faltoso. No entanto, ao enquadrar uma conduta como violação a esta regra legal, a Administração deveria observar se o ato gerencial do sujeito resultou em incompatibilidade de horário e/ou conflito de interesses.

Se ficar comprovado, por exemplo, que o servidor exerceu, de forma esporádica, a gerência da empresa da qual é sócio, pode-se dizer que ele terá incorrido em falta de zelo, de cuidado em ter permitido a inclusão de seu nome como gerente em certos atos, configurando desobediência a deveres de lealdade e respeito às instituições públicas a que serve, bem como inobservância a normas legais e regulamentares (ROZZA, 2008), o que, em tese, poderia redundar na aplicação da penalidade de advertência, conforme artigo 116, II e III, da mesma Lei.

Caso o sujeito tenha exercido uma atividade gerencial que não tenha qualquer relação com as prerrogativas de seu cargo público, e restar provado que não houve prejuízo direto ou indireto para o erário ou para o serviço, é possível enquadrá-lo em outros dispositivos da Lei 8.112/90, tais como o inciso XVIII do artigo 117, c/c o *caput* do artigo 130 e inciso XIII do artigo 132, e puni-lo de forma legítima:

*Art. 117. [...] XVIII – Ao servidor é proibido exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho. [...]*

*Art. 130 – A suspensão será aplicada em caso de [...] violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão. [...]*

*Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...]*

*XIII – de transgressão dos incisos IX a XVI do artigo 117.*

Quando a norma não der solução definitiva para um determinado caso concreto, até porque seria impossível regular todos os fatos que ocorrem na vida cotidiana, os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da lesividade das condutas podem servir como fontes de integração para a análise da questão.

De acordo com o posicionamento de José Armando da Costa, descrito a seguir, caso as normas disciplinares conflituem com princípios, perderão eficácia e não poderão ser aplicadas (COSTA, 2004).



*Afrontar um princípio é mais grave que transgredir uma norma. Toda ciência se espalda e se funda em premissas principiológicas. Os princípios [...] servem como elementos informativos e interpretativos. [...] Predomina, na atualidade, o entendimento de que as normas constituem valores jurídicos não contrapostos aos princípios. (COSTA, 2004).*

O Consultor-Geral da União, em Despacho de nº. 129/2005, de 04 de fevereiro de 2005, manifestou-se acerca da insignificância e baixo potencial lesivo de determinadas condutas, asseverando a possibilidade de afastamento da penalidade disciplinar em razão do referido princípio, nos moldes do que vêm entendendo os doutrinadores do direito em matéria penal.

*Observo, inicialmente, que a reafirmação do entendimento contido em diversas manifestações desta Advocacia-Geral da União, no sentido da obrigatoriedade da aplicação da pena de expulsão quando configurada infração disciplinar prevista no artigo 132 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, vale como regra geral. Ocorre, entretanto, que, na linha do despacho do Consultor-Geral da União na apreciação da Nota nº. AGU/WM-24/2003, de 16 de junho de 2003, relativa ao Processo nº. 25100.004128/98-78, já aprovado por Vossa Excelência, não se exclui a possibilidade de, "quando for o caso, em face de infrações menores, de potencial insignificante, afas-*

*tar-se a aplicação da penalidade em razão de atipia, como a concebem os tribunais no campo penal". Em resumo, faltando objetiva relevância jurídico-administrativa, a conduta, mesmo irregular, pode ser considerada insuficiente para aplicar-se a penalidade.*

*Esse raciocínio, em tese, poderia ensejar a apuração do grau de significância da conduta, com vista ao seu enquadramento em um outro tipo, consoante o seu potencial lesivo.*

O princípio da lesividade deve ser aplicado nos casos de pouca significância e com baixo potencial lesivo, de modo a garantir a correta subsunção do fato à norma – tipicidade formal e material (efetiva lesão ao bem jurídico protegido).

Além disso, também deve ser observado o princípio da proporcionalidade, de modo a permitir a correta individualização da sanção disciplinar a ser eventualmente imposta ao servidor, tendo em vista a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para o serviço público e os antecedentes funcionais do investigado (ROZZA, 2008).

De acordo com José Armando da Costa, o princípio da proporcionalidade determina que a punição disciplinar deve ser adequada à falta cometida, pois a Administração não pode impor medida disciplinar mais grave do que a necessária para atingir a finalidade legal de atingimento do interesse público, sob pena de ferir

o princípio da legalidade e sujeitar o ato à revisão judicial (COSTA, 2005).

Assim sendo, deve-se aplicar o disposto no artigo 117, X, da Lei nº 8.112/90 com parcimônia, até mesmo porque não se pode afirmar categoricamente que o exercício da gerência empresarial sempre configura conflito de interesses e/ou prejuízo ao erário. Na análise de cada caso concreto devem ser observados os princípios jurídicos, em especial os da proporcionalidade, razoabilidade e lesividade, para se ter certeza da subsunção legal e legítima do fato à regra a ele aplicada.

## 6. O funcionalismo público norte-americano

Para uma melhor compreensão do assunto, importante conhecer como a matéria é tratada por outros ordenamentos jurídicos, a exemplo do sistema dos Estados Unidos da América.

Constituído por inúmeras leis que o regulamentam em os todos os níveis do serviço, o regime jurídico do funcionalismo público norte-americano se fundamenta no sistema de mérito. Os Municípios, Estados e União adotam legislações próprias para reger suas relações com os seus servidores (RODRIGUES, 1995), independentemente do *Office of Personal Management – OPM* (Escritório de Gerência de Pessoal) norte-americano, órgão responsável pelo sistema de carreira do serviço público federal dos Estados Unidos (NELSON, 1990).

Existem, ainda, no âmbito do governo federal, agências, tal como o *Federal Bureau of Investigation – FBI* (Escritório Federal de Investigação), que detêm sistemas individuais de mérito diferenciados e que são considerados exceções ao sistema individual de mérito do OPM, pois foram elaborados com base nos seguintes objetivos, conforme diz o professor Nelson:

*[...] facilitar o recrutamento de profissionais, dar a agência maior flexibilidade na contratação e demissão do que permitido no sistema do Civil Service, e permitir métodos mais simplificados de seleção (NELSON, 1990).*

No âmbito do serviço público, o sistema de mérito é supervisionado por uma agência independente do governo denominada *Merit System Protection Board – MSPB* (Conselho de Proteção ao Sistema de Mérito), criada em 1978 com a finalidade de garantir a observância dos princípios do sistema e das prerrogativas dos funcionários contra abusos e irregularidades. Além disso, a *Federal Labor Relations Authority – FLRA* (Autoridade Federal de Relações Sindicais) e o *Office of Special Counsel – OSC* (Escritório do Conselheiro Especial) são as outras duas instituições norte-americanas responsáveis, respectivamente, por arbitrar disputas trabalhistas nas agências federais e proteger funcionários de práticas de pessoal proibidas.

Esse sistema de pessoal é regido pelo *Civil Service Act* (Ato do Serviço Público), de janeiro de 1883

(RODRIGUES, 1995), alterado pelo *Civil Service Reform Act* (Ato da Reforma do Serviço Público), de 1978. Apenas não estão incluídos no regime desta Lei os integrantes das Forças Armadas e os ocupantes de cargos eletivos (SHAFRITZ, 1988).

De acordo com Ricardo Rodrigues, “a legislação de pessoal foi concebida com o intuito de garantir que o recrutamento, a promoção ou a demissão de funcionários aconteça com base no desempenho e habilidade de cada indivíduo, e não devido a motivos políticos” (RODRIGUES, 1995). Conforme consta do *U.S. Code* (Código dos Estados Unidos), “nenhum servidor federal tem o direito de propriedade sobre o cargo que ocupa”; por outro lado, para o mesmo Código, “seria um péssimo negócio dispensar funcionários competentes e com experiência por motivos triviais”. Entretanto, mesmo após efetivado, o funcionário não goza de uma garantia contra demissões.

Conforme ensina Michael Nelson, a legislação dos Estados Unidos “considera um funcionário ‘efetivo’ (a palavra estável sequer existe no texto da lei) quando o mesmo cumpre com êxito seu período de estágio probatório de um ano” (NELSON, 1990).

Quanto ao gerenciamento dos conflitos de interesses, o Departamento de Ética do Governo dos Estados Unidos é o órgão responsável por instituir instruções gerais e regulamentares para o programa de ética administrativa de qualquer agência executiva que trate

da questão. O chefe de cada agência tem responsabilidade pela administração e cumprimento do programa. No entanto, cada uma delas deve contar com um funcionário designado para administrar as atividades cotidianas de gerenciamento dos conflitos de interesses (RAILE, 2004).

*The Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* (As Normas de Conduta Ética dos Funcionários do Poder Executivo Federal), instituídas pelo *U.S. Office of Government Ethics* (Departamento de Ética Governamental dos Estados Unidos) dispõem, em seu § 2635.101 – Subparte A, que – os funcionários não deverão ter interesses financeiros que entrem em conflito com o desempenho consciencioso de seu dever”.

Além disso, especifica que “não deverão se envolver em emprego ou atividades externas, incluindo a busca ou negociação de emprego, que entrem em conflito com as funções e responsabilidades oficiais do Governo”. Por outro lado, existe a possibilidade de aprovação prévia para o exercício do cargo público e das atividades externas privadas (§ 2635.803 § Subparte H).

Para o § 2635.603 – Subparte F do Código de Conduta Ética, emprego significa

*qualquer forma de emprego não federal ou relacionamento comercial envolvendo a prestação de serviços pessoais pelo funcionário, quer sejam realizados ao mesmo tempo ou após o emprego federal. Inclui, entre outros,*

*serviços pessoais como executivo, gerente, diretor, funcionário, agente, advogado, consultor, contratante, sócio solidário ou fiduciário.*

Em seu § 2635.401 – Subparte D, o Código de Conduta Ética dispôs que “um funcionário poderá adquirir ou manter qualquer interesse financeiro não proibido pela § 2635.403”. Este último dispositivo assevera que um funcionário não deverá adquirir nem manter qualquer interesse financeiro cuja aquisição ou manutenção seja proibida por lei ou regulamento do órgão, e que possam levar uma pessoa sensata a questionar a imparcialidade e objetividade com a qual os seus programas são administrados.

Interesse financeiro, para os norte-americanos, inclui “qualquer propriedade, patrimônio ou direito real de garantia atual ou contingente em bens móveis ou imóveis ou em uma empresa e pode incluir qualquer dívida ou relacionamento empregatício remunerado. Inclui, por exemplo, [...] participação em sociedade, [...]”. Além disso, inclui serviço, remunerado ou não, como executivo, fiduciário, sócio solidário ou funcionário de qualquer pessoa, incluindo entidades sem fins lucrativos, cujos interesses financeiros sejam imputados ao funcionário (§ 2635.403 – Subparte D).

No âmbito do governo federal dos Estados Unidos, caso haja incompatibilidade entre o exercício do interesse financeiro (participação em sociedade, por exemplo) e a função pública, é dado um período razoável

para que o funcionário renuncie ao seu interesse ou se desligue do serviço público (desqualificação) e, neste último caso, ficará proibido de participar de qualquer ato oficial relacionado ao seu interesse privado, conforme dita a lei penal norte-americana, *in verbis*:

*Lei penal 18 U.S.C. 208(a): Um funcionário fica proibido de participar em ato oficial de qualquer assunto específico no qual, de acordo com seu conhecimento, ele ou qualquer pessoa cujos interesses lhe sejam imputados, tenha interesse financeiro, se o assunto específico tiver efeito direto e previsível sobre esse interesse.*

A Seção 208 do Título 18 (crimes e procedimentos criminais) do *U.S. Code* (Código dos Estados Unidos) trata das penas a serem aplicadas àqueles que descumprirem tais normas. Nessa parte, consta que, se qualquer funcionário do Poder Executivo do Governo dos Estados Unidos, ou qualquer pessoa ou organização com quem estiver negociando, tiver um interesse pessoal satisfeito em detrimento da instituição pública, estará sujeito à pena de prisão, de multa ou ambas.

As proibições discriminadas anteriormente não se aplicam nos seguintes casos: a) se o interesse envolvido não for substancial a ponto de afetar a integridade dos serviços que o Governo espera do funcionário; b) se houver regulamento definindo que o interesse financeiro envolvido for demasiado remoto ou inconsequente para afetar a integridade dos

serviços; e c) se o funcionário responsável pela designação do envolvido atestar por escrito que a necessidade de seus serviços excede o potencial de conflito de interesses criado pelo interesse financeiro envolvido (Subparte D).

Portanto, caso não haja conflitos de interesses com as funções e responsabilidades públicas do servidor, a legislação federal dos servidores públicos norte-americanos não veda o exercício de outras atividades por estes, ainda que de gerenciamento ou administração de empresas privadas.

## 7. Conclusão

A interpretação literal do disposto no inciso X do artigo 117 da Lei 8.112/90 poderia resultar em consequências desarrasadas tanto para o servidor sob investigação quanto para a continuidade do serviço público. Dessa forma, a questão da sócio-gerência por servidor público deve ser analisada de forma sistemática, aplicando-se os princípios jurídicos às diversas situações postas em consideração quando da instrução de processos administrativos e aplicação de penalidades disciplinares.

*Se for preenchido o requisito da compatibilidade de horário e se não houver conflito de interesses públicos e privados que compro-*

*ve que o servidor utilizou sua função pública para atender um interesse particular, a Administração deverá enquadrar o ato do sujeito de forma a que a penalidade eventualmente aplicada seja proporcional e razoável, a depender da situação concreta.*

Nos Estados Unidos não há proibição de o funcionário gerenciar uma empresa, desde que o exercício dessa atividade não prejudique seu desempenho como funcionário público e que não haja conflito entre os interesses em jogo. Se o negócio envolvido não for capaz de afetar a integridade dos serviços públicos, ou é remoto o suficiente para tanto, não há que se falar em violação da regra legal. Por outro lado, qualquer transgressão do servidor poderá resultar em um processo penal em seu desfavor.

O estudo da legislação norte-americana que rege a matéria pode servir como parâmetro para um maior aprofundamento da discussão. O exemplo do ordenamento jurídico dos Estados Unidos pode servir como guia na interpretação da legislação brasileira de forma justa visando garantir ao servidor público, e gerente de uma empresa, a aplicação de regras claras, razoáveis e proporcionais quando da verificação da compatibilidade do exercício de sua atividade privada com o interesse público supremo.

## Referências Bibliográficas

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O funcionário público e seu regime jurídico*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, Tomo II, 1958.

CONTROLADORIA – GERAL DA UNIÃO. *Balço de Ações para o exercício de 2007*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BalancoAcoes/Arquivos/Balanco2007.pdf>>. Acesso em 04 nov. 2008.

COSTA, José Armando da. *Direito administrativo disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

\_\_\_\_\_. *Processo administrativo disciplinar*. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

Exposição Ministerial nº 00183-MP/2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/163142.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

GODIM, José. *Conflito de interesses na área da saúde*. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/bioetica/conflit.htm#Thompson>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

Manual de Processo Administrativo Disciplinar Avançado da Controladoria-Geral da União, p.163. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 20. ed, São Paulo: Malheiros, 1995.

MORAIS, José Leovegildo Oliveira. *Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service. Estudo de caso: a experiência do Brasil na administração de conflitos de interesses no serviço público*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/55/4/31830902.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2008.

NELSON, Michael (ed). *Guide to the Presidency*. Washington, D.C.: Congressional

Quarterly, 1990.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/51/44/35365195.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2005.

RAILE, Eric. *Gerenciamento de conflitos de interesses nas américas: um exame comparativo*. Disponível em: <[http://www.usoge.gov/international/int\\_files/conflicts\\_americas\\_raile\\_ptgse\\_0305.htm](http://www.usoge.gov/international/int_files/conflicts_americas_raile_ptgse_0305.htm)>. Acesso em: 04 nov. 2008.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *Regime jurídico do servidor público nos Estados Unidos*. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/510256.pdf>>

ROZZA, Cláudio. *Gerência de empresa privada por servidor público*. Disponível em: <<http://www.claudiorozza.com.br/noticias.php?id=37>>. Acesso em: 14 nov. 2008.

SHAFRITZ, Jay M. *Dictionary of American government and politics*. Chicago: Dorsey Press, 1988.

UNITED STATES. *U.S. Code*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1988, title 5.

US. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS. *The Standard of Ethical Conduct for Employees of Executive Branch*. Disponível em: <[http://www.usoge.gov/ethics\\_docs/publications/reference\\_publications/rfsocportgse\\_02.pdf](http://www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reference_publications/rfsocportgse_02.pdf)>. Acesso em 04 nov. 2008.

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

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

## 1. Introdução

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

“Uma agência anticorrupção é um órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão.” (SOUSA, 2008, p. 23). No mesmo artigo esse

*Uma agência anticorrupção é um órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão.*  
(SOUSA, 2008, p. 23).

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

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

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

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nais, sempre acompanhadas de recomendações para corrigi-las.

As competências e os deveres dos Inspetores Gerais também foram definidos pelo *Inspector General Act of 1978*, que assim definiu a abrangência de atuação das Inspetorias Gerais: – condução e supervisão de auditorias e de investigações relacionadas aos programas e às operações da agência; – liderança e coordenação na recomendação de políticas para promover a economicidade, a eficiência e a efetividade da administração e para prevenir e detectar fraudes e abusos nos programas e nas operações da agência; e – promoção de meios para manter o dirigente máximo da agência e o Congresso completamente e periodicamente informados sobre as deficiências e os problemas relacionados ao gerenciamento dos programas e das operações da agência e a necessidade da implementação de ações corretivas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“A revisão do escopo e do conteúdo de cada uma das diferentes espécies de auditoria levadas a cabo e a reciclagem e capacitação dos auditores em áreas relacionadas à auditoria investigativa, à auditoria de sistemas e às atividades de inteligência são algumas das novas frentes que ganham prioridade na atual estratégia de enfrentamento da corrupção (HAGE, 2006, p. 15a).”



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

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

temático da execução dos programas de governo.

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

“E no centro de todo esse esforço, servindo a ambas as perspectivas – a preventiva e a repressiva – situa-se o trabalho já de mais tempo consolidado, representado pelas atividades de auditoria e fiscalização, trabalho esse que serve de base, tanto às ações repressivas a cargo do

Tribunal de Contas, da Polícia Federal e do Ministério Público, quanto à prevenção, na medida em que funciona como sistema de alerta e advertência permanente ao gestor, para evitar que irregularidades se consumem (HAGE, 2006, p.15b).”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **4. Conclusão**

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

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

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

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

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

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

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

### Referências Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UNITED STATES. IG Reform Act of 2008.

UNITED STATES. Ethics in Government Act of 1978.

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

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

# Reflexões sobre o Combate à Corrupção no Brasil e nos EUA

**Wagner Rosa da Silva**, Engenheiro Civil, Analista de Finanças e Controle, Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União

## Resumo:

Reflexões sobre o combate à corrupção no Brasil e nos Estados Unidos da América, sendo a visão americana retratada a partir das palestras apresentadas na segunda etapa do programa *Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials*, realizado pela George Washington University, em 2009, na cidade de Washington-DC.

Busca-se, inicialmente, a contextualização sobre a prevenção e o combate à corrupção, embasamento legal e exemplos brasileiros, enfocando o caráter preventivo das ações governamentais.

Em seguida, destacam-se o incremento das medidas adotadas no Brasil a partir de 2003, enfatizando-se a fiscalização de municípios por meio de sorteios públicos, a permanente interação com os gestores federais, maior tempestividade na atuação do controle, buscando-se prevenir novas ocorrências das tipologias de falhas já detectadas, associadas às me-

didias de transparência e de capacitação dos gestores e cidadãos.

Finalmente, traz-se a visão americana sobre o tema, em especial a do FBI e do Departamento de Ética Governamental, concluindo-se que a chave para o sucesso dessa empreitada está na intolerância à corrupção.

## 1. Contextualização

O combate à corrupção é uma ação permanente, pressupõe a interação entre diversos órgãos em todas as esferas de governo e a sociedade, cada qual desempenhando seu papel, todos cientes da necessidade de atingimento do objetivo comum: o combate à corrupção, que deve ter foco tanto na prevenção quanto na repressão.

O embasamento para esse combate deve encontrar respaldo na legislação, pois as leis são regras de conduta pelas quais um país diz que tipo de comportamento é aceitável



ou não. As leis protegem os direitos, asseguram estabilidade, são mecanismos para resolução de conflitos e de promoção da segurança, justiça e honestidade. A corrupção, vista de uma forma simplificada, vale-se de mecanismos de burla à legislação para alcançar objetivos que ferem os princípios éticos e direitos de outrem, muitas das vezes, sem capacidade de defesa daqueles que estão sendo lesados.

Dessa forma, percebe-se claramente que superfaturar uma obra pública, a exemplo da construção de um hospital, uma escola, uma rodovia, uma linha de transmissão de energia elétrica, um sistema de abastecimento de água, uma unidade habitacional, significa faturar mais do que o necessário para a execução dessas obras, aí já incluído o lucro das empresas executoras, retirando-se da sociedade, que contribuiu por meio dos tributos recolhidos, para a implementação desses benefícios. E quanto maior o percentual de superfaturamento, mais recursos que poderiam estar sendo aplicados em outros investimentos públicos não atingem seu objetivo.

Esse tipo de ocorrência não é *privilégio* da execução de obras. Faturar uma cirurgia que não foi realizada, ou elencar na fatura hospitalar insumos que não foram utilizados, também representam atos de corrupção, pois da mesma forma que no exemplo relativo a obras, está burlando mecanismos legais para tirar do erário recursos sem que tenha havido a justa contraprestação e, mais uma vez, a sociedade está sendo lesada e, por mais exemplos que sejam listados, não há pretensão em ser exaustivo.

Mas a corrupção não é algo que ocorra unilateralmente: o fato de um policial de trânsito aceitar receber algum valor para não lançar uma multa que seria devida, implica também em ter alguém que propôs essa transgressão – e o Estado foi lesado, pois não recolheu a multa a que tinha direito. Mesmo que não envolva diretamente recursos públicos, além da ilegalidade e ferir os princípios éticos, sempre haverá a lesão de um direito, como na situação em que se oferece suborno para que seja alterada a ordem normal de um processo, passando-o à frente de outros.

Nos dois exemplos anteriores, verificou-se ilegalidade tanto de quem propôs medida inadequada, quanto de quem a aceitou. Mas nem tudo é tão simples assim. Relembre-se dos exemplos de obras, onde a falta de detalhamento e especificações adequadas de um projeto básico tenha aberto portas para inclusão na fatura de serviços que não foram realizados ou o foram em qualidade inferior e o órgão não tinha estrutura adequada para fiscalizar sua execução. Nesta situação, muitas das vezes o despreparo do servidor que fez a análise inicial, aliado à falta de estrutura do órgão e à prática já arraigada da administração em concentrar em finais de exercício as celebrações de convênios ou contratos de repasse para a transferência voluntária de recursos, associadas a análises superficiais de prestações de contas podem redundar numa situação em que um terceiro, alheio à administração, tire proveito deste descontrole. Nessa situação é mais difícil configurar a má-fé do agente público, por isso investe-se em

melhor capacitação e aprimoramento dos controles internos primários, dando-lhe condições de atuar adequadamente.

A forma mais simples e direta de perceber o combate à corrupção é encontrada nas ações repressivas, em face de sua exposição na mídia, onde se consegue, em instantes, levar a informação a milhões de cidadãos, utilizando-se as redes de televisão, de rádio, jornais, internet.

Exemplos de ações repressivas podem ser encontrados em operações realizadas pela Polícia Federal, resultando em prisões de pessoas; nas punições aplicadas pela Controladoria-Geral da União a servidores públicos federais ou na declaração de inidoneidade de empresas que malversaram recursos públicos federais; dentre outros.

Saliente-se que todas essas ações são respaldadas e fundamentadas: as buscas, apreensões e prisões realizadas pela Polícia Federal nessas operações são devidamente autorizadas pelo judiciário, com base em evidências colhidas no inquérito instaurado e, a depender do tipo de evidência a ser colhida, a exemplo de daquelas realizadas por meio de escutas telefônicas, são também necessariamente precedidas de autorização judicial. Na CGU, por seu turno, as penalidades aplicadas são precedidas do devido processo legal, garantido previamente o amplo direito de defesa.

As ações repressivas são extremamente importantes para que a socie-

dade não tenha a sensação de impunidade e também aí reside um ponto complexo: primeiro, porque a instrução processual deve ser bastante precisa, rigorosa, de forma a evitar possíveis questionamentos no judiciário que venham redundar em anulação do processo, e por consequência, da pena aplicada pela administração; em segundo lugar, porque uma vez chegada a questão ao judiciário e prolatada uma sentença, há a possibilidade legal de se recorrer da decisão, aumentando-se sensivelmente o prazo para o completo deslinde da questão e da aplicação da penalidade.

Nesse contexto, as ações preventivas assumem papel de relevada importância: quanto maior o resultado de sua atuação, pressupõe-se menor será necessidade de repressão. Até mesmo as ações repressivas, em casos concretos, têm papel preventivo para ocorrências futuras, contribuindo para a educação da sociedade e deixando claro que não há impunidade.

Mas quais são as extensões dessas ações preventivas? A quem cabem? Como devem ser implementadas? É sabido que a Controladoria-Geral da União tem assumido papel importante neste processo, inclusive no que se refere à capacitação dos gestores, no estímulo ao controle social, na proposição de atualização legislativa e na atuação integrada dos diversos órgãos de controle interno e externo, a exemplo do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, da Polícia Federal, do Ministério Público Federal, dos

Ministérios Públicos Estaduais, do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, além de destacada atuação para o incremento da transparência dos atos da Administração Pública. Enfatize-se ainda, a preocupação em demonstrar aos gestores a necessidade de aprimoramento dos controles primários que lhes cabem, como forma preventiva de evitar desconformidades futuras. Mas esse também é um papel de todos!

Assim, em mais um exemplo da busca constante de compartilhamento de conhecimentos e integração entre diversos órgãos ligados ao combate à corrupção, no Brasil e no exterior, a Controladoria-Geral da União realizou a segunda edição do *Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials*, coordenado pelo *Institute of Brazilian Issues*, da *George Washington University*, que ocorreu no período de 27 de abril a 08 de maio de 2009, naquela universidade, em Washington, DC, ocasião em que diversas autoridades americanas expuseram ao grupo brasileiro suas formas de atuação, seus entendimentos, as estruturas que de dispõem e como é a interação entre si e com outros órgãos no exterior, com foco nos órgãos do poder executivo, na corte de contas, nas convenções internacionais e na atuação dos organismos policiais.

Registre-se que a delegação brasileira era composta de servidores da CGU, de Assessores Especiais de Controle Interno dos Ministérios, de Chefes de Auditoria Interna e de Corregedoria de órgãos da adminis-

tração indireta do Poder Executivo Federal, representando também, mais uma iniciativa efetiva de integração de diferentes áreas de controle e correição, das quais a CGU é o órgão central.

Busca-se aqui caracterizar medidas preventivas já adotadas no Brasil, por serem de mais difícil percepção que aqueles de natureza repressiva e, a partir dos conhecimentos adquiridos no mencionado programa, comparar com aquelas adotadas naquele país.

## **2. Medidas preventivas brasileiras no combate à corrupção no âmbito da CGU**

No Brasil houve sensível incremento nas medidas de combate à corrupção a partir de 2003, com a criação da Controladoria-Geral da União. Naquele momento, um único órgão, vinculado diretamente à Presidência da República, assume as atribuições de Órgão Central do Sistema de Controle Interno, de Corregedoria e de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Algum tempo depois, em 2005, tal estrutura foi ampliada com a criação da Secretaria de Prevenção e Combate à Corrupção.

Mas não foi apenas a criação de novas áreas que representaram inovação. Também a forma de atuar foi aperfeiçoada. A CGU passou a ter assento junto ao COAF. Foram intensificadas as operações conjuntas com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal. Foram firmados Termos de

Cooperação com os Ministérios Públicos Estaduais, Tribunais de Contas de Estados e Municípios. Intensificou-se ainda, a apuração de denúncias sobre possíveis malversações de recursos públicos federais.

A partir de sua criação a CGU implementou a sistemática de fiscalização de municípios por meio de sorteios públicos, levando a qualquer município brasileiro com até 500 mil habitantes, a possibilidade de ter fiscalizados os recursos federais destinado à Prefeitura, nos últimos anos. Posteriormente, tal medida também foi estendida aos Estados e, paralelamente, foram instituídos mecanismos que possibilitam a capacitação de gestores públicos municipais. Registre-se ainda que municípios acima de 500 mil habitantes também não ficaram esquecidos: há uma ação específica, permanente, de acompanhamento dos recursos ali aplicados.

Enfatize-se aqui, porém, uma medida de extrema importância que também foi aperfeiçoada a partir de 2003: a permanente interação com os gestores federais, responsáveis pela aplicação de recursos públicos federais, quer aplicação fosse de forma direta, pelo próprio órgão, quer por meio de descentralizações a estados, municípios, organizações não governamentais.

Para as avaliações anuais dos gestores federais, buscou-se, com sucesso, reduzir cada vez mais o momento de atuação do controle, aproximando-se mais atos praticados e orientando-os da responsabi-

liade pelos controles primários, evidenciando fragilidades que se constituem em pontos críticos, vulneráveis.

Nesta linha de atuação, não se limitou a CGU a apontar fragilidades, mas também fez e faz recomendações, sugestões para elidir os problemas detectados e prevenir a ocorrência de novos fatos semelhantes. Agregou à avaliação anual de contas os resultados de seus acompanhamentos de programas de governo, antecipando situações que pudessem impactar negativamente seu andamento, que poderiam, inclusive, comprometer o atingimento das metas estabelecidas.

Inúmeros são os exemplos desses acompanhamentos sistemáticos, permanentes, que levaram ao gestor uma visão mais ampla da ação desempenhada que, além do foco da análise documental, também realiza inspeções *in loco*, com vistas a aferir se os dados apresentados no papel correspondem àqueles verificados em campo.

Anualmente, as áreas de planejamento e finalísticas da Secretaria Federal de Controle Interno efetuam análise, a partir da conjuntura vigente, a exemplo do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA, Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional; dentre outros, hierarquizando, sob o foco do controle, os programas de governo em face de sua importância, relevância, materialidade, criticidade, trabalhos anteriores já realizados.

Hierarquizados os programas, a etapa seguinte trata da compatibilização, por Ministério, da capacidade de atuação da CGU nas ações principais ações desses programas. Ao final desse processo, tem-se sobre quais ações a Controladoria atuará no exercício. Cabe esclarecer que o Ministério da Defesa, das Relações Exteriores e aqueles vinculados diretamente à Presidência da República, a exemplo da Casa Civil, da Secretaria Especial de Portos, não são objeto de ações regulares da CGU, por disporem de órgãos setoriais de controle interno, ou seja, Secretarias de Controle Interno, não vinculadas diretamente à CGU, mas que se subordinam às suas orientações técnicas.

A sintonia da CGU com as prioridades de Governo pode ser evidenciada em sua atuação no acompanhamento de obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: na linha dos sorteios públicos, foram realizados sorteios especiais para obras do PAC. Sob o foco do acompanhamento sistemático dos programas, foram intensificadas as ações junto aos ministérios descentralizadores de recursos do PAC. Os resultados das análises efetuadas são encaminhados aos gestores federais, para tomada de providências, buscando-se, sempre que possível, a continuidade das obras, pela adoção de medidas saneadoras, quando possível, além dos necessários encaminhamentos ao Tribunal de Contas da União e, nos casos de maior gravidade, ao Ministério Público Federal, além das necessárias providências visando as apurações de responsabilidade de agentes públicos.

Evidências destas atuações são constantemente encontradas no sítio eletrônico da CGU, onde o resultado dessas ações são divulgadas à sociedade. Mencione-se aí a divulgação ocorrida em 18/06/2009, sob o título Acompanhamento da CGU previne problemas em obras do PAC, destacando que fora encaminhado ao Ministério da Integração Nacional e à Casa Civil da Presidência da República informe periódico do acompanhamento das obras do PAC na área de recursos hídricos, enfatizando o caráter preventivo da fiscalização e da interação da CGU com os gestores dos empreendimentos que permitiram eliminar, em sua grande maioria, os problemas identificados.

A CGU tem buscado, de diversas formas, estimular o controle social e, mais uma vez inovou com a criação do Portal da Transparência, iniciativa pioneira do Governo Federal na divulgação dos gastos públicos, possibilitando a todos os cidadãos com acesso à internet, sem a necessidade de senhas, conhecer onde os recursos públicos foram aplicados. E as informações são bem detalhadas, indicando-se inclusive o CPF ou o CNPJ dos beneficiários.

E a preocupação com a transparência e a regularidade dos gastos públicos não param por aí: uma das mais recentes iniciativas o Observatório da Despesa Pública que se utiliza de modernas ferramentas de informática para análise de dados, tem sido objeto de premiação, seguindo a linha do já reconhecido internacionalmente Portal da Transparência.

Todas essas medidas contribuem para o aprimoramento da gestão pública, desempenhando papel relevante na prevenção e no combate à corrupção.

### **3. A visão americana do combate à corrupção**

As características e atribuições dos órgãos de controle interno dos EUA foram objeto de análise, em 2008, na primeira etapa do *Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials*, em artigo técnico onde se faz uma análise comparada com o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro (SPINELLI, 2008).

Naquele trabalho foi analisado o papel desempenhado pelas unidades responsáveis pela atividade de controle interno no Poder Executivo Americano, chamados *Escritórios do Inspetor Geral (Office of the Inspector General – OIG)*, destacando-se que aqueles escritórios, em número de 68 e com cerca de 12 mil funcionários, atuam de forma autônoma, apesar da recente (outubro de 2008) criação de uma instância denominada *Conselho de Inspectores Gerais em Integridade e Eficiência – CIGIE*, que trata da consolidação de informações e da articulação de operações conjuntas objetivando promover economicidade e eficiência nos programas federais a partir das ações dos OIG, ainda não se constitui propriamente num órgão central do sistema, nos moldes existentes no Brasil.

É importante ressaltar que os OIG têm duas divisões finalísticas, a sa-

ber, a *Divisão de Auditoria*, que trata dos trabalhos de verificação ordinários, geralmente com foco operacional, avaliando o desempenho dos órgãos e fortemente embasada nos padrões de auditoria governamental editados pelo GAO (*U.S. Government Accountability Office*), denominado *Government Auditing Standards – GAS*, conhecido nos meios técnicos como *Yellow Book*. Por seu turno, a *Divisão de Investigação*, tem poder de polícia e utiliza-se de técnicas específicas para proceder às investigações e apresentar denúncia aos promotores federais.

Além do braço finalístico dos OIG que cuidam das auditorias governamentais, o Estado americano conta com um órgão de auditoria, o GAO que além da realização de auditorias, também é responsável por padronização de procedimentos a serem aplicados, ou seja, o *Yellow Book (GAS)* que é observado também pelas denominadas Inspetorias, órgãos de controle interno de atividades semelhantes à da CGU, conforme já dito. Destaca o mencionado manual os princípios de transparência e responsabilidade pelo uso dos recursos públicos como chave para o processo de governança. Acrescenta que oficiais do governo e beneficiários desses recursos devem exercer tais responsabilidades com eficiência, economicidade, efetividade, desempenhando suas funções com respeito aos princípios éticos e de isonomia para o atingimento dos objetivos dos programas a seu cargo. Auditorias de alta qualidade são essenciais para responsabilização (*accountability*) e transparência relacionando as fontes

de recursos com os resultados dos programas, afirma.

Na visão do GAO, auditorias de programas governamentais devem prover avaliações independentes, objetivas, baseadas em evidências e sem partidarismo, sobre o desempenho dos programas e sobre os custos dessas políticas governamentais. Também devem prover informações estratégicas aos acionistas e ao público com vistas a manter a *accountability*, possibilitar a melhoria de desempenho dos programas, redução de custos, facilitar a tomada de decisões, estimular aperfeiçoamentos, identificar tendências correntes e transversais que afetem ou possam afetar os programas governamentais e às pessoas que deles se servem.

À semelhança do que acontece no Brasil, os trabalhos do Controle Interno do Poder Executivo Federal são remetidos ao Controle Externo, aqui, por meio do Tribunal de Contas da União, que auxilia o Congresso Nacional nessa atividade; lá, os relatórios são encaminhados diretamente ao Congresso.

Bastante enfática foi a posição de representantes do *Federal Bureau of Investigation – FBI* quanto ao combate à corrupção. Afirma-se que as leis são regras de conduta firmadas por um país para representar os tipos de comportamento que considera aceitáveis ou não; muito importantes para proteger direitos, assegurar estabilidade, dentre outros. Sob este ângulo, a corrupção afeta as regras legais, afirmando-se, por exemplo,

que policiais corruptos não protegem as pessoas, tendo como consequência natural a falta de cooperação dos cidadãos, por não mais confiarem naqueles (policiais) em quem se esperava protegê-los, mas que não estão agindo corretamente. Conclui-se, portanto, que a corrupção mina a lei, as regras existentes.

Em seguida, exemplifica alguns tipos de corrupção, como a utilização do cargo ou função pública em proveito próprio, o uso indevido de bens públicos para ganhos privados... Cita como formas mais comuns de corrupção o suborno, a extorsão, as comissões ou propinas, presentes e viagens, desfalques. Como resposta ao questionamento *o que há de errado em aceitar propina ou ignorar a lei* traz reflexões que agentes públicos que começam a agir dessa forma chegariam a um ponto de não fazer qualquer coisa sem exigir algum tipo de pagamento extra (propina); que políticos corruptos não tomam as decisões certas, bem como juízes corruptos não tomarão as decisões adequadas ou não farão o que é melhor para o país como um todo. Explicita que a corrupção afeta tanto o poder executivo, quanto legislativo e judiciário.

Na identificação de um crime, o FBI faz perguntas chave: *têm-se fatos suficientes? O entendimento dos fatos é suficiente? Os fatos levam a acreditar que houve violação a lei federal? As alegações são suficientes para suportar a denúncia? A informação pode ser corroborada?* Também são reveladas preocupações quanto à insuficiência e inconsistên-

cia de provas que poderiam redundar em alegações inadequadas. Sugerem ainda que todos os cidadãos fiquem alertas e observem o estilo de vida dos agentes públicos, denunciando quando constatado indícios de incompatibilidade entre seus vencimentos e o padrão de vida que ostentam.

Dentre os efeitos da corrupção destacam-se: detêm investimentos, encoraja pessoas a investirem em outros lugares, perturba projetos de desenvolvimento econômico. Salienta-se que o impacto da corrupção é maior sobre os mais pobres, pois seus recursos e capacidade de reação são parcos. Adicionalmente, a corrupção pública mina a democracia e as pessoas passam a ter menos confiança no governo.

Como resposta para explicar o aumento da corrupção, esclarecem que ela pode parecer inofensiva ao início, mas que depois de algum tempo pode tornar-se extremamente perigosa e para isso, utilizam duas imagens: primeiro um filhote de cão, bonito e inofensivo; depois o cão adulto em posição de ataque: agressivo e extremamente perigoso. Destacam ainda que a sociedade que começa a aceitar a corrupção, passa a ver a propina como parte de fazer negócios, e as pessoas, aos poucos, vão se tornando tolerantes à corrupção, e vão perdendo a noção de que *pequenos* atos de corrupção com o tempo vão se tornando maiores e maiores.

Ressalta o FBI que a intolerância à corrupção, a sensibilização pública e

educação, trabalho duro e compromisso, além da imposição de consequências/penalidades constituem-se a chave para combatê-la.

Merece destaque também os esforços de prevenção de corrupção empreendidos pelo Departamento de Ética dos EUA, com o estabelecimento de regras claras: o que pode e o que não pode ser feito pelos agentes públicos, buscando um programa exequível, com padrões escritos, focado na educação, treinamento e aconselhamento, baseados em um código de conduta.

#### 4. Conclusão

Tanto o Brasil quanto os EUA demonstram grande preocupação com a prevenção e o combate à corrupção. Várias semelhanças foram identificadas, como diferentes organismos federais atuando nas áreas de controle interno e investigação. Tanto aqui quanto lá já existe algum tipo de interação entre essas áreas, mas faz-se necessária intensificação e o aprimoramento desses mecanismos.

Ficou patente a necessidade de punições rápidas e efetivas, proporcionais às irregularidades cometidas, para que a população não tenha a sensação de impunidade: e, como não depende somente do Poder Executivo, deve participar dessa cruzada também o Poder Legislativo – procedendo-se as necessárias adequações na legislação; e o Poder Judiciário – atuando com tempestividade. Em todos esses poderes, os



casos de corrupção devem ser fortemente combatidos, punidos. E a transparência é o caminho que se almeja.

No que se refere à ética pública, ficou evidente que os regulamentos, as normas americanas são mais exaustivas que as brasileiras. Por outro lado, as ações de controle interno no Brasil estão capitaneadas por um órgão central atuante; nos EUA parece que tal organismo ainda é incipiente e a sua atuação é mais restrita, mas os órgãos autônomos são bastante independentes e também atuantes. No que se refere às ações de polícia investigativa, tanto o FBI quanto a Polícia Federal brasileira tem atuação semelhante e têm apresentado à sociedade exemplos concretos de que a punição por atos de corrupção é uma prioridade nos governos desses países.

Merecem destaque as medidas de transparência adotadas pelo Governo Brasileiro a partir de 2003, com ên-

fase para o Portal da Transparência e Portal de Convênios, as ações de controle focadas no acompanhamento de programas de governo, subsidiando os gestores para a tempestiva tomada de decisões, além dos resultados altamente positivos da atuação integradas dos diversos órgãos que compõem a rede de controle federal, a exemplo das ações realizadas pela Polícia Federal em conjunto com a Controladoria-Geral da União e Ministério Público Federal.

Brasil e EUA dão lições rotineiras de que a prevenção e o combate à corrupção figuram dentre seus objetivos estratégicos. Reconhece-se a necessidade de constantes aprimoramentos, mas sem se esquecer de significativos avanços já alcançados. A intolerância à corrupção, pelos governos e pela sociedade; aliados à educação e vigilância constante, além da imposição e aplicação clara de penalidades constituem-se na chave para combatê-la.

## Referências Bibliográficas

GAO. *Government Auditing Standards*. United States Government Accountability Office. July 2007 Revision. Washington-DC, 2007.

LEY, Jane. United States Office of Government Ethics. *Palestra Esforços de Prevenção de Corrupção feitos pelo Departamento de Ética Governamental dos EUA ministrada aos participantes da segunda etapa do Anti-Corruption Program form*

*Brazilian Government Officials*, Washington-DC, 2009.

ODOM, Daniel. *Federal Bureau of Investigation. Palestra Public Corruption Training ministrada aos participantes da segunda etapa do Anti-Corruption Program form Brazilian Government Officials*, Washington-DC, 2009.

SPINELLI, Mário. *Brasil e Estados Unidos: O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada*. Brasília-DF, 2008.



# *L*egislação

---

# Atos Normativos

## Leis Ordinárias

---

### **12.017, de 12.8.2009 (DOU de 13.8.2009)**

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências.

### **12.007, de 29.7.2009 (DOU de 30.7.2009)**

Dispõe sobre a emissão de declaração de quitação anual de débitos pelas pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos ou privados.

### **11.960, de 29.6.2009 (DOU de 30.6.2009)**

Altera e acresce dispositivos às Leis nºs 9.639, de 25 de maio de 1998, e 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; simplifica o tratamento dado às cobranças judiciais da dívida ativa quando, da decisão que ordene o seu arquivamento, tiver decorrido o prazo prescricional; dispensa a apresentação da Certidão Negativa de Débito em caso de calamidade pública ou para recebimento de recursos para projetos sociais, uniformiza a atualização monetária e dos juros incidentes sobre todas as condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, estende o prazo durante o qual o Departamento Nacional de Infraestrutura de

Transportes poderá utilizar recursos federais para executar obras de conservação, recuperação, restauração, construção e sinalização de rodovias transferidas para outros membros da Federação, prorroga a data-limite para adesão pelos mutuários de créditos rurais inscritos em Dívida Ativa da União ao parcelamento dos seus débitos; e dá outras providências.

## Decretos

---

### **6.945, de 21.8.2009 (DOU de 24.8.2009)**

Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, em conformidade com o disposto no art. 14 da Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, que trata da redução das alíquotas da Contribuição Previdenciária referidas nos incisos I e III do *caput* do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, em relação às empresas que prestam serviços de tecnologia da informação – TI e de tecnologia da informação e comunicação – TIC.

### **6.944, de 21.8.2009 (DOU de 24.8.2009)**

Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências.

**6.930, de 6.8.2009**  
**(DOU de 7.8.2009)**

Dá nova redação ao art. 3º do Decreto no 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

**6.922, de 5.8.2009**  
**(DOU de 6.8.2009)**

Regulamenta o parcelamento de débitos dos Municípios e de suas autarquias e fundações, junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, relativos às contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, instituído pelos arts. 96 a 103 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, com a redação dada pela Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009.

**6.921, de 4.8.2009**  
**(DOU de 5.8.2009)**

Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.

**6.907, de 21.7.2009**  
**(DOU de 22.7.2009)**

Altera dispositivos dos Decretos nºs 71.733, de 18 de janeiro de 1973, 825, de 28 de maio de 1993, 4.307, de 18 de julho de 2002, e 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõem sobre diárias de servidores e de militares.

**6.906, de 21.7.2009**  
**(DOU de 22.7.2009)**

Estabelece a obrigatoriedade de prestação de informações sobre vín-

culos familiares pelos agentes públicos que especifica.

**6.901, de 17.7.2009**  
**(DOU de 20.7.2009)**

Acresce ao Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, dispositivo que atribui competência aos dirigentes máximos de Agências Reguladoras para autorizar a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF na modalidade de saque.

**6.876, de 8.6.2009**  
**(DOU de 9.6.2009)**

Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória.

**6.873, de 4.6.2009**  
**(DOU de 5.6.2009)**

Inclui a localidade que menciona na Tabela de Fatores de Conversão de Índices de Representação, a que se referem o art. 11 e o Anexo II do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973, que regulamenta a Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, que dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior.

**6.856, de 25.5.2009**  
**(DOU de 26.5.2009)**

Regulamenta o art. 206-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – Regime Jurídico Único, dispondo sobre os exames médicos periódicos de servidores.

**6.807, de 25.3.2009**  
**(DOU de 26.3.2009)**

Discrimina ações do Programa de Aceleração do crescimento – PAC a

serem executadas por meio de transferência obrigatória.

**6.804, de 20.3.2009  
(DOU de 23.3.2009)**

Regulamenta o parcelamento de débitos dos municípios e de suas autarquias e fundações, junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, relativos às contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, instituído pelos arts. 96 a 103 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, com a redação dada pela Medida Provisória nº 457, de 10 de fevereiro de 2009.

**6.802, de 18.3.2009  
(DOU de 19.3.2009)**

Acresce inciso ao art. 1º do Decreto nº 6.608, de 22 de outubro de 2008, que dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, de empreendimentos de transmissão de energia elétrica integrantes da Rede Básica do Sistema Interligado Nacional – SIN, determina à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL a promoção e o acompanhamento dos processos de licitação dessas concessões, e dá outras providências.

## **Portarias**

---

**Portaria CGU nº 513, de 5.3.09  
(DOU de 6.3.2009)**

Aprova o modelo de formulário do Termo Circunstanciado Administrativo, de que trata a Instrução Normativa CGU nº 04, de 17 de fevereiro de 2009.

**Portaria CGU nº 571, de 18.3.09  
(DOU de 19.3.-2009)**

Regulamenta a remoção por permuta, a pedido, dos servidores em exercício na Controladoria-Geral da União.

**Portaria MP nº 67, de 2.4.09  
(DOU de 3.4.2009)**

Fica distribuído do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para os Órgãos Centrais dos Sistemas de Administração Financeira Federal, Contabilidade Federal, Controle Interno do Poder Executivo Federal e Gestão de Documentos de Arquivos, na forma discriminada na Tabela I do Anexo a esta Portaria, o quantitativo de Gratificações Temporárias das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal – GSISTE, de níveis superior, intermediário e auxiliar, a serem concedidas aos servidores que a elas fizerem jus, no âmbito desses Sistemas.

**Portaria MP nº 90, de 24.4.09  
(DOU de 28.4.2009)**

Fica instituído, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, o Sistema do Cartão de Pagamento – SCP com o objetivo de detalhar a aplicação de suprimento de fundos concedido por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF.

**Portaria CGU nº 1.145, de  
16.6.09  
(DOU de 17.6.2009)**

A participação de servidores em exercício na Controladoria-Geral da União em cursos de pós-graduação durante o segundo semestre de 2009

e primeiro semestre de 2010 observará os critérios estabelecidos nesta Portaria.

**Portaria CGU nº 1.146, de 21.7.09 (DOU de 22.7.2009)**

Dispõe sobre a alteração da Portaria n.º 1211, de 22 de agosto de 2007, no que compete às unidades administrativas responsáveis pela gestão das ações unissetoriais a cargo da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências.

**Portaria MP nº 97, de 4.8.09 (DOU de 5.8.2009)**

Instituir os Ciclos de Debates Direito e Gestão Pública para promover a discussão e a produção de conhecimento a respeito de novos caminhos e referenciais para a gestão pública no Brasil.

**Portaria MP/SLTI nº 8, de 12.8.09 (DOU de 13.8.2009)**

Dispõe sobre a contratação de serviços de TI no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISIP, durante o exercício de 2009.

## Instruções Normativas

---

**Instrução Normativa SCS Nº 01, de 8.5.2009. (DOU de 11.5.2009)**

Disciplina as ações dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

## Orientações Normativas

---

**Orientação Normativa/SRH-MP nº 01, de 09.3.2009 (Republicada no DOU de 10.3.2009)**

Estabelece orientação aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal quanto à contratação de serviço de avaliação ambiental, para fins de caracterização de insalubridade e periculosidade.

**Orientação Normativa/SRH-MP nº 02, de 17.7.2009 (DOU de 20.7.2009)**

Estabelece orientação aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal quanto à remuneração de professor substituto, de que trata a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

# Legislação em Destaque

Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009

*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição, e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as diretrizes orçamentárias da União para 2010, compreendendo:

- I – as metas e prioridades da Administração Pública Federal;
- II – a estrutura e organização dos orçamentos;
- III – as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
- IV – as disposições relativas à dívida pública federal;
- V – as disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- VI – a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- VII – as disposições sobre alterações na legislação tributária;
- VIII – as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves; e
- IX – as disposições gerais...

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas bem como das despesas dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

§ 1º Excluem-se do disposto neste artigo:

- I – os fundos de incentivos fiscais, que figurarão exclusivamente como informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2010;
- II – os conselhos de fiscalização de profissão regulamentada, constituídos sob a forma de autarquia; e
- III – as empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em virtude de:
  - a) participação acionária;
  - b) fornecimento de bens ou prestação de serviços;
  - c) pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e
  - d) transferência para aplicação em programas de financiamento, nos



termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea “c”, e 239, § 1º, da Constituição.

§ 2º A empresa destinatária de recursos na forma prevista na alínea “a” do inciso III do § 1º deste artigo deve divulgar, mensalmente, pela *internet*, as informações relativas à execução das despesas do orçamento de investimento, discriminando os valores autorizados e os executados, mensal e anualmente.

§ 3º As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, semestralmente, pela *internet*, dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das contribuições, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

§ 4º A integralização de cotas no Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE a que se refere o art. 7º da Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, deverá constar da lei orçamentária e de suas alterações...

...Art. 9º O Projeto de Lei Orçamentária de 2010 que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e a respectiva Lei serão constituídos de:

I – texto da lei;

II – quadros orçamentários consolidados, incluindo os complementos referenciados no art. 22, inciso III, da Lei nº 4.320, de 1964, conforme Anexo II desta Lei;

III – anexo dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contendo:

a) receitas, discriminadas por natureza, identificando a fonte de recurso correspondente a cada cota-parte de natureza de receita, o orçamento a que pertence e a sua natureza financeira (F) ou primária (P), observado o disposto no art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964; e

b) despesas, discriminadas na forma prevista no art. 7º e nos demais dispositivos pertinentes desta Lei;

IV – discriminação da legislação da receita e da despesa, referente aos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social; e

V – anexo do Orçamento de Investimento a que se refere o art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição, na forma definida nesta Lei.

§ 1º Os quadros orçamentários consolidados e as informações complementares exigidos por esta Lei identificarão, logo abaixo do respectivo título, o dispositivo legal a que se referem.

§ 2º O Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e a respectiva Lei conterão anexo específico com a relação dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

§ 3º Os anexos da despesa prevista no inciso III, alínea “b”, do *caput* deste artigo, deverão conter, no Projeto de Lei Orçamentária de 2010, quadros-síntese por órgão e unidade orçamentária, discriminando os valores:

I – constantes da Lei Orçamentária de 2008 e dos créditos adicionais;

II – empenhados no exercício de 2008;

III – constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2009;

IV – constantes da Lei Orçamentária de 2009; e

V – propostos para o exercício de 2010.

§ 4º Na Lei Orçamentária de 2010, serão excluídos os valores a que se refere o inciso I do § 3º deste artigo e incluídos os valores aprovados para 2010.

§ 5º Os anexos do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e de seu Autógrafo, assim como da respectiva Lei, terão a mesma formatação dos anexos da Lei Orçamentária de 2009, exceto pelas alterações previstas nesta Lei.

§ 6º O quadro orçamentário consolidado de que trata o inciso XVIII do Anexo II desta Lei poderá ser alterado por Portaria do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, devendo ser mantido atualizado na *internet*...

### ...CAPÍTULO III DAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO E SUAS ALTERAÇÕES

#### Seção I Das Diretrizes Gerais

Art. 17. A elaboração e a aprovação dos Projetos da Lei Orçamentária de 2010 e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com o princípio da publicidade, promovendo-se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas.

#### § 1º Serão divulgados na *internet*:

I – pelo Poder Executivo:

a) as estimativas das receitas de que trata o art. 12, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) o Projeto de Lei Orçamentária de 2010, inclusive em versão simplificada, seus anexos e as informações complementares;

c) a Lei Orçamentária de 2010 e seus anexos;

d) os créditos adicionais e seus anexos;

e) a execução orçamentária e financeira, inclusive de restos a pagar, com o detalhamento das ações e respectivos subtítulos, identificando a programação classificada com identificador de resultado primário 3 (RP 3), por unidade da Federação, de forma regionalizada, por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção e programa, mensal e acumulada;

f) dados gerenciais referentes à execução do Plano Plurianual;

g) até o 20º (vigésimo) dia de cada mês, relatório comparando a arrecadação mensal realizada até o mês anterior das receitas federais administradas ou acompanhadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, líquida de restituições e incentivos fiscais, com as respectivas estimativas mensais constantes dos demonstrativos de que trata o inciso XII do Anexo III desta Lei, bem como de eventuais reestimativas por força de lei;

h) até o 25º (vigésimo quinto) dia de cada mês, relatório comparando a receita realizada com a prevista na Lei Orçamentária de 2010 e no cronograma de arrecadação, mês a mês

e acumulada, discriminando as parcelas primária e financeira;

i) até o 60º (sexagésimo) dia após a publicação da Lei Orçamentária de 2010, cadastro de ações contendo, no mínimo, o código, a descrição e a finalidade de cada uma das ações constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

j) até o 30º (trigésimo) dia após o encerramento de cada bimestre, demonstrativos relativos a empréstimos e financiamentos, inclusive a fundo perdido, consolidados por agência de fomento, elaborados de acordo com as informações e critérios constantes do § 3º do art. 89 desta Lei;

k) até 15 de setembro, relatório anual, referente ao exercício anterior, de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência;

l) até o 40º (quadragésimo) dia após cada quadrimestre, relatório de avaliação das ações do PAC e respectivas metas consolidadas, bem como dos resultados de implementação e execução orçamentária, financeira, inclusive de restos a pagar, e, sempre que possível, a execução física de suas ações, discriminando os valores acumulados até o exercício anterior e os do exercício em curso, em atendimento ao art. 14, § 2º, da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008;

m) demonstrativo, atualizado mensalmente, de contratos, convênios, contratos de repasse ou termos de parceria referentes a projetos, discriminando as classificações funcional e por programas, a unidade orçamentária, a contratada ou o conveniente, o objeto e os prazos de exe-

cução, os valores e as datas das liberações de recursos efetuadas e a efetuar;

n) posição atualizada mensalmente dos limites para empenho e movimentação financeira por órgão do Poder Executivo; e

o) demonstrativo, atualizado mensalmente, das ações e respectivas despesas voltadas para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

II – pelo Congresso Nacional, a relação atualizada das obras com indícios de irregularidades graves, o parecer preliminar, as emendas e respectivos pareceres, os relatórios setoriais e final e o parecer da Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, com seus anexos, relativos ao Projeto de Lei Orçamentária de 2010;

III – pelos Poderes e pelo Ministério Público da União, no sítio de cada unidade jurisdicionada ao Tribunal de Contas da União, o Relatório de Gestão, o Relatório e o Certificado de Auditoria, o Parecer do órgão de controle interno e o pronunciamento do Ministro de Estado supervisor, ou da autoridade de nível hierárquico equivalente responsável pelas contas, integrantes das respectivas tomadas ou prestações de contas, em até 30 (trinta) dias após seu envio ao Tribunal; e

IV – pelos Poderes e pelo Ministério Público da União, dentro de 60 (sessenta) dias após o final de cada quadrimestre, relatórios simplificados de gestão orçamentária, com o acompanhamento e a avaliação dos principais programas e ações de governo, por área temática ou órgão, no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da

Seguridade Social, contendo a execução orçamentária e financeira, inclusive restos a pagar.

§ 2º A Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, terá acesso a todos os dados da Proposta Orçamentária de 2010, inclusive por meio do SIDOR.

§ 3º Para fins de atendimento do disposto na alínea “i” do inciso I do § 1º deste artigo, a Comissão Mista referida no § 2º deverá enviar ao Poder Executivo, até 45 (quarenta e cinco) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2010, as informações relativas às ações que tenham sido incluídas por emenda parlamentar.

§ 4º Os Poderes poderão realizar audiências públicas com a finalidade de estimular a participação popular no debate e aprimoramento do projeto de lei orçamentária.

§ 5º A elaboração e a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverão obedecer à diretriz de redução das desigualdades regionais, de gênero, raça e etnia.

§ 6º O não encaminhamento das informações de que trata o § 3º deste artigo implicará a divulgação somente do cadastro das ações constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2010.

§ 7º O cadastro de ações de que tratam a alínea “i” do inciso I do § 1º e o § 6º deste artigo, será atualizado, quando necessário, desde que o código, a descrição e a finalidade da ação se mantenham compatíveis com o estabelecido no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual....

...Art. 36. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 32, 33, 34 e 35 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, dependerá ainda de:

I – aplicação de recursos de capital, ressalvadas as situações previstas no inciso IV do art. 34 desta Lei, exclusivamente para:

a) aquisição e instalação de equipamentos, bem como obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos;

b) aquisição de material permanente; e

c) conclusão de obra em andamento, cujo início tenha ocorrido com recursos dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, até o exercício de 2000, atestado pela autoridade máxima da unidade concedente, vedada a destinação de recursos para ampliação do projeto original;

II – identificação do beneficiário e do valor transferido no respectivo convênio ou instrumento congêneres;

III – execução na modalidade de aplicação 50 – entidade privada sem fins lucrativos;

IV – compromisso da entidade beneficiada de disponibilizar ao cidadão, por meio da *internet* ou, na sua falta, em sua sede, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade e o detalhamento da aplicação dos recursos;

V – apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e condições fixados na legislação, inexistência de prestação de contas rejeitada e pen-

dência de aprovação de no máximo duas prestações;

VI – publicação, pelo Poder respectivo, de normas a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos e prazo do benefício, prevendo-se, ainda, cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade;

VII – comprovação pela entidade da regularidade do mandato de sua diretoria, além da comprovação da atividade regular nos últimos 3 (três) anos, por meio da:

a) (VETADO)

b) declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária, inclusive com inscrição no CNPJ, emitida no exercício de 2010 por 3 (três) autoridades locais sob as penas da lei;

VIII – cláusula de reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constituindo garantia real em favor do concedente em montante equivalente aos recursos de capital destinados à entidade, cuja execução ocorrerá quando se verificar desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos;

IX – manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do órgão concedente sobre a adequação dos convênios e instrumentos congêneres às normas afetas à matéria;

X – manutenção de escrituração contábil regular; e

XI – apresentação pela entidade de certidão negativa ou certidão positi-

va com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e à dívida ativa da União, certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e de regularidade em face do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN.

§ 1º A determinação contida no inciso I do *caput* deste artigo não se aplica aos recursos alocados para programas habitacionais, conforme previsão em legislação específica, em ações voltadas a viabilizar o acesso à moradia, bem como na elevação de padrões de habitabilidade e de qualidade de vida de famílias de baixa renda que vivem em localidades urbanas e rurais.

§ 2º A exigência constante do inciso III deste artigo não se aplica quando a transferência dos recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, nos termos da legislação pertinente.

§ 3º A destinação de recursos a entidade privada não será permitida nos casos em que agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto 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, seja integrante de seu quadro dirigente.

§ 4º O Poder Executivo disponibilizará, na *internet*, banco de dados de acesso público para fins de consulta aos recursos do Orçamento da União destinados às entidades privadas, contendo, no mínimo, órgão conce-

dente, unidade da federação, nome da entidade, número de inscrição no CNPJ, objeto, valores e datas da liberação.

§ 5º Não se aplica a vedação constante do § 3º deste artigo quando a nomeação de agente político de Poder ou do Ministério Público, assim como de dirigente de órgão ou entidade da administração pública para a direção da entidade privada decorrer de imposição legal.

§ 6º O disposto no inciso VII, X e XI não se aplica às entidades beneficiárias de que trata o inciso IX do art. 34 desta Lei.

§ 7º Os Poderes e o Ministério Público divulgarão e manterão atualizada na *internet* relação das entidades privadas beneficiadas na forma dos arts. 32, 33, 34 e 35, desta Lei, contendo, pelo menos:

I – nome e CNPJ;

II – nome, função e CPF dos dirigentes;

III – área de atuação;

IV – endereço da sede;

V – data, objeto, valor e número do convênio ou instrumento congêneres;

VI – órgão transferidor; e

VII – valores transferidos e respectivas datas.

§ 8º Para efeito do que dispõem os arts. 32 e 34 desta Lei, a escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para a celebração de Termo de Parceria com o governo federal dependerá de processo de seleção, com ampla divulgação.

§ 9º Não se aplica a vedação constante do § 3º deste artigo às entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias

de contribuições de empregadores, incidentes sobre a folha de salários.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Msg/VEP-648-09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Msg/VEP-648-09.htm) Art. 37. (VETADO) ...

... Art. 40. A demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária deverá ser feita, quando da assinatura do convênio ou instrumento congêneres e da liberação da primeira parcela dos recursos ou da parcela única, por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Convênio – CAUC do SIAFI.

§ 1º O concedente comunicará ao conveniente e ao Chefe do Poder Executivo do ente receptor de recursos qualquer situação de não regularidade relativa à prestação de contas de convênios ou outras pendências de ordem técnica ou legal que motivem a suspensão ou o impedimento de liberação de recursos a título de transferências voluntárias, caso não seja objeto de regularização em um período de até 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 2º A Secretaria do Tesouro Nacional manterá na *internet*, para consulta, relação atualizada das exigências para a realização de transferências voluntárias cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes.

§ 3º O Ministério da Fazenda dará amplo acesso público às informações

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constantes do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN, inclusive mediante a integração das informações disponibilizadas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS e pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, as quais poderão ser utilizadas, com fé pública, para fins de controle e aplicação de restrições.

§ 4º Os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, disponibilizarão, por meio do SISTN, os respectivos relatórios de gestão fiscal, no prazo de até 40 (quarenta) dias, após o encerramento de cada quadrimestre.

§ 5º O Poder Executivo federal disponibilizará, por meio do SISTN, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, no prazo de até 40 (quarenta) dias após o encerramento de cada bimestre.

§ 6º A identificação de qualquer situação de não regularidade ou pendência de que trata o § 1º deste artigo não impede a liberação das parcelas subseqüentes dos demais convênios e instrumentos congêneres de que trata o *caput* deste artigo, salvo se relacionada ao próprio convênio ou instrumento congêneres objeto de irregularidade ou pendência.

§ 7º Poderão ser celebrados convênios ou atos congêneres para viabilizar a realização de eventos de promoção do turismo no valor mínimo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Art. 41. As transferências da União para a execução de ações de defesa civil observarão o disposto na Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.

Art. 42. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2010, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação na *internet*, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, levando em conta os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela respectiva política pública...

...Art. 78. O Poder Executivo, por intermédio do órgão central do Sistema de Pessoal Civil – SIPEC, publicará até 31 de outubro de 2009, com base na situação vigente em 31 de agosto de 2009, e manterá atualizada, nos respectivos sítios na *internet*, além da estrutura remuneratória, tabela com os totais, por níveis, de cargos efetivos, comissionados e funções de confiança integrantes do quadro geral de pessoal civil, demonstrando, por órgão, autarquia e fundação, os quantitativos de cargos efetivos vagos e ocupados por servidores estáveis e não estáveis e os quantitativos de cargos em comissão e funções de confiança vagos e ocupados por servidores com e sem vínculo com a Administração Pública Federal, comparando-os com os quantitativos do ano anterior e indicando as respectivas variações percentuais.

§ 1º Os Poderes Legislativo e Judiciário, assim como o Ministério Público da União, observarão o cumprimento do disposto neste artigo, mediante atos próprios dos dirigentes máximos de cada órgão, destacando, inclusive, as entidades vinculadas da administração indireta.

§ 2º Os cargos transformados após 31 de agosto de 2009 serão incorporados à tabela referida neste artigo.

§ 3º Não serão considerados como cargos e funções vagos, para efeito deste artigo, as autorizações legais para a criação de cargos efetivos e em comissão e funções de confiança cuja efetividade esteja sujeita à implementação das condições de que trata o art. 169, § 1º, da Constituição.

§ 4º Os Poderes, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União também divulgarão na *internet*, até 31 de janeiro de 2010, e manterão atualizada nos respectivos sítios a relação completa de membros e demais agentes públicos, efetivos ou não.

§ 5º Constarão da relação a que se refere o § 4º deste artigo, pelo menos:

I – nome completo e número de identificação funcional;

II – cargo e função;

III – lotação; e

IV – ato de nomeação ou contratação e a respectiva data de publicação.

§ 6º As disposições deste artigo aplicam-se também à administração indireta, incluindo agências reguladoras e conselhos de administração e fiscal.

§ 7º Os instrumentos de contratação de serviços terceirizados deverão

prever o fornecimento pela empresa contratada de informações contendo o nome completo, cargo ou atividade exercida, lotação e local de exercício dos empregados na contratante, para fins de divulgação na *internet* nas condições estabelecidas pelo § 4º deste artigo.

§ 8º O disposto no § 4º deste artigo não se aplica aos casos de agentes públicos cujo exercício profissional é protegido por sigilo, em atendimento à legislação vigente...

...Art. 112. O custo global de obras e serviços contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na *internet*, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO.

§ 1º Em obras cujo valor total contratado não supere o limite para Tomada de Preços, será admitida variação máxima de 20% (vinte por cento) sobre os custos unitários de que trata o *caput* deste artigo, por item, desde que o custo global orçado fique abaixo do custo global calculado pela mediana do SINAPI.

§ 2º Nos casos em que o SINAPI e o SICRO não oferecerem custos unitários de insumos ou serviços, poderão ser adotados aqueles disponíveis em tabela de referência formalmente aprovada por órgão ou entidade da administração pública federal, incorporando-se às composições de cus-



tos dessas tabelas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do SINAPI e do SICRO.

§ 3º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os respectivos custos unitários exceder limite fixado no *caput* e § 1º deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

§ 4º O órgão ou a entidade que aprovar tabela de custos unitários, nos termos do § 2º deste artigo, deverá divulgá-los pela *internet* e encaminhá-los à Caixa Econômica Federal.

§ 5º Deverá constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica e declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias, quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes de referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do SINAPI, nos termos deste artigo.

§ 6º A diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI ou do SICRO não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

§ 7º Serão adotadas na elaboração dos orçamentos de referência os custos constantes das Tabelas SINAPI e SICRO locais e, subsidiariamente, as de maior abrangência.

§ 8º O preço de referência das obras e serviços será aquele resultante da composição do custo unitário direto

do SINAPI e do SICRO, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI incidente, que deve estar demonstrado analiticamente na proposta do fornecedor.

§ 9º (VETADO)

§ 10. O disposto neste artigo não obriga o licitante vencedor a adotar custos unitários ofertados pelo licitante vencido.

Art. 113. As entidades públicas e privadas beneficiadas com recursos públicos a qualquer título submeter-se-ão à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de verificar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos.

§ 1º O Poder Executivo adotará providências com vistas ao registro e divulgação, inclusive por meio eletrônico, das informações relativas às prestações de contas de convênios ou instrumentos congêneres.

§ 2º No caso de contratação de terceiros pelo conveniente ou beneficiário, as informações previstas no parágrafo anterior conterão, no mínimo, o nome e CPF ou CNPJ do fornecedor e valores pagos.

§ 3º O edital de licitação de obra ou serviço de grande vulto, nos termos da Lei nº 11.653, de 2008, será divulgado integralmente na *internet* até a data da publicação na imprensa oficial...

... Art. 130. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de agosto de 2009;  
188º da Independência e 121º da  
República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Paulo Bernardo Silva



# *J*urisprudência

---

# Julgados recentes do TCU - Acórdãos

## Serviço contínuo

Determinação a unidade federal para que somente proceda à prorrogação de contratos de serviços contínuos quando comprovada ser vantajosa para a Administração, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, conforme preceitua o art. 3º c/c o 57, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

TC-011.295/2007-0, Acórdão nº 1.084/2009-1ª Câmara

## Pregão

Determinação ao 1º Batalhão de Engenharia de Construção/CE para que, ao adotar a modalidade de pregão, observe o disposto no art. 8º, inc. II, do Decreto nº 3.555/2000 quanto à elaboração do termo de referência, o qual deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, e indicar o valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado.

TC-021.130/2007-4, Acórdão nº 1.150/2009-1ª Câmara

## Conflito de interesses

Determinação à Universidade Federal de Santa Maria para que, nas contratações de prestadores de ser-

viços, adote medidas capazes de impedir que sejam firmados contratos ou outros ajustes, bem como efetuados os respectivos pagamentos, a fornecedores pessoas jurídicas quando, no quadro social desses, houver algum servidor ativo da universidade, face à vedação do inc. III, art. 9º da Lei nº 8.666/1993.

TC-022.561/2008-5, Acórdão nº 1.240/2009-2ª Câmara

## Terceirização

Determinação a uma empresa para que se abstenha de fixar, no instrumento convocatório, quando de licitação com vistas à contratação de mão de obra terceirizada, valores pertinentes a salários ou benefícios (tais como vale-alimentação), bem como de exigir a concessão aos empregados contratados de benefícios adicionais aos legalmente estabelecidos (tais como planos de saúde), por representar interferência indevida na política de pessoal de empresa privada e representar ônus adicional à Administração sem contrapartida de benefício direto.

TC-012.130/2006-7, Acórdão nº 1.248/2009-2ª Câmara.

## Obra pública

Determinação a um Tribunal para que apenas receba provisoriamente as obras e os serviços contratados

mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 dias da comunicação escrita do contratado, nos termos do art. 73, inc. I, alínea "a", da Lei nº 8.666/1993; e que receba definitivamente as obras e os serviços contratados mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, somente após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, nos termos do art. 73, inc. I, alínea "b", da Lei nº 8.666/1993.

TC-575.334/1994-0, Acórdão nº 657/2009-Plenário.

### **Projeto básico**

---

Determinação ao DNOCS para que somente licite obras e serviços após a aprovação do seu projeto básico pela autoridade competente, mesmo quando ele for elaborado por seu quadro próprio, nos termos do art. 7º, § 2º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993.

TC-008.896/2008-7, Acórdão nº 658/2009-Plenário.

### **Dispensa de licitação e subcontratação**

---

Determinação ao SEBRAE/SP para que observe a jurisprudência do TCU no sentido de que não se aplica o instituto da subcontratação para os contratos firmados com amparo no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista que o fundamento da dispensa de licitação reside em características próprias da entidade a ser contratada, o que de-

termina a estrita observância dos pressupostos legais relativos à pessoa do contratado, tratando-se de contratação de natureza personalíssima, que exige a execução direta do objeto.

TC-018.242/2008-7, Acórdão nº 1.577/2009-1ª Câmara.

### **Fundação de apoio**

---

Determinação a uma universidade para que se abstenha de firmar contrato com fundação de apoio para a execução de atividades próprias e/ou como meio de utilizar os recursos disponíveis ao final do exercício e à outra Universidade para que não permita que as fundações de apoio aloquem, aos projetos desenvolvidos no âmbito da Universidade, empregados que possuam vínculo de parentesco com seus dirigentes e/ou servidores, assim entendidos: cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

TC-012.314/2003-0, Acórdão nº 1.734/2009-2ª Câmara e TC-029.464/2008-3, Acórdão nº 1.408/2009-Plenário.

### **Pagamento antecipado**

---

Determinação a uma prefeitura para que observe a ordem cronológica de exigibilidades de pagamentos, com base nos documentos de verificação da execução do objeto (Boletins de Medição/Diário da Obra), para evitar pagamentos antecipados ou adiantamentos por fornecimento de bens ou de serviços ainda não en-

tregues ou não executados com recursos do convênio.

TC-027.717/2008-0, Acórdão nº 720/2009-Plenário.

## Convênios

---

Determinação ao INCRA/SE para que observe a Portaria Interministerial/MF, MP e CGU nº 127/2008, no sentido de que a descentralização da execução por meio de convênios somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas que disponham de condições técnicas para executá-los, ainda que os recursos envolvidos sejam de origem externa, fazendo constar dos autos dos processos os elementos comprobatórios que atestem a efetiva capacidade técnica de tais entidades.

TC-028.493/2007-2, Acórdão nº 794/2009- Plenário.

## Obra pública

---

Determinações ao Banco do Brasil S.A e à Caixa Econômica Federal para que utilizem os sistemas oficiais SINAPI e SICRO nas estimativas de custo de obras, devendo utilizar também os dados relativos a seus próprios certames, nos quais a eficiência esteja comprovada.

TC-026.755/2008-7, Acórdão nº 851/2009-Plenário.

## Diárias

---

Determinação ao INPE para que não efetue pagamento de diárias a

bolsista, em conformidade com o Acórdão nº 611/2004-Plenário.

TC-018.872/2008-9, Acórdão nº 2.194/2009-2ª Câmara.

## Convênios

---

Determinação ao SEBRAE para que se abstenha de celebrar convênios admitindo como contrapartida a execução das metas de outro convênio.

TC-009.745/2007-9, Acórdão nº 980/2009-Plenário.

## Auditoria e segregação de funções

---

Recomendação a diversos órgãos públicos para que disciplinem a participação dos auditores internos em atividades próprias e típicas de gestores e a serviço social autônomo para que atribua a um setor específico, e não à Auditoria Interna, a responsabilidade pela análise das prestações de contas de convênio, de modo a fortalecer o papel da Auditoria Interna, de avaliadora dos sistemas de controle da entidade, em consonância com o princípio da segregação de funções.

TC-025.818/2008-4, Acórdão nº 1.074/2009-Plenário e TC-026.471/2008-4, Acórdão nº 1.087/2009-Plenário.

## Pagamento antecipado

---

Determinação à ANA para que se abstenha de incluir, nos contratos,

cláusulas que prevejam pagamento antecipado, admitindo-se tal procedimento somente quando houver a devida justificativa e visar exclusivamente à sensível economia de recursos, com as indispensáveis e suficientes garantias de ressarcimento ao erário, em obediência ao disposto no art. 62 da Lei nº 4.320/1964 e art. 38 do Decreto nº 93.872/1986.

TC-018.662/2007-3, Acórdão nº 2.427/2009-1ª Câmara.

### **Serviço contínuo**

---

Consideração de que o fornecimento de cartões alimentação e refeição se trata de prestação de serviço sabidamente de natureza continuada.

TC-010.606/2009-4, Acórdão nº 1.416/2009-Plenário.

### **Contratos e pessoal**

---

Determinação a um Departamento para que se abstenha de celebrar contratos cuja execução do objeto demande ações previstas em seu quadro funcional como atividade-fim.

TC-007.077/2001-6, Acórdão nº 3.923/2009-1ª Câmara.

### **Licitações**

---

Determinação ao Ministério da Integração Nacional para que observe, em licitações, a jurisprudência do TCU no sentido de que, para fins de ampliação da competitividade, a vinculação do profissional à empresa concorrente possa ser realizada por meio de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum, não sendo necessário, pois, que o empregado possua vínculo empregatício, mediante Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada.

TC-014.402/2009-2, Acórdão nº 1.710/2009-Plenário.

### **Obra pública**

---

Determinação ao DNIT/MG para, com respeito às obras de Adequação com Restauração da BR-135/MG, somente iniciar obra de grande vulto, igual ou superior a vinte milhões de reais (inciso II do art. 10 da Lei nº 11.653/2008, PPA 2008-2011), após a contratação de empresa de consultoria para supervisão e acompanhamento da execução da obra.

TC-010.873/2009-8, Acórdão nº 1.931/2009-Plenário.

# Julgados recentes de tribunais – Acórdãos

## Supremo Tribunal Federal (STF)

### CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. EXISTÊNCIA DE LEI AUTORIZADORA. ATIPICIDADE DA CONDUTA.

I - A contratação de servidores temporários para atender necessidade de excepcional interesse público, amparada em lei municipal autorizadora, afasta a tipicidade da conduta descrita no art. 1º, XIII, do Decreto-Lei 201/67. Precedentes. II – Com a negativa de seguimento ao recurso especial, restaram definitivos os fundamentos infraconstitucionais que sustentam o acórdão recorrido. Incide, pois, a Súmula 283 do STF. III – Agravo regimental improvido. A Turma negou provimento ao agravo regimental no recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. RE 593058 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgado em 25/108/2009.

### CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIO (CAUC) – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posi-

ção eminente de Tribunal da Federação CF, art. 102, I, “f”), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes. NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DA INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO CAUC/SIAFI, COM O OBJETIVO DE NÃO FRUSTRAR A REGULAR PRESTAÇÃO, NO PLANO LOCAL, DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS. A inscrição no registro federal concernente a entidades e instituições inadimplentes, mais do que simplesmente afetar, compromete, de modo irreversível, a prestação, no plano local, de serviços públicos de caráter primário, além de inviabilizar a celebração de novos



convênios, impedindo, assim, a transferência de recursos financeiros necessários ao desenvolvimento e ao fortalecimento de áreas sensíveis, como a saúde, a educação e a segurança públicas. Situação que configura, de modo expressivo, para efeito de outorga de provimento cautelar, hipótese caracterizadora de “periculum in mora”. Precedentes. O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, referendou a decisão. AC 2327 REF-MC / MS. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 29/04/2009

#### **ATO DECISÓRIO CONTRÁRIO À SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. NEPOTISMO. VÍCIOS NO PROCESSO DE ESCOLHA.**

I – A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, uma vez que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. II – O cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reveste-se, à primeira vista, de natureza administrativa, uma vez que exerce a função de auxiliar do Legislativo no controle da Administração Pública. III – Aparente ocorrência de vícios que maculam o processo de escolha por parte da Assembléia Legislativa paranaense. IV – À luz do princípio da simetria, o processo de escolha de membros do Tribunal de Contas pela Assembleia Legislativa por votação aberta, ofende, a princípio, o art. 52, III, b, da Constituição. V – Presença, na espécie, dos requisitos indispensáveis

para o deferimento do pedido liminarmente pleiteado. VI – Agravo regimental provido. O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deu provimento ao recurso de agravo e, por maioria, determinou a imediata comunicação desta decisão, vencido no ponto o Senhor Ministro Marco Aurélio. Rcl 6702 MC-AgR / PR. Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 04/03/2009

#### **Superior Tribunal da Justiça (STJ)**

#### **ADMINISTRATIVO – CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM O MINISTÉRIO DA SAÚDE – EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES NEGATIVAS DE DÉBITOS FISCAIS – LEGALIDADE.**

1. Obedece ao princípio da razoabilidade a exigência do Ministério da Saúde em apenas estabelecer convênios com entidades de reputação ilibada, pedindo, para tal comprovação, certidões negativas de débitos fiscais, nos termos do art. 29 da Lei n. 8.666/93. 2. Os atributos exigidos a todos os interessados em estabelecer convênios com o Ministério da Saúde estão previstos em lei, não se configurando, portanto, abusivos ou ilegais. Ao contrário, é mandamento constitucional e legal a cautela de se verificar a idoneidade do particular antes de contratar com a Administração Pública. Ordem de segurança denegada. A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. MS 13985 / DF. Relator(a):

Ministro HUMBERTO MARTINS.  
Julgamento: 05/03/2009

**CORRUPÇÃO PASSIVA. PENA-BASE  
FIXADA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL  
DE FORMA FUNDAMENTADA.  
CONDIÇÃO PECULIAR DAS  
VÍTIMAS.**

A pena-base restou fixada acima do mínimo legal em virtude de circunstância judicial, que notoriamente extrapolou as condições normais do crime em comento, pois a conduta do réu na prática do delito denotou especial reprovabilidade pela condição simplória das vítimas. 2. O julgador deve se ater aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade para a aplicação da circunstância atenuante prevista no art. 65, inciso III, do Código Penal. 3. Agravo Regimental desprovido. AgRg no Ag 900679 / BA. Relator(a): Ministra LAURITA VAZ. Julgamento: 13/08/2009

**PROCESSO ADMINISTRATIVO  
DISCIPLINAR. COMISSÃO  
AD DOC.**

“A Egrégia Terceira Seção do STJ, nos autos do MS 13.250/DF publicado no DJU de 02/02/2009, reforçou o entendimento de que a designação de Comissão Temporária para promover processo administrativo disciplinar contra servidor policial federal viola os princípios do juiz natural e da legalidade, a teor do art. 53, § 1º, da Lei 4.878/65, lei especial que exige a condução do procedimento por Comissão Permanente de Disciplina.”

(AgRg no MS 14.059/DF, Rel. Ministro CELSO LIMONGI – DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/05/2009, DJe 22/05/2009) 2. Agravo regimental a que se nega provimento. AgRg no MS 14310 / DF. Relator(a): Ministro OG FERNANDES. Julgamento: 26/08/2009

**IMPROBIDADE. PRESCRIÇÃO. LEI N.  
8.429/92, ART. 23, I E II. CARGO  
EFETIVO. CARGO EM COMISSÃO  
OU FUNÇÃO COMISSIONADA.  
EXERCÍCIO CONCOMITANTE OU  
NÃO.**

1. Duas situações são bem definidas no tocante à contagem do prazo prescricional para ajuizamento de ação de improbidade administrativa: se o ato ímprobo for imputado a agente público no exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, o prazo prescricional é de cinco anos, com termo a quo no primeiro dia após a cessação do vínculo; em outro passo, sendo o agente público detentor de cargo efetivo ou emprego, havendo previsão para falta disciplinar punível com demissão, o prazo prescricional é o determinado na lei específica. Inteligência do art. 23 da Lei n. 8.429/92. 2. Não cuida a Lei de Improbidade, no entanto, da hipótese de o mesmo agente praticar ato ímprobo no exercício cumulativo de cargo efetivo e de cargo comissionado. 3. Por meio de interpretação teleológica da norma, verifica-se que a individualização do lapso prescricional é associada à natureza do vínculo jurídico mantido pelo agente pú-

blico com o sujeito passivo em potencial. Doutrina. 4. Partindo dessa premissa, o art. 23, I, associa o início da contagem do prazo prescricional ao término de vínculo temporário. Ao mesmo tempo, o art. 23, II, no caso de vínculo definitivo – como o exercício de cargo de provimento efetivo ou emprego –, não considera, para fins de aferição do prazo prescricional, o exercício de funções intermédias – como as comissionadas – desempenhadas pelo agente, sendo determinante apenas o exercício de cargo efetivo. 5. Portanto, exercendo cumulativamente cargo efetivo e cargo comissionado, ao tempo do ato reputado ímprobo, há de prevalecer o primeiro, para fins de contagem prescricional, pelo simples fato de o vínculo entre agente e Administração pública não cessar com a exoneração do cargo em comissão, por ser temporário. 6. Recurso especial provido, para reformar o acórdão do Tribunal de origem em que se julgaram os embargos infringentes (fl. 617) e restabelecer o acórdão que decidiu as apelações (fl. 497). REsp 1060529 / MG. Relator(a): Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Julgamento: 08/09/2009

#### **ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA. IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRABALHO.**

1. A Corte Especial do STJ decidiu pela impossibilidade de participação das cooperativas em processo licitatório para contratação de mão de obra, quando o labor, por sua

natureza, demandar necessidade de estado de subordinação ante os prejuízos que podem advir para o patrimônio público, caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame. 2. Agravo Regimental provido. AgRg no REsp 960503 / RS. Relator(a): Ministro HERMAN BENJAMIN. Julgamento: 01/09/2009

#### **LICITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE GARANTIA ANTES DA HABILITAÇÃO EM TOMADA DE PREÇO. IMPOSSIBILIDADE.**

1. Tem-se aqui caso em que edital de licitação exigia a apresentação de garantia em até cinco dias da data da abertura da licitação. 2. De acordo com o art. 31, inc. III, da Lei n. 8.666/93, a apresentação de garantia é requisito para que o licitante seja considerado qualificado no aspecto financeiro-econômico. Como se sabe, a apresentação das qualificações insere-se na fase de habilitação, na esteira do art. 27 daquele mesmo diploma normativo, motivo pelo qual a exigência de garantia antes do referido período é ilegal. 3. Não ajuda à Administração sustentar que o edital é lei entre as partes e que a decisão que aplica os dispositivos antes mencionados viola o art. 41 da Lei n. 8.666/93, pois, se é verdade que o edital vincula o Poder Público, não é menos verdade que a lei também o faz, em grau ainda mais elevado. 4. Recurso especial não provido. REsp 1018107 / DF. Relator(a): Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Julgamento: 26/05/2009

## ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.

Recurso interposto nos autos de ação de improbidade administrativa contra prefeito e dois funcionários da prefeitura deslocados para exercerem mandato classista recebendo os adicionais de insalubridade e horas extras anteriormente percebidos. O Tribunal a quo reformou a sentença que havia condenado os recorridos a ressarcir aos cofres públicos as importâncias recebidas devidamente corrigidas; aplicado multas; suspenso os direitos políticos dos demandados e os impedidos de contratar com a Administração Pública. Manteve, porém, “a condenação somente quanto ao ressarcimento integral do dano, de forma solidária, e o pagamento de multa civil, nos termos do art. 12 da Lei de Improbidade – nº 8.429/92”. Não se pode olvidar que a suspensão dos direitos políticos é a mais drástica das sanções estipuladas pela Lei nº 8.429/92 e que sua aplicação importa impedir – ainda que de forma justificada e temporária – o exercício de um dos direitos fundamentais de maior magnitude em nossa ordem constitucional. Os danos de pequena monta causados ao erário importaram em sanções severas que não se coadunam com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Recurso especial não provido. REsp 1097757 / RS - RECURSO ESPECIAL 2008/0236589-0. Relator Ministro: CASTRO MEIRA. Julgamento: 01/09/2009.

## LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRAZO PRESCRICIONAL. EX-PREFEITO. REELEIÇÃO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO.

A Lei de Improbidade Administrativa, promulgada antes da Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997, que deu nova redação ao § 5º do art. 14, da Constituição Federal, considerou como termo inicial da prescrição exatamente o final de mandato. No entanto, a EC n. 16/97 possibilitou a reeleição dos Chefes do Poder Executivo em todas as esferas administrativas, com o expresso objetivo de constituir corpos administrativos estáveis e cumprir metas governamentais de médio prazo, para o amadurecimento do processo democrático. A Lei de Improbidade associa, no art. 23, I, o início da contagem do prazo prescricional ao término de vínculo temporário, entre os quais, o exercício de mandato eletivo. De acordo com a justificativa da PEC de que resultou a Emenda n. 16/97, a reeleição, embora não prorrogue simplesmente o mandato, importa em fator de continuidade da gestão administrativa. Em razão disso, o prazo prescricional deve ser contado a partir do fim do segundo mandato. No que concerne à ação civil pública em que se busca a condenação por dano ao erário e o respectivo ressarcimento, esta Corte considera que tal pretensão é imprescritível, com base no que dispõe o artigo 37, § 5º, da Constituição da República. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção. Recurso especial parcialmente conhecido e,

nessa parte, provido. REsp 1107833 / SP RECURSO ESPECIAL 2008/0279470-1. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Julgamento: 08/09/2009.

**ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. FRAUDE CONFIGURADA. APLICAÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. PROCEDIMENTO REGULAR.**

Hipótese em que se pretende a concessão da segurança para que se reconheça a ocorrência de nulidades no processo administrativo disciplinar que culminou na aplicação da pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal. O Ministro de Estado do Controle e da Transparência é autoridade responsável para determinar a instauração do feito disciplinar em epígrafe. O procedimento administrativo disciplinar não padece de nenhuma vicissitude, pois, embora não exatamente da forma como desejava, foi assegurado à impetrante o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, sendo que a aplicação da pena foi tomada com fundamento em uma série de provas trazidas aos autos, inclusive nas defesas apresentadas pelas partes. Pelo confronto das provas trazidas aos autos, não se constata a inobservância dos aspectos relacionados à regularidade formal do processo disciplinar, que atendeu aos ditames legais.

Segurança denegada. MS 14134 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2009/0022293-2. Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES. Julgamento: 26/08/2009

**PROCESSUAL PENAL. FRAUDE EM LICITAÇÕES PÚBLICAS. RECURSOS DE ORIGEM FEDERAL REPASSADOS AOS MUNICÍPIOS MEDIANTE CONVÊNIOS. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. CRIMES CONEXOS DE COMPETÊNCIA ESTADUAL.**

A competência da Justiça Federal, expressa no art. 109, IV, da Carta Magna, restringe-se às hipóteses em que as infrações penais são perpetradas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas autarquias ou empresas públicas. Na espécie, a paciente é acusada de fraudar licitações públicas realizadas com recursos de origem federal, oriundos de convênios firmados entre os Municípios envolvidos e órgãos e autarquias federais (MEC/FNDE). Incide, no caso, a ratio que ensejou o Enunciado da Súmula nº 208/STJ, o qual determina a competência da Justiça Federal para o processamento do feito. O fato da exordial acusatória também imputar à paciente e aos demais denunciados crimes afetos à competência da Justiça Estadual não afasta, em razão da conexão, a competência do Juízo Federal (Enunciado da Súmula 122/STJ): 'Compete a Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando

a regra do art. 78, II, 'a', do Código de Processo Penal'). Ordem parcialmente conhecida, e nesta parte, concedida para declarar a nulidade de todos os atos decisórios proferidos na ação penal, desde o recebimento

da denúncia, devendo as peças serem remetidas ao Juízo federal competente. HC 97457 / PE HABEAS CORPUS 2007/0306656-2.– Relator:Ministro FELIX FISCHER. Julgamento: 02/06/2009.

# 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. Pedem-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 consecutivamente. 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 DPLs 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.

