



Universidade de Brasília
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público e
Controle Externo para Analistas e Técnicos do TCU

MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DO CURSO
Disciplina: Metodologia de Pesquisa e Ensino em Direito
Professor: Alexandre Bernardino Costa
Professor-Orientador: Mamede Said Maia Filho

**O CONTROLE DA CORRUPÇÃO:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O TCU**

Vilmar Agapito Teixeira
2005/13512

Brasília
Março/2006

CONTROLE DA CORRUPÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O TCU

Estudar o fenômeno da corrupção é um grande desafio, dado o caráter interdisciplinar pelo qual é visto, a ausência de consenso sobre o que é legal ou não, suas causas e as formas de combatê-la (ROSENN e DOWNES, 2000, p. 8). Corrupção é o assunto do dia nas organizações internacionais de desenvolvimento e no discurso político em vários países. O tema encontra-se consolidado na agenda das preocupações brasileiras e, apesar de jamais sair de pauta, existem evidências de que o problema não é enfrentado de maneira firme e resolutiva (PEREIRA, 2005, p. 3).

Por se tratar de fenômeno complexo e com causas políticas, sociais e culturais, a corrupção não é fácil de se combater, principalmente quando não se tem armas adequadas ou uma boa estratégia. A atuação das instituições nacionais de controle é decisiva na boa governança, em termos do uso regular das finanças públicas e do desempenho do Estado como propulsor do desenvolvimento econômico e social. Atualmente, essas instituições vêm sendo provocadas, interna e externamente, a contribuírem de forma mais intensa e decisiva no combate à corrupção.

Nesse sentido, este trabalho pretende desenvolver uma análise crítica do fenômeno da corrupção na Administração Pública, avaliando estruturas e tendências de controle no Brasil e, em destaque, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Ao analisar o papel do TCU, dentre as instituições de controle da corrupção, procura-se identificar limitações legais e institucionais, tendo em vista os instrumentos disponíveis para essa missão e a efetividade de sua ação. Dessa forma, o trabalho discorre sobre as perspectivas de prevenção e repressão à corrupção pública pelo TCU, destacando desafios a transpor e oportunidades que poderão fortalecer o reconhecimento pela sociedade da sua importância nesse contexto.

O presente estudo está dividido em quatro partes, sendo a primeira dedicada a uma revisão histórica sobre o fenômeno da corrupção na sociedade e no Estado, suas causas e implicações, bem como os movimentos transnacionais de controle. A segunda, sintetiza conceitos e tipologias que a corrupção assume, em especial no direito brasileiro. Na terceira parte descreve-se a configuração dos sistemas de controle público no Brasil, com vistas a identificar fronteiras institucionais e realçar formas de atuação complementar e integrada. A última parte, antes das considerações finais, se dedica ao exame do papel do TCU e seus

mecanismos de combate à corrupção, objetivando contribuir para um debate profícuo sobre a modernização do controle estatal.

1. O fenômeno da Corrupção na Sociedade e no Estado¹

A corrupção possui uma dimensão legal, histórica e cultural a ser considerada em qualquer análise isenta de preconceitos, pois são fartas as evidências de que práticas corruptas sempre estiveram presentes nas mais variadas formações sociais (BEZERRA, 1995, p. 12-13). Para Féder (1997, p. 113), apesar de registros incompletos, a história universal está toda respingada de escândalos proporcionados por governantes, sejam eles reis, imperadores, faraós, césares, aqui ou acolá².

A corrupção surgiu nos primórdios da organização política e social, havendo referências no Código de Hamurabi, na legislação do Egito antigo e do povo hebreu. Consolidou-se na era clássica do direito grego e romano, segundo Oliveira (1994, p. 6-29), onde havia previsão de penas severas para o peculato (crimes contra o patrimônio), corrupção (dáviva a funcionário público), abuso de autoridade (injustiças) e suborno (de juízes).

Na Idade Média, a corrupção saiu do contexto das cidades-estado para se incrustar no absolutismo, regime fundado na origem divina do poder do monarca, hereditariedade do trono e proteção aos membros da corte, parentes e amigos aos quais eram concedidos feudos, títulos de nobreza e propriedade sobre as terras do reino, entre outros favores do rei.

Com o Estado moderno surge a distinção entre público e privado. A corrupção se instala justamente na instituição criada para solucionar os excessos dos soberanos. A partir daí o vírus sofre mutações, torna-se resistente às vacinas do Estado de Direito e aos seus valores éticos e políticos. Conforme Brüning (2005), a corrupção avilta a soberania popular, o mandato representativo e a responsabilidade dos eleitos.

Notabilizaram-se, a partir daí, casos de fisiologismo, nepotismo, favorecimentos, privilégios e outras condutas incompatíveis com o interesse público. A corrupção adquire importância social e política, com progressivo tratamento na legislação dos países³.

¹ O termo corrupção vem do latim *corruptio* e significa ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação; devassidão, depravação, perversão; suborno, peita (Ferreira, 1999). Historicamente, o conceito referiu-se tanto a comportamento político quanto ao sexual. Designa, num tom moral, o que destrói o caráter (Klitgaard, 1994).

² Um inventário histórico da corrupção, sob o manto do suborno, pode ser encontrado em Noonan Júnior (1989). Segundo Cavalcanti (1991, p. 8), o primeiro relato sobre corrupção data de 74 a.C., quando Staius Albinus Oppianicus teria comprado dez jurados para se livrar da acusação de ter mandato envenenar seu enteado por questões de herança. Cícero, autor da denúncia, atuou no caso como advogado de acusação.

³ Uma descrição da genealogia da corrupção e sua evolução no direito penal, das civilizações antigas ao Brasil atual, pode ser encontrada em Oliveira (1994, p. 32-36).

Foi em busca de explicação para esses males que os primeiros estudos científicos foram publicados, focando principalmente questões ligadas à economia política e ciências sociais⁴. Para Huntington (1968) *apud* Rosenn e Downes (2000, p. 9), a tese dominante era “a modernidade gera corrupção ao transformar os valores básicos da sociedade, ao criar novas fontes de riqueza e ao expandir a autoridade e a regulamentação governamentais”⁵.

Como se não bastasse violar os direitos individuais e o sonho de igualdade pela tirania das majorias, a astúcia dos corruptos minou a proposta de justiça distributiva do Estado Social⁶. Na atualidade, o fenômeno está intimamente ligado ao processo de gestão e à afirmação do Estado Democrático de Direito. No primeiro fator, afeta a eficiência do governo e a legitimidade política do Estado (PEREIRA, 2005). No segundo, é o império do direito a ser vilipendiado⁷.

A dilapidação da riqueza produzida se reflete em mortalidade infantil, analfabetismo e má distribuição de renda, fatores cuja superação é fundamental para que países como o Brasil melhorem seus índices de desenvolvimento humano. Mas são os impactos econômicos da corrupção que mais assustam os governos⁸. A agenda mundial na última década foi ocupada pelo tema. Afinal, a associação da corrupção com o crime organizado e a lavagem de dinheiro, além de gerar desintegração social, distorce o sistema econômico, reduz o respeito às instituições políticas e debilita o processo de democratização dos Estados mais jovens⁹.

Com a globalização da corrupção, houve uma crescente interação entre os países, buscando, por meio da mútua cooperação, promover o combate às práticas corruptas. Foi assim que o Brasil integrou as convenções da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU), as quais visam a adoção de medidas de prevenção e

⁴ A produção literária floresceu na Europa e Estados Unidos a partir de 1970 e no Brasil a partir de 1990, merecendo destaque os trabalhos de Heidenheimer (1970 e 1990) *apud* Bezerra (1995, p. 13-14).

⁵ Vide, também, Elliot (2002, p. 59-102) e Silva (1995).

⁶ Para Matias (2005, p. 69), “a desigualdade econômica pode fazer que a pobreza de alguns os impeça de exercer seus direitos de forma plena, enquanto a riqueza de outros os levaria a abusar desses mesmos direitos”.

⁷ Rawls (1999, p. 47-102) defende que o Estado, a fim de configurar uma sociedade bem ordenada, deveria respeitar dois princípios básicos de justiça: a garantia de direitos civis e políticos fundamentais e a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Dworkin (1999, p.214-260) critica a teoria da justiça de Rawls e propõe o princípio da integridade, fundado no ideal da fraternidade (ou comunidade), como uma virtude política, a fim de harmonizar o conflito entre justiça e equidade, promover a autoridade moral do Estado, legitimar seu poder de coerção e, principalmente, proteger a cidadania contra a parcialidade, a fraude e as formas de corrupção oficial.

⁸ Pesquisa do Banco Mundial calcula em US\$ 1 trilhão o montante pago em corrupção anualmente em todo o mundo, o equivalente a 3% do PIB mundial (Bacoccina, 2005). Quantias pagas pelas empresas multinacionais nas concorrências e vendas internacionais causam desequilíbrio aos países que as sediam, pela impossibilidade de se deduzir do imposto de renda, em alguns deles, a importância correspondente ao suborno (Torres, 2005).

⁹ A fragilidade das democracias latino-americanas é analisada por Rosenn e Downes (2000, p. 8-9).

de repressão aos atos de corrupção (BRASIL, 2005d)¹⁰. Pode-se dizer que o futuro do modelo de democracia capitalista passa a depender de uma cruzada contra a corrupção.

Ao ratificarem essas convenções, os Estados comprometem-se a adotar uma série de medidas que viabilizem sua aplicação no âmbito interno, incluindo adequar e modernizar a legislação pátria para criminalizar atos de corrupção e possibilitar a aplicação de penalidades eficazes. Outras medidas buscam prover assistência jurídica recíproca em crimes duais e adotar mecanismos preventivos em seus próprios sistemas institucionais, fortalecendo órgãos de controle e estimulando a participação da sociedade civil na prevenção.

Para o Brasil, a não-conformidade durante o processo de aferição dessas convenções, pode trazer conseqüências danosas, à medida que outros países e organizações vejam com desconfiança a disposição para controlar a corrupção, o que, certamente, influenciará nas relações políticas e econômicas no futuro¹¹. Entretanto, a adesão às referidas convenções pode ser uma boa oportunidade para o país implementar uma política sistêmica de controle.

Então, o que fazer para controlar a corrupção? Não basta saber as formas que a corrupção assume e atacar suas conseqüências, é preciso combater suas causas, e o primeiro passo é conhecer como a corrupção se instala¹². Estudos de Silva (1995), Rosenn e Downes (2000) e Pereira (2002) apontam como principais causas o subdesenvolvimento institucional, o clientelismo, o comportamento dos agentes “*caçadores-de-renda*”, a fragilidade do sistema político e eleitoral, o nível de intervenção estatal na economia e a imaturidade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Cientistas sociais, como Leite (1987) e Bezerra (1995), creditam a corrupção às relações pessoais, como parentesco, amizade e “*patronagem*”.

E na visão da ciência jurídica, que causas são apontadas para a corrupção? Nos poucos trabalhos produzidos sob essa óptica, a análise se concentra nas condições culturais, econômico-sociais, políticas e jurídicas nas quais ela tende a proliferar:

Assim, partindo-se das "causas naturais" (imperfeições da natureza humana), se os padrões culturais e éticos da nação propiciarem a corrupção, aumentarão as chances de sua prática. Se, além disto, existirem sérias

¹⁰ Atendendo à Convenção da OCDE, a Lei 10.467/2002 introduziu no Título XI do Código Penal brasileiro o capítulo II-A (arts. 337-B, 337-C e 337-D), tipificando crimes de particulares contra a administração pública estrangeira. Estudo da Transparência Brasil (2005) indica algumas condutas que a convenção da OEA trata como crime e em nossa legislação são apenas ilícitos civis ou administrativos, ou não são qualificados, como uso de bens públicos, enriquecimento ilícito em que não for comprovado o crime de corrupção passiva ou de concussão, e o suborno. Já a Convenção da ONU, da qual o Brasil é signatário, ainda não foi regulamentada pelo governo brasileiro (BRASIL, 2005d).

¹¹ Matias (2005) alerta para a modificação da soberania estatal face à globalização jurídica produzida por acordos internacionais e pelo fortalecimento dos organismos supranacionais (globalização do direito e das instituições).

¹² Bezerra (1995, p. 17-18 e 196, nota 7) sugere analisar as condições que permitem suas práticas: as relações pessoais e destas com os procedimentos formais da administração pública, os argumentos utilizados pelos denunciados e as transações (de bens, serviços e favores) que estariam motivando tais práticas.

injustiças sociais, mais se abrirão as portas à generalização do fenômeno. Se, nesse quadro, forem adicionadas intransparência administrativa, autoritarismo, exclusão social dos negócios públicos, centralização do poder e outras atitudes antidemocráticas, mais corrupção deverá ocorrer. Por último, se nesse processo cumulativo de causas forem incluídas inúmeras distorções no ordenamento jurídico, como penas inadequadas, lentidão nas investigações, congestionamento da Justiça, mecanismos procrastinatórios, ineficácia dos controles formais, impunidade e outras dificuldades à punição dos corruptos, sem dúvida, a corrupção tornar-se-á endêmica e imune aos meios clássicos de controle (BRÜNING, 2005)¹³.

Contra essa conjugação de causas é preciso erigir barreiras de contenção, a partir de políticas públicas voltadas a evitar, detectar e punir a corrupção. Essas políticas devem promover a vitalização do sistema de controle existente, a coordenação de diferentes esforços (área pública, empresas e sociedade civil) e o encaminhamento de reformas institucionais e legais necessárias (EIGEN, 2001, prefácio *in* SPECK, 2002, p. 3-9). Todavia, há uma grande aposta em iniciativas preventivas e no incentivo ao comportamento íntegro.

2. Conceitos e tipologias da corrupção

As várias facetas que a corrupção assume se refletem nos inúmeros conceitos e interpretações sobre seu significado, encontrados na literatura e nas normas jurídicas. Há quatro grupos básicos de definições, dada a ênfase dos autores em determinado aspecto do fenômeno: função pública (ou legalista), mercado, interesse comum e opinião pública (BREI, 1996; HEIDENHEIMER, 1970; GIBBONS, 1990). Em todos os casos, corrupção é um comportamento clandestino que se desvia do dever-ser, previsto em normas jurídicas, éticas ou morais, para satisfazer interesse vil, de natureza pessoal, corporativa, partidária etc. É a submissão deliberada do comunitário ao singular¹⁴.

O senso comum identifica a corrupção como um fenômeno associado ao exercício do poder, seja dos políticos, dos servidores públicos ou das elites econômicas. Alguns autores dividem a corrupção em privada e pública, embora esta, via de regra, envolva a cooperação entre agente privado e servidor, seja este funcionário da burocracia estatal ou político ocupante de cargo eletivo ou de livre nomeação; daí surgem os tipos de corrupção burocrática e política. O traço econômico da corrupção é a transferência de renda (bens e recursos) entre corruptos e corruptores para a realização de ato ilegal ou para troca de favores¹⁵.

¹³ Pesquisas apontam os fatores culturais como principal causa da corrupção em nosso país (Brüning, 2005).

¹⁴ Para Klitgaard (2002), corrupção é a conjunção de monopólio com poder discricionário sem *accountability*.

¹⁵ Silva (1995, p. 8-15) alerta que as várias definições possíveis de corrupção envolvem a noção de legalidade.

Em alguns países a corrupção é sinônimo de suborno e fraude, associação explicada pela sua gênese mais conhecida¹⁶. O ato corrupto, normalmente caracterizado pelo suborno, tem o propósito de fraudar normas e procedimentos regulares. Assim, a fraude é o veículo típico da corrupção no sentido restrito e, nesses casos, será sempre ato ilegal envolvendo funcionário público, para seu próprio desfrute ou para facilitar o enriquecimento de outros¹⁷.

De modo geral, corrupção implica em trocas entre quem detém poder decisório na política e Administração e quem detém poder econômico, para obter vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas, para indivíduos ou grupos envolvidos (SCHILLING, 1999, p. 15). A obtenção do resultado é viabilizada pelo pagamento de propinas (peita), apropriação de bens e recursos públicos ou por apoio político. Mesmo que a política de troca de bens e recursos públicos por apoio político, como alocação duvidosa de verbas orçamentárias e concessão dirigida de benefícios sociais, não seja ilegal, tornar-se-á ilegítima e injusta, pois distribuição seletiva de direitos constitui abuso de poder, cujo objetivo principal é tirar proveito político-partidário. A rigor, a política de trocas acaba por se tornar causa da corrupção em sentido estrito.

Na linguagem do Direito pátrio (Código Penal) a corrupção aparece em duas acepções diferentes: perversão e suborno. Na primeira, corromper tem sentido de induzir à libertinagem (corrupção de menores do art. 218). Na segunda, a que nos interessa aqui, assume as formas básicas ativa e passiva, condutas de pagar ou prometer algo indevido para conseguir a realização de ato de ofício e de aceitar vantagem indébita para tal (arts. 333 e 317). Para Oliveira (1994, p. 37-82), o bem jurídico atingido é, em última instância, o decoro da Administração, ou seja, a moralidade, probidade e confiança que a sociedade nela deposita, tendo como condição a legalidade de seu exercício e como consequência a sua credibilidade.

Nesse sentido, há de se considerar como crimes de corrupção, em sentido *lato*, outras condutas previstas no Código Penal, como as espécies de peculato (arts. 312 e 313), concussão e excesso de exação (art. 316), prevaricação (art. 319), advocacia administrativa (art. 321), violação de sigilo funcional e de proposta de concorrência (arts. 325 e 326). Além

¹⁶ Para Klitgaard (1994), ao longo do tempo as sociedades têm sido capazes de fazer distinções mais sutis entre suborno e reciprocidade (ou transações permitidas).

¹⁷ Geddes e Ribeiro Neto (2000, p. 50-53) dividem corrupção em duas formas: a política de trocas e a corrupção em sentido restrito. A troca de bens e recursos públicos por apoio político muitas vezes é legal, mas viola princípios de probidade e eficiência, desperdiça recursos em projetos de menor importância e cria oportunidade para a corrupção em sentido restrito (exemplos: nepotismo, emprego para indicados, concessão de serviços públicos, empréstimo subsidiado em bancos estatais). O cidadão comum tem apenas o voto para trocar, por isso recebe menos: tíquetes de leite, merenda escolar, material para construir casas, ajuda para agilizar aposentadorias e pensões. Corrupção em sentido restrito é, normalmente, conduta criminosa: fornecimento de informação privilegiada; beneficiar empresas em contratos públicos, empréstimos e outros subsídios duvidosos; aplicação desvirtuada de normas para facilitar sonegação fiscal, isenções e incentivos fiscais indevidos; superfaturamentos e sobrepreços; antecipação de pagamentos; e arrecadação ilegal de fundos para campanhas eleitorais.

desses crimes próprios (cometidos por servidor público), pode-se incluir o tráfico de influência (art. 332), fraude em concorrência (art. 335) e outros impróprios, onde o Estado é sujeito passivo imediato e a sociedade mediatemente prejudicada pela disfunção pública¹⁸.

No gênero de disfunção pública enquadram-se, também, os atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e delitos previstos na legislação especial que configuram atos de corrupção restrita, calcados no desvio de poder doloso do agente público, tais como as condutas contidas nas Leis 1.079/50, 4.729/65, 7.492/86, 8.112/90, 8.137/90 e 8.666/93, e no Decreto-Lei 201/67. Há, contudo, novas expressões legais dessa disfunção, como crimes de lavagem de dinheiro (Lei 9.613/98) e ilícitos contra a responsabilidade fiscal (LC 101/2000).

Esses comportamentos ilícitos merecem sanções, ora penais (como a restrição à liberdade e pecuniárias), ora na custódia civil-administrativa (como ressarcimento de danos, perdimento de bens e sanções políticas). Não é incomum o duplo enquadramento, assim como é visível a maior amplitude e a generalidade dos dispositivos administrativos, o que justifica, em parte, as dificuldades na sua aplicação e, portanto, no combate à corrupção como um todo (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 57-89).

Neste trabalho utilizaremos o termo corrupção para designar qualquer ato praticado por servidor público, com abuso de poder ou violação do dever inerente a seu cargo, emprego ou função, para atingir fins privados¹⁹. Este conceito é abrangente e sua aplicação exige um referencial normativo a delimitar o que é público e o que é privado, o que configura mau uso da coisa pública e quais são os deveres do servidor. Todavia, a presença desses requisitos legais é a base do combate a promiscuidade entre público-privado, traço típico da corrupção.

3. O controle da corrupção no Brasil

No Brasil, o controle da corrupção é realizado por um complexo de sistemas e instituições. Apesar das competências dessas instituições indicarem vocação para o combate à corrupção, seus métodos e prioridades nem sempre estiveram a serviço desse objetivo. A crescente pressão social e a constante exposição de seus resultados produziu movimentos

¹⁸ O conceito de disfunção pública é desenvolvido em Fazzio Júnior (2002, p. 13-49). A Lei 4898/65 (abuso de autoridade) e a Lei 4717/65 (desvio de finalidade) descrevem condutas típicas de disfunção pública.

¹⁹ Para Bobbio (1991), corrupção “*designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa*”. Para o Banco Mundial (1997) *apud* Pereira (2005, p. 8), é “*abuso do poder público para obter benefícios privados, presentes principalmente, em atividades de monopólio estatal e poder discricionário por parte do Estado*”.

exógenos e endógenos de modernização institucional. Avanços são visíveis, mas a integração funcional do controle ainda é um desafio, e uma necessidade nesse embate com a corrupção²⁰.

Para fins didáticos, podemos comparar os sistemas de controle às divisões da atmosfera terrestre em camadas gasosas distintas que garantem as condições de vida na Terra. A primeira camada que envolve a gestão pública é a do autocontrole. Derivado do poder hierárquico e conformado pela supervisão ministerial, consiste na autotutela de seus próprios atos e na tutela das entidades vinculadas administrativamente. Em síntese, o autocontrole é formado por controles internos mantidos pelo próprio gestor em seus processos de trabalho²¹.

Essa é a camada vital contra a corrupção, o *front* da guerra, a primeira barreira contra a disfunção pública, capaz de evitar falhas e irregularidades, ao mesmo tempo que contribui para o alcance de resultados, por meio de controles operacionais e gerenciais, com foco tanto na conformidade quanto no desempenho²². A conjugação desses controles atende à transição da administração burocrática, face aos cenários emergentes e ao seu histórico de disfunções (crise do Estado), para a administração gerencial, paradigma da Nova Gestão Pública²³.

Na esfera federal há bons exemplos de controles internos sistêmicos: a conta única do Tesouro Nacional, o Sistema de Administração Financeira (Siafi) e os sistemas do ciclo de gestão²⁴. O aumento da transparência na gestão pública, propiciada por tecnologias da informação e comunicação, e as estruturas de gestão da ética, um dos pilares da boa governança, também são importantes, principalmente para evitar conflitos de interesse²⁵.

O segundo nível é composto por órgãos de controle interno, unidades especializadas da Administração dedicadas a comprovar a legalidade dos atos e avaliar os resultados da gestão, com o fim de propor correções às falhas e irregularidades verificadas, assim como orientar preventivamente as decisões do gestor. Esse sistema, criado pelo Decreto-Lei 200/67,

²⁰ A rigor, nem se poderia falar em sistema de controle, pois um sistema é um conjunto de partes interdependentes que interagem entre si para atingir uma mesma finalidade.

²¹ A Instrução Normativa TCU nº 47/2004 define controles internos como “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos administrativos e concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados” (Brasil, 2004a).

²² A Instrução Normativa TCU nº 47/2004 estabelece que os processos de contas deverão conter elementos e demonstrativos que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, permitindo integrar o exame da conformidade e do desempenho da gestão (Brasil, 2004a). Nos EUA, após os escândalos Enron e Worldcom, editou-se a Lei Sarbanes-Oxley, baseada no *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO), que receita aos gestores a identificação dos riscos de seus negócios e o estabelecimento de controles necessários para mitigá-los.

²³ Segundo Pereira (2005), a administração pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, típicos da administração burocrática, e sim por outros meios: indicadores de desempenho, controle de resultados etc.

²⁴ Em 1987 foi criado o Siafi e em 1988 foi instituída a conta única. Em 1998 e em 2001 (via Lei 10.180) foram reestruturados os sistemas de gestão governamentais (pessoal, logística, finanças etc).

²⁵ As principais estruturas de promoção da ética na esfera federal são o Código de Ética do Servidor Público (Decreto 1.171/94), a Comissão de Ética Pública (CEP), criada em 1999, e o Código de Conduta da Alta Administração, aprovado em 2001 (Piquet Carneiro, 2002, in Kondo, 2002, p. 11-17 e 107-116).

passou por sensíveis evoluções, como a criação da Secretaria Federal de Controle (SFC)²⁶. Entretanto, o controle nesse nível ainda é muito fragmentado e sem um organismo central de coordenação em todos os poderes. Mesmo no Executivo, não há um sistema único²⁷.

Além das tradicionais tomadas e prestações de contas, os órgãos de controle interno realizam auditorias para verificar a eficácia, eficiência e economicidade da gestão²⁸. Merece destaque a participação da CGU em forças-tarefa, articuladas com outros órgãos de controle, como Ministério Público e Polícia Federal²⁹. As fiscalizações via sorteio público e o Portal da Transparência são igualmente importantes no controle da corrupção em estados e municípios.

A terceira camada é formada pelos órgãos de controle externo, que estando fora da estrutura controlada têm maior independência para, além de orientar e propor melhorias, decidir quanto a regularidade da gestão e responsabilizar aqueles que derem causa a irregularidades, incluindo a aplicação de sanções. Neste contexto, estão os mecanismos de controle do Poder Legislativo, como as comissões parlamentares de inquérito (CPI), e as fiscalizações e decisões dos tribunais de contas. Incluímos nesse ambiente os órgãos do sistema de administração da justiça, cujo principal instrumento são as ações civis e penais promovidas pelo Ministério Público junto ao Poder Judiciário.

A última camada é formada pelas instituições e mecanismos denominados de controle social, que envolvem a atuação da sociedade civil em suas mais variadas formas de organização e manifestação³⁰. A importância com que a sociedade tem encarado o problema levou à criação de organizações não-governamentais (ONG), em apoio ao Estado, e à cobrança por mais integridade dos agentes públicos³¹. O reforço das ONGs e de outras instituições do terceiro setor é de grande valia na conscientização do cidadão para o controle

²⁶ A SFC foi criada pela Medida Provisória 480/94, inicialmente vinculada ao Ministério da Fazenda, como órgão central do sistema de controle interno do Executivo Federal. Sofreu sensíveis modificações com o Decreto 2.036/99, que substituiu as secretarias de controle interno nos ministérios por um assessor especial do Ministro de Estado. A atual Secretaria Federal de Controle Interno está vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU), órgão ministerial que centraliza também o sistema de correição e ouvidoria, além de coordenar o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, criado pelo Decreto nº 4.923/2003.

²⁷ Vide *caput* do art. 74 da Constituição Federal (Brasil, 2003a). Os órgãos setoriais da Presidência da República e dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores não estão integrados à CGU. No Legislativo, MPU e Judiciário, não há órgão central (nos dois últimos, a EC 45/2004 criou conselhos nacionais com esse fim).

²⁸ Constituição Federal, arts. 70 e 74 (Brasil, 2003a).

²⁹ Citam-se, como exemplo, as operações Guabiru, Confraria, Gafanhoto, Vampiro e Mamoré (Pires, 2005).

³⁰ Incluem as ações populares, previstas na Lei 4.717/65, e as ações civis públicas, prevista na Lei 7.347/85. Além das pessoas jurídicas de direito público, estas podem ser incoadas por empresas públicas e sociedades de economia mista; associações constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre suas finalidades a proteção ao meio ambiente, ao consumidor (dispensada autorização assemblear), à ordem econômica, livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; sindicatos, no que se refere aos direitos e interesses individuais ou coletivos da categoria (CF, art. 8º, III); e fundações privadas (Lei 7.347/85, art. 5º).

³¹ A *Transparency International* notabilizou-se no setor pela divulgação de estudos e indicadores de corrupção.

da gestão pública, capacitando-o para rechaçar e denunciar condutas corruptas³². As empresas também exercem um papel importante nesse macroambiente de controle³³.

Porém, a imprensa (livre) é a instituição mais poderosa neste nível. Observa-se que no Brasil a corrupção tem sido discutida principalmente no campo político e jornalístico, movida por sucessivos escândalos, requeitados durante longas investigações em CPIs³⁴. Infelizmente, essa discussão é, por vezes, manipulada nas disputas político-eleitorais, via acusações de práticas ilegais ou promessas de extingui-las³⁵. Essa estratégia de difamação moral conta com a avidez da mídia e a difícil tarefa de provar que as denúncias são falsas³⁶.

Entretanto, a denúncia é a face visível do *iceberg* da corrupção e a sua evidência na mídia deve ser aproveitada para uma reflexão sobre a eficácia do sistema de controle estatal, visando o seu aperfeiçoamento³⁷. Caso isso não ocorra, assistiremos a reedição de fatos corruptos, dissipando os resquícios de esperança de se extirpar esse câncer social e deixando a sensação na opinião pública de que contra ele nada se pode fazer³⁸.

É certo que a denúncia, na maioria das vezes, é a única forma de descobrir esquemas de corrupção, uma arma do cidadão³⁹. Mas, eventos recentes indicam que o tema corrupção ainda é tratado de forma tendenciosa e sensacionalista⁴⁰. Contudo, os escândalos que deixam estarrecida a sociedade servem, em alguma medida, para depurar o sistema político e para aperfeiçoar os mecanismos de controle estatal. Afinal, a partir de ameaças extremas e consternações generalizadas surgem oportunidades para mudanças institucionais e legais⁴¹.

³² Trevisan (2004) mostra sinais de corrupção nas administrações municipais, como a resistência a prestar contas.

³³ Merece destaque os avanços da “*Cidadania Corporativa*” para conter a corrupção privada. Além do alto custo de investimentos (intermediação, impostos e corrupção), as empresas vêm despertando para as vantagens, em termos de sustentabilidade do negócio, de adotar condutas de responsabilidade social (Guia Exame, 2005).

³⁴ Vide casos descritos em Cavalcanti (1991), Silva (1995), Bezerra (1995), Schilling (1999) e Fleischer (1993).

³⁵ Vide análise do *impeachment* do presidente Collor em Rosenn e Downes (2000). Graeff (2002) critica o chamado “denuncismo”, tradicionalmente utilizado por oponentes para destruir a reputação de seus rivais, lançando suspeitas, sem provas, que corroem a confiança da sociedade naquele que exerce atividade política.

³⁶ Ao analisar a relação entre a opinião pública e a supervisão do poder político, Habermas (1984) já chamava a atenção para a difusão irresponsável de denúncias pela imprensa, maculando a sua potencial contribuição para a vigilância e o controle do Estado, em razão de motivações políticas e comerciais.

³⁷ Para Sherman (1990) *apud* Bezerra (1995, p. 16), a “*mobilização do escândalo*” é composta dos estágios de revelação, publicação, defesa, dramatização, execução (julgamento) e rotulação.

³⁸ No Brasil, é comum utilizar a expressão “*acabou em pizza*” para se referir a frustrantes resultados de longos processos de investigação sobre atos corruptos (Taylor e Buranelli, 2005).

³⁹ Porém, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a preservação da identidade do denunciante, prevista art. 55, §1º, da Lei 8.443/92, sob justificativa de que art. 5º, IV e X, da Constituição veda o anonimato e o representado teria o direito de saber da autoria, visando instrumentar sua prerrogativa de responsabilizá-lo por danos morais (MS 24.405/DF, relator Min. Carlos Velloso, 3/12/2003, Informativo do STF nº 332).

⁴⁰ Enquanto este artigo era elaborado, borbulhavam na mídia notícias de três CPIs no Congresso Nacional a apurar os escândalos do “*Mensalão*” e “*Valerioduto*”. Pouco se debatia sobre causas desses eventos, como financiamento de campanhas eleitorais, formação de coalizões de governo e preenchimento de cargos públicos.

⁴¹ Várias propostas legislativas surgiram após o *impeachment* do presidente Collor e o escândalo dos anões do orçamento, conforme Relatório da Comissão Especial criada pelo Decreto 1.001/1993 (Brasil, 1994). Algumas

Importante observar que as instituições de controle estatal foram constituídas para atuar de forma complementar. Os papéis estão definidos em razão da função a desempenhar e de suas competências⁴². Mas quando o assunto é corrupção, há superposição de esforços, retrabalho e pouca cooperação, o que é provavelmente motivado pela múltipla tipificação de ilícitos. Talvez a legitimidade ativa de uma instituição devesse sobressair, em razão do ilícito (crime ou outra disfunção) em mira, e do benefício maior ao combate à corrupção.

A dificuldade que os órgãos de controle têm em trabalharem de forma articulada e coordenada se reflete na percepção pela sociedade quanto a importância que desempenham no controle da corrupção, dando margem à atuação reativa, pirotécnica e pouco efetiva. Essa complementaridade pode ser usada no intercâmbio de informações, na facilitação da quebra de sigilos, na propositura de ações penais a partir de investigações administrativas (e vice-versa), no aproveitamento de provas e na maior agilidade para tratar os casos de corrupção⁴³.

Com efeito, a eliminação das dificuldades para a efetiva cooperação pode levar a formação de verdadeira rede pública de controle da corrupção⁴⁴. Diagrama abaixo ilustra uma visão dessa rede, com seus sistemas, instituições e valores fundamentais a orientar suas ações.

foram implementadas (vide notas 37 e 38). Mesma sorte não teve o anteprojeto de alteração do § 2º do art. 38 da Lei 4.595/64, que obrigava as instituições financeiras, públicas ou privadas, a prestarem ao TCU informações necessárias ao pleno exercício de sua competência legal e constitucional, permitindo a esse órgão de controle a quebra de sigilo bancário de servidor suspeito.

⁴² A função controle se divide em interna e externa, conforme o art. 70 da Constituição. As competências são múltiplas e estão associadas aos poderes instrumentais àquela função, meios para o alcance de uma finalidade específica, e às prerrogativas constitucionais e legais atribuídas à instituição de controle (Britto, 2003, p. 25-26).

⁴³ O controle pode dispor de novos mecanismos de enfrentamento, como os da Lei 10.217/01 (ação controlada, acesso a dados, interceptação de sinais e infiltração de agentes), das LCs 104 e 105/01 (flexibilização dos sigilos fiscal e bancário) e do Decreto 5483/05 (sindicância patrimonial), além do uso de prova emprestada (STF HC-78749MS e STJ MS-7024 e 9212DF), delação premiada (Lei 9034/95) e interceptação telefônica (Lei 9296/96).

⁴⁴ Vide pronunciamento do Ministro Adylson Motta na CPI dos Correios (TCU, 2005).

várias instâncias e a apreciação colegiada⁴⁷. A irretratibilidade de suas decisões, quanto ao mérito das avaliações sobre a gestão pública, já foi reconhecida na jurisprudência⁴⁸.

Aliás, a referência organizativo-operacional do TCU reside naquele poder, tanto que a Lei das Leis garantiu igualdade de atribuições com tribunais judiciais e equivalência entre seus ministros e os do STJ⁴⁹. De fato, tais características o aproximam do papel do Judiciário⁵⁰. O Tribunal de Contas é, na realidade, solução nacional para um dilema originado na tripartição dos poderes: garantir o princípio republicano de que todos aqueles que tenham competência (e conseqüente dever) de cuidar daquilo que é de todos prestem contas de seus atos sem comprometer a independência e harmonia entre os poderes da União⁵¹.

A aferição das contas públicas é um dos princípios sensíveis do Estado Democrático de Direito, consagrado na Constituição pátria no art. 34, VII, “d”⁵². O que se pretende é a efetiva participação do povo no exercício do poder, permitindo-lhe verificar onde e como estão sendo aplicados os recursos subtraídos via tributação⁵³. Este é o principal objetivo do TCU, resguardar a probidade e eficiência da Administração, por meio da transparência dos atos de seus agentes, informando a sociedade sobre a efetividade e regularidade da gestão⁵⁴.

Nesse sentido, o TCU tem papel de extrema importância no controle da corrupção, ao revisar e julgar as condutas de gestores quanto à efetiva e regular aplicação dos recursos públicos federais sob sua gestão. Quando identifica e pune práticas irregulares, o TCU tem a oportunidade de não apenas interromper desvios e desperdícios, dissuadindo novas condutas

⁴⁷ Na teoria jurídica há quem reconheça nos tribunais de contas uma espécie de jurisdição, administrativa de contas ou anômala. Outros a reconhecem apenas como processo administrativo especial. De fato, aplicam-se ao TCU os princípios da jurisdição, como: investidura, aderência ao território, indelegabilidade, inevitabilidade, inafastabilidade e juiz natural. Não se aplicam os da inércia e coisa julgada (formal). Aos seus processos aplicam-se princípios do rito civil e penal, como o da verdade material ou real. Subsidiária e analogicamente, aplicam-se outras normas processuais, como as da Lei 9.784/99, CPC e CPP (Oliveira, 2004, p. 38-45).

⁴⁸ RTJ 43:151 e STJ MS-6960, DJ 27.08.59. Impossível ao Judiciário julgar as contas (CF, arts. 70 e 71), mas pode desconstituir decisão do TCU por irregularidade formal ou ilegalidade manifesta (CF, art. 5º, XXXV). A impossibilidade de revisão judicial das decisões do TCU, quanto ao mérito, reforçam a tese da jurisdição própria.

⁴⁹ O art. 73 da Constituição assegurou ao TCU, no que couber, as mesmas atribuições que o art. 96 outorga aos tribunais judiciais. O §3º deste artigo reserva aos ministros do TCU as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça – STJ (Brasil, 2003a).

⁵⁰ Inspirados no modelo francês, os tribunais de contas brasileiros não herdaram a vinculação ao Judiciário. A corte francesa tem função central de julgar irregularidades do gestor público, em última instância (Speck, 2002).

⁵¹ Na exposição de motivos para criação do Tribunal de Contas, Rui Barbosa define essa Corte como “*corpo de magistrados intermediária à Administração e à Legislação, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional*” Decreto 966-A/1890 (Brasil, 2002b). Vide Brito (2003, p. 28-31).

⁵² Contas representa o conjunto de informações, obtidos direta ou indiretamente sobre uma determinada gestão, que permita avaliar a legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão (TCU, 2000).

⁵³ Para Cavalcanti (1999), além do julgamento, o processo serve à punibilidade do faltoso e à reparação do dano.

⁵⁴ A missão declarada pelo TCU é “*assegurar a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos, em benefício da sociedade*” (Brasil, 2003b). Vide, também, Moura e Castro (1999, p. 85).

da espécie, mas também de orientar os responsáveis quanto a procedimentos capazes de evitar a ação de corruptos e corruptores, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Crítica contumaz é feita ao longo ciclo de controle repressivo e à efetividade de seus instrumentos⁵⁵. Importante entender as causas para esses efeitos e mitigá-las ao máximo. Um complicador inicial é a própria abrangência do controle a cargo do TCU, tendo em vista a descentralização nas ações do governo, normalmente sem os devidos cuidados de governança, e os inúmeros sujeitos envolvidos. A complexidade dos objetos fiscalizados pelo TCU, nas diversas áreas de atuação do governo, exigem constante especialização de seus servidores⁵⁶.

Em razão da competência fiscalizadora, o TCU realiza auditorias e inspeções, por iniciativa própria ou de terceiros (estas decorrentes de solicitações do Congresso Nacional ou a partir da competência de ouvidoria), consignadas em denúncias e representações conhecidas. Ao apreciar relatórios de fiscalização, o Tribunal exerce as competências informativa e corretiva. Trata-se do repasse ao Legislativo de resultados das investigações, de representação ao poder competente sobre abusos apurados e de determinação de correções aos responsáveis, com prazo fixado, podendo sustar liminarmente o ato impugnado⁵⁷. Ocorrendo dano ao erário, o TCU converte o processo de fiscalização em Tomada de Contas Especial.

Alguns obstáculos se interpõem ao TCU no contexto de investigações. O principal deles é o acesso a dados, informações e documentos cobertos por sigilo (bancário ou fiscal), significativo na apuração de atos corruptos. Ao receber recursos públicos, o direito a sigilo passa a ser inoponível à verificação da sua correta aplicação, pois houve renúncia voluntária àquele direito⁵⁸. Ao TCU cabe requerer o acesso ou transferência do sigilo a seu agente (e não a quebra do sigilo), podendo encontrar resistência daqueles em situação irregular. Nesse caso, a solução seria recorrer ao Judiciário, por intermédio do Ministério Público, uma vez que o TCU não tem legitimidade ativa. Essa solução, todavia, é pouco utilizada, limitando a ação do TCU a responsabilizar apenas o agente público envolvido e a corrigir falhas formais.

⁵⁵ Vide Título VI do Regimento Interno do TCU (Brasil, 2002a), atividades de controle externo: Julgamento de Contas (arts. 188 a 220); Apreciação das Contas do Governo da República (arts. 221 a 229); Fiscalização (*stricto sensu*), por meio de levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento, e seus objetos (arts. 230 a 258); Apreciação de Atos Sujeitos a Registro (arts. 259 a 263); e Resposta a Consulta (arts. 264 e 265).

⁵⁶ Sujeitos: gestores de recursos, cerca de 2.600 unidades federais, 5.000 municípios e 27 Estados/DF. Objetos: orçamento, programa, contabilidade pública, LRF, fundo, licitação, contrato, obra, serviço, ato de despesa, ato de pessoal, declaração de bens/renda, desestatização, regulação, subvenção, transf. constitucional/legal e voluntária (convênio), patrimônio, arrecadação, renúncia de receita, operação de crédito, dívida pública etc (Brasil, 2002b).

⁵⁷ A sustação de contratos pelo TCU pode ocorrer caso o Congresso Nacional, após comunicado, não o faça. O TCU vem se utilizando mais fortemente de medidas cautelares, como suspensão de atos, indisponibilidade e arresto de bens, bloqueio de valores em contas bancárias, afastamento temporário de cargo ou função. Em 2004 foram 31, no total de R\$376 milhões (Brasil, 2005a). Só no 3º trimestre/2005 foram 37 medidas (Brasil, 2005b).

⁵⁸ TRF-1 MS-2000.25752-7/DF. Recomenda-se, todavia, prever no convênio/contrato o acesso aos órgãos de controle estatal e o fornecimento de todas as informações comprobatórias da fiel execução da avença.

O Tribunal, após exame e instrução das tomadas e prestações de contas, pode julgá-las regulares, regulares com ressalva (presença de falhas formais) ou irregulares: por omissão na prestação de contas; prática de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração a norma legal ou regulamentar; dano ao erário, desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores; e por descumprimento de determinação do TCU. A partir desse juízo é possível apenar responsáveis por irregularidades e buscar a reparação do dano (competência sancionadora)⁵⁹. O acórdão que imputar débito ou multa terá eficácia de título executivo, mas de natureza extrajudicial⁶⁰.

Este é outro obstáculo ao Estado no controle da corrupção. O título extrajudicial prescinde de prévio processo de conhecimento ou ação condenatória. Em razão disso, o grau de eficácia desse tipo de título diminui na medida em que se amplia a matéria de defesa permitida ao devedor através de embargos (art. 745 do CPC). Além disso, o arresto de bens suficientes para cobrir o dano apurado pode ser solicitado pelo TCU, mas por no máximo um ano. A rigor, não há grande diferença entre execução fundada em título judicial (produto de ato estatal) ou extrajudicial (vontade do devedor). Mas, há maior limitação de matérias suscetíveis de arguição nos embargos, no caso de execução de título judicial (art. 741, CPC), em relação ao extrajudicial (art. 745, CPC). Além disso, a execução por título judicial é mais simples, dispensando exibição do título e tudo ocorre nos mesmos autos (ROESLER, 2005)⁶¹.

A cobrança executiva, posterior à decisão definitiva do TCU, ocorre na via judicial e por iniciativa de outros órgãos, sendo o principal deles a Advocacia-Geral da União (AGU). Como a AGU tem como função precípua a representação dos interesses da União no Judiciário, e as ações de particulares contra a União formam o maior contingente de processos na Justiça Federal, certamente há limitações operacionais para se priorizar a cobrança dos acórdãos do TCU. Verifica-se, pois, enorme dificuldade para recuperar o que foi desviado do erário ou apropriado do patrimônio público. Esta dificuldade se amplia quanto mais tardia for a decisão final (incluindo a própria execução). Assim, não é difícil entender por que o índice de recuperação de débitos e multas aplicados pelo TCU tem ficado em torno de 1%⁶².

⁵⁹ Sanções: condenar em débito e imputar multa, inabilitar para exercício de cargo ou função pública pelo prazo de cinco a oito anos, declarar inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração por até cinco anos e decretar, por até um ano, a indisponibilidade de bens de responsável condenado em débito/multa. O julgamento pela irregularidade das contas pode levar à inelegibilidade do responsável, declarada pela Justiça Eleitoral. Acórdãos de contas irregulares são remetidos ao MPU (Lei 8.443/92, arts. 23, 24, 56 a 61; Brasil, 1992). Ao apreciar fiscalização com irregularidade sem débito poderá aplicar multa (art. 250, §2º, RITCU; Brasil, 2002a).

⁶⁰ Vide CF/88, §3º do art. 71, c/c Lei 8.443/92, art. 19, e Código de Processo Civil (CPC), art. 585.

⁶¹ Projeto de EC tramita no Senado Federal para dar auto-executoriedade às decisões do TCU.

⁶² Estatística do Ministério Público junto ao TCU, responsável pelo encaminhamento dos acórdãos condenatórios à AGU. Destaca-se que os títulos são acompanhados de pesquisa de bens feita pelas secretarias do TCU.

Em geral, o controle exercido pelo TCU ocorre *a posteriori* do fato gerador. Esse fator é determinante no sucesso, pois a tempestividade com que o Tribunal verifica, forma o juízo de valor e aplica alguma medida de controle pode ser decisiva em estancar a sangria da corrupção⁶³. Mas há casos de concomitância ao objeto controlado e até de controle prévio ao ato de gestão⁶⁴. O momento de controle depende da iniciativa. Quando esta é do TCU, levará em conta a compulsoriedade, a materialidade, o risco e a relevância do objeto controlado⁶⁵.

Como se vê, a atuação do TCU voltada à repressão da corrupção se baseia no ciclo formado pela investigação, julgamento e punição aos responsáveis por atos corruptos, caminho tortuoso e cheio de barreiras. A visibilidade do controle fica adstrita às investigações de grande porte e a decisões condenatórias, passíveis de recurso no próprio Tribunal⁶⁶. Os responsáveis, gestores e aqueles que malversam valores e bens públicos federais, dispõem de muitos artifícios para postergar uma decisão final. Quanto ao corruptores, não é fácil alcançá-los, pois estes se esquivam muito bem das garras dos órgãos de controle⁶⁷.

Nas estruturas burocráticas é comum que sejam criados controles baseados em rigorosos processos de fiscalização, associados com mecanismos de punição. Nesses sistemas, a fiscalização busca cobrir todas as ações, para impedir que as falhas aconteçam. Entretanto, a fiscalização-punição se revela insuficiente, pois não consegue impedir todos os desvios. Os erros continuam, normas e procedimentos são desconsiderados, e por aí a corrupção vai se alastrando. O controle somente *a posteriori* torna-se ineficaz e favorece o descompromisso do gestor, uma vez que a responsabilidade pela revisão é de outro órgão. Essa cultura pressupõe o controle como processo externo e não como uma atividade de governança corporativa.

Nesse contexto, ações preventivas são mais efetivas. A prevenção não é um caminho alternativo, mas complementar aos mecanismos do ciclo de repressão. O TCU já usa, com sucesso, metodologias focadas na capacidade de gerenciamento do desempenho, como as empregadas em auditorias de natureza operacional, análise de risco, acompanhamento e monitoramento de decisões e recomendações do Tribunal. São métodos e técnicas para avaliar

⁶³ Conscientes desse fator, dirigentes e servidores vêm conseguindo reduzir os estoques de processos e o tempo médio de apreciação, bem como o tempo médio de atendimento ao parlamento (Brasil, 2005a, e 2005b).

⁶⁴ Apesar do controle prévio ter sido abolido desde a Constituição de 1967, o controle *a priori* pode ocorrer sobre ato de gestão que não se concretizou ou produziu efeitos financeiros, como a suspensão de licitação em curso. O controle concomitante é mais comum: acompanhamento *pari passu* de processo de desestatização, atos de pessoal (só concluem com registro do TCU) e levantamentos do andamento de obras públicas. Em 2004, o benefício das ações de controle alcançou R\$ 1,58 bilhão. As 414 obras fiscalizadas envolveram R\$ 19,5 bilhões. Foi reavaliada em R\$300 milhões a privatização do Banco do Estado do Ceará (Brasil, 2005a). Em 2005 o TCU reduziu em R\$500 milhões as obras da BR-101/Norte e da transposição do Rio São Francisco (Brasil, 2005b).

⁶⁵ Conceitos de materialidade, risco e relevância estão definidos na Instrução Normativa 47/2004 (Brasil, 2004a).

⁶⁶ As alternativas de recurso no TCU cumprem o princípio da ampla defesa e do contraditório (Brasil, 2002a).

⁶⁷ A repressão pode alcançar particulares, desde que em conluio com servidor (TCU Súmula 187).

a eficácia e eficiência dos controles internos e da gestão, efetividade de programas de governo e equidade de políticas públicas, qualidade dos serviços prestados ao cidadão e a capacidade de regulação estatal, tudo isso visando ao aperfeiçoamento da Administração Pública.

Para órgãos com a configuração e competências do TCU, o que se tem verificado na prática é que acompanhar e avaliar produzem excelentes resultados. Em determinadas atividades, permanece sendo necessário um controle verificador. Mas, em se tratando de ampliar a governança e a atitude ética contra a corrupção, avaliar e induzir a prevenção é fundamental. A atividade de avaliação permite propor melhorias na legislação relacionadas ao controle da gestão pública e combater, além da corrupção, o desperdício⁶⁸. Esse não é um novo dilema do controle estatal, apenas uma necessidade de equilíbrio na definição de metas e prioridades e no estabelecimento de políticas estratégicas⁶⁹.

Nesse diapasão, o TCU se utiliza de duas últimas competências básicas: consultiva e normativa. A primeira o autoriza a responder a consultas, em tese, formuladas por autoridades legitimadas. Ainda nessa competência, o TCU elabora anualmente o parecer prévio das contas da República, para julgamento pelo Congresso Nacional⁷⁰. A segunda, decorre do poder regulamentar, facultando ao Tribunal a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório, sobre matérias de sua atribuição, como a organização de processos a ele submetidos. Recentemente, ela foi usada para aprimorar a prestação de contas ao TCU⁷¹.

Deve-se destacar que o TCU tem procurado aperfeiçoar seus métodos e técnicas de análise, bem como os recursos de informação e apoio à atividade de controle. Registram-se investimentos em captação e desenvolvimento de novas práticas, produção e disseminação de conhecimentos e de técnicas de controle⁷². Projetos de modernização vem apoiando a criação de metodologias próprias de combate à fraude e corrupção, formação de especialistas,

⁶⁸ Ao saudar premiados com o grande colar da Ordem de Mérito do TCU em 2005, o Ministro Marcos Vilaça fez uma oração à probidade e à transparência, em que disse: “*O controle externo, que nos compete, há que buscar a qualquer preço uma teoria da qualidade do serviço público. Não basta agir na legalidade, é preciso ser eficiente. A corrupção é facilitada pela falta de qualidade e o desperdício é tão danoso quanto a ilicitude. A corrupção é sonora, a gente acaba ouvindo o ranger dos dedos. Já o desperdício é silencioso e macio*”.

⁶⁹ No plano estratégico 2006-2010 o TCU elaborou mapa da estratégia de atuação (usando a metodologia de *balanced scorecard*) e definiu como principal objetivo de resultado: ser reconhecido pela sua contribuição ao combate à corrupção, desvio, desperdício e fraude e ao aperfeiçoamento da administração pública (Brasil, 2006).

⁷⁰ É o relatório técnico de macroavaliação da conformidade e do desempenho do governo federal. Infelizmente é um trabalho de importância nacional, mas de baixa utilização pelo seu destinatário principal: o Legislativo.

⁷¹ Brasil, 2004a, 2004b. Mantendo a modernização na sistemática do controle de contas, o Acórdão 2.159/2005-Plenário aprovou a Decisão Normativa 71/2005 (Brasil, 2005c). Trata-se de aperfeiçoamento contínuo do exame de contas, uma vez que a decisão normativa anual permite a implantação gradual de ajustes e inovações a partir da avaliação por parte das unidades envolvidas na constituição e apresentação das contas anuais, no TCU e nos órgãos de controle interno, observando o equilíbrio entre necessidades de controle e possibilidades operacionais.

⁷² Via intercâmbio com entidades de controle nacionais e internacionais, pesquisa científica, programas educacionais, projetos de modernização, gestão do conhecimento, publicações, seminários etc (Brasil, 2004c).

implantação da atividade de inteligência com suporte em sistema de *datawarehousing* e desenvolvimento de competências⁷³. Além de inovação operacional, o TCU está ampliando seu quadro de pessoal e até o final de 2008 contará com mais 600 novos analistas⁷⁴.

De fato, o TCU vem trilhando com pioneirismo o caminho da prevenção, cujos resultados só aparecem a médio e longo prazo. Talvez venha a ser estratégia preferencial no futuro, em vista da sua posição na rede de controle⁷⁵. A ação preventiva envolve orientação de gestores e agentes de controle, formação para o controle social, bem como a promoção da cidadania por meio do diálogo com a sociedade⁷⁶. Para fortalecer o ciclo preventivo é preciso desenvolver e articular os demais atores da rede de controle, com o intuito de estimular intercâmbio de experiências e a aprendizagem coletiva, definir agenda interinstitucional de prioridades de combate à corrupção, negociar ações coordenadas e adotar medidas complementares de cooperação. O maior desafio é sair do discurso à prática⁷⁷.

Vivemos em um país continental, de oportunidades desiguais. A população está nos municípios, agrupados em unidades federadas. Seus interesses mais imediatos estão ligados à gestão municipal e à estadual/distrital. Apesar disso, a União, que é uma abstração político-jurídica, exerce papel preponderante na vida nacional. Assim, as relações sociais, políticas e econômicas que afetam a cidadania dependem da conjugação de esforços dos três níveis de governo. Nesse sentido, o papel do TCU torna-se ainda mais relevante, exercendo função central de propagar conceitos e práticas de zelo da coisa pública ante a sociedade e de buscar atuação harmônica e coordenada com outras instâncias de controle⁷⁸.

De fato, a vertente preventiva que se abre mais forte ao TCU, e demais órgãos de controle, é a educativa, que compreende iniciativas para fortalecer a boa governança, promover a ética do servidor, mas principalmente despertar a consciência cívica e criar novas formas de participação⁷⁹. A cidadania ativa fortalece o controle (responsabilidade e prestação de contas), mas depende do acesso a informações dos governos⁸⁰. Tratam-se de ações do Estado, por meio dos seus órgãos de controle, a mobilizar o cidadão para que se torne

⁷³ Projeto com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (PNUD Brasil, 2005).

⁷⁴ Segundo Kanitz (1999), o Brasil é pouco auditado, possui poucos auditores e não valoriza o controle.

⁷⁵ O TCU é reconhecido como Entidade de Fiscalização Superior (EFS) do Brasil, sendo filiado à *International Organization of Supreme Audit Institution* (Intosai), entidade mundial que congrega instituições nacionais de controle, e à Organização Latino-Americana e do Caribe (Olacefs), uma das 5 seções continentais da Intosai.

⁷⁶ Melhoria na aplicação de recursos da merenda escolar foi obtida com visitas e distribuição de cartilhas aos membros de conselhos municipais. Em 2005 foram orientados os novos prefeitos municipais em todo o país e em 2006 o público será o terceiro setor. Informações do projeto diálogo público do TCU em: www.tcu.gov.br.

⁷⁷ Furtado (2005) sugere medidas simples: treinar equipes de licitação, divulgar preços e aprender com erros.

⁷⁸ Importante ao TCU inteligência organizacional para estar atento ao ambiente e à atuação de outros atores.

⁷⁹ Demo (1995) argumenta que a efetiva transparência governamental necessita da participação da sociedade.

⁸⁰ Vide a cartilha da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em Kondo (2000).

protagonista do seu próprio destino, influenciando escolhas coletivas nos orçamentos e políticas públicas, vigiando a execução e a probidade na gestão dos recursos e garantindo serviços públicos de qualidade, regulação eficaz, equilíbrio econômico, equidade e distribuição de renda, crescimento e desenvolvimento para todos⁸¹.

Processos educacionais de mudança de valores e práticas sociais são decisivos. Nesse sentido, o TCU pode dedicar especial atenção à educação formal, pleiteando a inclusão de conteúdos em currículos escolares sobre temas relativos ao controle público e social. Essa iniciativa inclui a mobilização de atores fundamentais: família, igrejas e grupos comunitários. Política preventiva de sucesso envolve gestores, terceiro setor, empresas que se relacionam com o poder público e o cidadão, deixando clara a contribuição necessária de cada segmento.

Como se vê, a atuação do TCU voltada à prevenção da corrupção se baseia no ciclo formado pelo acompanhamento, avaliação, diálogo e educação, visando vacinar a gestão pública contra atos corruptos, caminho longo, mas de horizontes promissores. No âmbito do TCU, as duas frentes de controle, repressiva e preventiva, tendem a interagir e a se complementar no combate à corrupção, conforme sintetizado no quadro a seguir.

Controle	Ciclo Repressivo	Ciclo Preventivo
Detecção	Denúncia, vistoria, diligência, verificação de produtos, revisão de documentos oficiais	Análise de risco e de gestão, pesquisa, acompanhamento, indicadores, ouvidoria
Processamento/ Apreciação	Instrução (atos processuais), contraditório, responsabilização e julgamento/decisão	Levantamento, entrevista, relatório (causas, efeitos e cenários), intercâmbio, avaliação
Ação/Medida	Medida cautelar, sanção, determinação, comunicação a superior hierárquico e órgãos Estatais, citação, cobrança executiva judicial	Recomendação, divulgação de práticas e resultados, visitação, comunicação, diálogo, orientação, capacitação, aprendizagem
Suporte metodológico	Coerção, sistemas de Informação, análise contábil, auditoria <i>ex-post</i> , perícia, audiência, processo administrativo-judicial	Negociação, sistemas de inteligência, monitoramento, publicações, internet, rede de controle, educação corporativa
Objeto/Ilícito	Fraude, corrupção, conformidade legal, crimes (de improbidade, fiscais etc)	Risco ético, falha em controles e na gestão, desempenho/resultado insuficiente
Perfil do controlador	Investigador, policial, promotor de justiça, advogado, contador, perito, auditor, juiz	Pesquisador, consultor, economista, analista de informação, administrador, educador
Competências	Fiscalizar, julgar e punir	Acompanhar, avaliar e educar

Portanto, na luta contra a corrupção, o TCU se utiliza de meios repressivos e preventivos. A dificuldade em se ter tanto poder, desde a investigação até a punição, passando pela educação e orientação, está na necessidade de uma grande e cara estrutura, capaz de atuar em várias frentes. Certamente, a necessidade de investimentos crescentes será alvo de críticas.

⁸¹ Para Figueiredo e Garcia (2002) in Speck (2002), “a força do direito e de suas normas depende essencialmente da mobilização social. A eficácia da norma (...) está vinculada à participação da sociedade civil, das organizações sociais, dos atores que pressionam o Estado e seus agentes. Quanto maior a conscientização, a pressão, a informação a respeito dos negócios públicos, maior será a resposta do sistema jurídico. O processo não caminha sem impulso oficial, informa-nos o direito processual. E podemos dizer que também não marcha o direito sem educação popular, conhecimento do problema e impulso dos interessados”.

A tendência de “fazer tudo sozinho” pode induzir à baixa efetividade e invadir espaços de outras instituições, com as quais se deveria trabalhar em cooperação e não em concorrência.

Por muito tempo pairou sobre o TCU a pecha da intempestividade e da baixa efetividade. A pouca interação era citada como causa de menor contribuição no controle da corrupção (SPECK, 2000). Não que esses aspectos tenham sido totalmente eliminados, mas os resultados vêm mostrando mudança crescente. As inúmeras prerrogativas constitucionais e legais, que já foram vistas como problema por onerar em demasia seu desempenho, hoje certamente são uma vantagem no desafio de rechaçar a corrupção e de sustentar seu reconhecimento nos resultados desse tipo de controle⁸². As críticas aos tribunais de contas são muitas, mas há pouca compreensão sobre suas limitações no combate à corrupção.

Importante pacificar questões como independência e autonomia, seleção de pessoal técnico e deliberativo, imparcialidade e qualidade das decisões, “jurisdição” própria no âmbito de suas competências e maior agilidade em seus processos de apuração (RIBAS JÚNIOR, 2000, p. 45-46 e 161-163). Importante, também, limitar seu campo de atuação, pois a corrupção envolve inúmeros atos e práticas, de servidores e particulares, e apenas parte dessas condutas estão sujeitas a esse nível de controle estatal. Isso não impede que os tribunais de contas atuem em sintonia e cooperação com os demais agentes controladores. Afinal, há razoável consenso de que o combate à corrupção não é exclusividade deste ou daquele órgão. É preciso, portanto, agir com inteligência e perseverança contra esse grande inimigo, e para isso devemos reunir todas as forças.

5. Considerações finais

A apropriação indébita da coisa pública é prática antiga, mas ficou escancarada após a redemocratização do Brasil. Não há provas de que tenha aumentado nos últimos tempos, mas a guerra contra a corrupção inclui batalhas contra empreiteiras gananciosas, prejuízos em privatizações, fraudes em licitações e contratos de serviços. A pressão social levou a vitórias importantes, como *impeachment* de um presidente da República, cassação de políticos, novas leis e regras de controle. O rigor da lei, entretanto, não evitou novas formas de corrupção.

A corrupção é um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema democrático. Este tipo privilegiado de influência, reservado àqueles que possuem

⁸² Comparando-se as competências do TCU com as de outras EFS (EUA, Reino Unido, Canadá, África do Sul, Austrália, França, Portugal, Espanha, Itália e Alemanha), nota-se que o TCU possui o maior e mais variado leque de armas para o combate à corrupção. Na comunidade européia, ao lado do Banco Central e do Parlamento, criou-se uma Corte de Contas, mas a Europa dispõe também de um organismo anti-fraude (Olaf).

meios de exercê-la, conduz ao desgaste do mais importante elemento do sistema, sua legitimidade⁸³. Os contornos jurídicos da corrupção no direito brasileiro, em sentido amplo e restrito, exigem interpretações mais abrangentes⁸⁴. A conceituação política busca ampliar sua designação, ao demonstrar que muitas condutas de autoridades públicas, como as praticadas sob o manto da discricionariedade, são consideradas corruptas pela sociedade, embora os textos legais não as tipifiquem como tal. O aumento da reprovabilidade social levou à criminalização de atos de corrupção administrativa e à combinação de sanções no campo penal, civil e administrativo. Já a corrupção política requer a consciência do cidadão sobre a atitude ética desse agentes e daqueles que os rodeiam. A principal punição para esses corruptos é privá-los do mandato popular e condená-los ao ostracismo.

Nesse contexto, os sistemas de controle público estão se sofisticando, a fim de sufocar a corrupção. O caminho passa pela formação de redes, somando mecanismos tradicionais com novas técnicas, combinando ações preventivas e repressivas. Mas o combate à corrupção depende ainda de medidas conjugadas, de natureza política, econômica, social e jurídica. Enquanto houver alta desigualdade, analfabetismo e desemprego convivendo com baixa participação social nos negócios públicos, pouco acesso à justiça e aos órgãos de controle, ineficiência na apuração e punição, a corrupção se manterá resistente.

Órgãos de controle, como o TCU, procuram encontrar o seu espaço nesse ambiente, direcionando seus esforços da melhor forma possível, com os instrumentos e recursos que dispõem. O quadro da corrupção traz profundas implicações para o controle externo e exige inovação de processos e formas de trabalho, coerência e adoção de novas posturas, como o estímulo à participação da sociedade no controle, a ampliação da transparência da gestão pública, a formação de parcerias e a articulação com outros atores. A atuação preventiva para o TCU surge, com potencial oportunidade, nas ações educativas. Essas poderão se servir de suas várias competências institucionais e do conhecimento agregado sobre o funcionamento da administração pública e sobre as tecnologias de controle disponíveis.

Não obstante, cabe ao órgão de controle ser exemplo de gestão ética e transparente, implementando e compartilhando práticas que sirvam de modelo para outras organizações. O

⁸³ Quem se serve da corrupção procura intervir em três níveis: na elaboração de escolhas, típica de atividades de grupos de pressão pouco representativos, mas que possuem bastante acesso aos *decision-makers*; na aplicação de normas pela Administração, objetivando obter isenção ou vantagem; e quando se faz valer a lei contra transgressores, neste caso, a corrupção visa a fuga às sanções legalmente previstas. São objeto da corrupção, nos três níveis, parlamentares, gestores (burocracia), agentes de controle e a magistratura (PolíticaVoz, 2005).

⁸⁴ Levantamento feito pelo Ministério Público das ações judiciais instauradas em Santa Catarina, no período de 1985 a 1995, por práticas de crimes contra a administração pública (peculato, concussão, corrupção e prevaricação), possibilitou concluir que, apesar da relevância do problema, a Justiça só trabalha com uma reduzida porcentagem da criminalidade real produzida pela corrupção (Brüning, 2005).

árido esforço em prol da modernização e eficiência já rendeu reconhecimento ao TCU, por meio do Prêmio de Qualidade no Serviço Público, em 2004⁸⁵. Porém, as perspectivas para o controle da corrupção certamente exigirão muito mais esforço e determinação, na busca dos resultados esperados pela sociedade e na concretização da visão de futuro do TCU.

A corrupção é a negação do Estado Democrático de Direito, atentado contra a moralidade e a vida em sociedade. Contudo, o controle estatal efetivo sobre os negócios públicos deve promover a inclusão social, a cidadania e garantir direitos fundamentais.

6. Referências Bibliográficas

- BACOCINA, Denize. *Para Bird, combate à corrupção pode triplicar a renda*. BBC. Washington. 17 de outubro de 2005. Versão *online* BBCBrasil.com. Obtida na internet. www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/10/051011_corrupdenizebr.shtml. 29/11/2005, 11h06min.
- BARBOSA, Sandra Pires. *Direito à informação e controle social*. Obtida na internet. www.teiajuridica.com/gl/infcont.htm. 12/12/2005, 12h32min.
- BARCELOS, Ana Paula de [et. al.]; organizador: Luis Roberto Barroso. *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre o poder político e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará (Anpocs), 1995.
- BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 3. ed. Brasília: UnB, 1991.
- _____. *O futuro da Democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL, *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei nº 8.443, de 16.07.1992*. Brasília, DF, 1992.
- _____. Presidência da República. *Relatório da Comissão Especial criada pelo Decreto nº 1.001, de 6 de dezembro de 1993*. Brasília: Presidência da República, 1994.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RITCU*. Aprovado pela Resolução TCU 155/2002 e publicado no DOU de 09.12.2002, Seção 1, pág.125. Brasília, DF: TCU, 2002a.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Conhecendo o Tribunal*. Brasília: TCU, 2002b.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2003a.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Plano Estratégico 2003-2007*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2003b.

⁸⁵ O TCU recebeu a faixa prata do Conselho do Programa de Qualidade do Governo Federal (Brasil, 2005a).

- _____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n° 47, de 27 de outubro de 2004. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, n.214, p.153-155, 8 dez 2004a.
- _____. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa n° 62, de 27 de outubro de 2004. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, n.214, p.146-152, 8 dez 2004b.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Gestão para o Prêmio de Qualidade da Gestão Pública (PQGF), ciclo 2004*. Brasília: TCU, 2004c.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório Anual de Atividades do TCU: 2004*/Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2005a. 75p.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Relatório Anual de Atividades do TCU: 3º trimestre de 2005*/Tribunal de Contas da União. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2005b. 94p.
- _____. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa n° 71, de 7 de dezembro de 2005. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, Seção 1, p. 269, 23/12/2005c.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. *A participação do Brasil em convenções internacionais sobre combate à corrupção*. Obtida na internet. www.mj.gov.br/sal/convencoes.htm. 29/11/2005d, 19h30min.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Plano Estratégico 2006-2010*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2006.
- BREI, Zani Andrade. *Corrupção: dificuldades para definição e para o consenso*. São Paulo: Revista da Administração Pública, vol. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- BRITTO, Carlos Ayres. *Regime constitucional dos Tribunais de Contas*. Cadernos de Soluções Constitucionais da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- BRÜNING, Raulino Jacó. *Corrupção: causas e tratamento*. Florianópolis, 1997. Tese de Doutorado. UFSC. Resumo obtido na internet. www.tcc-brasil.org.br/artigos.html, 29/11/2005, 19h22min.
- CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- _____. *Crimes antecedentes e lavagem de dinheiro*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 47, p. 46-59, mar./abr. 2004.
- CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de Albuquerque. *A corrupção no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1991.
- CAVALCANTI, Augusto Sherman. *O processo de contas no TCU: o caso do gestor falecido*. In: Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v.30, n.81, jul/set 1999.

- COVELLO, Sérgio Carlos. *O Sigilo Bancário*. São Paulo: Universitária de Direito, 1991.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1995.
- DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito: o que é o direito*. S. Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 15. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- EIGEN, Peter. Prefácio. *Transparência Internacional*. Berlim: 2001. In: SPECK, Bruno W. *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp, 2002.
- ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia mundial*. Brasília: UnB, 2002.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação*. São Paulo: Atlas, 2002.
- FÉDER, João. *Erário: o dinheiro de ninguém*. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio - Século XXI*. 3a edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FLEISCHER, David. *Financiamento de Campanhas Políticas*. In PEDONE, Luiz (ed.). *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Brasília: OAS/UnB/CNPq, 1993. p. 243-259.
- FURTADO, Lucas da Rocha. *Aspectos jurídicos e econômicos da corrupção*. II FÓRUM BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1º e 2 de dezembro de 2005. Brasília: Editora Fórum, 2005.
- GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (org.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p. 47-79.
- GIBBONS, K. Toward and attitudinal definition of corruption. In: Heidenheimer, A. Johnston, M. e Levine, V. T. *Political Corruption: a Handbook*. 2a. ed. New Bruswick: Transaction Publishers, 1990.
- GRAEFF, Eduardo. *Combate à Corrupção e denunciismo na era FHC*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2002.
- GUIA EXAME. Boa cidadania corporativa 2005. São Paulo: *Revista Exame*, ano 39, n.24, dez 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HEIDENHEIMER, A. Johnston, M. e Levine, V. T. *Political Corruption: a Handbook*. 2a. ed. New Bruswick: Transaction Publishers, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Forense Universitária, 1975.
- KANITZ, Stephen. *O origem da corrupção*. Obtida na internet. www.kanitz.com.br, 22.11.2005, 10h45min. Publicado na Revista Veja, edição 1600, ano 32, n. 22, de 2 de junho de 1999, página 21.
- KLITGAARD, Robert E. *A Corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994.

- _____. *A corrupção é a promoção da ética no serviço público*. Obtido na internet. www.respondanet.com, 12/07/2002, 14h32min.
- LEITE, Celso Barroso (org.). *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- MATIAS, Eduardo Felipe Pérez. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. *Os órgãos regionais de controle e a luta contra a corrupção*. III CONGRESSO DA EURORAI. Estrasburgo, França, de 23 a 24 de novembro de 1998. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), v.30, n.1, jan./mar. 1999.
- NOONAN JÚNIOR., John T. *Subornos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- OCDE. *Organization for Economic Co-operation and Development*. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, Paris: OECD, 17/12/1997.
- OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de Corrupção*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. *Curso de Responsabilidade e Processo no TCU: Teoria e Aplicação*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2004.
- PASTORE, José. *Cruzada contra a corrupção*. O Estado de S. Paulo. 10 abril 2001.
- PEREIRA, José Matias. *Reforma do Estado e Transparência: Estratégias de controle da corrupção no Brasil*. In: VII CONGRESSO DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: Clad, 2002. p. 1-32.
- _____. *Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil*. Obtido via internet. www.eumed.net/coursecon/ecolat, 27/05/2005, 16h45min.
- PIQUET CARNEIRO, João Geraldo. *A Comissão de Ética Pública no Brasil: experiências, desdobramentos e desafios*. In: KONDO, Seiichi [et al.]. *Transparência e Responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão (Seges), 2002. p.107-116.
- PIRES, Waldir. *O dinheiro do povo é sagrado*. Jornal A Tarde. p. 6, 12/04/2003.
- _____. *Discurso de posse na Controladoria-Geral da União*. Obtida na internet. www.presidencia.gov.br. 25.03.2004, 19h34min.
- _____. *O controle em construção*. Folha de São Paulo, p.5, 4/12/2005.
- PNUD BRASIL. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Obtido na internet. www.pnud.org.br. 20/02/2005, 18h50min.
- POLÍTICAVOZ. *Dicionário Brasileiro da Corrupção*. Obtida na internet. www.politicavoz.com.br/corruptaoepolitica/dicionario.html. 29/11/2005, 19h34min.
- RAWLS, John. *A theory of justice*. 2a. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- RIBAS JÚNIOR., Salomão. *Corrupção Endêmica – os tribunais de contas e o combate à corrupção*. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2000.
- ROESLER, Átila da Rold. *Considerações sobre títulos executivos*. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 692, 28.05.2005. Obtido na internet. www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6788. 30/05/2005.

- ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (org.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- SCHILLING, Flávia. *Corrupção: Ilegalidade Intolerável ?*: Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a Corrupção no Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 1999.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A economia política da corrupção*. Relatório de Pesquisa nº. 03/1995, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: FGV, 1995.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- _____ (org.). *Caminhos da Transparência*. Campinas: Unicamp, 2002.
- TAYLOR, Matthew M. e BURANELLI, Vinícius C. *Acabando em pizza: o processo de responsabilização pela corrupção no governo federal*. XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2005. Caxambu/MG, 25 a 29/10/2005. Anais... Caxambu: ANPOCS, 2005.
- TCU. *Pesquisa Tendências do Controle da Gestão Pública*. Brasília, DF: TCU, 2000.
- _____. *TCU propõe medidas para aperfeiçoar controle da administração pública*. Obtida na internet. www.tcu.gov.br. 13.02.2005.
- TORRES, Ricardo Lobo. *O Princípio da Transparência no Direito Financeiro*. Obtida na Internet. www.mundojuridico.adv.br. 21/04/2005, 19h40min.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. *O Brasil e o Índice de Percepções de Corrupção–2003*, São Paulo: Transparência Brasil, 2004. www.transparencia.org.br/tbrasil-ie.asp. Pesquisa feita em 07/05/2004.
- _____. *Estudo de conformidade do ambiente institucional brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA)*. Obtida na internet. www.transparencia.org.br/docs/OEA_Brasil.pdf. 29.11.2005, 19h07min.
- TREVISAN, Antoninho Marmo [et. al.]. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2004.

* **VILMAR AGAPITO TEIXEIRA** é Tecnólogo em Processamento de Dados pela Universidade Católica de Brasília (UCB), Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Especialista em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) e pós-graduando em Direito Público e Controle Externo pela Universidade de Brasília (UnB). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), desde 1999, desempenha atualmente a função de Diretor da Escola Nacional e Internacional de Controle e Fiscalização (Enicef), área de capacitação e desenvolvimento de competências no TCU, vinculada ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC).