

CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC - Instituto Serzedello Corrêa	SENADO FEDERAL Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro
---	---	---

MARCUS ANTÔNIO BRAGA

**INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES DO
ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Brasília

2008

MARCUS ANTÔNIO BRAGA

**INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES DO
ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Professor Mestre João Carlos Medeiros de Aragão

Brasília

2008

Modelo de autorização para reprodução

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Braga, Marcus Antônio.

Integração e cooperação entre instituições do Estado brasileiro no combate à corrupção [manuscrito] / Marcus Antônio Braga. -- 2008.

68 f.

Orientador: João Carlos Medeiros de Aragão.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Brasil) (ENCCLA). 2. Corrupção, controle, Brasil. 3. Lavagem de dinheiro, Brasil. I. Título.

CDU 343.352(81)

INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal – 2º Semestre de 2008.

Aluno: Marcus Antônio Braga

Banca Examinadora:

João Carlos Medeiros de Aragão

Nome completo do orientador

Raquel Torres Cordeiro

Nome completo do professor

Brasília, 6 de fevereiro 2008.

RESUMO

A dinâmica de funcionamento do Estado brasileiro chega a hoje estribada em um conjunto de ferramentas prontas para serem usadas no combate à corrupção. Associado à crescente presença do controle social, exercido por organizações da sociedade civil e cidadãos em geral, a prevenção, a fiscalização e a punição dos desvios na gestão dos recursos públicos têm se ampliado, sendo significativa a disposição da sociedade no sentido de combater as práticas delituosas na Administração Pública. O denominado controle social funciona como combustível para a dinâmica das ações institucionais inerentes aos poderes do Estado. Em face da profusão de manifestações da sociedade organizada pela moralidade e pela ética, os Poderes constituídos vêm-se compelidos a dar respostas à nova conjuntura. Por isso, as esferas estatais mais ligadas ao controle e à fiscalização, como o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público, o Judiciário e os órgãos de controle interno do Executivo, particularmente a Controladoria-Geral da União (CGU), vêm adotando novos paradigmas e colocando em prática ações mais efetivas no combate à corrupção. Surgem como movimento promissor as iniciativas buscando intensificar a cooperação e a integração entre as várias instituições do Estado voltadas ao combate à corrupção. Este Trabalho tem o escopo principal de contribuir para a discussão sobre as ações de combate à corrupção, a partir da troca de experiências envolvendo a participação de instituições estatais ligadas às áreas de controle externo e interno, policial, judiciária, legislativa e Ministério Público, bem como do papel da sociedade civil. Assim, a proposta visa pesquisar e reunir elementos que permitam compreender como o Estado brasileiro tem se articulado para combater o fenômeno da corrupção, especificamente no que tange à efetividade da chamada "Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla)" e à participação da sociedade no estímulo à transparência, à moralidade e à ética na Administração Pública.

Palavras – Chave: Corrupção, controle, Administração Pública, transparência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I CORRUPÇÃO	9
1.1 Introdução	9
1.2 Corrupção no Brasil	12
1.2.1 Financiamento eleitoral no Brasil e corrupção	14
CAPÍTULO II CONTROLE EXTERNO	16
2.1 Aparato institucional de controle externo	16
2.1.1 Poder Legislativo	16
2.1.2 Papel central do Tribunal de Contas da União	27
2.2 Sistema de Justiça e seus atores institucionais	30
2.3 Ministério Público	31
2.4 Poder Judiciário	35
CAPÍTULO III CONTROLE INTERNO	40
3.1 Aparato institucional de controle interno	40
3.2 Novo papel da Controladoria-Geral da União	43
3.3 Transparência pública e controle social	50
3.4 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro -	54
ENCCLA	
CONCLUSÃO	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

INTRODUÇÃO

*"A luz do Sol é o melhor
desinfetante"
Louis Brandeis (1856-1941), juiz da
Suprema Corte dos Estados Unidos*

O tema combate à corrupção na Administração Pública ganha cada vez mais adeptos e passou a integrar a ordem do dia das discussões em vários segmentos. Em meio a uma série de escândalos, políticos, juristas, organizações não-governamentais, governos, órgãos do Estado despertaram para a questão, o que os levou a tentar identificar as causas institucionais do fenômeno e as suas raízes históricas e culturais, O fato é que os mecanismos de controle tradicionais não conseguem mais responder satisfatoriamente ao combate à corrupção.

Daí a necessidade de promover a integração de todas as esferas do Estado brasileiro, como forma de tornar mais eficaz a prevenção e o combate aos crimes contra a Administração Pública, moldando assim uma realidade cada vez mais presente nas ações estratégicas que buscam mais transparência e eficácia para o Setor Público.

Em novo contexto, outras respostas são exigidas, como a prevenção ao aumento dos crimes de lavagem de dinheiro, o que prenuncia nova era. Recursos desviados da Administração Pública necessitam ser “lavados”, ou seja, legalizados. Daí decorre o aperfeiçoamento do combate a esse tipo de ilícito, conforme determina a Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, a qual tipificou o crime de lavagem de dinheiro e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF).

A seguir, houve o estabelecimento da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (Encla), iniciada em dezembro de 2003, experiência inédita de articulação dos diversos órgãos do Estado para a consecução de política pública de combate ao crime de lavagem de dinheiro e, em sentido mais amplo, ao crime organizado no Brasil. O Programa vem desde então se ampliando, conforme mostra a reunião da ENCLA 2005, realizada entre 8 e 11 de dezembro de 2005 em Vitória, ES, durante a qual, em

atenção à recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), foi decidido, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, que, na sua quarta edição anual consecutiva, a Encla incluiria no debate o tema do combate à corrupção, passando a se denominar Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Muitas ações estatais se devem ao crescente interesse e à participação da sociedade nas questões associadas à prática de ética pública. No Brasil, o Governo tem sido sensível na percepção desse movimento, o que vem contribuindo para que o controle social sobre a gestão pública se amplie. Representa movimento sem volta, pois aprofundar a transparência dos atos de governo passou a ser moeda de relevo nas relações políticas entre Governo e sociedade. A informatização, a difusão da execução orçamentária, a educação, o acesso ampliado aos veículos de comunicação, a fiscalização, a exigência de transparência estabeleceram novo marco, abordado ao longo deste Trabalho.

Problemas associados a corrupção, nepotismo, fisiologismo, crime organizado, favorecimento, “mordomias”, dentre outros, têm permeado a Administração Pública de quase todos os países, ou seja, onde existir Estado, estarão presentes as circunstâncias que permitem aos detentores do poder decidir em troca do recebimento de propinas.

O desvio de verbas, a troca de favores entre atores públicos e privados e o tráfico de influência na Administração Pública são fenômenos antigos. No passado eram tolerados, integrando o jogo político. Tal percepção, porém, vem se alterando nos últimos 20 anos e o tema da corrupção ocupando significativo espaço na história recente do País. Com base nesse cenário, esta pesquisa busca responder a estas questões: qual a razão dessa mudança? As ações do Estado têm sido suficientes e eficazes no combate à corrupção? Quais as implicações da elevação da sensibilidade pública a respeito do combate à corrupção? Qual o futuro da estratégia nacional de combate à corrupção?

Para responder a elas, partiu-se das seguintes hipóteses: há consenso de que as políticas de combate à corrupção passam pela transparência no Setor Público, pela prestação de contas de políticos e administradores e pelo fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e controle institucionais. A dinâmica de funcionamento do Estado brasileiro, hoje, encontra-se

associada ao papel do controle social, exercido por organizações da sociedade civil, veículos de comunicação e cidadãos em geral. É o chamado controle social que estimula a dinâmica dos controles inerentes aos poderes políticos, como, por exemplo, o controle financeiro, exercido pelos Tribunais de Contas, o jurídico, exercido pelo Ministério Público e pelos Tribunais, o do Legislativo sobre a Administração, manifestado, por exemplo, em Comissões Parlamentares de Inquérito, o controle interno próprio dos Governos e da Administração Pública em geral.

Além disso, novas tecnologias, como a informatização dos ambientes da Administração Pública, têm operado mudanças relevantes na forma e no método das atividades desenvolvidas. Opiniões distintas, contudo, consideram que a eficiência dessas instituições se situa aquém do potencial que possuem para combater a corrupção, visto que seu desempenho depende em muitos casos da sua independência, dos recursos humanos e materiais disponíveis para sua atuação e da motivação dos seus integrantes para exercer a função.

Dentro desse contexto, este Trabalho visa, sobretudo, contribuir para a discussão sobre as ações de combate à corrupção, a partir da troca de experiências envolvendo a participação de instituições estatais ligadas às áreas de controle externo e interno, policial, judiciária, legislativa, além do Ministério Público, bem como do papel da sociedade civil. Ou seja, objetiva pesquisar e reunir elementos que permitam compreender como o Estado brasileiro tem se articulado para combater a corrupção no que tange à efetividade da "Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla)" e à participação da sociedade no estímulo à transparência, à moralidade e à ética na Administração Pública.

O tema justifica-se devido à sua grande relevância social, política, econômica e administrativa. O projeto surgiu do incômodo ao se observar como fatias expressivas dos recursos públicos são desviadas e apropriadas em detrimento de sua aplicação para o bem-estar da maioria da população. Entende-se que o exercício da cidadania constitui prática diária e ultrapassa o ato de votar em cada eleição. Saber de que maneira se combate o desvio dos recursos públicos é meio de exercê-la. Verificar como ocorre o gasto dos recursos, acompanhar a prestação de contas das despesas públicas e denunciar aos órgãos competentes as suspeitas de irregularidades configuram formas de exercer a cidadania, com resultado imediato para a

sociedade. A fiscalização das atividades do Estado reduz o mau uso do dinheiro público, diminui a corrupção e contribui para a construção de um país melhor. Daí a razão da escolha do tema.

CAPÍTULO I CORRUPÇÃO

1.1 Introdução

A corrupção constitui um dos grandes males a afetar a sociedade brasileira, comprometendo inclusive a consolidação do Estado Democrático de Direito, preconizado pela Constituição Federal de 1988. A história revela que práticas ilícitas associadas ao desvio de recursos públicos têm contribuído decisivamente para minar o avanço da justiça social, do desenvolvimento e dos valores republicanos, seja pela retirada de recursos preciosos que poderiam estar sendo aplicados no atendimento às carências sociais, seja pelo descrédito que provoca às instituições do aparelho estatal e da atividade política em geral. (SPECK, 2001, p.4)

Tema usualmente ligado à área da Ciência Política, a corrupção vem sendo examinada, no âmbito do pensamento político ocidental, sob diferentes abordagens, expressando sempre o espaço da experiência no qual foram produzidas e os possíveis horizontes. Visto que seria trabalhoso detalhar a história do conceito de corrupção desde a Antiguidade, optou-se por se concentrar em duas grandes agendas de pesquisa dos estudos da Teoria Política, surgidas ao longo do século 20, nas quais a temática da corrupção esteve presente. (FILGUEIRAS, 2008, p.354)

A primeira agenda de pesquisa está relacionada à Teoria da Modernização, nascida no período posterior à Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos. Tal Teoria parte de perspectiva evolucionista da sociedade, tomando como pressuposto a dicotomia entre tradição e modernidade, a qual marca dois tipos de estrutura social, concebendo a sociedade como tipos de organização atrelados a um processo de evolução.

Essa Teoria intenta identificar, na organização dos países industrializados, as variáveis sociais cujas mudanças foram essenciais a seu desenvolvimento institucional com o intuito de “facilitar” a implementação desse processo nas nações com instituições ainda frágeis. Ela enfoca os processos de mudança social, de acordo com a construção de instituições, tendo em vista grandes dicotomias, como rural e urbano, não-industrializado e industrializado, em desenvolvimento e desenvolvido. De modo geral, a corrupção está relacionada, conforme a Teoria, ao subdesenvolvimento. Ou seja, as modernas nações capitalistas são o modelo normativo institucional e, para se combater a corrupção, basta adotar a visão de mundo e as instituições destas nações. (FILGUEIRAS, 2008, p.355)

Ademais, alguns trabalhos acerca das mudanças sociais destacaram a relação entre custos e benefícios decorrentes dos processos sociais. Joseph Nye, por exemplo, analisou os custos e os benefícios da corrupção, segundo esse Autor:

[...] a corrupção pode ser benéfica ao desenvolvimento político, se ela for um instrumento para a formação de capital privado, superação das barreiras burocráticas, integração das elites políticas e de capacidade governamental. Ela representa benefício à medida que colocar o país na rota do desenvolvimento econômico e político. A corrupção pode representar um custo, por outro lado, se suas conseqüências incidirem em descontrole e decadência da legitimidade. No limite, a corrupção pode azeitar o desenvolvimento, desde que mantida sob certo controle. (apud FILGUEIRAS, 2008, p.356)

Assim, para a Teoria da Modernização, a corrupção está associada a processos de mudança social, representando momentos de desfuncionalidade das instituições políticas, conforme o peso da tradição nos processos de mudança. A mudança social representa estágios em que ocorre problema de institucionalização, em que as organizações da política criam contextos favoráveis a um “[...] comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares”. (FILGUEIRAS, 2008, p.356)

A partir dos anos de 1980, tendo como marco a queda do Muro de Berlim, a Teoria perdeu fôlego em virtude do abandono das análises calcadas nas grandes dicotomias. Coube à Ciência Política criar novo marco científico, definindo que a ação dos agentes políticos sucede como disputa de preferências por políticas. Em outras palavras, a Ciência Política, no caso específico da corrupção, adota como foco as abordagens econômicas, em que pesam mais as

preferências individuais dos agentes, conforme sua racionalidade e sua capacidade de acumular utilidade, e os contextos de decisão que influenciam essas preferências, ou seja, evidencia a importância das instituições na compreensão do comportamento e dos resultados econômicos e políticos. (FILGUEIRAS, 2008, p.357)

Esta nova abordagem vem predominando desde o início da década de 1990 e sua adoção por instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), na defesa do desenvolvimento de certo tipo de Estado, fomentou ainda mais sua difusão. A mudança ocorreu em função de a corrupção ter se tornado assunto importante tanto em países em vias de consolidação democrática como também em democracias consolidadas. De acordo com Huntington, “[...] grande parte dos regimes do Sul, que passaram pela chamada terceira onda de democratização enfrenta problemas de legitimidade e de eficiência em função da corrupção praticada por velhas ou novas elites. Escândalos de corrupção colocam em dúvida a validade prática dos novos valores democráticos”. Concomitantemente, nos países desenvolvidos vários escândalos colocaram na ordem do dia das autoridades a temática da corrupção. (FILGUEIRAS, 2008, p.357-358)

Assim, ruiu a idéia de que a corrupção somente ocorria em situações autoritárias ou contexto de nações em desenvolvimento. Hoje, é entendida como ameaça tanto às instituições consolidadas dos países desenvolvidos como às dos países que não alcançaram tal situação. Os custos da corrupção não se referem somente à credibilidade política, mas igualmente à eficiência administrativa. Nesse contexto, a questão da qualidade do arcabouço institucional do Estado ganhou importância. Despontou o tema da corrupção e das reformas institucionais para combatê-la. (FILGUEIRAS, 2008, p.358-359)

Segundo Rose-Ackerman, a corrupção ocorre na interconexão dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos aumentarem sua renda mediante suborno e propina. A corrupção está conectada ao *rent-seeking*, correspondente em português a algo como “privatização do Estado”, ou seja, haveria tendência por parte dos agentes políticos no sentido de maximizar a renda pessoal. (apud FILGUEIRAS, 2008, p.357)

Nessa perspectiva, o aparato institucional deve operar no sentido de estabelecer regras fixas e transparentes para a interação entre o público e o privado. Assim, o que é corrupção depende da clareza, da particularização e da eficácia do texto legal. Diante de leis ineptas ou genéricas na caracterização do que é ilícito no trato da coisa pública, uma prática reconhecida por todos como corrupta pode não ser ilegal e, portanto, não ser passível de punição. Cita-se como exemplo o nepotismo - apesar de condenável eticamente, apenas no final de 2008 passou a ser proibido por súmula editada pelo Supremo Tribunal Federal. (BRESSER PEREIRA, p.15-19)

1.2 Corrupção no Brasil

Nas áreas de controle e combate à corrupção, o Estado brasileiro adentra o século XXI buscando superar a vertente puramente moralista, segundo a qual bastaria responsabilizar os indivíduos. Assim, o Brasil deste século tem adotado enfoque mais sistemático no combate ao fenômeno, o que pode ser comprovado pela diferença existente em relação às políticas contra a corrupção até então implementadas. (SPECK, 2001, p.7-10)

Agora há mais preocupação com o combate a suas causas estruturais e institucionais. Nota-se direcionamento mais sistemático das ações estatais com a valorização de mecanismos de controle existentes, incluindo as instituições públicas responsáveis pelos controles interno e externo, e igualmente os atores, como a mídia, as organizações da sociedade civil e os setores da iniciativa privada. A coordenação desses diferentes agentes, o encaminhamento de reformas institucionais necessárias e o lançamento de novas iniciativas são as formas de atuação do novo movimento contra a corrupção. Existe preocupação mais sistemática com a integração, a interação e a cooperação entre eles. (SPECK, 2001, p.7-10)

Dentre as surpresas das iniciativas em curso, encontra-se o enfoque claro acerca de medidas preventivas, atestado pelo *status* de Ministério conferido à Controladoria-Geral da União - CGU. Quando os mecanismos de controle interno e externo explicitam que os lucros de arranjos corruptos terão como contrapartida pena a pagar em caso de descoberta, as medidas preventivas cumprem o papel de incentivar o comportamento probo. O fortalecimento do comportamento ético inclui o esclarecimento e a educação, a fim de aumentar o compromisso com o bem público. (Ídem)

Freqüentemente, a transparência e a informação são armas simples e eficientes para evitar arranjos antes tolerados sob o manto da desinformação. Muitas vezes, a prevenção requer também revisão de normas para superar situações de ficção legal, que contrastam com comportamento real radicalmente diferente. Seja pelo fortalecimento das normas, seja pela adequação à realidade, a solução visa diminuir a distância entre os dois mundos, a qual, de outra forma, é preenchida pelo oportunismo do comportamento corrupto. (SPECK, 2001, p.7-10)

Nesse sentido, as recentes propostas implementadas para controlar a corrupção caminham no sentido de melhorar a qualidade dos mecanismos reguladores, buscando evitar que alcancem níveis perigosos os arranjos corruptos, abrindo abismos entre país legal e país real. Ao mesmo tempo, conferem enfoque especial sobre a integração e a complementação dos diferentes mecanismos de controle, da simples transparência até a sofisticada investigação, mediante a integração das várias iniciativas nas esferas pública, social e privada. Esse conjunto de iniciativas tem como desafio e finalidade mostrar os custos que a corrupção acarreta à economia, aos programas sociais, a toda a classe política e à Nação. Segundo Silva (2001, p.35),

[...] uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem o que é público e o que é privado, os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes políticos, e que coíbam as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato Estatal. Esses predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e à permanência do Estado democrático de direito. Obviamente, a definição de subdesenvolvimento institucional é a antítese da premissa anterior.

Contrariamente às especulações do passado sobre possíveis “funções positivas” da corrupção, as iniciativas contemporâneas priorizam a necessidade de possibilitar que o fenômeno da corrupção seja entendido como problema pelos cidadãos; os escândalos do Governo Collor em 1991, por exemplo, durante os quais ocorreram movimentos cobrando ética na política e *impeachment* subsequente; o caso do “caixa dois” nas eleições, o episódio das ambulâncias foram experiências nesse sentido - em outras palavras, a Nação, representada por estudantes, entidades de classe, mídia, deixou sua marca no combate à corrupção e na demonstração dos danos causados pela corrupção.

Apesar disso, ainda se ouvem discursos fatalistas arraigados no imaginário popular, segundo os quais a aceitação da corrupção representa estigma da classe política, da cultura nacional ou do comportamento do homem em sociedade, que precisam ser desmitificados. Passar da análise sobre custos e danos globais à sociedade para o reconhecimento de que a corrupção (como a desigualdade regional, o efeito estufa e outros) se apresenta distintamente em várias regiões ou áreas é passo importante, pois aguça a curiosidade de investigar e questionar realidades tidas como imutáveis, tais como por que, em determinadas áreas governamentais, a corrupção é trivial e em outras se limita a casos excepcionais. Por que alguns setores da economia aumentam a margem de lucro mediante suborno, enquanto outros condenam a prática como prejudicial aos negócios? Por que algumas práticas corruptas parecem ter aceitação social, enquanto outras escandalizam os cidadãos? Se há diferenças, deve haver fatores que propiciam ou inibem a corrupção, que facilitam ou dificultam seu controle. Então, aproxima-se o momento de se buscarem soluções políticas, tornando as práticas corruptas problema político, ou seja, acontecimento passível de alterações por meio de ações políticas. (SPECK, 2001, p.7)

1.2.1 Financiamento eleitoral no Brasil e corrupção

Além dessas constatações, há ainda consenso entre pesquisadores, e para o senso comum, que permeia a realidade nacional - a constatação de que a arrecadação de recursos para sustentar campanhas eleitorais é foco potencial do desenvolvimento da corrupção. O atual modelo de financiamento privado das campanhas, segundo tal tese, criaria um conjunto de compromissos espúrios entre partidos, candidatos e doadores privados, ou seja, estes tenderiam a buscar retorno via acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. De um lado, partidos e candidatos buscam fontes para sustentar caras campanhas eleitorais e, de outro, empresários de setores, como financeiro e construção civil, dependem de decisões governamentais. (SAMUELS, **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**, p.127)

Diante desse quadro, tem sido recorrente a apresentação de propostas visando alterá-lo. Assim, despontam como solução natural propostas estabelecendo o financiamento público de campanhas. Hoje, a União já repassa recursos aos partidos, exemplificado nos

repasses ao fundo partidário (dinheiro repassado pela União aos partidos, com base em seu desempenho eleitoral progressivo) e na gratuidade de acesso ao rádio e à televisão.

O financiamento público acabaria com as doações privadas, já que os partidos receberiam quantias determinadas por alguma fórmula que levasse em conta seu tamanho relativo (em termos de integrantes eleitos) e os candidatos receberiam esses valores. O financiamento público reduziria o peso do poder econômico, neutralizando os efeitos da corrupção embutidos nestas relações. (MARENCO, 2008, p.382)

Mas seria o caso de se garantir que as saídas de recursos fossem transparentes, assim como ocorreu com as entradas, públicas e fixas. Além disso, nada afiançaria que o financiamento público de campanhas acabaria com o caixa dois, pois no sistema atual as doações precisam ser declaradas, tanto por quem recebe quanto por quem doa, e ainda assim é reconhecida a manutenção do caixa dois em campanhas.

Segundo André Marengo, uma alternativa

[...] poderia estar na fixação de limites e controles para a arrecadação e uso de recursos privados em campanhas eleitorais. A lei eleitoral em vigor no Brasil estabelece um limite de 10% da renda das pessoas físicas e 2% do faturamento das empresas como limite para contribuições eleitorais, reproduzindo assimetrias existentes no mercado, não estabelecendo, ao mesmo tempo, teto para gastos por partidos. Fixação de limites lineares para contribuições individuais, a exemplo da *Hatch Act's* norte-americana, associada a restrições aos gastos eleitorais (estabelecimento de um teto), poderiam incentivar uma pulverização das fontes de receita eleitoral. Transparência na informação sobre financiadores de campanhas e posterior alocação de recursos públicos, incentivos fiscais para contribuições legais e esforço nos procedimentos judiciais, fiscais e policiais de controle sobre movimentações financeiras podem maximizar os riscos para doações ilegais e, sobretudo, a ocorrência de decisões sobre acesso privilegiado a verbas ou contratos públicos relacionados a estas contribuições. (MARENCO, 2008, p.385)

CAPÍTULO II CONTROLE EXTERNO

“A função específica da Assembléia Representativa é vigiar e controlar o Governo. É jogar as luzes da publicidade sobre os seus atos, é compelir o governo à completa exposição e justificação de todos esses atos”.

Adam Smith

2.1 Aparato institucional de controle externo

2.1.1 Poder Legislativo

Compõem o Poder Legislativo, nos termos do art. 44 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados (com representantes do povo brasileiro), o Senado Federal (com representantes dos estados e do Distrito Federal), e o Tribunal de Contas da União (órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa).

As funções precípua do Poder Legislativo são elaborar as leis, exercer o controle político do Poder Executivo e realizar a fiscalização orçamentária de todos os que lidam com verbas públicas. Assim, além da função legislativa, o Poder Legislativo exerce outras, como a jurisdicional e a administrativa e, ainda, a de controle institucional externo da função administrativa do Estado.

O Legislativo expressa a vontade do povo e a diversidade ideológica da sociedade, uma vez que seus membros são detentores de mandatos legitimados pelo voto popular; desse modo, exprimem as diferentes tendências políticas existentes. Em face disso, a legitimidade dos membros do Legislativo lhes impõe o poder-dever de representar os interesses públicos, legislar, propor políticas públicas, bem como fiscalizar a atividade administrativa do Estado, dentro dos parâmetros do Estado Democrático de Direito. (PEDONE, 2001, p.89-101)

Atualmente existe consenso na Ciência Política de que os parlamentos tendem a perder parcelas de seu poder de legislar, ao mesmo tempo em que aumenta seu poder de fiscalizar

e vigiar os atos de gestão pública. Com a ampliação da complexidade do governo, o crescimento da máquina administrativa, a modernização da sociedade, existem mais atividades inseridas no âmbito do Poder Executivo. Assim, conforme a cientista política Doutora Leany Barreiro Lemos, em ciclo de debates no UNILEGIS do Senado Federal, cerca de 60% da legislação produzida advém do Executivo. No Brasil chega a 80%, ou seja, mais do que em outros países, fato que tem gerado discussões no Legislativo, na mídia e na academia.

Diante disso, pode-se inferir que, das três funções clássicas do Poder Legislativo, representar, legislar e fiscalizar, evidencia-se nos dias atuais a importância da função de controle. Na Ciência Política o controle efetuado pelo Legislativo vai além da fiscalização, engloba o acompanhamento de tudo que o Governo executa. Interessa aqui o papel do Legislativo na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. (PEDONE, 2001, p. 89-101)

Sobre tal tema, a legislação constitucional básica relativa à prestação de contas do Presidente da República ao Congresso Nacional está contemplada em seis artigos:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, moralidade, publicidade [...].

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

IX — julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I — apreciar as contas prestadas pelo presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;

II — julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa e perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 78. O presidente e o vice-presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a União, a integridade e a independência do país.

Art. 84. Compete privativamente ao presidente da República:

[...]

II — exercer, com o auxílio dos ministros de estado, a direção superior da administração federal;

[...]

XXIV — prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior.

Art. 85. São crimes de responsabilidade do presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente contra:

I — a existência da União;

II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III — o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV — a segurança interna do país;

V — a probidade na administração;

VI — o cumprimento das leis e decisões judiciais.

Parágrafo Único. Esses crimes serão definidos em lei especial que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Como se pode notar pelo texto do art. 84 da Constituição Federal, compete privativamente ao presidente da República “XXIV — prestar, anualmente, ao Congresso

Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”. (CF, 1988, e PEDONE, 2001, p. 89-101)

Já no art. 49, inciso IX, está determinado que as contas devam ser julgadas pelo Congresso Nacional. Cabe à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização analisar o “Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo”, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A obrigação de o Presidente da República, Chefe do Poder Executivo, prestar contas ao Congresso Nacional consiste em estruturação republicana do Estado. É recorrente, entretanto, a afirmação de que o Congresso Nacional não confere o grau de importância política que esse momento requer. Tanto é verdade que a prestação de contas dos Presidentes da República passa anos sem julgamento, tratada de forma burocrática. Além disso, o próprio conteúdo do “julgamento” realizado pelo Congresso quase que se limita a repetir as mesmas informações e abordagens do parecer prévio do Tribunal de Contas da União. Destaca-se não ser esse o espírito da Constituição, nem do mecanismo institucional da prestação de contas. (PEDONE, 2001, p. 89-101)

Acrescentem-se os mecanismos institucionais rotineiros utilizados pelo Legislativo para o controle sobre o Executivo tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Esse processo inicia na Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, a qual pode, em caso de indícios de despesas não autorizadas, solicitar à autoridade responsável esclarecimentos no prazo de cinco dias. Ainda dentro desses mecanismos, o controle também pode ser exercido por comissões temáticas das duas Casas do Congresso Nacional.

Com a aprovação da Lei Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Legislativo viu ampliada sua responsabilidade no controle das contas públicas, visto que é a ele que devem ser reportados os relatórios de controle interno. Com isso, o controle interno passou a ser pressuposto da Responsabilidade Fiscal, conforme disposto no art. 1º, § 1º:

Art. 1.º Esta lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1.º A Responsabilidade da gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidada e mobiliária, operações de garantia e inscrição em Restos a Pagar. Essa prevenção de riscos e correção de desvios, capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas é feita por meio do Controle Interno que deve estar presente em todas as ações que constituem, de acordo com o artigo acima transcrito, pressupostos de Responsabilidade Fiscal e juntos constituem os pilares de sustentação da LRF.

A LRF também trouxe novos elementos que visam evidenciar a transparência das ações e permitir a avaliação dos resultados e dos custos, além de aprimorar os instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Dentre as inovações, destaca-se a emissão bimestral dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (art. 52) e, ao final de cada quadrimestre, do Relatório de Gestão Fiscal (art. 54), sendo que este deverá ser assinado pelos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como pelos responsáveis pela administração financeira e pelo Sistema de Controle Interno. (LRF, 2000)

Depreende-se que a instituição do sistema de controle interno e a nomeação de uma pessoa para coordená-lo tornaram-se necessidade de toda a administração para cumprir suas atribuições referentes ao controle da fiscalização da Gestão Fiscal, nos termos do art. 59 dessa Lei:

Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Da leitura do art. 59, juntamente com a dos arts. 74 e 31 da Constituição Federal, pode-se concluir ser obrigatória a existência do sistema de controle interno em todos os níveis da Administração Pública, ou seja, em todos os Poderes.

Além da apreciação rotineira e obrigatória das contas do Presidente, o Poder Legislativo, mediante suas Casas, encontra respaldo legal para proceder a fiscalizações mais criativas e eficazes, como, por exemplo, à das propostas demonstradas na **Tabela 1**, abaixo, que expõe algumas iniciativas da Câmara dos Deputados:

Tabela 1 – Proposições apresentadas em 2008 na Câmara dos Deputados	
Requerimentos de Informação	1.392
Propostas de Fiscalização e Controle	28
Comissão Parlamentar de Inquérito	7
Subtotal - Área de Fiscalização e Controle	1.427
Projetos de Leis	1.841
Projetos de Decreto da Câmara	900
Projetos de Leis Complementares	176
Propostas de Emendas à Constituição	104
Subtotal - Área Legislativa	3.021
TOTAL – 2008	4.448

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

Assim, tomando como referência 2008, pode-se verificar que, de 4.441 proposições, aí inclusos Projetos de Decreto Legislativo, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Requerimentos de Informação, Propostas de Fiscalização e Controle, 1.420 se referem particularmente à fiscalização, ou seja, quase 35% das propostas. Atenta-se ainda que no total não estão inclusos requerimentos de audiência pública, convocando ou convidando autoridades do Executivo. Ao se analisar rapidamente a página da Câmara na Internet, constata-se que essa tendência cresce, pois, em alguns anos, chega a 50% das

iniciativas naquela Casa versando sobre as áreas de fiscalização e controle. (*Site da Câmara dos Deputados*)

Ressalta-se que as respostas motivadas por Requerimentos de Informações enviados por parlamentares, pelo menos no caso da Câmara, só podem ser repassadas ao autor do requerimento, por força de normas internas da Primeira Vice-Presidência, órgão encarregado de controlar tais pedidos. Assim, o público em geral não fica sabendo das respostas, tendo acesso somente ao teor das solicitações. Um banco de dados, sistematizando por assunto as respostas, seria de grande valia para a transparência pública, o combate à corrupção e os estudiosos e os pesquisadores das ações governamentais. (PEDONE, 2001, p. 89-101)

Reforça-se a idéia de que o Poder Legislativo brasileiro exerce a fiscalização dos atos do Poder Executivo e da Administração Pública indireta. Para isso, vale-se de seis mecanismos principais de controle: Proposta de Fiscalização e Controle (PFC); Solicitação de Informação ao Tribunal de Contas da União (SIT); Requerimento de Informação (RI); Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI); Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) e Requerimentos de Realização de Audiências Públicas (RICD).

A Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) pode ser apresentada à comissão que versar sobre a matéria, por qualquer parlamentar, desde que especificados o ato e a fundamentação da providência almejada, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD):

Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:

I - a proposta da fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;

II - a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;

III - aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;

IV - o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.

§ 1º A Comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.

§ 2º Serão assinados prazos não inferiores a dez dias para cumprimento das convocações, prestação de informações, atendimento às requisições de documentos públicos e para a realização de diligências e perícias.

§ 3º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator, na forma da lei.

§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98.

A Solicitação de Informação ao Tribunal de Contas da União (SIT) implica a prestação de contas do TCU à comissão responsável pelo pedido, a respeito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de gastos públicos, além de obrigar o TCU a fornecer os resultados de auditorias e inspeções realizadas.

O Requerimento de Informações (RI), por sua vez, constitui instrumento utilizado pelo Legislativo para solicitar informações a ministros de Estado e outras pessoas ligadas diretamente à Presidência da República. A solicitação deve ser atendida no prazo de 30 dias, sob pena de crime de responsabilidade, uma vez que, por esse meio, o Legislativo tem acesso a diversas informações de interesse nacional.

Há ainda os Requerimentos de Convocação de Ministros de Estado e o de convite a outros titulares da Administração direta ou indireta, para prestarem informações sobre tema previamente definido, sendo que importa crime de responsabilidade o não-comparecimento do convocado, se a ausência não for justificada.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instaurada individualmente pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado, e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), instalada em conjunto pelas duas Casas, tornaram-se a forma de fiscalização mais utilizada nos últimos tempos, no Brasil. A CPI é uma comissão temporária que deve ser requerida por um terço

dos parlamentares da Casa com prazo definido de duração, geralmente de 120 dias, prorrogáveis quando necessário. Esse tipo de comissão tem poder de investigação típico de autoridades judiciais. A CPI também pode ser instaurada no âmbito de estados e municípios, obedecendo a essas regras. (PEDONE, 2001, p. 89-101)

Ações importantes de combate à corrupção foram empreendidas por inúmeras CPIs instaladas nos últimos 18 anos e contribuíram positivamente para a melhoria do arcabouço institucional de combate à corrupção, visto que a CPI concede ao Legislativo a prerrogativa de instaurar procedimentos de investigação sobre outros Poderes e também sobre si. Conforme mostra Fernando Filgueiras, como a motivação é política, normalmente as CPIs extrapolam os procedimentos jurídicos, submetendo-se mais à lógica dos escândalos políticos do que às questões dos fatos sob investigação. Ao submetê-los à lógica do escândalo, as CPIs acabam por representar mecanismos ineficazes de controle da corrupção. Como a questão é a visibilidade que as CPIs conferem aos parlamentares, muitas vezes o foco de investigação é distorcido por conta de fatos secundários (como relações sexuais, delinqüências menores ou compromissos políticos) ou interesses dos atores envolvidos. (FILGUEIRAS, 2008, p. 561)

Na mesma linha de raciocínio, John Thompson apontou que, nas democracias contemporâneas, existe a presença da lógica do escândalo como processo permanente na opinião pública, em que a corrupção é tema típico de cobertura da mídia, a qual se esforça por denunciar as delinqüências do homem público e dos agentes privados, com relação à Administração Pública. Consoante Thompson, a mídia aumentou a visibilidade da política, possibilitando que o clamor por mais transparência tipifique as democracias contemporâneas. “Como a mídia dá visibilidade, é do interesse dos parlamentares se tornarem mais visíveis aos olhos da opinião pública, com o único objetivo instrumental de ter mais votos.” (FILGUEIRAS, 2008, p. 562)

Ao término dos trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, seu relatório deve ser encaminhado, como previsto na Constituição Federal, ao Ministério Público, para que este tome as providências em relação à responsabilidade civil ou criminal dos indiciados pela CPI.

Apesar das várias possibilidades institucionais delegadas ao Legislativo, o processo de fiscalização adotado por ele ainda tem muito que se desenvolver, porquanto casos de corrupção, fraude, desvio de recursos e improbidade na Administração Pública brasileira são descobertos e revelados a cada dia. Isso se deve ao fato de o controle praticado possuir caráter corretivo e não preventivo. Mecanismos de prevenção e freio aos maus hábitos da Administração Pública poderiam gerar mais eficiência no zelo da coisa pública e menos prejuízo ao Erário. (PEDONE, 2001, p. 89-101)

De qualquer forma, pode-se constatar que o Poder Legislativo, bem como os demais órgãos do aparato estatal, entrou, desde os anos 1990, em rota cujo norte constitui o crescente aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização das atividades e prevenção e punição de atos ilícitos e corruptos. Assim, diversas leis e procedimentos associados à transparência e à informação vêm sendo implementados e disponibilizados aos cidadãos, demonstrando que o Poder Legislativo, ainda que em ritmo mais lento do que a sociedade deseja, procura estar em sintonia com ela.

A Câmara dos Deputados, por exemplo, no final do ano passado, incluiu na Internet nova versão com ferramentas para se acompanhar a execução orçamentária da União. Por meio dela, cidadãos de todo o País poderão acompanhar com mais facilidade a execução orçamentária de todos os órgãos da Administração. Desse modo, será possível qualquer pessoa acessar, pela Internet, relatórios simplificados sobre as verbas empenhadas pela União e respectivo detalhamento do que deve ser feito com esses recursos no município. "A gente precisa sempre avançar. Quanto mais transparência melhor", avalia o Presidente, em 2008, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS). (Agência Câmara, 2008)

Atualmente, já é possível verificar os recursos efetivamente pagos e transferidos da União para estados e municípios. Agora, a divulgação se refere também ao dinheiro empenhado (aquele reservado para determinada despesa), aos convênios firmados e aos objetivos da ação, em um único relatório. Em julho de 2008, por exemplo, foram empenhados para a prefeitura de Rio Branco (AC) R\$ 131.625,00 para apoiar a implantação de políticas

sociais. O relatório detalha que esse valor será destinado especificamente à criação de três centros de acesso a tecnologias para inclusão social.

A mudança permitirá que todo o processo seja fiscalizado desde o empenho, a inclusão dos recursos no orçamento do Município até a licitação. Saber antecipadamente para qual finalidade se destina o recurso ajuda na fiscalização, pois fraudes e má aplicação dos recursos públicos geralmente só são conhecidas depois que a obra ou a licitação foram concluídas. Ampliar o acesso aos empenhos feitos pela União ao município permitirá à comunidade fiscalizar o uso daquele dinheiro desde o início do processo, tornando mais eficiente a fiscalização, pois se viabilizou o acesso à informação. (Agência Câmara, dezembro de 2008)

Para obter as informações, basta acessar o *site* da Câmara dos Deputados e clicar no ícone do Orçamento Brasil e, em seguida, no ícone Fiscalize. Depois, basta selecionar o município, o mês a ser pesquisado e o tipo de relatório desejado (valores pagos ou empenhados). As informações são obtidas no Siafi e atualizadas diariamente na Internet, com defasagem de, no máximo, dois dias úteis. Os relatórios também serão enviados, mensalmente, pelo correio, às Câmaras de vereadores e às Assembleias Legislativas, já que nem todos os vereadores têm acesso à Internet. No lançamento dessa ferramenta, o presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização recomendou aos vereadores que tornassem públicos os relatórios, para que a população possa fiscalizar a aplicação dos recursos. A intenção, informou o parlamentar, é permitir "[...] toda transparência possível no que ocorre com o recurso público repassado a cada município brasileiro". (Agência Câmara, dezembro de 2008)

O Senado Federal, também seguindo a premissa de que a transparência dos atos públicos é considerada hoje um dos principais instrumentos de melhoria da eficiência e da efetividade da Administração Pública, disponibiliza ferramenta denominada SIGA BRASIL, sistema de informações que permite a qualquer indivíduo, via Internet, acesso amplo e facilitado a diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos federais. (*Site* do Senado Federal)

O SIGA BRASIL reúne dados do SIAFI e de outras bases em um único portal e oferece ferramenta simples para consultas. O portal disponibiliza, ainda, várias consultas prontas, a fim de facilitar a disseminação de informações sobre o orçamento público. Na apresentação da

ferramenta, os administradores explicitam que “[...] ela tanto previne quanto combate a corrupção, além de aperfeiçoar a base de conhecimentos sobre como as políticas públicas são decididas, elaboradas e executadas”. Portanto, conta-se com mais um instrumento de transparência orçamentária. Destaca-se o potencial do SIGA BRASIL como suporte para elaboração legislativa, formulação de políticas públicas e realização de pesquisas acadêmicas. (*Site do Senado Federal*)

2.1.2 Papel central do Tribunal de Contas da União

Segundo Bruno Speck, “[...] os tribunais de contas (TCs) são instituições vitais do sistema político brasileiro, contribuindo para a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos e que a fiscalização dessa aplicação tem um papel central no combate à corrupção”. Outro não poderia ser o resultado, tendo em vista que o exercício do controle é tarefa que o TC exerce de forma competente, dada a dedicação integral e exclusiva empregada na fiscalização dos recursos públicos nas áreas de arrecadação, gestão e aplicação. Além disso, o órgão adentra em procedimentos que avaliam a aplicação econômica, eficiente e efetiva desses mesmos recursos.

No Brasil, exercendo o controle externo da Administração Pública, há o Tribunal de Contas da União (TCU) e um tribunal de contas em cada unidade da Federação, os quais também fiscalizam os municípios. Os estados de Ceará, Bahia, Pará e Goiás criaram tribunais de contas dos municípios e as capitais do Rio de Janeiro e de São Paulo, tribunais de contas municipais. Este Trabalho se prenderá à análise do papel desempenhado pelo TCU. (SPECK, 2008, p. 551)

A centralidade do Tribunal de Contas da União (TCU) na tarefa de controle foi possível graças à ampliação de suas prerrogativas pela Constituição de 1988. Ao definir a fiscalização dos recursos públicos como atribuição do Congresso Nacional, a Constituição Federal, de seus arts. 70 a 74, estabeleceu também atribuições, composição, prerrogativas e garantias. Na parte infraconstitucional, releva-se o disposto na Lei 8.666/93, a qual versa sobre Licitações e Contratos. (CF) Em linhas gerais, pode-se nomear as tarefas principais do Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito institucional do Estado brasileiro a partir da função de investigação e de seus possíveis desdobramentos: a correção, o julgamento e a punição. (Ídem)

No âmbito das atribuições investigativas, o TCU acompanha, inspeciona e fiscaliza os atos da Administração e as despesas deles decorrentes, mediante inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Ademais, apura denúncias, irregularidades e ilegalidades apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato; fiscaliza a renúncia de receitas; acompanha a arrecadação da receita; fiscaliza a aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; fiscaliza convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres; fiscaliza as transferências constitucionais e legais e as contas nacionais das empresas supranacionais. (SPECK, 2008, p. 551-553)

Nas prerrogativas decorrentes das atribuições corretivas e cautelares, o TCU atua na correção de atos e ações com problemas ou ilegalidade, podendo representar ao poder competente sobre irregularidades; determinar diligências necessárias. Além disso, pode fixar prazo para atendimento às diligências; comunicar às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias; determinar as providências por falta ou impropriedade de caráter formal; assinar prazo para o exato cumprimento da lei. Já as atribuições cautelares incluem providências suscetíveis de serem adotadas pelo Tribunal em casos extremos, o qual pode determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento. Pode igualmente decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável; solicitar as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis, julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição. (SPECK, 2008, p. 551-554)

Quanto às atribuições jurisdicionais, estão elas relacionadas à competência exclusiva do TCU para “julgar” as contas públicas e envolvem o julgamento das contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, bem como dos que se omitirem no dever de prestar contas ou derem causa a perda, extravio, desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. Cabe-lhe também decisão sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, nos processos de tomada e prestação de contas formalizados. (SPECK, 2008, p.551-555)

Em relação às atribuições punitivas, o TCU pode aplicar multas e outras sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidades e irregularidades praticadas tais como multa e sanções pecuniárias, resultando em processo de cobrança executiva, quando o responsável condenado e notificado pelo TCU não recolher tempestivamente a importância devida. As principais peças do processo são encaminhadas à Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio do Ministério Público, junto com o TCU, para cobrança judicial pela Justiça Federal. Compete ainda ao Tribunal promover a inabilitação temporária do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; decretar a inidoneidade do licitante; incluir na lista para inelegibilidade em caso de improbidade administrativa do ordenador de despesas. (SPECK, 2008, p. 555)

Além dessas funções, o TCU ainda atua quando, mesmo sem julgar ou condenar, apenas emite pareceres, responde a consultas e fornece dados e estudos realizados, como, por exemplo, quando da apreciação, mediante parecer prévio, das contas que, anualmente, devem ser prestadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. Responde às informações solicitadas pelo Congresso Nacional, sobre os resultados apurados nas atividades de fiscalização e controle e ainda às consultas formuladas sobre dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência. (SPECK, 2008, p. 557)

O Congresso Nacional, visando aprofundar a cultura da transparência na gestão pública, determinou ao TCU, por intermédio da Lei 9.755/98, a criação de página na Internet, com o título “Contas Públicas” (endereço eletrônico www.contaspublicas.gov.br), para divulgação de dados e informações dos órgãos públicos da Administração.¹

¹ I - os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II - os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III - o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

IV - os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

A Corte conta ainda com a Ouvidoria do Tribunal de Contas da União. Criada em 2004, propõe ser o canal de comunicação da sociedade com o TCU. Por meio dela, o cidadão pode apresentar sua manifestação, contendo comunicação de irregularidades, críticas, sugestões, reclamações, elogios ou solicitação de informações sobre os serviços prestados pelo Tribunal e sobre a aplicação dos recursos públicos federais.¹

O cidadão também poderá comunicar irregularidades ao TCU sobre atos praticados por gestores ou administradores públicos. Se o assunto envolver a gestão de recursos públicos federais, a Ouvidoria encaminhará a manifestação à unidade responsável para contribuir para os trabalhos de fiscalização do TCU. Todas as manifestações são respondidas, informa o TCU - mesmo que “[...] o tribunal não atue de imediato, a informação prestada pelo cidadão será aproveitada no planejamento de futuras fiscalizações, o que explica a importância da participação da sociedade no controle dos gastos em parceria com o TCU”. (*site do TCU*)

2.2 Sistema de justiça e seus atores institucionais

O velho bordão de que a Justiça é cega não encontra ressonância na realidade cotidiana. Isso se acentua quando se trata da aplicação da Justiça aos crimes de corrupção. A idéia geral é de que a impunidade grassa no sistema de Justiça do País, especialmente com relação aos crimes contra a Administração Pública. Em outras palavras, existem condições absolutamente distintas quando o réu é poderoso e quando não é poderoso. O rico ou o pobre, o

V - os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 de Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI - as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

§ 1º Os dados referidos no inciso I deverão estar disponíveis na *home page* até o último dia do segundo mês subsequente ao da arrecadação.

§ 2º Os relatórios mencionados no inciso II deverão estar disponíveis na *home page* até sessenta dias após o encerramento de cada bimestre.

§ 3º O balanço consolidado previsto no inciso III deverá estar disponível na *home page* até o último dia do terceiro mês do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referir, e o quadro baseado nos orçamentos, até o último dia do primeiro mês do segundo semestre do próprio exercício.

§ 4º Os orçamentos a que se refere o inciso IV deverão estar disponíveis na *home page* até 31 de maio, e os balanços do exercício anterior, até 31 de julho de cada ano.

§ 5º Os resumos de que trata o inciso V deverão estar disponíveis na *home page* até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao da assinatura do contrato ou de seu aditivo, e as comunicações, até o trigésimo dia de sua ocorrência.

§ 6º As relações citadas no inciso VI deverão estar disponíveis na *home page* até o último dia do segundo mês seguinte àquele a que se referirem. (*Site do TCU*)

bem relacionado ou o mal relacionado, a situação não importa; o que persiste é “[...] a idéia de que a justiça é igual para todos fica muito ferida a partir da qualificação do réu. O réu com melhores condições sociais pode usar todos os mecanismos para evitar uma decisão final da justiça. O réu sem esses recursos tem de se sujeitar a uma máquina cruel”. (SADEK, Revista Época, ed. 513, p. 80, mar. 2008).

Diante da premissa de que o Sistema Judiciário nacional existe para garantir a aplicação das leis com eficiência e isenção, seu desvirtuamento abre as portas para a impunidade e, como conseqüência, crescem os incentivos às práticas corruptas. Por não temerem os efeitos da corrupção previstos na legislação, agentes públicos e privados são facilmente seduzidos por benefícios econômicos decorrentes de arranjos corruptos. A incidência da corrupção cresceria seguindo a lógica de lei econômica — onde a aplicação da lei, a cargo do Judiciário, não funciona, a balança pesa a favor dos aproveitadores. (SADEK, 2001, p.116)

2.3 Ministério Público

Inicialmente, explicita-se que compõe o sistema de Justiça, dentro do Estado de Direito nacional, o Poder Judiciário (profere a sentença de julgamento); o Ministério Público (oferece a denúncia); a Defensoria Pública (encarrega-se da defesa de cidadãos sem condições de suportar as custas de um processo judicial); a polícia (encarrega-se da investigação); os advogados (encarregam-se da defesa das partes). Neste subtítulo, enfocam-se apenas as questões relativas ao Judiciário e ao Ministério Público.

As várias instituições do sistema de Justiça no Brasil nem sempre trabalham de maneira cooperativa, apesar de fazê-lo dentro da lei. É comum verem-se instituições como polícia, Ministério Público, Poder Judiciário e advogados competindo entre si, deixando aflorar o corporativismo exacerbado. A polícia diverge do Ministério Público, o Ministério Público discute com juízes, tribunais e juízes querelam entre si, fato que contribui para a manutenção da impunidade. (SADEK, Revista Época, ed. 513, p. 81, mar. 2008)

¹ O endereço eletrônico é o seguinte: portal2.tcu.gov.br.

Com respeito ao Ministério Público, as novas atribuições a ele conferidas a partir da Constituição de 1988 mudaram o perfil da Instituição, tornando-a agência fundamental de controle de atos e ações de outros atores estatais e entidades governamentais, bem como instituição defensora dos interesses e dos direitos constitucionais do cidadão e da sociedade.

Diz o texto constitucional, no art. 127, que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O art. 129 da CF especifica suas funções:

- a) defesa da ordem jurídica, ou seja, o Ministério Público deve zelar pela observância e pelo cumprimento da lei.
- b) defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso.
- c) defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
- d) controle externo da atividade policial. Trata-se da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas, entre outras possibilidades de atuação. Os membros do MPU têm liberdade de ação tanto para pedir a absolvição do réu quanto para acusá-lo. (*Site do MPU e CF, 1988, p. 93*)

Assim, no exercício de suas prerrogativas, o Ministério Público pode promover ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade; representação para intervenção federal nos estados e no Distrito Federal; impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança; promover mandado de injunção. Pode igualmente abrir inquérito civil e ação civil pública para proteger direitos constitucionais, patrimônio público e social, meio ambiente, patrimônio cultural, interesses individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, difusos e coletivos; promover ação penal pública; expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, e expedir notificações ou requisições (de informações, documentos, diligências investigatórias, instauração de inquérito policial à autoridade policial). (*Site do MPU e CF, 1988*)

O Ministério Público apresenta dois ramos: o da União e dos estados. O Ministério Público da União (MPU) compreende o Ministério Público Federal (MPF); o Ministério Público do Trabalho (MPT); o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). A organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União estão contemplados na Lei Complementar nº 75/1993; já o Ministério Público dos Estados rege-se pela Lei nº 8.625/1993. (*Site do MPU*)

Com as prerrogativas dadas pela CF e pela legislação infraconstitucional, o Ministério Público vem ocupando lugar de destaque no controle das demais instituições públicas e na defesa da cidadania. Além das atribuições de promotoria pública – monopólio da ação penal – possui ainda as funções de investigar, denunciar e atuar em questões que envolvam os direitos constitucionais. (SADEK, 2008, p. 544)

Acrescente-se que a Instituição e os seus integrantes possuem, em grande medida, o controle da agenda. Ao contrário do Poder Judiciário, instituição passiva que depende de provocação para atuar, o Ministério Público tem a faculdade de selecionar os casos, possuindo mais margem de escolha e discricionariedade. (SADEK, 2008, p. 545)

Assim, os integrantes do Ministério Público passaram a freqüentar várias instituições públicas, investigando, denunciando, propondo termos de ajustamento de conduta. Concomitantemente ao crescimento da presença do MP, surgiram também as reações, uma vez que, com a atuação tanto do MPU como a do Ministério Público dos estados, políticos, autoridades, funcionários públicos de diferentes escalões passaram a temer o banco de réus. (SADEK, 2008, p. 546) A defesa da probidade administrativa e da moralidade tem merecido do MP, tanto federal quanto estadual, atenção redobrada, muitas vezes com ações articuladas com a CGU e as Polícias Federal e estaduais, pelas chamadas “forças-tarefa”. (SADEK, 2008, p. 547)

Nesse sentido, ressalta-se que os integrantes do Ministério Público vêm participando de inúmeras atividades externas, como, por exemplo, elaboração e divulgação de cartilhas, debates com a população, enfocando o combate à corrupção e o desvio de verbas públicas. (SADEK, 2008, p. 548)

Como órgão fiscalizador do Ministério Público, existe o Conselho Nacional do Ministério Público, instituído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, com atribuição de controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. O CNMP foi instalado em junho de 2005 com sede em Brasília. (*Site do CNMP*)

O CNMP é composto por quatorze membros, incluindo-se o Procurador-Geral da República, que o preside, quatro membros do Ministério Público da União, três membros do Ministério Público dos Estados, dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (*Site do CNMP*) Dentre as competências do CNMP, conforme o art. 130-A, §2º, Constituição Federal, citam-se as seguintes:

- zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;
- zelar pela observância ao art. 37 da Constituição Federal e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos estados;
- receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da Instituição. Avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada a ampla defesa;
- rever os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos estados julgados há menos de um ano;

- elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho.

Qualquer cidadão ou entidade pode se dirigir ao Conselho Nacional do Ministério Público para efetuar reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares. (*Site* do CNMP)

2.4 Poder Judiciário

Assim como o Ministério Público, o Poder Judiciário no Brasil conta com um ramo federal e um estadual. A Justiça comum (criminal e cível) é exercida pelos estados. São da competência da Justiça comum todas as causas, exceto aquelas definidas explicitamente como competência da Justiça especializada. Esta, por sua vez, divide-se em quatro áreas: a Justiça Federal, a Eleitoral, a do Trabalho e a Militar. Competem à Justiça Federal causas envolvendo a União ou os entes estrangeiros, os tratados internacionais, os crimes contra a organização do trabalho, o sistema financeiro e a ordem econômica, dentre outros (CF, art. 109). Não existe, porém, Justiça administrativa no Brasil. Os Tribunais de Contas da União e dos estados, apesar da denominação, não integram o Poder Judiciário.

A Justiça comum em primeiro grau é exercida por juízes estaduais e seus substitutos. Em cada estado, a competência para ajuizar as causas é definida pela divisão territorial em comarcas. Há aproximadamente 2.500 comarcas no Brasil, quase a metade dos 5.553 municípios. A Justiça de segundo grau é exercida pelos Tribunais de Justiça, sediados na capital de cada estado. A Justiça Federal reconhece igualmente juízes federais de primeiro grau e Tribunais Regionais Federais de segundo grau, localizados em cinco capitais.

O Superior Tribunal de Justiça, em Brasília, por sua vez, detém jurisdição nacional e é a última instância das causas infraconstitucionais de todas as vertentes da Justiça não especializada. Quanto ao Supremo Tribunal Federal, ocupa ele duplo papel no sistema constitucional brasileiro — é órgão de cúpula do Poder Judiciário, pois detém a competência recursal máxima, podendo rever decisões dos demais tribunais, em face da incompatibilidade

destas com a Constituição, e exerce também a função de tribunal constitucional, quando aprecia ações diretas de inconstitucionalidade ou recursos extraordinários.

O Superior Tribunal de Justiça é composto por 33 ministros - um terço escolhido entre os juízes dos Tribunais Regionais Federais e um terço entre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo Tribunal. O último terço é recrutado fora da carreira da magistratura, em partes iguais, entre advogados e membros do Ministério Público federal e estadual. Os outros Tribunais Superiores seguem modelo igualmente heterogêneo de recrutamento entre magistrados de carreira, advogados e promotores. (SADEK, 2001, p. 121) De toda forma, a carreira profissional e as garantias dadas ao magistrado nas primeiras instâncias levaram um presidente do STF a comentar: “No Brasil o juiz que se verga a interesses o faz não por falta de garantias mas por falta de caráter”. (SADEK, 2001, p. 121)

Embora se possa contar com todo esse aparato institucional, no Brasil é longo o caminho a ser percorrido até que se consiga punir um corrupto. Nos crimes federais, inicia-se o processo com investigação da Polícia Federal, que encaminha o inquérito para o Ministério Público, que analisa e decide se denuncia os acusados. O último elo é o Judiciário. Daí, pode-se inferir a relevância do trabalho cooperativo entre as instituições na aplicação da justiça. (DIPP, 2008, Revista Época, ed. 513, mar/2008)

Em razão da morosidade na investigação e na punição de crimes de corrupção, permeia a sociedade forte sentimento de que a impunidade grassa no País. O cipoal de leis e regras operado com inteligência pelas corporações jurídicas se encontra na raiz da morosidade. Quem possui recursos, contrata advogados os quais contam com um arsenal de artifícios para postergar os julgamentos na Justiça. Há recursos, exceções, liminares, *habeas-corpus*, embargos, agravos, apelações, ações rescisórias, que podem fazer os processos se arrastarem por anos. (CARVALHO, Revista Época, p. 71, ed. 513, mar/2008)

Com isso, se um cidadão é condenado em primeira instância, cabe recurso ao tribunal de segunda instância. Se há condenação no Tribunal Regional Federal, existe a possibilidade de contestar a decisão no Superior Tribunal de Justiça. Não se concordou com a decisão do STJ, apela-se ao STF. Tais expedientes são manobras protelatórias visando impedir a

punição. Segundo o STF, uma decisão pode demorar até 20 meses na primeira instância, 40 meses na segunda e outros 40 meses nos tribunais superiores. “Em qualquer lugar civilizado do mundo, garante-se ao cidadão o duplo grau de jurisdição”, diz o Ministro Ricardo Lewandowski, do STF. “Isso significa que ele é julgado por um juiz de primeiro grau e tem o direito de apelar para um juízo colegiado, mais experiente. No Brasil, temos quatro instâncias de recursos”. (Revista Época, p. 71, ed. 513, mar/2008)

Outra excrescência mantida no Sistema de Justiça do País diz respeito ao foro privilegiado, que, como o próprio nome já indica, produz situações nas quais a igualdade perante a lei se transforma em mera ficção. Levantamento realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) constatou que o foro privilegiado se tornou válvula de escape na Justiça para quem detém tal prerrogativa. Das 130 ações penais contra autoridades que, por questão de foro privilegiado, tramitaram no STF entre 1988 e 2007, nenhuma resultou em condenação. Das 483 que tramitaram no STJ, houve condenação em apenas cinco casos. (Revista Época, ed. 513, 17/mar/2008, p. 69)

Desde 2007, entretanto, o Sistema de Justiça nacional passou a adotar a Súmula Vinculante, por força da Emenda Constitucional 45/2004, que incluiu nos pressupostos de admissibilidade dos recursos extraordinários a exigência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, regulada mediante alterações no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do STF. As características do novo Instituto demandam comunicação mais direta entre os órgãos do Poder Judiciário, principalmente no compartilhamento de informações sobre os temas em julgamento e os feitos sobrestados e na sistematização das decisões e das ações necessárias à plena efetividade e à uniformização de procedimentos. Nesse sentido, a sistematização de informações destina-se a auxiliar a padronização de procedimentos no âmbito do Supremo Tribunal Federal e dos demais órgãos do Poder Judiciário, de forma a atender aos objetivos da reforma constitucional e a garantir a racionalidade dos trabalhos e a segurança dos jurisdicionados, destinatários maiores da mudança efetuada. (*Site do STF*)

Até final de 2008, o Supremo Tribunal Federal já havia editado 13 Súmulas Vinculantes. Duas delas obtiveram repercussão institucional e política, dada a natureza dos temas sumulados. Uma delas estabeleceu procedimentos para as polícias algemarem e conduzirem

pessoas detidas; a outra proibiu a nomeação em cargo comissionado ou função de confiança de cônjuge, companheiro ou parente de autoridade nomeada e investida em cargo de direção, chefia ou assessoramento, na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos poderes da União, dos estados e dos municípios. De acordo com o Supremo, independe de lei os princípios relativos ao tema expostos no art. 37, **caput**, Constituição Federal. (*Site do STF*)

Além da Súmula Vinculante, outra medida promulgada pelo Congresso concerne à criação do Conselho Nacional de Justiça. Destaca-se a pública reação negativa do Judiciário quando se trata de implantar controles sobre sua ação, temendo que haja pressões políticas indevidas no exercício da função jurisdicional. Também se pode verificar o hermetismo da estrutura do Poder Judiciário, além do “espírito de corpo”, o qual acaba prevalecendo quando se trata de questões relativas à atividade do magistrado, como produtividade, assiduidade, eficiência no desempenho das funções. (SADEK, 2001, p. 124)

Criado em 31 de dezembro de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, o Conselho Nacional de Justiça é presidido atualmente pelo Ministro Gilmar Mendes, indicado pelo Supremo Tribunal Federal, possui 15 conselheiros, aprovados pelo Senado e nomeados pelo Presidente da República. Suas principais competências estão estabelecidas no art. 103-B da Constituição e regulamentadas no próprio regimento interno:

- zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações;
- definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário;
- receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados;
- julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas;
- elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país.

Dados do Conselho Nacional de Justiça mostram que 50% dos processos em atraso no País se localizam na Bahia. Segundo a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as inspeções revelaram que as investigações em relação a magistrados são prejudicadas pelo corporativismo e há pouca disposição dos tribunais em cobrar produtividade de suas instâncias. Em relação ao Maranhão, a Corregedoria informou que “[...] há varas com processos atrasados e de repente um determinado processo entra em um dia e é decidido no mesmo dia. Isso deve levar a apurações para ver se houve desvio grave de conduta por parte do juiz”. (DIPP, 2009 FSP 27/01, p. 4)

Para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os principais problemas administrativos encontrados nas inspeções foram ausência de gestão, falta e má distribuição de servidores, falta de atuação das corregedorias perante os juízes de primeiro grau e atraso nos processos. O corregedor também criticou a fiscalização sobre os juízes. "Não há controle da permanência dos juízes nas suas localidades e nos fóruns. As corregedorias são omissas. Muitas vezes, quando um processo administrativo-disciplinar, aberto pela corregedoria, chega ao plenário para ser apreciado, ele é protelado, ou há pedido de vista". A Corregedoria do CNJ detectou ainda que muitos tribunais padecem com a falta de recursos financeiros, mas poderiam “desatar nós” com a estrutura que possuem. Para ela, “[...] os tribunais não têm força e vontade política de resolver seus próprios problemas, de cortar na sua própria carne e impulsionar uma gestão adequada”. (DIPP, 2009, FSP 27/01, p. 4)

CAPÍTULO III CONTROLE INTERNO

3.1 Aparato institucional de controle interno

No âmbito do Poder Executivo, a Administração Pública Federal vem experimentando processos políticos, jurídicos e gerenciais que têm contribuído para tornar o combate à corrupção mais eficaz. A história recente do Brasil mostra que esse consiste em processo de longa duração, permitindo que o Estado e a sociedade acumulem instrumentos institucionais e políticos com a finalidade de dar transparência e zelo na gestão dos recursos públicos. (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 1-2)

O início das transformações nos anos 80 se deu ao mesmo tempo em que o País despertava para a recuperação das liberdades democráticas extintas pela Ditadura Militar. Caracterizada pelo retorno dos movimentos populares às ruas, pela volta à cena política do pluripartidarismo, pela exigência de eleições livres e diretas para a Presidência da República, a luta pela instalação de uma Assembléia Nacional Constituinte chegou ao ápice com a disputa presidencial de 1989.

Nesse contexto social e político, foram dados os primeiros passos em busca da transparência no combate à corrupção. Além da promulgação da Constituição Federal de 1988, pode-se citar, como avanços neste campo, a implantação do Caixa Único da União; a utilização do plano de contas unificado da Administração Pública Federal; a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, que permite o acompanhamento e o controle instantâneo da execução orçamentária, financeira e contábil do Governo Federal. (FONSECA, 2001, p. 13-14)

Anos depois, o grupo que ascendeu ao poder junto com Fernando Collor deixou a Nação indignada ao patrocinar diversos escândalos envolvendo desvio de recursos públicos, atos de corrupção e tráfico de influência. Com a queda de Collor, assumiu Itamar Franco (1992-1994), figura pública à qual se deve creditar certa diminuição da corrupção generalizada no País com o estabelecimento de alguns mecanismos institucionais para coibir a corrupção como a criação da Comissão Especial de Investigação (CEI). (Decreto 1.001, DOU de 7/12/1993)

Durante 1993, ocorreu a mobilização da sociedade civil em função do acordo feito no Congresso Nacional para blindar os parlamentares envolvidos no escândalo da Comissão Mista de Orçamento (os denominados “anões do Orçamento”). Diante da pressão da sociedade civil, o Poder Executivo viu-se compelido a promover investigação independente sobre a corrupção nos vários órgãos do Governo. Entidades, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa, (ABI) e movimentos sociais conjugaram-se para exigir que, perdido o foro do Congresso, blindado no execrável “acórdão” dos anões, fosse efetuada investigação independente pelo Poder Executivo, que não se limitasse a procurar os focos da “roubalheira” orçamentária nos diversos ministérios, mas também diagnosticar as causas permanentes e os sistemas que levam agentes públicos, em todos os setores da Administração, a exercer o papel de manipulados e manipuladores da corrupção. (CARVALHOSA, 1995)

Desse cenário, surgiu a Comissão Especial de Investigações (CEI). Fruto da pressão da sociedade civil, o Governo editou decreto criando a Comissão em dezembro de 1993. Institucionalizou-se, dessa forma, ainda que por breve tempo, o controle da sociedade em contraposição ao arraigado corporativismo do Congresso e do Governo, que teimavam em não adotar medidas para punir e sanar os defeitos estruturais da máquina governamental corrompida.

Em dez meses de funcionamento (fevereiro a dezembro de 1994), foi reunido significativo acervo em diversos ministérios e autarquias demonstrando a extensão e a gravidade da corrupção sistêmica que praticamente dominava concorrências, contratos, concessões, autorizações e permissões do Governo Federal. Apresentou ainda um conjunto de resultados consubstanciados em relatório que continha proposições positivas no que tange à ética na Administração Pública e nos cadastros da Receita Federal e propunha projeto de lei que permitia demissão de corruptos e culpados de crimes contra a Administração Pública.

Esse relatório recomendou também a edição de projeto de lei que conferia ao TCU poderes para quebra de sigilo bancário de servidores públicos sob investigação, total revisão do regime de remessa de divisas (CC5), o qual constituía fonte de lavagem de dinheiro, revisão e auditoria em transferências de recursos da União para estados e municípios e, finalmente, completo reexame do sistema de habilitação para fornecimento de bens e serviços em licitações, especialmente no Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). (CARVALHOSA, 1995)

Tais propostas foram relegadas ao esquecimento no governo Fernando Henrique Cardoso, que extinguiu a Comissão Especial de Investigação (CEI) na primeira semana de seu Governo, em janeiro de 1995, desprezando essa inédita experiência investigativa da sociedade civil. O fato surpreendeu, porque, logo ao tomar posse, o novo Governo, em janeiro de 1995, não obstante o presidente eleito ter recebido em solenidade pública os relatórios da CEI das mãos de seu antecessor, decidiu mesmo assim extinguir essa Comissão, por decreto, sem sequer mencionar o reconhecimento ao esforço de seus integrantes, que durante dez meses trabalharam gratuitamente para o Estado. Foram despedidos como se a bem do serviço público; ademais, relatos informam que os documentos que lastrearam as medidas e as providências promovidas pela Comissão Especial de Investigação (CEI) foram “arquivados”, quer dizer, simplesmente desapareceram. Tal fato mereceu de Modesto Carvalhosa o seguinte comentário: “[...] se não houve destruição material desse acervo da história da corrupção no Brasil, houve certamente sua ocultação, o que representa a mesma coisa”.

Ao se analisar o período compreendido entre 1995 e 2002, pode-se constatar que o empenho na área de combate à corrupção não satisfaz aos anseios da sociedade. Com o Governo da fase envolvido em um processo de privatização de várias empresas do Estado, os casos de corrupção, favorecimento e tráfico de influência alcançaram níveis preocupantes. Em sentido contrário, o mesmo Governo se omitiu ou reduziu as ações de fortalecimento das instituições do Estado diretamente ligadas à prevenção e ao combate à corrupção.

Com isso, abriu-se amplo campo para proliferação da corrupção, pois esta se alimenta do acobertamento ou da arbitrariedade daqueles que exercem o poder. Assim, instituições como a Polícia Federal viram suas dotações orçamentárias minguarem, seu quadro de

pessoal debilitar-se e sua autonomia tolher-se. Órgãos de controle interno foram circunscritos a executar a rotina da contabilidade pública. Até boa parte do Ministério Público da União se viu praticamente no ostracismo e o Procurador Geral da República ganhou da sociedade o sugestivo título de “engavetador geral da república”. (SPECK, 2001, p. 1-10)

Somente em 2001, diante da pressão crescente da opinião pública e da ação política da oposição no Congresso Nacional, o Governo FHC criou a Corregedoria-Geral da União (CGU/PR)². Assim, conforme os termos do art. 6º-A da Medida Provisória, “[...] à Corregedoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público”. Sem estrutura, sem quadros técnicos, sem planejamento e sem rumo, o Órgão não foi capaz de responder à tarefa de promover o combate à corrupção. Ressalta-se que essa MP, assim como várias outras, não foi apreciada pelo Congresso Nacional até hoje. (*Site da CGU*)

Sobre o assunto, há, dentre aqueles que se dedicam a estudar e analisar as mazelas dos chamados Controles Internos (CIs), unanimidade quanto à histórica fragilidade desses órgãos. O fato de as Constituições Federal e as estaduais abordarem o tema não implica garantias de sua efetividade, pois o fazem de forma genérica e não estabelecem articulações institucionais com os controles externos. Os controles internos devem, portanto, ser pensados em termos de freios e contrapesos no interior de cada poder, muito além, portanto, do exercício de mera contabilidade pública.

[...] o último desafio que o controle da corrupção deve enfrentar no que tange aos CIs diz respeito à sua real compreensão e valorização, o que implica evitar tanto uma perspectiva corporativista (caso de um superpoder conferido aos fiscais) como uma ingênuo ou idealista, isto é, que conceda aos controles externos todo o poder de fiscalização. Somente a articulação entre CIs e CEs parece poder possibilitar, de fato, um efetivo controle da corrupção na esfera pública brasileira. (FONSECA, 2001, p. 15-21)

3.2 Nova Controladoria-Geral da União - CGU

² Criada pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001.

O Governo que assumiu o poder em 2003 abriu nova perspectiva na luta em defesa de políticas mais efetivas de combate à corrupção. Editou a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que, além de conferir *status* de Ministério ao Órgão, atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência e alterou a denominação para Controladoria-Geral da União. Ampliadas pela Lei 11.204/05, de dezembro de 2005, as competências da CGU são as seguintes:

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. (Redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005)

§ 1º A Controladoria-Geral da União tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência, e sua estrutura básica é constituída por: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Secretaria-Executiva, Corregedoria-Geral da União, Ouvidoria-Geral da União e 2 (duas) Secretarias, sendo 1 (uma) a Secretaria Federal de Controle Interno. (Redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005)

§ 2º O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção será composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do Governo Federal.

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

§ 1º À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumpre requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

§ 2º Cumpre à Controladoria-Geral da União, na hipótese do § 1º, instaurar sindicância ou processo administrativo ou, conforme o caso, representar ao Presidente da República para apurar a omissão das autoridades responsáveis.

§ 3º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de

Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

§ 4º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

§ 5º Ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, no exercício da sua competência, incumbe, especialmente:

I - decidir, preliminarmente, sobre as representações ou denúncias fundamentadas que receber, indicando as providências cabíveis;

II - instaurar os procedimentos e processos administrativos a seu cargo, constituindo as respectivas comissões, bem como requisitar a instauração daqueles que venham sendo injustificadamente retardados pela autoridade responsável;

III - acompanhar procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da Administração Pública Federal;

IV - realizar inspeções e avocar procedimentos e processos em curso na Administração Pública Federal, para exame de sua regularidade, propondo a adoção de providências, ou a correção de falhas;

V - efetivar, ou promover, a declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo, bem como, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos, e na nulidade declarada;

VI - requisitar procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da Administração Pública Federal;

VII – requisitar, a órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou, quando for o caso, propor ao Presidente da República que sejam solicitadas, as informações e os documentos necessários a trabalhos da Controladoria-Geral da União;

VIII - requisitar aos órgãos e às entidades federais os servidores e empregados necessários à constituição das comissões objeto do inciso II, e de outras análogas, bem como qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução do processo;

IX - propor medidas legislativas ou administrativas e sugerir ações necessárias a evitar a repetição de irregularidades constatadas;

X - receber as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e promover a apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na Administração Pública Federal, quando não houver disposição legal que atribua competências específicas a outros órgãos;

XI - desenvolver outras atribuições de que o incumba o Presidente da República.

Art. 19. Os titulares dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal devem cientificar o Ministro de Estado do Controle e da Transparência das irregularidades verificadas, e registradas em seus relatórios,

atinentes a atos ou fatos, atribuíveis a agentes da Administração Pública Federal, dos quais haja resultado, ou possa resultar, prejuízo ao erário, de valor superior ao limite fixado pelo Tribunal de Contas da União, relativamente à tomada de contas especial elaborada de forma simplificada.

Art. 20. Deverão ser prontamente atendidas as requisições de pessoal, inclusive de técnicos, pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência, que serão irrecusáveis.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal estão obrigados a atender, no prazo indicado, às demais requisições e solicitações do Ministro de Estado do Controle e da Transparência, bem como a comunicar-lhe a instauração de sindicância, ou outro processo administrativo, e o respectivo resultado.

A Controladoria-Geral da União se responsabiliza, no Plano Plurianual, pelo Programa de Governo 1.173 – Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção -, o qual objetiva prevenir a corrupção, combater a impunidade e ampliar a transparência da gestão pública, assim como aprimorar e fortalecer as atividades de investigação, apuração e repressão das irregularidades no Poder Executivo Federal. As principais ações que integram esse Programa se referem às áreas finalísticas de Controle Interno, Correição, Prevenção e Combate à Corrupção e Ouvidoria. Além dessas, ressalta-se a ação de Gestão e Administração do Programa, que contribui para a continuidade da execução das políticas públicas inerentes à CGU. (Relatório de Gestão 2007 da CGU)

A Controladoria-Geral da União (CGU) está estruturada em quatro áreas finalísticas: a Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, cuja principal incumbência é o Controle Interno; a Corregedoria-Geral da União – CRG, responsável pelas ações correcionais; a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI, coordenadora de ações preventivas contra a corrupção, e a Ouvidoria-Geral da União – OGU, responsável pelas atividades de ouvidoria. (Relatório de Gestão 2007 da CGU)

Cabe à Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da SFC, avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual – PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades

da Administração Federal, bem como fiscalizar a aplicação de recursos públicos por entidades de Direito privado³.

Desse modo, o Executivo reforça seus instrumentos de gestão, dando à CGU poderes que vão do controle interno e do combate à corrupção às funções de ouvidoria; da prevenção ao aumento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Ademais, a CGU pode, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, requisitar a instauração de sindicância e inclusive avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, podendo aplicar penalidade administrativa cabível. (HAGE, Seminário no SF)

A Controladoria-Geral da União pode ainda encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao Erário e outras providências a cargo daquele Órgão, bem como provocar, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas. Assim, A CGU passou a exercer papel de órgão central, executando a supervisão técnica das instituições que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correção e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. (HAGE, Seminário no SF)

A nova Controladoria-Geral da União (GCU) ampliou o conceito de controle interno na Administração Pública, indo além das fases da auditoria e fiscalização. A incorporação de mecanismos de orientação aos gestores contribuiu para melhorar o controle interno e a análise e a verificação dos editais de licitação. As minutas de contrato passaram a integrar a atuação preventiva. O Órgão também passou a executar a função correcional com mais empenho, com relevante impacto preventivo pelo efeito exemplar da punição, minando a sensação de impunidade. (HAGE, Seminário no SF)

³ CGU - Relatório de Gestão 2007.

A reestruturação pela qual passou a Controladoria-Geral da União resultou em um órgão central de controle que incorporou a Secretaria Federal de Controle Interno, criou a Secretaria de Prevenção da Corrupção e as áreas de inteligência e informação estratégica; a Corregedoria-Geral da União como cabeça do sistema de correção, com corregedoria setorial para cada Ministério, Ouvidoria-Geral e vinte e seis unidades regionais, uma em cada capital. Além disso, a CGU, juntamente com o Ministério da Justiça, constitui o órgão articulador da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Corrupção - ENCCLA. (HAGE, Seminário no SF)

Outra exitosa medida adotada foi a ampliação dos recursos humanos e o aumento da dotação orçamentária. A CGU dispõe hoje de dois mil, duzentos e cinquenta servidores, mil e duzentos espalhados pelo País e cerca de mil na Capital, o que representa aumento de 50% em relação ao quadro existente em 2003. (HAGE, Seminário no SF)

Além dessas medidas, destaca-se a articulação interinstitucional com outros órgãos de controle do Estado, incentivando o compartilhamento de informações entre eles. Parcerias foram concretizadas nos últimos quatro anos com a Polícia Federal, resultando em dezenas de operações conjuntas com o DPF; parceria por meio de convênio com os Ministérios Públicos Estaduais de cada unidade da Federação e com o Ministério Público da União; crescente parceria com o Tribunal de Contas da União, com o Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF, com a Secretaria da Receita Federal, com o Banco Central. Com isso tem-se obtido agilidade no ajuizamento de ações judiciais criminais e de improbidade pelo Ministério Público. Outro exemplo advém da intensificação da parceria com o COAF, o Banco Central e a Receita Federal, os quais comunicam hoje à CGU toda operação atípica ou suspeita envolvendo qualquer agente público federal. (HAGE, Seminário no SF)

Acresce-se a esses dados balanço divulgado recentemente demonstrando que a CGU tem obtido resultados significativos no combate à corrupção e à impunidade na Administração Pública, levando o Governo Federal a aplicar punições de expulsão a 1.969 agentes públicos por envolvimento em práticas ilícitas, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2008. Desse total, os demitidos ocupantes de cargos efetivos somaram 1.705 casos, as destituições de cargos em comissão, 143 e as cassações de aposentadorias, 121. (*Site da CGU*)

A intensificação do combate à impunidade na Administração Pública Federal representa o resultado do trabalho do Sistema de Correição da Administração Pública Federal, que conta hoje com uma unidade em cada Ministério e é coordenado pela Corregedoria-Geral da União, órgão integrante da estrutura da Controladoria-Geral da União (*Site da CGU*).

Segundo o Ministro da CGU, Jorge Hage, antes da implantação do Sistema de Correição coordenado pela CGU, a maioria dos casos acabava prescrevendo, pois os processos não eram instaurados ou demoravam em sê-lo. “Por isso, muita coisa se acumulou, daí o grande número de punições ocorridas nos últimos anos”, diz o Ministro.

A CGU, diz ainda Hage, indicou um corregedor para supervisionar os processos em cada ministério; quando a situação envolve casos mais delicados ou complexos, avoca-se o processo e instaura-se diretamente na Controladoria. Com isso, evitam-se as pressões do corporativismo bem como o constrangimento natural que decorre das relações de amizade e coleguismo. Por isso, as atividades têm transcorrido naturalmente e se conseguiu alcançar dirigentes públicos e funcionários de altos escalões. (HAGE, 2008, Seminário no Senado Federal)

Com efeito, a punição de agentes públicos tem atingido ocupantes de cargos dos mais diversos níveis, inclusive diretores, superintendentes e assessores de empresas estatais, procuradores, auditores e fiscais, além de titulares de outros cargos na Administração. Em 2008, a investigação e o combate ao desvio de dinheiro público resultaram em 347 punições de expulsão. Dentre elas, 284 demissões, 28 cassações de aposentadorias e 35 destituições de cargo. (*Site da CGU*)

A utilização do cargo para obtenção de vantagens correspondeu ao principal motivo das punições, respondendo por 984 casos desde 2003 (33,57%). A improbidade administrativa vem a seguir, com 580 casos (19,79%); os casos de abandono de cargo chegaram a 293 (10,00%); os de recebimento de propina somaram 184 (6,28%) e os de lesão aos cofres públicos, 159 (5,42%).

Outra iniciativa que vem logrando êxito é o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que consiste em mecanismo de sorteio público para definição de regiões

onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados, por via dos órgãos da Administração Federal, diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações dos estados ou dos municípios e para quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados. Até outubro de 2008, a CGU realizou 1.461 fiscalizações em municípios e 77 em estados, definidos por sorteio, envolvendo R\$ 17 bi em recursos federais. Além disso, outros 50 municípios foram sorteados e serão fiscalizados em função dos recursos (320 milhões de reais) que estão recebendo do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. (*Site da CGU*)

Ao fiscalizar e auditar número relevante de municípios brasileiros, a CGU concluiu que a desinformação dos agentes locais e a fragilidade dos instrumentos de controle interno e social são adversárias da boa gestão do dinheiro público. Nem todas as impropriedades nas contas públicas, portanto, derivam necessariamente da improbidade e da corrupção de gestores públicos. Diante disso, a CGU vem adotando medidas que visam fortalecer a gestão nos municípios brasileiros. Dentre elas, o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública a partir de Sorteios Públicos, criado pela Controladoria em junho de 2006 por meio da Portaria nº 363, merece destaque. Seu foco é orientar os agentes públicos de municípios com até 50 mil habitantes sobre a correta aplicação de recursos repassados pelo Governo Federal. A escolha dos municípios que participarão do Programa é realizada mediante sorteio público entre os que fizeram a inscrição prévia. (*Site da CGU*)

As ações de fortalecimento da gestão podem contemplar seminários e oficinas, cursos de educação a distância e disponibilização de acervos técnicos para consulta pelos agentes municipais. A definição das ações a serem adotadas é feita pela CGU em parceria com cada município sorteado, considerando a necessidade específica de cada cidade.⁴

3.3 Transparência pública e controle social

Para cumprir o que determina o art. 17, §§ 1º e 2º, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, foi baixado o Decreto nº 4.923 de 18 de dezembro de 2003, regulamentando o

⁴ Até 2008, mais de 1.100 municípios estavam inscritos no Programa e 65 já tinham passado pelo treinamento.

funcionamento do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU.

O Conselho possui como finalidade e competência contribuir para a formulação de diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e para o combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Pode ainda sugerir projetos e ações prioritárias com os mesmos fins, procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento à transparência e ao combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da Administração Pública Federal.

O Órgão atua também como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade; procede a estudos e define estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção e à impunidade. (*Site da CGU*) Desde 2004, o Conselho realizou 9 reuniões e a pauta e o extrato de atas⁵ das reuniões realizadas podem ser consultadas em endereço eletrônico.⁶

Outra ferramenta importante na difusão da transparência pública surgiu a partir de 2004, com o Portal da Transparência, internacionalmente reconhecido como um dos mais completos *sites* do mundo no gênero, com informações detalhadas sobre a execução do Orçamento Público Federal, acessível a qualquer cidadão, sem exigência de senha ou cadastro prévio para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Ele contribui para aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil. (HAGE, Seminário no SF)

Atualizado todos os meses e constantemente aprimorado, o Portal da CGU vem sendo copiado por outros países. Hoje, ele já abriga 584 milhões de informações, abrindo ao controle social um volume de recursos da ordem de R\$ 3,8 trilhões. Em 2007 o Portal da

⁵ Na ata de 26/6/2007, por exemplo, o Sr. Cláudio Weber Abramo, representante da Transparência Brasil, apresentou dois temas para debate e estudos futuros: o primeiro amplia a transparência na Lei de Licitações e o segundo se relaciona à apuração e à fiscalização dos custos dos objetos dos contratos. Registrou ainda que a Transparência Brasil retirou-se da Transparência Internacional, em face de divergências de ordem metodológica e programática.

⁶ O endereço eletrônico para consulta é www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/.

Transparência incorporou duas novas ferramentas: uma delas apresenta extratos completos de dois mil convênios firmados pela União com estados, prefeituras e organizações não-governamentais (ONGs) e a outra classifica, por atividade econômica, as empresas que receberam recursos federais, podendo exibi-las em ordem de valor, alfabética, ou outro critério escolhido. (Balanço 2007 da CGU)

A CGU desenvolve ainda o Programa “Olho Vivo no Dinheiro Público” para incentivar o controle social. O objetivo é permitir que o cidadão, no município, atue para garantir melhor aplicação dos recursos públicos. Objetiva sensibilizar e orientar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos sobre a importância da transparência na Administração Pública, da responsabilização e do cumprimento dos dispositivos legais. (Balanço 2007 da CGU)

O Programa prevê cinco ações, todas complementares entre si: educação presencial, que pode ser oferecida em encontros, eventos básicos e complementares; educação a distância; elaboração e distribuição de material didático; incentivo à formação de acervos técnicos; parcerias e cooperação institucional⁷. (*Site da CGU*) Analistas e técnicos da CGU coordenam as ações do Programa. São auditores capacitados a atuar como multiplicadores e responsáveis por orientar e conduzir os processos de aprendizagem.

Outro instrumento de transparência pode ser visto nas “Páginas de Transparência”, implantadas para cumprir o estabelecido no Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 – que previu, no art. 2º, “[...] que os órgãos e entidades da Administração Federal direta e indireta deveriam manter em seus respectivos sítios na Internet página denominada Transparência Pública para a divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações e contratos – [...]”. Seu conteúdo mínimo foi definido pela CGU. Atualmente, 49 órgãos da Administração Direta, 48 autarquias, 12 fundações, 12 empresas públicas e 18 sociedades de economia mista já têm suas “Páginas de Transparência” em funcionamento. (*Site da CGU*)

⁷ A fim de estimular o controle social, a CGU pode estabelecer parcerias com instituições que desenvolvam ações no mesmo sentido. Podem ser firmadas parcerias com entidades públicas, privadas e não-governamentais.

Ainda buscando conceder mais transparência à gestão pública, desde 2007 está no ar o “Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV” e o “Portal de Convênios”. Instituídos pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterados pelo Decreto nº 6.329, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, este Decreto determina que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios sejam registrados no SICONV, aberto ao público via rede mundial de computadores, na página específica denominada “Portal dos Convênios”. Nela se encontram disponíveis, pelo Governo Federal, todos os programas de transferências voluntárias. As inovações são importantes e vêm sendo implementadas⁸. (*Sites do MPOG e da CGU*)

O SICONV foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e está disponível na rede desde julho de 2008. O Ministério, além da distribuição do manual de utilização via Internet, também está programando eventos de capacitação de usuários, inclusive com o uso de curso a distância.

⁸ Transparência nas transferências a estados, municípios, e a organizações da sociedade civil; aperfeiçoamento dos controles de transparência, inclusive quanto à conta bancária desses milhares de convênios feitos pelo Governo, com inclusão e utilização de serviços de mídia; efeitos e tratamentos dados aos convênios e aos contratos de repasses em termos de cooperação; criação de um portal de convênios, com apresentação e acesso pelos cidadãos das propostas dos interessados, a ser regulado pelo Ministério do Planejamento, possibilitando o acompanhamento do trâmite dessas propostas; normatização do portal de transparência de convênios, que tratará da liberação, do acompanhamento e da prestação de contas das propostas dos interessados; criação de ferramenta facilitadora para o gestor contratante, com a disponibilização de um ‘banco’ de propostas; fim da intermediação de lobistas e despachantes; padronização dos objetos dessas propostas; inclusão de cláusulas obrigatórias de acompanhamento por parte dos gestores da execução física dos convênios, com exigência de atuação ativa nas áreas dos órgãos contratantes; criação e reforço da responsabilização do gestor, sua atitude pró-ativa; criação de instrumento que testará a realização da proposta contratada, com a consequente prestação de contas eletrônica; não-permissão de saques em dinheiro no caixa bancário, com a alteração do sistema para o método de conferência e identificação do beneficiário, com posterior geração de fita retorno pelo Banco do Brasil ou pela Caixa Econômica Federal (CEF), que alimentarão sistematicamente o portal; definição dos bancos pagadores, com a efetivação do pagamento via depósito em conta bancária de titularidade de prestadores de serviço, conectados ao portal de transparência por intermédio de acessos aos sítios eletrônicos do Banco do Brasil e da CEF; possibilidade de cruzamentos eletrônicos com outros bancos de dados oficiais, com a finalidade de facilitar a identidade dos prestadores de serviço; definição de valores mínimos para se contratar; definição de quem pode contratar; realização de cadastro prévio no sistema de convênio pelas entidades privadas sem fins lucrativos, com apresentação de documentos específicos; chamamento público das entidades sem fins lucrativos para participar de execução de determinadas ações governamentais, com a observação a critérios previamente delimitados, e ratificação da prática do uso de contrato de repasse para obras.

Por fim, atento às mudanças contínuas do cenário internacional decorrentes da globalização, o Brasil tem investido na cooperação mútua com outros países, tendo em vista que o combate à corrupção requer mais que a adoção de políticas locais ou nacionais. Assim, desde meados de 2002, o Brasil faz parte da Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em 1996, em Caracas, Venezuela, com atuação no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Convenção é um instrumento que visa promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os países signatários. Para tanto, por meio da Convenção, os Estados Partes se comprometeram em adequar o direito interno para tipificar, como delitos, os atos de corrupção previstos no Tratado.

Além de adaptar sua legislação interna, os Estados deverão, também, considerar a adoção de medidas preventivas, em seus próprios sistemas institucionais, que contribuam para a eficácia da Convenção, entre as quais destacamos:

- o estabelecimento de normas de conduta para o íntegro exercício das funções públicas;
- a criação de mecanismos que assegurem o cumprimento destas normas;
- o fortalecimento dos órgãos de controle do Estado;
- a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam ou dificultem a prática de corrupção;
- o estímulo à participação da sociedade civil e de organizações não governamentais na prevenção à corrupção. (Site da CGU)

3.4 Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro foi criada a partir da percepção de que o resultado eficiente da ação do Estado requer elevados graus de cooperação e interação. (Boletim ENCCLA, 2008)

Desde 1998, quando a Lei 9.613/98 tipificou o crime de lavagem de dinheiro, o Setor Público brasileiro vem ampliando sua capacidade de combater o crime financeiro e, em sentido mais amplo, o crime organizado no Brasil. A criação do COAF, do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros no Banco Central, a inauguração das varas especializadas em matéria de lavagem de dinheiro e a criação do Departamento de Recuperação de Ativos Ilícitos e Cooperação Jurídica Internacional no Ministério da Justiça são ações que se propunham a fazer o combate à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, porém de forma não integrada. (*Site do Ministério da Justiça*)

Diante dessa constatação, órgãos do Poder Executivo, do Judiciário e do Ministério Público reuniram-se, no final de 2003, a fim de desenvolver uma estratégia conjunta de combate à lavagem de dinheiro. Dessa primeira reunião resultou a avaliação de que a falta de articulação e atuação estratégica coordenada do Estado era a principal deficiência no sistema brasileiro de combate à lavagem de dinheiro e de que a definição de um conjunto de metas estratégicas a serem desenvolvidas era necessária, visando apresentar soluções para o combate e a prevenção à lavagem de dinheiro. (Boletim ENCLA 2004)

No final de 2006, quando da realização da 4ª reunião, que contou com a presença de 52 órgãos dos três Poderes e do Ministério Público, a sigla ENCLA ganhou mais um “c”, de corrupção, inspirada em recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União. O Quadro a seguir demonstra os órgãos participantes da primeira reunião (ENCLA) e os presentes à última (ENCCLA), realizada em dezembro de 2008. (Boletim ENCCLA 2006)

Quadro 1 – Participantes de reuniões sobre a ENCCLA

Participantes ENCLA/2003	Participantes ENCCLA/2008
<p>Agência Brasileira de Inteligência Advocacia-Geral da União Banco Central do Brasil Casa Civil da Presidência da República Controladoria-Geral da União Conselho de Controle de Atividades Financeiras Conselho da Justiça Federal Departamento de Polícia Federal Departamento de Polícia Rodoviária Federal Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República Instituto Nacional de Seguridade Social Ministério Público Federal Ministério da Justiça Ministério da Previdência Social Ministério das Relações Exteriores Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional Secretaria de Direito Econômico Secretaria de Previdência Complementar Secretaria Nacional Antidrogas Secretaria Nacional de Justiça Secretaria Nacional de Segurança Pública Secretaria da Receita Federal Tribunal de Contas da União</p>	<p>Advocacia-Geral da União - AGU Agência Brasileira de Inteligência - ABIN Associação dos Juízes Federais – AJUFE Associação Nacional de Procuradores da República - ANPR Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL Banco Central do Brasil – BACEN Câmara dos Deputados – CÂMARA Casa Civil da Presidência da República – CASA CIVIL Colégio dos Corregedores Gerais de Justiça – CCGJ Comissão de Valores Mobiliários – CVM Conselho da Justiça Federal – CJF Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil - CNCPC Cons. Nac. dos Corregedores-Gerais dos MP – CNCGMPEU Conselho Nacional de Justiça – CNJ Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP Cons Nacional dos Procuradores-Gerais do MP dos Estados e da União – CNPG Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça – CONJUR/MJ Controladoria-Geral da União – CGU Departamento de Estrangeiros – DEEST/SNJ Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação Departamento de Polícia Federal – DPF Depto de Rec. de Ativos e Coop Jurídica Internacional – DRCI/SNJ Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República Instituto Nacional do Seguro Social – INSS Ministério da Defesa – MD Ministério da Fazenda – MF Ministério da Justiça – MJ Ministério do Planejamento - MPOG Ministério da Previdência Social – MPS Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MP-RJ Ministério Público do Estado de São Paulo – MP-SP Ministério Público Federal – MPF Ministério das Relações Exteriores – MRE Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN Receita Federal do Brasil – RFB Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL</p>

	Secretaria de Direito Econômico – SDE Secretaria de Gestão - SEGES Secretaria Nacional Antidrogas – SENAD Secretaria Nacional de Justiça – SNJ Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP Secretaria de Previdência Complementar – SPC Secretaria de Reforma do Judiciário - SRJ Secretaria do Orçamento Federal – SOF Senado Federal – SENADO Superintendência de Seguros Privados – SUSEP Superior Tribunal de Justiça – STJ Supremo Tribunal Federal – STF Tribunal de Contas da União - TCU Tribunal Superior Eleitoral - TSE
Convidados especiais	Convidados Especiais
Banco do Brasil Caixa Econômica Federal Ministério Público do Estado de São Paulo Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo	Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Banco do Brasil – BB Caixa Econômica Federal – CEF Colégio de Diretores de Escolas dos Ministérios Públicos do Brasil Governo do Estado do Rio de Janeiro – GOV-RJ Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN Fundação Escola Superior do Ministério Público RJ Grupo Nacional de Combate à Organizações Criminosas – GNCOOC Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro

A 6ª edição da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) foi realizada em Salvador (BA), entre 25 e 28 de novembro de 2008, ocasião em que foram estabelecidos eixos estratégicos contemplando ações para o enfrentamento da improbidade administrativa, da lavagem de dinheiro por meio do comércio, como identificação de matriz de risco (tipologias) e regulamentação das técnicas especiais de investigação. (Boletim ENCCLA, 2008) As decisões resultaram de debates travados em três grupos temáticos: Operacional, Jurídico e Tecnológico e parte das ações elaboradas por esses grupos serão executadas durante 2009, enquanto outras terão duração mais longa.

O “Operacional e Estratégico” terá como função estudar tipologias de corrupção e lavagem de dinheiro, bem como estabelecer táticas eficientes para sua prevenção e combate. Deverá prestar consultoria ao Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD) e aos estados, atendendo a demandas específicas. O Grupo, que

será presidido pelo Secretário Nacional de Justiça, deverá analisar temas relacionados à lavagem de dinheiro nos setores desportivo (o futebol profissional, especificamente) e nas organizações não-governamentais (ONGs). Também ficará responsável por elaborar estudos sobre a análise de risco e sistemas de controle no processo eleitoral. (Boletim ENCCLA, 2008)

O “Jurídico” terá a função de receber os relatórios de trabalho dos órgãos responsáveis pelas metas de caráter legislativo, coordenando, assim, as diversas iniciativas. Além disso, deverá estudar novas propostas e apresentá-las ao Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), para orientar as discussões de metas. O grupo será presidido pelo representante do Conselho da Justiça Federal.

Já o de “Tecnologia da Informação” terá atribuições semelhantes às do “Jurídico”, porém relacionadas à sua área de atuação e conhecimento. Ficarão, ainda, sob sua responsabilidade a produção de estatísticas. A presidência será exercida pelo Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria-Geral da União. Ficaram definidas ainda as ações que caberão a cada grupo temático encaminhar, a partir de 2009, conforme discriminado:

Operacional e Estratégico

Responsável: Secretário Nacional de Justiça

Ação 1

Compilar tipologias de utilização e desvio de recursos públicos por meio de patrocínio a atividades desportivas, especialmente nos municípios;

Ação 2

Criar um banco interativo com tipologias de lavagem de dinheiro e corrupção alimentados e compartilhados pelos órgãos da Enccla;

Ação 3

Analisar a lavagem de dinheiro associada ao comércio de semoventes (animais);

Ação 4

Analisar a lavagem de dinheiro associada ao comércio de combustíveis;

Ação 5

Analisar a lavagem de dinheiro associada à importação e à exportação fictícias;

Ação 6

Analisar a corrupção associada a serviços terceirizados;

Ação 7

Analisar ilícitos associados à contratação e execução de obras públicas;

Ação 8

Promover a hierarquização de vulnerabilidades à lavagem de dinheiro e corrupção;

Ação 9

Enfrentar a lavagem de dinheiro do crime organizado na Bahia por meio de ações integradas.

Jurídico

Responsável: Representante do CNJ

Ação 1

Estudo sobre a Lei de Improbidade Administrativa e dos projetos de lei relativos ao tema;

Ação 2

Realização de oficinas de Corregedorias para troca de experiências, com participação dos três Poderes, de todas as esferas federativas, com produção de documento conclusivo, divulgando as boas práticas. A realização das oficinas será precedida de questionário para colheita de informações sobre a atuação das Corregedorias.

Ação 3

Analisar os Projetos de Lei sobre técnicas especiais de investigação;

Ação 4

Acompanhamento de outros Projetos de Lei e de anteprojetos de lei, tais como Projeto de Lei nº 32, que altera a Lei nº 8.666, de 1993; Projetos de Lei que alteram o Código de Processo Penal; Projeto de Lei que substituirá Medida Provisória que anistiava as entidades filantrópicas e Projeto de Lei da videoconferência, entre outros.

Tecnologia da Informação

Responsável: Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da CGU

Ação 1 Sistemas de informação

Criação, acesso, integração, interoperação e aprimoramento de sistemas de informação em geral;

Ação 2 Indicadores e Estatística

Análise estatística e numérica dos assuntos relevantes para tomada de decisão dos grupos da Enccla;

Ação 3 Pesquisa e análise

Apoio a projetos de aprofundamento de temas, com vistas ao uso de tecnologia para solução de problemas, ressaltando o viés do aumento da capacidade de análise. (Boletim ENCCLA, 2008)

A ENCCLA veio suprir a falta de articulação e atuação estratégica do Estado brasileiro, fato que contribuía para aumentar as deficiências no sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro e à corrupção.

Assim, considerando que o resultado eficiente da ação do Estado nesse tema exige elevado grau de cooperação e interação, as principais autoridades responsáveis pelo combate ao crime organizado e à corrupção no Brasil, sob o comando do Ministério da Justiça, desenvolveram a ENCCLA, fato que está viabilizando alternativas no tratamento da criminalidade organizada no Brasil, ao ressaltar o papel do combate à lavagem de dinheiro e à corrupção no contexto de uma política criminal e de gestão, implicando atuação efetiva e articulada de todos os agentes públicos envolvidos com o tema e a sociedade civil. (*Site do Ministério da Justiça*)

Desde sua criação em 2003 até 2007, os principais resultados alcançados foram estes:

- elaboração de anteprojeto de alteração da Lei n. 9613/98, ampliando a tipificação do crime de lavagem de dinheiro (desvinculando da relação de crimes antecedentes) e possibilitando a alienação antecipada de bens;
- criação do Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Recuperação de Ativos (CG-SISBRA). Trata-se de grupo interinstitucional como acepção tecnológica do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (GGI-LD) – na discussão de padrões, projetos e melhores práticas para conjugação de esforços;
- implantação do Cadastro Nacional de Correntistas (CCS);
- interligação das bases de dados de acompanhamento processual da Justiça Federal de 1º e 2º graus;
- anteprojeto de lei de ação civil pública de extinção de domínio;
- levantamento de todos os sistemas de informática e das bases de dados que podem ser úteis ao combate à lavagem de dinheiro e à corrupção, com suas características e suas dificuldades (jurídicas, políticas e técnicas) de acesso;

- criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Lavagem de Dinheiro (PNLD), sistema integrado de capacitação de agentes públicos para prevenção e combate à lavagem de dinheiro;
- criação do Selo Enccla, programa de cursos modulares certificados em prevenção e combate à lavagem de dinheiro;
- inserção dos temas de lavagem de dinheiro e recuperação de ativos nos concursos públicos;
- criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (LAB-CLD), laboratório-modelo de definição de soluções de análise tecnológica de grandes volumes de informações para difusão de estudos sobre melhores práticas em *hardware*, *software* e adequação de perfis profissionais;
- regulamentação, no âmbito das respectivas competências, das obrigações do sistema financeiro em relação às Pessoas Politicamente Expostas (PEPs). (Boletim ENCCLA, 2008)

CONCLUSÃO

O Trabalho objetivou contribuir para reforçar a necessidade de que as ações de combate à corrupção têm muito a ganhar em efetividade a partir da troca de experiência, da interação e da cooperação entre as instituições estatais ligadas às áreas de controle externo e interno, policial, judiciária, legislativa e Ministério Público, bem como da sociedade civil.

O Brasil vivencia hoje situação contraditória quando se trata de combater as ilicitudes na gestão pública. De um lado, existe legislação bem rígida punindo a improbidade administrativa, inclusive no corpo do texto constitucional, que estabelece mecanismos positivos no sentido de se buscar gestão pública eficiente e ao mesmo tempo imputar sanções àqueles que desviam recursos públicos. De outro, a realidade mostra que, apesar da legislação avançada, o Poder Judiciário não consegue responder satisfatoriamente às ações ajuizadas pelo Ministério Público. Isso tem provocado hiato no sistema de punição, o que clama por mudanças nas normas processuais penal, civil e administrativa. Lamenta-se que a Nação assista à proliferação da impunidade por causa de manobras recursais que visam apenas levar à prescrição das penas decretadas.

Outra situação que tem atrasado o avanço na prática da interação e da cooperação interinstitucional respeita à luta por poderes e entre poderes que ainda persiste no seio da Administração Pública, notadamente entre os atores do Sistema de Justiça. Avanços importantes têm ocorrido e a sociedade está atenta aos vícios patrimonialistas e corporativistas com forte presença no aparelho estatal. Tais entreveros não ajudam nem contribuem para o esforço nacional no combate à corrupção; perde-se energia e sofre a sociedade com as conseqüências. Seria viável seguir os exemplos bem sucedidos proporcionados pelo trabalho conjunto da Polícia Federal, do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União.

Ressalta-se haver mudanças ocorrendo no sentido da melhoria da efetividade do controle na gestão pública - a valorização das ações preventivas, que têm merecido especial tratamento por parte de várias instituições, destacando-se nesse quesito a atuação do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União. No Brasil, a ação repressiva não encontra

tradução em punição aos agentes corruptos e recuperação de ativos desviados dos cofres públicos. A transversalidade das políticas públicas representa valor gerencial precioso, enquanto a prevenção aos desvios de recursos, política pública.

Acerca das ações de prevenção que têm contribuído para o avanço no combate à corrupção, desponta o crescente uso da Internet para publicar informações e serviços do Estado. Quanto mais serviços e informações as instituições colocarem à disposição do cidadão por meio eletrônico, menor será a burocracia e maior a prevenção. Esse tem sido um caminho promissor, pois a Internet expande a transparência e permite mais e melhor fiscalização por parte da sociedade. Compatibilizar os bancos de dados dos órgãos públicos configura tarefa urgente, necessária na pauta de trabalho dos chefes dos três Poderes da República.

Um exemplo de ação preventiva bem sucedida tem sido empreendida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e pela Controladoria-Geral da União. Os dois órgãos adotaram o procedimento de realizarem reuniões frequentes, nas quais as ponderações de lado a lado são avaliadas e dirimidas, contribuindo assim para eliminar os vícios ou algum feito que possa causar prejuízos futuros.

É inadmissível que prestações de contas de convênios da União com municípios sejam apresentados com até nove anos de atraso. Como recuperar este prejuízo causado ao Erário? Como diminuir a distância entre o fato ocorrido e sua punição efetiva? Mais uma vez, a solução passa pelo fortalecimento das ações preventivas, como se propõe o SICONV-Sistema de Convênios, lançado recentemente pelo Ministério do Planejamento, que servirá de instrumento para acompanhar recursos direcionados a entidades diversas, municípios e Estados. Aliás, Estados e Municípios estão a reboque em relação aos avanços conquistados em termos de controle interno, externo e transparência pública. A cultura política e de gestão praticada em muitos destes entes federados é de estirpe autoritária, tendo como prática a recorrente sonegação da participação e do acesso às informações por parte dos cidadãos.

Aprofundar a autonomia e injetar mais recursos nas operações repressivas tem um efeito positivo, pois estas têm uma componente didática que contribui para a prevenção. A denúncia e a possibilidade de ser vigiado e investigado inibem aqueles vocacionados para o crime contra os cofres públicos. O empresário sonegador pensará duas vezes antes de cometer falcatruas contra a Receita, prefeitos tenderão a serem mais probos no trato da coisa pública se sentirem mais de perto a presença do Ministério Público. Por isso, um dos fatos mais auspiciosos dos últimos 6 anos foi o crescimento da institucionalização da Polícia Federal, que ganhou mais poder, mais recursos e maior autonomia e, principalmente, diretriz estratégica para trabalhar em regime de cooperação com outros órgãos públicos.

Por fim, a sociedade precisa estar mobilizada e exigir que a instituição de mecanismos de combate à corrupção é estratégica para a aplicação da justiça social e para o desenvolvimento do país, e que, portanto, é necessário que ela seja executada por meio de órgãos imunes às pressões e influências corporativas, partidárias ou governamentais.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10º ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2003

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Esfera pública. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ABRAMO, Cláudio Weber. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. In: SPECK, Bruno W.; ABRAMO, Cláudio. W.; SILVA, Marcos F. G. da; FLEISCHER, David; NASSMACHER, Karl-Heinz. **Os Custos da Corrupção**. p. 47-61.

BARBOZA FILHO, Rubem. Judiciário. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 7 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Gestão 2007 da CGU**. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 05/10/2008

_____. _____. **Ações da CGU em 2007**. Disponível em: <www.cgu.gov.br/publicações>. Acesso em: 06/10/2008

_____. Governo do estado da Bahia. Tribunal de Contas Regional. **REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**. Edição Especial de Relançamento. Revista TCE Bahia, v. 15, n. 18, ago./2002.

_____. Ministério da Justiça (2009). **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/ENCCLA>>. Acesso em: 10/10/2008

_____. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. **REVISTA DA CGU**. Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988), Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Gestão 2007 do TCU**. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15/10/2008

Dossiê corrupção. **Jornal Valor Econômico**, 1,2 e 3 de agosto de 2008.

Época debate a corrupção. **Revista Época**. Edição 513, março, 2008, p. 59/82.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos Teóricos da Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Comissões parlamentares de inquérito. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FONSECA, Francisco. Os controles internos. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**, 2001. São Paulo: Edição eletrônica. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 2008/09

FREY, Klaus e outros. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**, 2001. São Paulo: Edição eletrônica. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 2008/09

HAGE, Jorge (Ministro de Estado do Controle e da Transparência e palestrante). Procedimentos de controle na prevenção de fraudes e desperdícios. In: Seminário **Controle Público**: Instrumento de cidadania, Mesa 2.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1975.

MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

OLIVEIRA, Ana Cynthia. O papel da sociedade civil no controle da corrupção. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**, 2001. São Paulo: Edição eletrônica. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 2008/09

PEDONE, Luiz. O controle pelo Legislativo. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**, 2001. São Paulo: Edição Eletrônica. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 2008/09

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. In: **Cadernos de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p.1-17, abril/junho 2005.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. Proibidade Administrativa, Eqüidade, e Responsabilidade Fiscal e Social num Mundo Globalizado. **Revista do Tribunal de Contas da União**, nº 92/312, 1994.

ROLIM, Maria Helena Barbosa Botelho. **Controle Interno na Administração Pública Federal** - o papel da Controladoria Geral da União no combate à corrupção e no incentivo ao controle social. Instituto de Educação Superior da Paraíba – Iesp. Coordenação de Pós-Graduação em Finanças. Especialização em Contabilidade e Auditoria Pública. João Pessoa, 2006.

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

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Os atores do sistema de justiça. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**, 2001. São Paulo: Edição eletrônica. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 30/08/2008

SALDANHA, Nelson. O que é Poder Legislativo? **Coleção Primeiros Passos**, nº 56. São Paulo: Brasiliense, 1986, 92 p.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. “Controle Social: reformando a administração para a sociedade”. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: **Perspectivas para o Controle**: o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. PUC, São Paulo: Estudos Econômicos da Construção, 1996.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, agosto de 2001. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 2008/09

_____. A ascensão do tema da corrupção. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**, 2001. São Paulo: Edição eletrônica. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 30/08/2008

_____. O controle pelo Legislativo. In: SPECK, Bruno (Org.). **Caminhos da Transparência**, 2001. São Paulo: Edição eletrônica. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 30/08/2008

_____. Tribunais de contas. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa (Org.). **Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

UCHOA, Pablo. **Brasil melhora 'nota' de corrupção apesar de escândalos**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070926_transparencia_pu.shtml>. Acesso em: 20/01/2009