

Márcia Bittencourt da Costa

CORRUPÇÃO, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Artigo elaborado para o curso de especialização em direito público e controle externo para analistas e técnicos do Tribunal de Contas da União, ministrado pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, sob a orientação do Prof. José Jardim Rocha Júnior

Aluna: Márcia Bittencourt da Costa

Março/2006

CORRUPÇÃO, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO¹.

Márcia Bittencourt da Costa

1 INTRODUÇÃO

Corrupção é um fenômeno passível de ser identificado, em maior ou menor grau, em qualquer sociedade. TÁCITO apud GARCIA e ALVES (2004, p. 185) afirma que *“o primeiro ato de corrupção pode ser imputado à serpente seduzindo Adão com a oferta da maçã, na troca simbólica do paraíso pelos prazeres ainda inéditos da carne”*. Hoje, com a globalização dos mercados e a sofisticação tecnológica, a estimativa do Banco Mundial, apresentada durante Convenção da ONU contra a Corrupção, em 2003, é de que pelo menos US\$ 1,5 trilhão, ou 5% do PIB mundial, sejam desviados, por ano, para financiar a corrupção ².

Também no caso brasileiro, pode-se dizer que a origem da corrupção confunde-se com a própria história do País. Segundo Garcia (2004. p. 3):

o sistema colonial português foi erguido sobre os pilares de uma monarquia absolutista, fazendo com que Monarca e administradores se mantivessem unidos por elos eminentemente pessoais e paternalistas, o que gerou a semente indesejada da ineficiência. Não bastasse isto, tinham por interesse comum o lucro desenfreado e, como única ação, o desfacelamento das riquezas da colônia a si subjugada, sem qualquer comprometimento com ideais éticos, deveres funcionais ou interesses coletivos. Remonta a esta época a concepção de que a coisa pública é coisa de ninguém, e que sua única utilidade é satisfazer aos interesses da classe que ascendeu ao poder.

Assim, os níveis de corrupção atualmente verificados nas várias esferas de poder seriam *“meros desdobramentos de práticas que remontam a séculos, principiando-se pela colonização e estendendo-se pelos longos períodos ditatoriais com os quais convivemos”* (Garcia 2004. p. 8):

Com efeito, o “Índice de Percepções de Corrupção” da Transparency International ³ – organização não-governamental que combate a corrupção no setor público –, divulgado em 2005 pelo oitavo ano consecutivo, mostra que o grau de corrupção atribuído às relações entre o Estado brasileiro e a sociedade não se alterou em relação aos sete anos anteriores. No *ranking* da boa governança, organizado a partir de uma amostra de 158 países, o Brasil vem ocupando nada menos que a sexagésima segunda posição, atrás de países como Namíbia, El Salvador e Colômbia ⁴.

¹ Artigo elaborado para o curso de especialização em direito público e controle externo para analistas e técnicos do Tribunal de Contas da União, ministrado pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, sob a orientação do Prof. José Jardim Rocha Júnior.

² Disponível em <<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/economia/2003/12/11/joreco20031211010.html>>. Acesso em: 28.02.2006.

³ Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>. Acesso em: 28.02.2006.

⁴ O Índice reflete opiniões sobre a integridade das relações mantidas por todas as instituições do Estado, em todas as esferas. Países cuja classificação permanece inalterada, como no caso do

Reforçando essa idéia, o “*Governance Research Indicator Country Snapshot 1996-2004*”⁵, editado pelo Banco Mundial em maio de 2005 a partir de indicadores de boa governança de 104 países, coloca o Brasil em 55ª posição no quesito “Ética Corporativa”, que avalia o uso e disseminação de atos de corrupção pelas empresas. Mais uma vez, Namíbia, El Salvador e Colômbia alcançaram uma melhor colocação.

Mesmo se levadas em conta às limitações desses “índices de corrupção” – os conceitos de corrupção diferem de país para país, além de estarem baseados em estimativas altamente subjetivas (SΦREIDE, Tina, 2005) – pergunta-se: como mudar essa cultura, que parece resultar de uma “vocação histórica” de nosso País?

A resposta   complexa, envolvendo todos os setores da sociedade e os diversos níveis de governo.

Sem descurar da importância dos demais elos que compõem a Administra o Pública Brasileira, vamos discutir, neste artigo, o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) no combate   corrup o e   improbidade no Brasil.

2 CORRUP O

Corrup o   vocábulo com origem no latim *corruptio*, significando, do ponto de vista etimológico, ato ou efeito de decompor, putrefar; devassidão, deprava o, perversão; suborno peita (FERREIRA, 1986, p, 486).

No plano político-administrativo, o termo corrup o está associado a perverter a ordem jurídica, na qual o interesse público – e não o individual – constitui princípio basilar da Administra o Pública. Assim, denominam-se genericamente por “corrup o” atos que consubstanciem a preterid o do interesse público em prol do interesse privado.

RAMOS (2002) distingue dois sentidos para “corrup o”. O primeiro, de caráter restrito, estaria associado   clássica defini o de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1992, p. 292), segundo a qual corrup o constituiria uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima sobre os negócios públicos, para proveito próprio ou alheio, podendo se dar de três diferentes formas: o suborno – uso de retribui o ilícita para a realiza o ou omissão de ato de ofício; o nepotismo – concessão de emprego ou favor por vínculo familiar ou por amizade, em detrimento do mérito, e o peculato – desvio ou apropria o da coisa pública para proveito ilegal próprio ou de terceiros.

O outro sentido, de caráter amplo ou sist mico, estaria associado a uma *“troca clandestina entre a administra o pública e o mercado econ mico e social, de modo a formar uma espúria troca de favores, com o uso do poder decisório do cargo público para o favorecimento de setores econ micos ou políticos privilegiados”* (SCHILLING, 2002, p. 4).

Brasil, são países que não são vistos pelos formadores de opinião internacionais como tendo empreendido medidas eficazes para reduzir as fraudes.

⁵ Disponível em <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/gcr2004.html>>. Acesso em: 26.02.2006.

Já FREYESLEBEN *apud* ROSA e GHIZZO (2001, p. 58), a partir do estudo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre a corrupção, classifica-a em três tipos: a corrupção-suborno, realizada por meio de retribuição material; a corrupção-favorecimento, resultante do privilegiamento do privado em detrimento do público, e corrupção-solapamento, que atingiria o próprio fundamento último da legitimidade.

No Direito Penal Brasileiro, porém, corrupção assume apenas dois sentidos: corrupção passiva, tipificada pelo art. 317 do Código Penal como “*solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de vantagem tal*” ou corrupção ativa, tipificada no art. 333 como “*oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.*” (SAMPAIO, 2002, p. 163).

À vista disso, embora popularmente utilizadas indistintamente, a expressão “improbidade” tem sido tecnicamente preferida à expressão “corrupção” administrativa, para evitar a interpretação – equivocada – de que esteja limitada aos casos que envolvam aspectos patrimoniais.

3 ÉTICA, MORAL E PROBIDADE

É freqüente o uso da expressão “ética” com o mesmo sentido de “moral”. Com efeito, o termo “ética”, de origem grega (*ethiké*), foi traduzido para o latim como “moral” (*mores, morale*); desse modo, na origem, ambos os termos possuíam idêntico significado. JOLIVET *apud* GOMES (2002, p. 240) refere-se à Moral como “*a ciência que trata do uso que o homem deve fazer de sua liberdade, para atingir seu fim último*”.

Atualmente, porém, Moral e Ética podem ser vistos com campos e objetos próprios. Para Gomes (2002, p. 240-1):

a Ética é a ciência que tem a Moral como objeto de conhecimento. Refere-se, pois, ao sistema teórico que descreve o comportamento humano, analisando o que entende, numa sociedade, por justo e injusto, por bem e mal, por certo e errado. Ela discute os problemas suscitados pela Moral e suas proposições descrevem o dever ser da ação humana, os sentimentos, as intenções e as reações das pessoas em certas situações, apontam os atos ou os comportamentos aceitos (corretos) ou condenáveis (incorretos), descreve a virtude e a finalidade do agir, etc. Já a Moral ocupa-se com a ação em si mesma no mundo fenomênico, com a concretização das normas existentes numa dada sociedade.

Por sua vez, o termo probidade tem origem no latim *probus*, ou “*aquilo que brota bem*”, denotando o que é bom, o que tem boa qualidade. *A fortiori*, o termo passou a ser utilizado para caracterizar o indivíduo honrado, íntegro, reto e leal, dando origem à variante probidade (*probitas* ou *probitatis*), caracterizadora da qualidade do que é probó, acepção que consagrou o vocábulo (Garcia, 2004).

Assim, ter probidade significaria possuir certas qualidades, tais como lealdade, honestidade, moralidade e boa-fé; já a falta de probidade, ou “improbidade”, corresponderia à ausência dessas qualidades. (GOMES, 2002, p. 245).

Não existe, porém, um consenso na doutrina no que toca à relação entre os conceitos de “probidade” e “moralidade”. Para uns, probidade é um aspecto da moralidade, para outros, a moralidade seria uma espécie da probidade. Certo é que, a par de seus elementos subjetivos, a definição jurídica de probidade depende, basicamente, do conjunto de valores morais e éticos de cada sociedade, que poderá positivá-los sob a forma de norma jurídica. É como doutrina Kelsen (1990, p. 356): a criação do direito positivo não é uma criação a partir do nada. O legislador, assim como o costume, é dirigido por alguns princípios gerais. Mas esses princípios são morais ou políticos, e não jurídicos.

4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A doutrina jurídica brasileira define cinco gêneros de improbidade: improbidade trabalhista, improbidade disciplinar, improbidade penal, improbidade civil e improbidade político-administrativa (BARACHO, 2002, p. 211). Para o objetivo deste trabalho, interessa-nos a improbidade político-administrativa, ou, simplesmente, improbidade administrativa.

Em linhas gerais, entende-se por improbidade administrativa o ato que violenta a moralidade pública. No entendimento de Pazzagli Filho; Rosa e Fazzio Jr. (1999, p. 143):

Improbidade é mais que mera atuação desconforme com singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais.

Martins Júnior (2001, p. 113) vai além, afirmando que:

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.

Pergunta-se: quais as conseqüências advindas da prática da improbidade?

São diversos os malefícios para a sociedade advindos com a prática da improbidade. Pazzagli Filho enumera, de forma não exaustiva, a depauperação do patrimônio público, o comprometimento da eficiência de atuação dos Poderes do Estado, a geração de falsos conceitos de administração, de agente público e de improbidade; descrédito dos ocupantes de funções públicas; o enriquecimento ilícito

de autoridades e particulares em detrimento da qualidade, economia e eficiência dos serviços públicos; a inversão de prioridades públicas pelo tráfico de influência; a ampliação das desigualdades sociais e, em última instância, a elevação da dívida pública, pelo desequilíbrio entre receitas e despesas.

Com efeito, ao se pensar na improbidade, pensa-se logo em questões como a escassez de recursos para educação e a saúde, no aumento da violência urbana e no sucateamento da Segurança Pública, entre outros dos problemas que assolam a sociedade. Entretanto, a questão vai ainda mais além, podendo desaguar no descrédito, no desalento e no desencanto de toda uma população. Configura a própria ruína do governo, posto que este, instituído com o objetivo de garantir boas condições de vida para uma população, passa a admitir incompetência para desenvolver o seu papel. É a falência do Estado. E por essa razão deve ser por ele combatida.

5 POSITIVAÇÃO DOS VALORES MORAIS E ÉTICOS NACIONAIS NO CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Cada cultura e cada sociedade possuem um sistema de normas morais e éticas, com valores próprios. É como ensina Chauí (2000, p. 339-340):

Toda cultura e cada sociedade institui uma moral, isto é, valores concernentes ao bem e ao mal, ao permitido e ao proibido, e à conduta correta, válidos para todos os seus membros. Culturas e sociedades fortemente hierarquizadas e com diferenças de castas ou de classes muito profundas podem até mesmo possuir várias morais, cada uma delas referidas aos valores de uma casta ou de uma classe social. No entanto, a simples existência da moral não significa a presença explícita de uma ética, entendida como filosofia moral, isto é, uma reflexão que discuta, problematize e interprete o significado dos valores morais [...].

O sistema ético-moral ocidental é marcado pela influência de elementos da cultura greco-romano-cristã, que consagrou princípios e valores tais como agir honestamente, não enriquecer ilícitamente, não mentir, ser leal, etc. A positivação desses valores, porém, foi inicialmente tímida, ganhando robustez com o gradativo amadurecimento da população.

Assim é que o Código Penal, de 07.12.1940, estipulou pena privativa de liberdade ao funcionário público que solicite ou receba, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem; o Decreto-lei nº. 3.240, de 08.05.1941, previu o seqüestro dos bens de pessoas indiciadas por crimes que acarretassem prejuízo ao erário; a Lei nº. 1.079, de 10.04.1950, previu os crimes de responsabilidade, aí incluído ato do Presidente da República atentatório contra a probidade na administração; as Leis nº. 3.164, de 01.06.1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e nº. 3.502, de 21.12.1958 (Lei Bilac Pinto), estabeleceram regras para o seqüestro e o perdimento de bens por tráfico de influência, abuso do cargo e/ou enriquecimento ilícito; a Lei nº. 4.717, de 29.06.1965, legitimou qualquer cidadão a pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público; o Decreto-lei nº. 201, de 27.02.1967, definiu os crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores. No plano constitucional, a Constituição Federal de

1967/69 dispôs que os atos atentatórios à probidade na administração constituiriam crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Contudo, foi na Constituição Federal de 1988 – reflexo do fim do regime militar e dos movimentos sociais então substantivados – que os temas probidade e moralidade administrativa alcançaram maior destaque. Em seu art. 14, prevê as hipóteses de inexigibilidade, e, em seu § 9º, dispôs que Lei complementar estabelecerá outros casos, a fim de proteger, entre outros, a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato; em seu art. 15, prevê a perda ou suspensão dos direitos políticos em casos de improbidade administrativa; tipifica a improbidade na administração como crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, inciso V), e como corolário, eleva a moralidade administrativa ao *status* de princípio da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União (art. 37, *caput*). Embora com linguagem distinta, mas dentro dessa mesma ordem de idéias, o art. 55, § 1º, estabelece que perca o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar, definindo como uma de suas hipóteses a percepção de vantagens indevidas.

Além disso, visando à tutela da probidade e da moralidade, a CF 88 estabelece uma cadeia de dispositivos centrada no art. 37, § 4º – que define as sanções aplicáveis em caso de improbidade administrativa, a saber, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário – e apoiada não apenas na instituição do Ministério Público (art. 127, *caput*), mas também por dispositivos na esfera política (o já mencionado art. 14, § 9º, e o art. 17, II e III), parlamentar (arts. 54), de controle da administração – as Comissões Parlamentares de Inquérito e os tribunais de contas (respectivamente, arts. 54 70 e seguintes), legitimando também o cidadão a ajuizar ação popular com o objetivo de anular ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º, inciso LXXIII).

Ferreira Filho (1991) enumera ainda outros dispositivos constitucionais instituídos com o objetivo de conter o fenômeno da corrupção: art. 70, parágrafo único, que determina prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos qual a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária; art. 37, inciso XXI, segundo o qual as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública.

As bases plantadas na Constituição Federal foram consolidadas com a edição da Lei nº. 8.429, de 03.06.1992, mais conhecida por “Lei da Improbidade Administrativa”.

Vale ressaltar também dois outros normativos editados visando a garantir a probidade e a moralidade na administração – esses, porém, em face do que dispõe o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, sem caráter coercitivo. O primeiro é o Decreto nº. 1.171/1994 (Código de Ética do Servidor Público Civil Federal), que estabeleceu os valores, vedações e proibições passíveis de observação por servidores públicos. Outro é o Código de Conduta da Alta Administração, aprovado

em 2000 por ato do Presidente da República, estabelecendo regras básicas para evitar o conflito de interesses públicos e privados, bem como limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público. Trata-se de um código de adesão, cuja aceitação constitui pré-requisito à assunção de cargos públicos.

5.1 A LEI Nº. 8.429, DE 03 DE JUNHO DE 1992

A Lei nº. 8.429/92 objetivou delimitar, no plano normativo, os contornos da improbidade administrativa. Classifica os atos de improbidade administrativa em três espécies: as que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); as que causam prejuízo ao erário (art. 10), e as que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

É importante notar, porém, que, a despeito de tal classificação, existe possibilidade de subsunção plúrima em alguns atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito e, analogamente, provocam prejuízo ao erário – mais especificamente nos incisos III, IV, XI e XII do art. 9º. Já as hipóteses de atentados contra os princípios da Administração Pública (art. 11) não ensejam essa concorrência, devendo ser consideradas hipóteses subsidiárias, isto é, para quando a conduta não se enquadrar nas hipóteses anteriores de enriquecimento ilícito (art. 9º) e prejuízo ao erário (art. 10). Se não fosse assim, ter-se-ia um despiciendo concurso necessário, na medida em que todo ato de improbidade administrativa configura, sempre, atentado aos princípios da Administração Pública (ROTHENBURG, 2002, p. 477).

Partindo desse entendimento, constitui ato de improbidade administrativa, importando enriquecimento ilícito, *“auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade”* em órgãos ou entidades da Administração Pública. Linhas gerais, porém, a improbidade que importa enriquecimento ilícito caracterizar-se-á pelo recebimento, para si ou para outrem, de dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público” (art. 9º, inciso I). Em outras palavras, é o tráfico da função pública.

A segunda espécie de improbidade é a que causa lesão aos cofres públicos, podendo ser definida, de modo genérico, por *“permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie”* (art. 10, inciso II).

Por fim, a terceira espécie de improbidade é constituída por atos que atentam contra os princípios da administração pública, assim definidos, em linhas gerais, como *“qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”*. A lei enumera sete tipos de atos que atentam contra os princípios da Administração Pública; além desses, não se pode olvidar, entretanto, dos princípios enumerados no art. 37, *caput*, da CF –

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – bem assim de outros que defluem da doutrina, tais como supremacia do interesse público sobre o privado, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, controle judicial dos atos administrativos, responsabilidade do Estado por atos administrativos, presunção de veracidade ou legitimidade, especialidade, controle ou tutela, autotutela, hierarquia, continuidade do serviço público, motivação das decisões, realização de licitação para a contratação de serviços ou aquisição de bens, concurso público, etc. (GOMES, 2002, p. 269-270).

O enquadramento do agente público na Lei de Improbidade pressupõe a devida tipicidade legal; contudo, embora a lei defina diferentes hipóteses para cada uma das espécies de atos de improbidade, pode-se entender que aquelas não constituem um rol exaustivo, haja vista a utilização do termo *notadamente* no *caput* de cada um dos respectivos dispositivos. Na prática, o fator relevante para o enquadramento do agente público na Lei de Improbidade é a ocorrência de dolo ou culpa, e a conduta será ímproba quando conscientemente atentar contra a moralidade. É como assinala Di Pietro: o enquadramento na Lei de Improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando o ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.

As sanções previstas pela Lei nº. 8.429/92 são suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, ressarcimento integral do dano, perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com a Administração Pública, bem como dela receber benefícios. Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 12 da Lei, tais sanções incidirão independentemente das sanções penais, civis e administrativas cabíveis, não havendo, pois, competência concorrente com o TCU.

6 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA TUTELA DA PROBIDADE

Conquanto seja o Ministério Público o grande personagem na persecução da improbidade, detendo a legitimação institucional e processual de provocar o Poder Judiciário, de instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil, e, ainda, de requisitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial, cumpre também aos tribunais e conselhos de contas papel de extrema relevância na tutela da probidade e da moralidade na Administração Pública.

Especificamente sobre o Tribunal de Contas da União, Silva (1985, p. 249) assim o define: o controle externo é, pois, basicamente, controle de caráter político, no Brasil, mas sujeito a prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas, que, assim, se apresenta como órgão técnico e suas decisões são administrativas, não judiciais.

Sem poder jurisdicional, a competência do Tribunal de Contas da União está descrita nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, c/c o art. 1º da Lei nº. 8.443, de 16.07.1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), compreendendo, entre outros, julgarem as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da União; apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; apreciar, para fins de registro,

a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Além disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União manter registro próprio dos bens e rendas das autoridades públicas elencadas no art. 1º da Lei nº. 8.730, de 10.11.1993; exercer o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas; adotar as providências inerentes às suas atribuições e, se for o caso, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; publicar, periodicamente, no Diário Oficial da União, por extrato, dados e elementos constantes da declaração; prestar a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional ou às respectivas Comissões, informações solicitadas por escrito e fornecer certidões e informações requeridas por qualquer cidadão, para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

Por fim, compete ao Tribunal de Contas da União, bem como aos demais tribunais de contas, fiscalizarem o cumprimento das normas previstas na Lei Complementar nº. 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), devendo dar ciência ao Ministério Público sempre que detectar indícios de qualquer dos crimes contra as finanças públicas, tipificados na Lei nº. 10.028, de 19 de outubro de 2000.

Ademais, o cumprimento do dever de prestar contas constitui, por si só, um indicador de probidade (art. 11, inciso VI da Lei nº. 8.479/1992), e o não envio das prestações de contas anuais de órgãos e entidades que sejam obrigadas a fazê-lo poderão ensejar ação judicial por improbidade administrativa, seqüestro⁶ de bens e até mesmo afastamento do administrador (TRF/1ª Região, 3ª Turma, AG 1999.01.00.023278-3/PA, Rel. Juiz Olindo Menezes, DJ 13.10.2000, p. 28; STJ, MC 3.181/GO, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 12.03.2001, p. 95), medidas que, de natureza cautelar, deverão atender aos pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Como se vê, no curso das apurações a cargo deste Tribunal, são diversas as possibilidades de identificação de condutas irregulares também tipificadas como atos de improbidade administrativa. A Corte de Contas possui poderes para alicerçar – e muito – os procedimentos administrativos previstos na Lei nº. 8.429/92, inclusive porque, quando verificada a existência de crime de ação pública, a remessa dos autos ao Ministério Público é prevista pelo art. 40 do CPC, providência também determinada pelo art. 16, § 3º, da Lei de Improbidade.

O poder de coação do Tribunal está baseado nas sanções que lhe cabem aplicar, a saber, aplicar multas e determinar o ressarcimento de danos causados ao erário, ambos com força de título executivo (art. 71, inciso VIII, § 3º, da CF); sancionar com a inelegibilidade a qualquer cargo público, em face de julgamento pela irregularidade das contas (art. 71, inciso II, da CF, e art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº. 64/1990); determinar o afastamento de autoridades de seus respectivos cargos (art. 44 da Lei nº. 8.443/92); anular admissões e concessões de aposentadorias e pensões (art. 71, inciso III, da CF e Súmula 6 do STF); bloquear quotas-partes dos recursos tributários das administrações municipais e estaduais na

⁶ Alguns doutrinadores consideram equivocada a previsão de seqüestro em vez de arresto de bens.

hipótese de malversação de recursos (art. 3º, inciso IV, da Lei nº. 7.675/1988); decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

A despeito de tais prerrogativas, percebe-se, no entanto, a insatisfação de alguns pensadores – e formadores de opinião – com o desempenho do controle externo e, mais especificamente, dos tribunais de contas:

Por qualquer ótica que se examine a questão do controle externo legislativo, o fato é que, **em termos de resultados, funciona pouco e mal**, seja pela distância temporal de sua efetivação, seja pelos defeitos de origem na formulação legal do controle pelos Tribunais de Contas, seja por ausência de melhor sintonia daqueles com o Parlamento e, sobretudo, com o Ministério Público (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO Jr., 1999, p. 143).

Inequívoco, contudo, que o desempenho dos Tribunais de Contas, tanto da União como dos Estados, tem deixado muito a desejar. Não obstante dotados de bons corpos técnicos, devidamente concursados, na designação dos julgadores, regra geral, são aquinhoados ex-titulares de mandatos eletivos (arts. 73 e 75 da CF), ipso facto, adversários ou aliados dos gestores, esvaziando a jurisdição de seu imprescindível conteúdo técnico [...] . Além disso, o Ministério Público atuante junto à Corte de Contas é especial (art. 130 da CF), desprovido das garantias essenciais à sua independência, *capitis deminutio*, que equipara seus integrantes a servidores públicos, hierarquicamente submetidos à administração do Tribunal de Contas (STF, ADIn 798/DF, DJU* 19.12.1994) (TRÊS, 2002.p. 80).

Ao analisarmos o histórico da atuação do Tribunal, deparamo-nos com inúmeros casos importantes onde à atuação da Casa mostrou-se contundente na defesa da moralidade administrativa.

Contudo, no exercício do controle externo – agindo, pois, em nome da sociedade – não pode bastar ao Tribunal apenas a convicção do dever cumprido, quando o destinatário de sua atuação – essa mesma sociedade – ainda vê lacunas a serem preenchidas. É necessária a contínua busca de oportunidades para otimização de seu desempenho.

Nesse sentido, propomos, a seguir, uma reflexão sobre alguns pontos que permeiam a atuação do Tribunal de Contas da União no combate à corrupção e à improbidade administrativa, inclusive no intuito de melhor compreender o papel que cabe a cada um de nós, personagens desse processo.

6.1 SIGILO FISCAL

O instituto do sigilo fiscal encontra-se consubstanciado no art. 198 do Código Tributário Nacional, com a redação que lhe foi dada pela Lei Complementar nº. 104, de 10.01.2001, segundo o qual *“é vedada à divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”*.

De acordo com a Secretaria da Receita Federal, tal sigilo seria extensivo ao Tribunal de Contas da União, alegando, para tanto, violação do direito à intimidade ou à privacidade das pessoas (art. 5º da CF), bem como garantia de direito coberto pela reserva absoluta de jurisdição (art. 197, parágrafo único, do CTN).

Tal entendimento, contudo, não procede. De acordo com o art. 86, inciso IV, da Lei nº. 8.443/92, constitui obrigação do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União *“guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções e pertinentes aos assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à chefia imediata”* (grifo nosso), sendo a quebra de tal sigilo punível nos termos do art. 132, inciso IX da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Quanto ao público externo, bastaria ao Tribunal tramitar respectivo processo com chancela de sigiloso, não havendo, pois, que se falar em quebra de sigilo, mas apenas em sua transferência ao Tribunal, já que não haveria exposição ou divulgação de informações ligadas à vida privada ou à intimidade das pessoas. Esse, aliás, é o sentido que se depreende do parágrafo único do art. 5º da Lei nº. 8.730/1993, segundo o qual *“o dever do sigilo sobre informações de natureza fiscal e de riqueza de terceiros, imposto aos funcionários da Fazenda Pública, que cheguem ao seu conhecimento em razão do ofício, estende-se aos funcionários do Tribunal de Contas da União que, em cumprimento das disposições desta lei, encontrem-se em idêntica situação”*.

Além disso, há que se ter em mente que a Lei Complementar nº. 104, de 10.01.2001, reconhecendo a prevalência do interesse público e social sobre o interesse privado ou individual, excluiu das vedações do CTN as solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública – desde que comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

Ora, o Tribunal de Contas da União é um órgão da Administração Pública (art. 1º da Lei nº. 8.443/92), conduz suas investigações mediante a instauração de processos presididos por autoridades administrativas (art.11), e só realiza audiências/diligências quando determinado por essas autoridades; deveria, portanto, ser excluído do sigilo fiscal. Entretanto, diante da falta de previsão explícita da lei, também o Supremo Tribunal Federal vem interpretando estar a Corte de Contas submetida a essa exigência.

6.2 SIGILO BANCÁRIO

Assim como no caso do sigilo fiscal, a quebra do sigilo bancário de pessoas físicas e/ou jurídicas suspeitas de improbidade constituiria um dos principais instrumentos de investigação diante de indícios de improbidade, especialmente nas suspeitas de enriquecimento ilícito. Entretanto, antes sob alegação do contido no art. 38, §§ 3º e 4º da Lei nº. 4.595, de 31.12.1964, e atualmente em face do contido na Lei Complementar nº. 105, de 10.01.2001, qualquer informação envolvendo operações ativas, passivas, ou ainda serviços prestados pelo Banco Central do

Brasil e/ou instituições financeiras só pode ser prestada ao Poder Legislativo Federal – desde que fundamentadamente necessários ao exercício das competências constitucionais e legais de comissões parlamentares de inquérito, e previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito – ou, a outros órgãos, desde que autorizado por autoridade judiciária competente.

Curioso notar que, conquanto a Lei Complementar nº. 105/2001 autorize a transferência de informações bancárias a órgãos e entidades que já estejam obrigados por lei a mantê-las em sigilo – como, por exemplo, a Secretaria da Receita Federal – lamentavelmente o Tribunal de Contas da União não foi incluído nesse rol, a despeito do já mencionado art. 86, inciso IV, da Lei nº. 8.443/92.

Pergunta-se por que razão teria o Congresso Nacional aprovado uma lei que considera violação ao dever de sigilo (art. 1º, parágrafo 3º, inciso III) o municiamento de informações ao órgão que lhe auxilia no exercício do controle externo; talvez esteja aí um indício de falta de vontade política no combate à corrupção.

6.3. ACOMPANHAMENTO DA EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DE AUTORIDADES PÚBLICAS

Paradoxalmente ao entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao acesso do Tribunal de Contas da União a informações cobertas por sigilo fiscal, o art. 1º da Lei nº. 8.730, de 10.11.1993, atribui ao TCU às tarefas de manter registro próprio dos bens e rendas do patrimônio privado de autoridades públicas; exercer o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas; adotar as providências inerentes às suas atribuições e, se for o caso, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; publicar, periodicamente, no Diário Oficial da União, por extrato, dados e elementos constantes da declaração; prestar a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional ou às respectivas Comissões, informações solicitadas por escrito; fornecer certidões e informações requeridas por qualquer cidadão, para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, na forma da lei.

Além disso, de acordo com o art. 4º da mesma Lei, os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como toda a pessoa que por força da lei, estiver sujeita à prestação de contas do Tribunal de Contas da União, são obrigados a juntar, à documentação correspondente, cópia da declaração de rendimentos e de bens, relativa ao período-base da gestão, entregue à repartição competente nos termos do art. 1º, de conformidade com a legislação do Imposto sobre a Renda, sendo lícito ao Tribunal utilizar as declarações de renda recebidas para proceder ao levantamento da evolução patrimonial do seu titular e ao exame de sua compatibilização com os recursos e as disponibilidades declarados.

Entretanto, o que se observa é que, sancionada há cerca de 12 anos, a Lei nº. 8.730/93 vem sendo ignorada pela Corte de Contas, que não vem realizando o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas de autoridades públicas⁷.

⁷ Quiçá diante da inação do Tribunal, o art. 48 da Medida Provisória nº. 66, de 29.08.2002, transferiu à Secretaria da Receita Federal, a partir de 1º de janeiro de 2003, a competência para proceder à

Tal inação suscita críticas, a exemplo de Três (2002, p. 80-81) que assim se manifesta:

Quanto ao combate à corrupção/enriquecimento ilícito, ao Tribunal de Contas foi atribuída incumbência de extraordinária eficácia preventiva. O controle do patrimônio dos agentes públicos (Lei 8.730/93), cuja origem lícita, contrariamente aos cidadãos sem vínculos com a administração pública, é ônus funcional(art. 9º, VII, da Lei 8.429/92).

Reconhecidamente, todas essas personagens implicadas em escândalos de vultosos assaques a res publica, de longa data, exibem patrimônio muito superior a seus ganhos legítimos.

Há algum registro sobre exação do Tribunal de Contas da União sobre o status econômico desses agentes?

À inércia de uma instituição, automaticamente, a sociedade, exigindo providências, constrange outra, in casu, o Ministério Público, suprir a defecção, passando à correição ordinária dos atos administrativos.

É de se notar que a inação do Tribunal implica também descumprimento do Decreto nº. 4.410, de 7 de outubro de 2002, que ratificou a Convenção Interamericana contra a Corrupção⁸, adotada pelos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº. 152, de 25 de junho de 2002, e que passou a vigorar no País a partir de 24 de agosto de 2002. O Artigo III da referida Convenção, que trata de medidas preventivas contra a corrupção, recomenda aos países membros a criação de *“sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações”*.

Teme-se que esteja também o Tribunal de Contas da União praticando ato de improbidade ao deixar de dar cumprimento à lei.

Conquanto seja fato que, no mundo atual, o crime tenha-se sofisticado a ponto de o produto de eventuais propinas não mais transitar em contas-correntes nem ser declarado à Receita Federal – no intuito de descaracterizar práticas ilícitas, os agentes ímprobos freqüentemente utilizam-se de “laranjas”, ou de pessoas jurídicas isentas, tais como instituições filantrópicas, esportivas, etc.–, o

análise da evolução patrimonial das autoridades mencionadas no art. 1º da Lei nº. 8.730/1993, com base nas declarações de ajuste anual relativas ao imposto de renda das pessoas físicas. Felizmente, quando da conversão dessa Medida Provisória na Lei nº. 10.637, de 30.12.2002, referido dispositivo foi vetado, permanecendo com o Tribunal de Contas da União a prerrogativa de proceder ao acompanhamento da evolução patrimonial das autoridades públicas ali mencionadas; dizemos felizmente, pois se nos afigura mais apropriado que tal atividade esteja a cargo de um órgão independente, como o TCU, e não afeta a um órgão do Poder Executivo, como a Secretaria da Receita Federal, portanto mais suscetível a pressões políticas.

⁸ Adotada como um instrumento de combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas, ou especificamente vinculadas a esse exercício, a Convenção pretende que sejam reforçadas as instituições democráticas e evitadas distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social. Assim, ela pretende levar os Estados a envidarem todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção por intermédio da criação e do fortalecimento dos mecanismos voltados para tanto, inclusive aqueles que envolvam a cooperação entre os Estados (<<http://www.transparencia.org.br/docs/OEA.html>>).

acompanhamento da evolução patrimonial das autoridades públicas constituiria ponto de partida para a caracterização de casos de enriquecimento ilícito.

6.4 LICITAÇÕES E CONTRATOS

De acordo com o disposto no art. 41, inciso II, da Lei nº. 8.443/92, compete ao Tribunal de Contas da União acompanhar os editais de licitação e os contratos, inclusive administrativos, pela publicação no Diário Oficial da União ou por outro meio estabelecido no regimento interno, para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

Na prática, porém, diante do grande número de processos já instaurados clamando por um deslinde, sabe-se que o controle preventivo dos editais de licitação e dos contratos não se verifica com a frequência desejável.

No entanto, analisando-se as constatações de Comissões Parlamentares de Inquérito e outros órgãos com poder de polícia, verifica-se que muito dos “esquemas” de corrupção no País giram em torno de contratos celebrados entre órgãos e entidades públicas com o setor privado. Ora, se todos esses contratos estivessem sendo diuturnamente fiscalizados pelos tribunais de contas, antes mesmo de virem a produzir seus efeitos financeiros, talvez fosse possível reduzir o número de ocorrências delituosas na Administração Pública. É como observam Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1999):

Infelizmente, entre nós vige o sistema de controle a posteriori das despesas da Administração, sem registro prévio ou acompanhamento das contratações pelos Tribunais de Contas, que acabam realizando, com raras exceções, mero mister homologatório de atos já consumados.

No que toca ao controle preventivo de licitações e contratos, vislumbramos oportunidade de atuação mais incisiva pelo Tribunal de Contas da União. Para se ter uma idéia, diante das denúncias de corrupção no Governo Federal em 2005, o Tribunal organizou uma “Força-Tarefa”, a qual, envolvendo cerca de mil analistas de suas diversas áreas de atuação, efetivamente detectou inúmeras irregularidades nas contratações efetuadas pela Administração Pública. Ora, se o exame dessas contratações já estivesse sendo realizado de forma preventiva, inibir-se-iam muitas das irregularidades efetivamente levadas a efeito, e sem a necessidade de uma força-tarefa.

O efeito da impossibilidade material de se fiscalizar todo o universo de licitações e contratos diariamente realizados por órgãos e entidades públicas federais pode ser minimizado mediante amostragem, desde que todos esses órgãos e entidades sejam sistemática e periodicamente submetidos a acompanhamento.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atos de corrupção são passíveis de ser observados não apenas no Brasil, mas em qualquer sociedade, em qualquer lugar do mundo. A maior percepção do fenômeno em um determinado país é decorrência de uma maior tolerância da respectiva sociedade para com atos dessa natureza. Assim, combater a corrupção não significa, necessariamente, editar novas leis: mais do que isso, é preciso educar a população, para que esta, inconformada, passe a exigir dos agentes públicos uma atuação que reflita os novos padrões éticos e morais predominantes.

A Constituição Federal de 1988 externou grande preocupação com a moralidade político-administrativa, elevando-a a condição de princípio, acenando com penalidades as mais rigorosas – perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário e até suspensão dos direitos políticos, já que sua cassação não é aplicável no País (art.15 da CF) – e estabelecendo toda uma estrutura de controle, com o objetivo de detectar e punir todo e qualquer ato contrário ao padrão que se pretendia instituir. A legislação infraconstitucional acompanhou essa tendência, procurando, através da tipificação de atos de improbidade, exaurir o maior leque possível de práticas passíveis de reprovação.

No caso do Tribunal de Contas da União, em face dos obstáculos à obtenção de informações de natureza bancária e fiscal, tem restado ao órgão concentrar sua investigação na análise de contratos, editais, atas e outros documentos, meios que, por si só, mostram-se insuficientes para a detecção de esquemas de corrupção com o grau de sofisticação como os de que se têm notícia na atualidade.

Além disso, os poderes que lhe foram atribuídos em meio a esse arcabouço jurídico deveriam, em tese, permitir um amplo controle da improbidade na Administração Pública. Paradoxalmente, no entanto, não foram estendidos ao órgão alguns instrumentos necessários à sua ampla utilização. É como concluem Pazzaglini filho, Rosa e Fazzio jr. (1999, p. 143):

A louvável intenção do legislador mais uma vez esbarrou na precipitação e nas vicissitudes que a matéria pertinente à improbidade administrativa apresenta. Influenciado pelas cabíveis pressões que a opinião pública exerce, produziu diploma transferindo consideráveis poderes às Cortes de Contas, mais do que poderia fazê-lo, tendo em vista a natureza das atribuições que lhes são peculiares. Por outro lado, instigado pela pressa, não lacrou as brechas que permitem aos gestores inescrupulosos ocultar seus proventos ilícitos sob o manto de pessoas jurídicas privadas. Em outras e poucas palavras, entregou ao Tribunal de Contas uma arma que não pode ser utilizada por falta de munição.

Aceitar isso não significa cruzar os braços. Ao contrário. O direito é a manifestação da constante luta em prol da justiça (IHERING, 2004).

Entretanto, diante de tais limitações, deparamo-nos com a pergunta: o que pode fazer o Tribunal de Contas da União para otimizar seus resultados no processo de combate à improbidade?

Primeiramente, no exercício da fiscalização que lhe é atribuída, não hesitar em utilizar todos os instrumentos legais disponíveis à fiscalização – tais como a análise da evolução patrimonial dos agentes públicos suspeitos de improbidade – e, nos casos de improbidade comprovada, aplicar os mais rigorosos remédios

institucionais, tais como a indisponibilidade de bens (art. 44 da Lei nº. 8.443/92), no intuito de garantir a probidade na Administração e fazer do exemplo uma medida de controle preventivo.

Em segundo lugar – visto que as investigações de que se têm notícia demonstram residir nas aquisições de bens e serviços para a Administração Pública as maiores oportunidades de desvios de recursos e enriquecimento ilícito –, outra medida oportuna seria intensificar o controle preventivo das licitações e contratações realizadas no âmbito federal, a tempo de impedir a realização de despesas indevidas e evitando-se, assim, futuras ações de ressarcimento ao erário, em geral morosas e com baixa probabilidade de recuperação integral dos valores.

Em terceiro lugar, fixar prazos não apenas para a instrução, mas também para a apreciação de processos nos quais tenham sido detectados indícios de improbidade administrativa, permitindo assim o rápido acionamento do Ministério Público para efeito de ajuizamento das ações cabíveis.

Em quarto lugar, criar um ambiente de interação e cooperação com a sociedade, esta não apenas destinatária de sua atuação, mas também instrumento para um efetivo combate à corrupção, na medida em que a responsabilização dos atos de improbidade começa e ganha força na reprovação popular. É preciso aumentar a visibilidade do TCU, promover um maior diálogo com a sociedade e dela obter a cooperação e o reconhecimento almejados. Para tanto, a criação de uma Ouvidoria – como efetivamente realizado em 2004 – foi um primeiro passo; contudo, o acesso ainda restrito do público em geral à informação e a pouca familiaridade com o *modus operandi* do Tribunal têm implicado, em média, um índice ainda modesto de aproveitamento das denúncias ali apresentadas.

A nosso ver, um dos melhores caminhos para se reverter essa situação é por intermédio da Imprensa. Vislumbramos na aproximação do Tribunal de Contas da União com a imprensa uma inestimável oportunidade para superação das limitações sofridas pela Casa. É como preconiza Ataliba (2001, 40-1):

fosse deixado a mim decidir se deveríamos ter um governo sem jornais ou jornais sem governo, não hesitaria um momento em preferir este último. Mas insistiria em que todo homem recebesse jornais e os soubesse ler [...]

À parte as freqüentemente mencionadas falhas da Lei nº. 8.429/92, nossa percepção é de que a edição de normas, por si só, não surtirá o efeito desejado se não houver um desejo original dos administrados. Como mencionado anteriormente, probidade é um conceito associado à Moral, e, consoante nos ensina Reale (1994, p. 44), o ato só estará realmente de acordo com a Moral quando realizado espontaneamente. Para tanto, sua prática pressupõe a criação de uma cultura; é preciso formar uma cultura de probidade. Vale parafrasear Freyelesben *apud* Rosa e Ghizzo (1994, p. 299), quando afirma “*é preciso educar o povo. Educado, ele fará de seu voto e de seu poder de manifestação organizada o remédio mais eficaz à corrupção*”.

O Tribunal de Contas da União pode ser um pólo disseminador dessa nova cultura, não só punindo atos incondizentes com a moral administrativa, mas também orientando os agentes públicos e a sociedade civil em geral.

Para tanto, sugerimos algumas medidas, as quais, embora óbvias, infelizmente ainda não vêm sendo praticadas:

a) enfatizar o efeito pedagógico de sua atuação, orientando as unidades jurisdicionadas a adotar boas práticas de gestão. Um exemplo disso seria a adoção de códigos de ética, capazes de nortear a atuação de seus servidores e funcionários, medida que, por sinal, vai ao encontro do que dispõe o Artigo III da Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos – Medidas Preventivas. De se ressaltar que caberia ao próprio Tribunal dar o exemplo, lançando oficialmente um Código de Ética para seus servidores, que até hoje não dispõem de um normativo da espécie;

b) incentivar e orientar a população, através de sua página na *Internet*, sobre a melhor forma de apresentar reclamações junto à Ouvidoria, de forma a garantir um melhor aproveitamento das denúncias ali apresentadas. A medida atenderia ao contido no Artigo III da Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos - Medidas Preventivas;

c) divulgar na mídia os resultados de seus julgamentos, bem assim os benefícios alcançados pelas fiscalizações realizadas (essas informações já constam internamente, no âmbito dos processos, porém não são de conhecimento da grande população) e, com isso, instigar o interesse da população sobre os resultados da atuação do Tribunal de Contas da União.

Além disso, ainda que, como visto, constitua o TCU um órgão de natureza eminentemente técnico-administrativa, hoje o crime se modernizou, e é preciso que a Corte de Contas acompanhe essa evolução. Atualmente, o crime se processa de forma organizada e, muitas das vezes, por vias eletrônicas⁹, tudo de forma aparentemente “limpa” e sem vestígios documentais. Assim, mesmo sabendo ser o Ministério Público o catalisador das ações de improbidade, é preciso reconhecer nas atividades de rotina do Tribunal inestimáveis oportunidades para detecção de indícios de improbidade, desenvolvendo-se métodos modernos e eficientes de análise dos atos administrativos em geral. É hora de o Tribunal de Contas da União capacitar-se mais e melhor para a detecção de indícios de improbidade e, nesse sentido, outra medida recomendável seria promover investimentos maciços em Tecnologia da Informação e Auditoria de Sistemas, bem assim promover a capacitação do corpo técnico em Direito Digital.

Por fim, e como corolário de toda a argumentação, constata-se que o combate à corrupção e à improbidade é questão que deve ser atacada de forma conjunta por todos os órgãos de controle e regulação do País, mediante cada vez maior integração entre o Tribunal de Contas da União, Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Secretaria da Receita Federal (SRF), Banco Central do Brasil (BACEN),

⁹ Em 2004, por exemplo, a Controladoria-Geral da União detectou fraudes envolvendo a manipulação indevida dos cadastros do Sistema de Administração Financeira - SIAFI, mediante as quais pessoas físicas e jurídicas eram indevidamente “baixadas” do rol de inadimplentes para com a União.

Corregedoria-Geral da União (CGU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Advocacia-Geral da União (AGU) e Ministério da Justiça. Em tese, todos trabalham com o mesmo propósito; o que é preciso é um trabalho efetivamente conjunto, entrosado e sistemático desses órgãos, capaz de permitir agilidade na troca de informações para uma maior eficiência operacional. É certo que já se vislumbram as primeiras ações conjuntas – convênios, treinamentos cruzados, etc. – tímidas, porém, frente à sofisticação do sistema financeiro e à amplitude continental de nosso País.

Essas são iniciativas que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, concorrerem para otimizar seu desempenho no combate à corrupção e à improbidade. E é importante lembrar que a meta não constitui um fim em si mesmo; combatendo-se esses males, contribui-se também para uma melhor visibilidade do País no exterior, para o crescimento do País e, em última análise, para uma melhor qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Dever de Probidade e o Administrador Público. In: José Adércio Leite Sampaio et al., **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 4. ed. Brasília: Edunb, 1992.
- CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. Edição. São Paulo: Atlas, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Renovar, jul./set. 1991, *apud* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O dever de probidade e o administrador público*. José Adércio Leite Sampaio et al., **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.
- FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila *apud* ROSA, Alexandre; GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal: conexões necessárias**. Florianópolis: Habitus, 2001.
- FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. A Improbidade Administrativa: comentário à Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, **Revista AJUS**, n. 17, 1994, edição especial.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre a Improbidade Administrativa. In: José Adércio Leite Sampaio et al., **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- GOMES, José Jairo. **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. 4. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- JOLIVET, Régis *apud* GOMES, José Jairo. **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: o direito dos administrados dentro da Lei nº. 8.429/9**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004.

PAZZAGLINI Filho, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JR, Waldo Fazio. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1999.

RAMOS, André de Carvalho. **O Combate Internacional à Corrupção e a Lei da Improbidade**. In: José Adércio Leite Sampaio et al., **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva 1994.
ROTHENBURG, Walter Claudius. Ação por Improbidade Administrativa. In: José Adércio Leite Sampaio et al., **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A Probidade na era dos desencantos. In: José Adércio Leite Sampaio et al., **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SCHILLING, Flávia. A luta contra a corrupção e a construção da democracia: perspectivas de análise. **Revista do Ilanud**, n. 8, 1998.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

SΦREIDE, Tina. **Is it right to rank?** Apresentação no IV Fórum Global de Combate à Corrupção. Brasília: jun./2005.

TÁCITO, Caio. Moralidade administrativa *apud* Emerson Garcia; Rogério Pacheco Alves. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. **Improbidade administrativa no exercício das funções do Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2003.

TRÊS, Celso Antônio. A atuação do Ministério Público contra a improbidade. In: José Adércio Leite Sampaio et al., **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.