

O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A experiência da Controladoria-geral da União no Executivo Federal Brasileiro

BRUNO RICO

O estudo do combate à corrupção sob perspectiva institucionalista (ou neo-institucionalista) emergiu na Ciência Política brasileira nas últimas duas ou três décadas. Neste período, a despeito de a corrupção seguir sendo uma das principais preocupações do brasileiro e de a punição ser rara, os trabalhos têm demonstrado que o desenho institucional brasileiro não é propriamente ruim. A exemplo de outros países, dispõe de órgãos tipicamente “burocráticos” (no sentido weberiano), distribuídos em poderes diferentes, equilibrados sob a lógica dos “freios e contrapesos” (Madison, 1993), e coerentes com os fundamentos democráticos do Estado. Dispõe também de uma legislação que, a despeito de falhas e ambiguidades, prevê inúmeros procedimentos sancionadores da corrupção. Neste cenário, o sucesso ou insucesso dos trabalhos parece não depender tanto da criação de novas leis ou instituições (embora modificações destas naturezas sempre sejam necessárias). Em grande medida, depende profundamente do desempenho destas instituições frente às competências de que dispõem e da articulação entre as mesmas.

Não há dúvidas de que a corrupção é um mal. O desvio de recursos públicos para fins privados só pode deteriorar o Estado e prejudicar a execução de políticas públicas. Mas, além disso, sob democracias, abala fundamentos do próprio regime. Corruptos, quando não são punidos, suspendem a relação de igualdade dos cidadãos perante a Justiça, abalando o “primado da lei” (Diamond; Morlino, 2005), “um dos pilares essenciais sobre o qual qualquer democracia de alta qualidade se sustenta” (O’Donnell, 2005,

p. 3)¹. Produto deste desequilíbrio é também a descrença dos cidadãos frente as instituições públicas², que, se convertida em aceitação da corrupção, diminui a adesão ao regime, estimula a aceitação de escolhas autoritárias, influencia negativamente a submissão à lei e inibe tendências de participação política (Moisés, 2010). Além disso, se os envolvidos em corrupção são atores que disputam o poder, tem-se desequilíbrio na competição política, uma vez que, privilegiados pelos recursos, competem em melhores condições do que políticos idôneos (Filgueiras, 2011).

Fica, pois, evidente que o combate à corrupção é fundamental aos Estados democráticos, quer seja enquanto proteção do patrimônio público, quer seja enquanto defesa do próprio regime. Não tão evidentes, porém, são os “freios e contrapesos” que balizam a ação dos seus principais atores. Devido à desconfiança *madisoniana* frente ao risco da tirania, nenhum órgão ou poder deve concentrar todas as competências relacionadas ao combate à corrupção. Em Estados Democráticos, os poderes para realizar investigações criminais, auditorias, quebrar sigilos, julgar ações, cassar mandatos, aplicar multas ou condenar pessoas figuram distribuídos entre órgãos dos três poderes. Resultado disso é que, a despeito da típica euforia popular por prisões frente suspeitos de corrupção, a responsabilização de cidadãos torna-se mais lenta (do que seria sob um órgão superpoderoso), mas, por outro lado, os fundamentos republicanos do Estado seguem protegidos, e com eles, as arestas da própria democracia. Desdobramento disso é que, para haver efetivo combate à corrupção, torna-se necessária uma sofisticada articulação entre estes diversos órgãos e Poderes.

Às atividades de prestação de contas e responsabilização entre o Estado e os cidadãos dá-se o nome de *accountability* (termo sem tradução exata para o português). É a partir deste amplo conceito que a Ciência Política estuda o combate à corrupção sob perspectiva democrática. De um lado, vemos a participação da sociedade civil. ONGs, imprensa e, especialmen-

1 Tradução livre do autor.

2 De acordo com o International Transparency Global Corruption Barometer 2013, a grande maioria da população brasileira acredita que os partidos são corruptos (80%), bem como a Polícia (70%), os serviços médicos e de saúde (55%) e o Judiciário (50%). Disponível em: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil>. Acesso em: 03 Nov. 2013.

te, cidadãos (através das eleições) constroem políticos e burocratas a agirem de forma idônea, em atividade que se denominou “*accountability vertical*” (O’Donnell, 1998). De outro, órgãos e Poderes de “*accountability horizontal*”, próprios do Estado. Agrupam-se neste conjunto, órgãos de controle interno-administrativo (ligados aos próprios poderes que fiscalizam), como as Controladorias; e órgãos de controle externo, havendo os fiscalizadores (Tribunais de Contas), os investigativos (Polícias), os de persecução (Ministérios Públicos), entre outros.

Importantes trabalhos têm tratado dos chamados sistemas de integridade dos países (POPE, 2000) sob os marcos da *accountability*. No Brasil, alguns avanços foram observados nos recentes 25 anos, desde a Constituição de 1988. Marco deste processo foram os poderes persecutório e investigativo adquiridos pelo Ministério Público para agir em proteção do interesse social, coletivo e difuso (Arantes, 2007). Na mesma linha, o Poder Judiciário, entre outros aspectos, ampliou o seu acesso em relação à sociedade e a estes mesmos direitos (Veríssimo, 2008), bem como passou a ter certo protagonismo nas decisões políticas (quando provocado).

A Polícia Federal, por sua vez, aprofundou a articulação de seus trabalhos com outros órgãos do sistema de integridade, em especial o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União e a Receita Federal, promovendo o aumento do número de operações especiais relacionadas ao combate à corrupção, em grande medida favorecida pelo crescimento de seu orçamento e quadro de funcionários no última década (Arantes, 2011).

Entre as principais deficiências, Avritzer (2011) e Speck (2012) apontam que o sistema eleitoral brasileiro é altamente permissivo à corrupção, estabelecendo vínculos pouco democráticos entre políticos, empresas e grupos de interesse. Corrêa (2011) observa que, apesar dos avanços, o Brasil ainda não consolidou um verdadeiro sistema de integridade, e carece, entre outras medidas, de maior articulação entre os órgãos. Além disso, observa que “o Brasil ainda é um dos países que fornecem as maiores possibilidades de proteções das ações, o que, necessariamente, leva à sensação de impunidade” (Corrêa, 2011, p. 187).

Este capítulo abordará um tema pouco estudado até então: o papel do controle interno na promoção da responsabilização da corrupção. Como apontado, entre os principais órgãos relacionados às práticas de

accountability horizontal figuram aqueles de controle externo e de controle interno. Os primeiros caracterizam-se por controlarem poderes em que não estão inseridos, desfrutando de autonomia frente o poder controlado. É o caso dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos, por exemplo, que fiscalizam o poder Executivo, embora situados fora dele. Os segundos, caracterizam-se pelo inverso. Controlam o mesmo poder em que se situam. É o caso das Controladorias. Talvez por tais características, tenham sido pouco estudados. Afinal, o que se pode esperar de um órgão cujo titular é indicado pelo mesmo poder que será fiscalizado?

Neste capítulo, trataremos dos trabalhos da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão com status ministerial, assessor da Presidência da República, com competências para as atividades de controle interno, promoção da correição administrativa, ouvidoria e prevenção da corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal³. Talvez surpreendentemente, muitos foram os trabalhos da CGU que resultaram em algum tipo de responsabilização da corrupção na última década. Criada em 2003, ganhou destaque por atividades como as fiscalizações de recursos federais *in loco* em Estados e municípios (Programa de Sorteios), a implementação e manutenção dos portais da Transparência e da Lei de Acesso à Informação (no âmbito do Executivo Federal) e parcerias com a Polícia Federal e o Ministério Público. Trata-se de

Nos dez anos analisados, entre 2003 e 2012, 2.714 servidores públicos foram expulsos da administração pública federal através de sindicâncias por envolvimento com casos de corrupção⁴. Adiante, veremos qual foi a participação da CGU nestes casos. No mesmo período, a partir de irregularidades flagradas através das atividades de controle de contas, o Executivo Federal requereu o ressarcimento à União de mais de R\$ 10 bilhões, através de cerca de 14 mil Tomadas de Contas Especiais certificadas ao Tribunal de

3 Lei 10.683, artigo 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”.

4 Veremos os dados em detalhes adiante. Fonte: CGU.

Contas da União⁵. Além disso, inúmeras foram as parcerias junto a órgãos externos ao Executivo Federal em vista do combate à corrupção. Especialmente Ministério Público e Polícia Federal requereram milhares de auditorias à CGU, sendo atendidos 4.526 vezes, fora outras 3.347 que foram realizadas a partir de denúncias de cidadãos, através de ouvidorias.

A seguir, abordaremos cada um dos resultados mencionados procurando observar seus impactos para o combate à corrupção e seus vínculos com os trabalhos da CGU. O papel do controle interno nesses casos parece ter sido primordial. Através de suas auditorias, realizou a identificação das irregularidades, permitindo que procedimentos sancionadores fossem instaurados. Em uma expressão: *instrumentalizou* a responsabilização da corrupção.

O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

O controle interno, que pode ser compreendido como as atividades de controle de gastos e prestação de contas dentro de um mesmo Poder⁶, é, por definição, uma atividade de *accountability*. Em primeiro lugar, a simples existência de tais atividades produz efeito preventivo, pois, ciente das verificações, potenciais corruptos vêem-se ameaçados de serem descobertos (Spineli, 2008). Além disso, as informações derivadas destas atividades produzem conteúdo para a promoção da transparência, alimentando *sites* como o Portal da Transparência. Do ponto de vista do controle social, a transparência tem “valor instrumental” (Heald, 2006). Sem tais dados, imprensa, ONGs, cientistas, cidadãos etc. não teriam informações sobre os gastos para questionar com mínima precisão as gestões. E, do ponto de vista da responsabilização, mais uma vez, identifica desvios e mal-usos do recurso público, de modo a viabilizar a instauração de procedimentos sancionadores.

5 Veremos os dados em detalhes adiante. Fonte: CGU.

6 Tecnicamente, na Administração Pública Federal, pode-se interpretar que o controle interno é articulado em torno dos seguintes órgãos/atividades: Planejamento e orçamento: Ministério do Planejamento; Administração Financeira e Contabilidade: Secretaria do Tesouro Federal; e propriamente “controle interno” (auditorias e fiscalizações): Secretaria Federal de Controle.

Tipicamente, o controle interno restringe-se à verificação da legalidade das execuções orçamentárias e à elaboração da prestação de contas para análise ou julgamento do controle externo (Spinelli, 2008). Historicamente, realizou-se majoritariamente enquanto trabalho de escritório, com contadores e auditores analisando documentos. No entanto, há cerca de 20 anos, um reordenamento do controle interno permitiu ao Executivo Federal iniciar a execução das chamadas “auditorias de performance”, que visam observar *in loco* a “materialidade” das políticas públicas, (Balbe, 2008; Olivieri, 2010)⁷. Em 1994, a Medida provisória 480 criou a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e as Delegacias Federais de Controle (futuras unidades regionais da CGU nos Estados), substituindo gradualmente o modelo anterior, das Secretarias de Controle Interno (Cisets). Neste movimento, o controle interno passou por um processo de “centralização organizacional” e “descentralização geográfica” (Balbe, 2008), viabilizando a execução sistemática de auditorias *in loco*.

Embora não seja o único órgão do Executivo Federal a realizar tais trabalhos (quaisquer entidades públicas também têm o dever de controlar seus próprios gastos), a SFC se destaca por três motivos. Primeiramente, foi criada para isso, dispondo de metodologia, recursos e funcionários de carreira próprios. Em segundo lugar, o faz enquanto órgão “assessor da Presidência da República”⁸, o que garante maior autonomia aos controladores perante os gestores controlados (Olivieri, 2010). Em terceiro lugar, é competente para controlar a execução de qualquer gasto público do Executivo Federal, inclusive aqueles derivados de convênio, contrato de repasse ou instrumento congêneres junto a Estados, municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, institutos, ONGs etc.

7 Juridicamente, isso já era possível desde a Carta de 1967 (Balbe, 2008), que indicava que o controle interno deveria “acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento”. Mas a Constituição de 1988 foi mais direta, apontando que o controle interno deveria avaliar não apenas a “legalidade”, mas também a “eficácia” e “eficiência” dos gastos públicos: Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] 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; [...].

8 Lei 10.683, artigo 17, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Do ponto de vista do combate à corrupção, interessa o respeito à legalidade⁹. Quer sejam auditorias de legalidade, quer sejam de “performance”, observam a regularidade do uso do recurso público, identificando desvios e mal-usos. Ainda assim, a auditoria *in loco* traz um diferencial: amplia o escopo do controle. Se, por exemplo, um prefeito presta contas corretamente sobre a distribuição de remédios prevista no repasse da União, mas na prática não entrega o serviço, só pode ser efetivamente comprovado o dano mediante observação direta, nos postos de saúde locais. O mesmo vale para uma empresa comprometida com a construção de uma rodovia. Se de fato cumpriu o acordo, se a espessura do asfalto corresponde à prometida, se há sinalização etc., só é possível comprovar mediante auditoria *in loco*.

Quase dez anos após a criação da SFC, seria criada a CGU, em 2003. Além desta secretaria, passariam a compor o órgão também a Corregedoria-geral da União, a Ouvidoria-Geral da União e a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Na recente década, uma das principais virtudes da CGU parece ter sido articular as competências destas quatro secretarias entre si e junto a outros órgãos, de modo a aprofundar a *accountability* no Estado Brasileiro. A seguir, abordaremos aquelas atividades que tenham produzido os resultados mais impactantes para o tema aqui tratado.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS

Tomadas de Contas Especiais (TCEs) são procedimentos administrativos que permitem a recomposição do erário frente mal-usos de recursos públicos. Qualquer unidade jurisdicionada, pessoa jurídica ou civil, da Administração Direta ou Indireta, pode ser objeto de TCE. Se, por exemplo, uma prefeitura não usa adequadamente ou simplesmente desvia os recursos repassados pela União, e este fato é identificado através de auditoria, o gestor responsável pelo repasse (digamos, o titular do Ministério da Educação) é obrigado a certificar uma Tomada de Contas Especiais (TCE) ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

9 Como as auditorias não visam avaliar o mérito das políticas, mas a qualidade da execução dos gastos, fundamentam-se nos textos dos programas de governo e principalmente nos Planos Orçamentário Plurianual (PPA) e Orçamentário Anual (POA).

Assim como quaisquer prestações de contas, as TCEs visam demonstrar a movimentação de bens e recursos geridos por órgãos e entidades públicas. Neste caso, no entanto, focam fatos específicos relativos a eventual prejuízo causado, devendo identificar os responsáveis e quantificar o dano¹⁰. No TCU, os processos podem ser julgados regulares, regulares com ressalva ou irregulares¹¹. No último caso, pode haver imputação de débito e/ou multa, decisão que tem eficácia de título executivo extrajudicial¹². As sanções possíveis são: Pedido de ressarcimento de Multa; Declaração de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal (de cinco a oito anos); Declaração de Inidoneidade de Licitante¹³; Arresto de Bens¹⁴; e Registro no Cadastro de Contas Irregulares (Cadirreg)¹⁵ e /ou no Cadastro Informativo dos Débitos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (Cadin).

No período estudado, entre 2003 e 2012, 9.339 TCEs foram notificadas pelo Executivo federal ao TCU, no valor total de R\$ 9,17 bilhões, distribuídas na forma mostrada no gráfico 1.

Embora o número de TCEs certificadas ao TCU não apresente crescimento estável ao longo dos anos analisados, cresceram os montantes envolvidos (Gráfico 2). E, com eles, os montantes relativos aos pedidos de ressarcimento. Entre 2005 e 2012, o TCU realizou pedidos no valor total de R\$ 7,5 bilhões, e aplicou multas no valor total de R\$ 241,3 milhões.

10 Lei 8.443/92.

11 Arts. 197 a 213 do Regimento Interno do TCU.

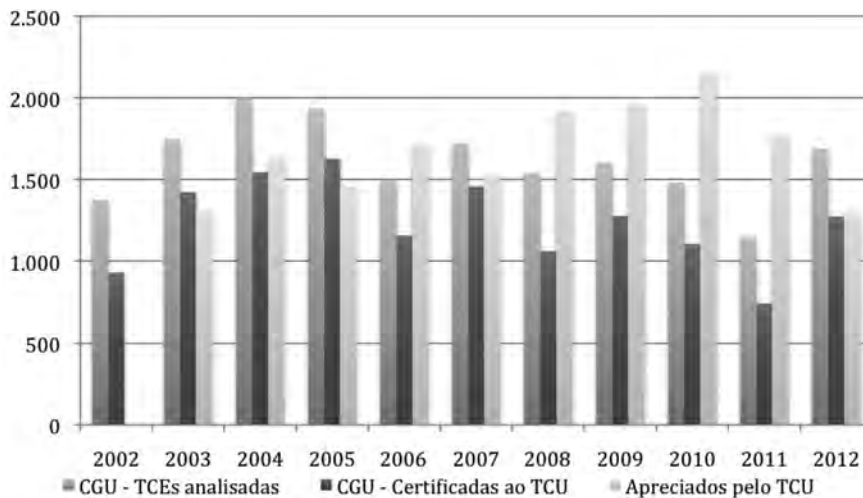
12 Art. 71, § 3º, da CF/88 e art. 585, VII, do CPC.

13 Verificada a ocorrência de fraude, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

14 O Tribunal não tem o poder de, por si, executar tal medida, que se dá em âmbito judicial. A competência do Tribunal é a de requerer a medida à Advocacia-Geral da União ou a dirigentes de entidades que lhes são subordinadas via Ministério Público. Uma vez decretada a medida, a liberação dos bens arrestados depende de uma prévia autorização do Tribunal. Artigo 61 da Lei nº 8.443/92.

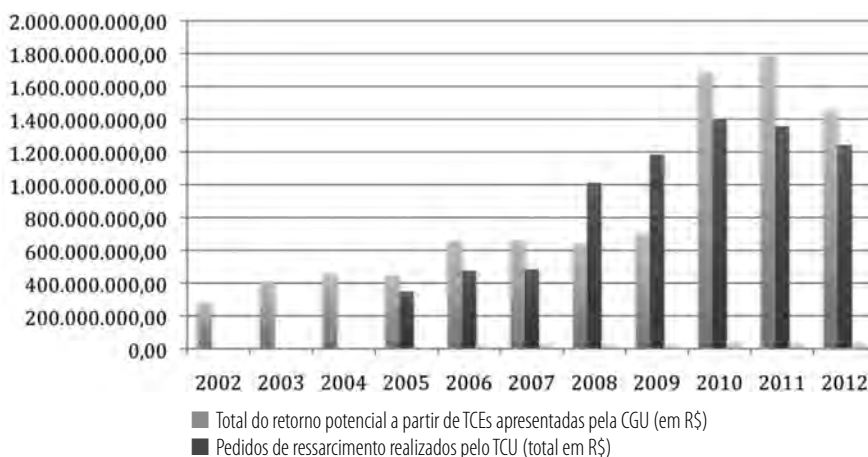
15 O Cadirreg é o cadastro mantido pelo TCU daqueles que tiveram suas contas, ordinárias, extraordinárias ou especiais, julgadas irregulares.

Gráfico 1. CGU e TCU – Número de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) por ano e por etapa de tramitação



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados apresentados pela CGU (baseados nos sistemas Ativa e Novo Ativa) e dos Relatórios de Gestão do TCU.
 Legenda: Não há dados relativos às TCEs apreciadas pelo TCU em 2002.

Gráfico 2. Valores totais anuais dos pedidos de ressarcimento e multas determinados pelo TCU a partir de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) (em R\$) x Retorno Potencial calculado pela CGU



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados apresentados pela CGU (baseados nos sistemas Ativa e Novo Ativa) e dos Relatórios de Gestão do TCU.
 Legenda: Não há dados relativos às atividades do TCU entre os anos de 2002 e 2004.

Fora as sanções pecuniárias, outras medidas também foram adotadas. Entre 2005 e 2012, 684 pessoas passaram a ser consideradas inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, e 466 empresas foram declaradas inidôneas para licitar com a Administração Pública Federal¹⁶.

A despeito de não haverem dados que discriminem os responsáveis pela identificação das irregularidades que redundam em TCEs, relatos de servidores apontam que a maior parte derivam dos trabalhos da SFC. Embora não certo, isso é muito provável, dada a citada estrutura deste órgão para a realização de auditorias e seu foco no combate à corrupção. Algumas análises de caso reforçariam o argumento. No caso “Máfia dos Sanguessugas”, que veio à tona em 2006, através da “Operação Sanguessuga”, da Polícia Federal, fora a SFC a responsável por identificar, entre os anos de 2000 e 2002, as irregularidades. Em 2009, tramitavam 158 TCEs que explicitamente citavam a “Operação Sanguessuga” no TCU¹⁷.

Infelizmente, a despeito dos dados acima, as TCEs não têm se mostrado um procedimento tão eficaz para a proteção do patrimônio público. O problema reside na celeridade dos processos. Embora não haja dados compilados acerca do tempo de tramitação das TCE nos Tribunais¹⁸, relatos de auditores da CGU indicam que se estendem por “quatro anos, no mínimo”¹⁹. Além disso, após serem julgadas, geralmente um novo ciclo no Judiciário se inicia. Isso porque a maior parte dos responsabilizados se recusa a pagar os ressarcimentos e multas, obrigando o Ministério Público ou

16 O banco de dados de empresas declaradas inidôneas e de pessoas consideradas inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança está disponível no Portal da Transparência em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis/Consulta.seam>; e no portal do TCU, em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/inidoneos>. Acesso em: 03 Nov. 2013.

17 Informação produzida pelo autor a partir de dados obtidos no portal do Tribunal de Contas da União. Acesso em 12 Nov 2013.

18 Este autor realizou o pedido de informações sobre o tempo de tramitação das TCEs ao Tribunal de Contas da União através da Lei de Acesso à Informação. Foi informado que os dados, embora existam, não haviam sido produzidos.

19 Relato de auditor da secretaria Federal de Controle, obtido através de entrevista gravada em 01 Nov. 2013, na sede da CGU, em Brasília.

a Advocacia-Geral da União a iniciar processos judiciais²⁰. Isso torna extremamente lento o ciclo completo do processo de responsabilização através de TCEs, desperdiçando o trabalho do TCU e da CGU.

Nesse sentido, parece coerente a proposta de Melo (2014) sobre o TCU. Ele sugere que “essa instituição deve ser minuciosamente examinada para que seja convertida em órgão judicial”, se convertendo em tribunal superior, de modo que “suas decisões devem ser vinculantes e apenas sujeitas a recursos no STF”. Isso “diminuiria consideravelmente o tempo envolvido no julgamento de acusações de corrupção”. Naturalmente, uma medida desta natureza criaria uma nova relação entre os principais atores de *accountability horizontal*, tema que não é objeto deste artigo, mas pode contribuir com o debate acerca de um estado de coisas que, se não alterado, tende a fazer perpetuar a impunidade frente a irregularidades junto aos gastos públicos.

PROCESSOS ADMINISTRATIVO-DISCIPLINARES

Previsto na Lei do Servidor Público (8.112/90), o processo Administrativo-Disciplinar (PAD) é um tipo de sindicância administrativa (“contraditória”) que destina-se a responsabilizar disciplinarmente servidores públicos²¹ envolvidos em ilicitudes²². Nestes casos, as sanções podem chegar à demissão com cassação de aposentadoria²³, mediante alguma das seguintes verificações²⁴: Crime contra a administração pública; Abandono de cargo; Inassiduidade habitual; Improbidade administrativa; Incontinência públi-

20 Após o julgamento, o responsável é notificado para, no prazo de quinze dias, recolher o valor devido. Se não pagar, é formalizado um processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU que detêm essa competência, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

21 De acordo com o Direito Administrativo, servidor público é “a pessoa legalmente investida em cargo público”.

22 Lei 8.112, Art. 117.

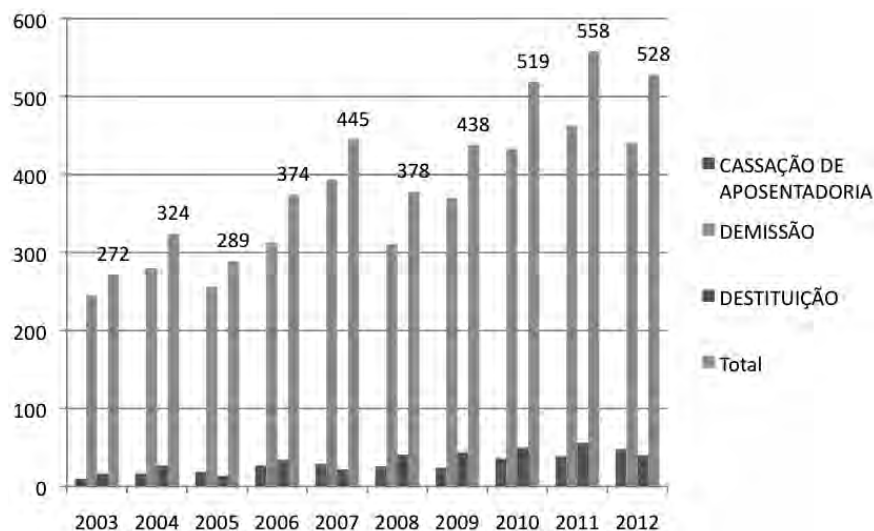
23 De acordo com a Lei 8.112, as sanções previstas para o julgamento de PADs são: I – advertência; II – suspensão; III – demissão; IV – cassação de aposentadoria ou disponibilidade; V – destituição de cargo em comissão; VI – destituição de função comissionada.

24 Lei 8.112, Art. 132.

ca e conduta escandalosa, na repartição; Insubordinação grave em serviço; Ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; Aplicação irregular de dinheiros públicos; Revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; e Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; Corrupção²⁵; e Acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

Os processos são céleres, durando, a princípio, oitenta dias, não podendo passar de 140 dias, após os quais prescreve²⁶. Entre 2003 e 2012, apenas na Administração Pública Federal, de acordo com a CGU, os PADs resultaram em mais de 4 mil punições expulsivas. Em especial nos últimos anos, a média cresceu, atingindo cerca de 500 casos de expulsões anuais (média de 1,35 por dia).

Gráfico 3. Tipos de sanções aplicadas a partir de Processos Administrativo-Disciplinares na Administração Pública Federal



Fonte: Controladoria-Geral da União.

25 Inciso XI do art. 117, da Lei 8.112/1990: “Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro”.

26 São sessenta dias para o prazo inicial, mais sessenta dias de prorrogação, mais 20 dias do julgamento.

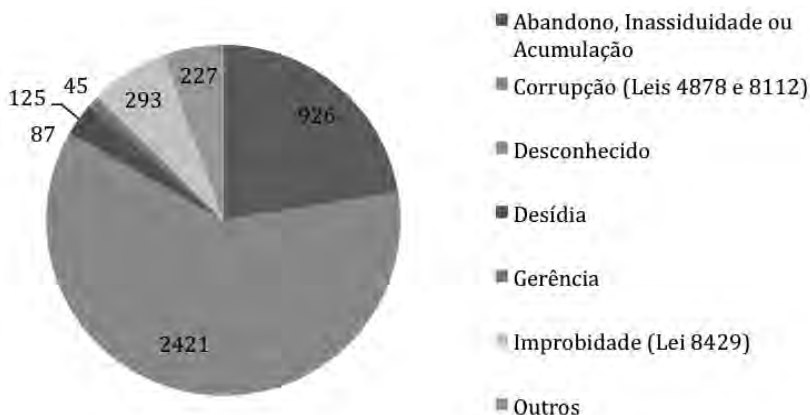
Inicialmente, é necessário constatar que este aumento é real mesmo se comparado ao crescimento dos potenciais alvos de sindicâncias: servidores civis ativos na Administração Pública Federal. Entre janeiro de 2003 e dezembro de 2012, o número de servidores subiu de 485.980 para 577.556²⁷, alta de 18%, enquanto no mesmo período o número de penas através de PADs cresceu 94%.

Como vimos, os PADs podem punir desde casos de “lesão aos cofres públicos” até “agressão física”. Para observar se, de fato, representam uma forma eficaz de responsabilização da corrupção, é necessário que uma quantidade substantiva de sanções sejam relativas a casos de corrupção. Felizmente, em trabalho com a Corregedoria-Geral da União, realizamos esta tarefa. No gráfico a seguir, todas as penas expulsivas aplicadas a partir de PADs na Administração Pública Federal entre 2003 e 2012 estão reunidas, discriminadas pelo tipo do ilícito flagrado. Se somarmos os casos relativos a “corrupção” e “improbidade”²⁸, veremos que os PADs de fato incidem majoritariamente sobre a corrupção. São 2.714 casos em um total de 4.125, ou seja, 66%, ou 2/3 do total.

27 Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tabela 2.28 do “Boletim Estatístico de pessoal”, Dezembro de 2012. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/Bol200_Dez2012.pdf. Acesso em: 03 Nov. 2013.

28 A CGU considera corrupção os seguintes eventos: Lei 4.878, artigo 43, inciso IX: “Receber propinas, comissões, presentes ou auferir vantagens e proveitos pessoais de qualquer espécie e, sob qualquer pretexto, em razão das atribuições que exerce; Lei 4.878, artigo 43, inciso LXI: “Cobrar carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa que não tenha apoio em lei”; Lei 8.112, artigo 117, inciso IX: “Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”; Lei 8.112, artigo 117, inciso XII: “Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; Lei 8.112, artigo 117, inciso XIII: “Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro”; Lei 8.112, artigo 117, inciso XVI: “Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares”; Lei 8.112, artigo 131, inciso X: “Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; Lei 8.112, artigo 131, inciso XI: “Corrupção; – Lei 8.429 (“Lei de Improbidade Administrativa”).

Gráfico 4. PADs: principal motivação para expulsão e cassação de aposentadoria (2003-2012)²⁹



Fonte: Controladoria-Geral da União.

Assim como no caso das TCEs, decisões tomadas nos PADs podem ser questionadas no Poder Judiciário. Este fundamento responde a um princípio liberal do Direito Público, que busca proteger os indivíduos contra eventuais injustiças realizadas pelo Poder Público. Além disso, dados sobre reversões judiciais podem servir de indicador sobre a qualidade da fundamentação dos processos. Se houver muitas reversões, reforça-se indício de baixa qualidade nos procedimentos, quer seja por incapacidade, quer seja por má fé. Mas não é o que ocorre. No mesmo período em que as 4.125 expulsões foram aplicadas, houve 389 reversões no Judiciário – pouco menos de 10%³⁰.

Grande parte destes resultados é fruto de trabalhos da Corregedoria-geral da União e da sua articulação com a Secretaria Federal de Controle,

29 Fora os casos já descritos, relativos à corrupção, o gráfico ilustra outros. Veja a legenda: Gerência: Art. 117, inciso X (participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário); Desídia: servidor que age de forma desleixada, descuidado ou desatento (Art. 117, inciso XV); Inassiduidade/abandono : Art. 132, inciso III (inassiduidade habitual). Tal infração caracteriza-se pela ausência ao serviço por 60 ou mais dias, em um período de 12 meses, sem causa justificada. Tratam-se de dias úteis, não incluindo fins de semana, feriados e dias de ponto facultativo intercalados entre os dias de ausência; Acúmulo: Art. 132, inciso XII (acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas).

30 Fonte: Corregedoria-Geral da União.

ambas da CGU. Em primeiro lugar, assim como no caso das TCEs, as auditorias da SFC foram responsáveis por inúmeras revelações de irregularidades no período. Articulada com a Corregedoria, a SFC passou a relacionar nos seus relatórios as ilicitudes flagradas às leis correlatas e aos servidores públicos envolvidos, instrumentalizando a correção. Assim, diferentemente das sanções através de TCEs, que apresentam baixa celeridade, os PADs consolidaram-se como um eficaz mecanismo de combate à corrupção no âmbito do Executivo Federal. Através de processos que duram até 140 dias, entre 2003 e 2012 uma média de 0,74 servidor foi demitido por envolvimento em corrupção por dia. Tendo em vista o contexto brasileiro, de pouca punição, os resultados são positivos, e, provavelmente, inéditos na história do país.

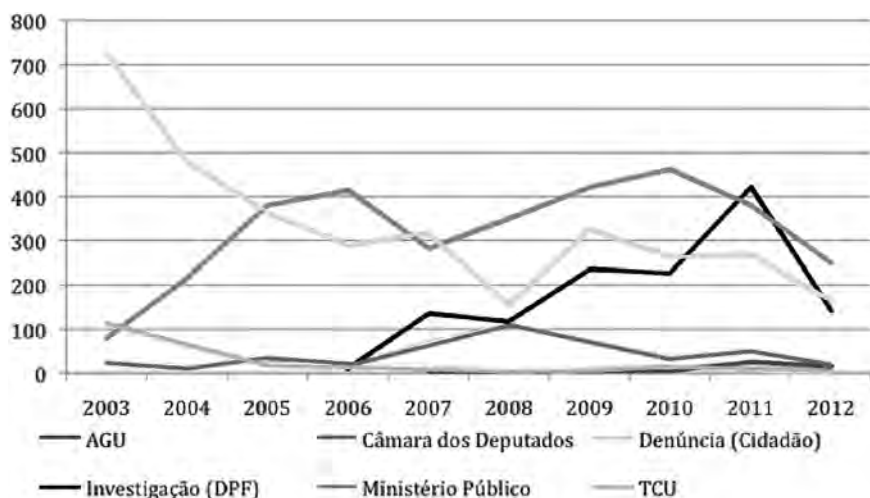
COOPERAÇÃO DA CGU COM ÓRGÃOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE

A CGU não conduz investigações criminais, nem realiza persecução judicial. Mas, com *expertise* em auditorias e prestação de contas, realiza um trabalho caro aos órgãos que dispõem de competências para investigações criminais e persecuções judiciais. Além de prover informações sobre irregularidades para Ministério Público e Polícia Federal (por exemplo, evidenciando crescimentos suspeitos de patrimônio, ou mesmo desvios em ministérios ou entes federados), muitas vezes acompanha a Polícia Federal em operações ostensivas, selecionando documentos e arquivos durante as apreensões. Em alguns casos, tais parcerias se dão mediante solicitações externas por auditorias e fiscalizações. Em outros, é a CGU que, frente a irregularidades flagradas nas atividades de controle interno, convoca os órgãos para sugerir-lhes a cooperação.

Como apontado, tais trabalhos têm especial relevância para a *accountability*. Da desconfiança “madisoniana” perante o risco da tirania deriva-se a distribuição de competências entre diferentes poderes, de modo que equilibrem-se, sem que nenhum possa abusar sem “freios” do poder. O outro lado da moeda é que precisam cooperar. Do ponto de vista do combate à corrupção, isso quer dizer que, para haver responsabilização civil ou penal da corrupção, Tribunais de Contas, Ministério Público, Polícias Federal e Civil, CGU, entre outros, devem se articular.

Do total de 124.747 auditorias realizadas pela SFC (medidas por “ordens de serviço”) nos dez anos estudados, 8.612 foram atendimentos a demandas externas. Ou seja, 6,9%³¹. Vemos ainda, na Tabela 5, que os principais demandantes atendidos foram Ministério Público, Polícia Federal e “cidadão” (através de denúncias em ouvidorias). Os números são substantivos. Variam entre pouco menos de 200 e pouco mais de 400 por ano para estes três atores.

Gráfico 5. Origem das demandas externas por ações de controle atendidas pela Secretaria Federal de Controle (por número de ordens de serviço executadas)



Fonte: Dados dos sistemas Ativa e Novo Ativa – 08/03/2013.

O gráfico indica que, antes de 2006, não havia parceria entre a CGU e a Polícia Federal, e, ainda, que a participação do cidadão caiu. Difícil compreender os números, tendo em vista relatos de servidores e os dados apresentados até aqui. Sobre a Polícia Federal, estudos indicam que este órgão intensificou a parceria junto à CGU desde a criação da mesma. Sobre a participação do cidadão, no período, a CGU promoveu a criação de ouvidorias na Administração Pública Federal, fazendo saltar de 40 para 174 o total de

31 Fonte: CGU/Dados dos sistemas Ativa e Novo Ativa – 08/03/2013.

unidades³². A resposta parece estar na unidade de medida. Entrevistas junto a servidores do órgão apontam que a forma de mensuração das auditorias, através de “ordens de serviço”, se alterou ao longo dos anos. De acordo com os relatos, nos primeiros anos, a CGU emitia uma ordem de serviço para cada ação específica. Nos anos seguintes, tais ordens teriam passado a condensar uma quantidade maior de atividades, reduzindo o valor total mensurado. Talvez isso explique os números contrastantes. Para tais casos, uma análise mais acurada, que já não cabe nestas páginas, seria necessária.

De qualquer forma, o objetivo central, de reconhecer a existência de cooperação entre a CGU e outros órgãos, foi atingido. Os dados sugerem que os trabalhos da Secretaria Federal de Controle, além de desdobrarem-se em ações de responsabilização administrativa, também foram aproveitados em ações de responsabilização penal e civil, inserindo a CGU, a despeito de sua ambientação no controle interno, na dinâmica de “freios e contrapesos” do Estado Brasileiro.

Uma mesma que breve observação sobre fatos divulgados na imprensa reforçariam o papel adquirido pela CGU enquanto importante promotor da *accountability horizontal*. Inúmeros foram os titulares de ministérios que caíram após irregularidades flagradas com participação da CGU: Alfredo Nascimento (Transportes/2011)³³, Carlos Lupi (Trabalho/2011)³⁴, Wagner Rossi (Agricultura/2011)³⁵, Pedro Novais (Turismo/2011), Orlando Silva (Esporte/2011)³⁶, fora o secretário-executivo Paulo Roberto Pinto (Traba-

32 Fonte: CGU.

33 Folha de S. Paulo. Ministro dos Transportes cai após ser abandonado por Dilma no auge da crise. Jul. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ministro-dos-transportes-cai-apos-ser-abandonado-por-dilma-no-auge-da-crise,741565,0.htm>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

34 O Globo. Carlos Lupi pede demissão do Ministério do Trabalho. Dez. 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/carlos-lupi-pede-demissao-do-ministerio-do-trabalho-3382364>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

35 Congresso em Foco. Cai mais um ministro: Wagner Rossi, da Agricultura. Ago. 2011. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/manchetes-anteriores/cai-mais-um-ministro-wagner-rossi/>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

36 O Globo. Orlando Silva cai, mas Ministério do Esporte continua com o PCdoB. Out. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2011/10/orlando-silva-cai-mas-ministerio-do-esporte-continua-com-o-pcdob.html>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

lho/2013)³⁷ e alguns flagrados em irregularidades que não caíram, como Romero Jucá (Previdência/2005)³⁸.

Não é tema deste capítulo, mas a pergunta seguinte que tende a emergir é: Como um órgão de controle interno (submetido ao titular da Presidência da República) pode produzir tamanho abalo no governo? O leitor ambientado no debate contemporâneo da Ciência Política no Brasil deve imaginar o impacto para o xadrez político da revelação por parte do próprio Poder Executivo de casos de corrupção em seus ministérios. No clássico trabalho de Sérgio Abranches que cunha o termo “presidencialismo de coalizão” (1988), vemos que, para formar a base aliada, o governo tem como principal moeda de troca a distribuição de cargos – sendo os ministérios a cereja do bolo. Pois se este mesmo presidente, que promove aliados à condição de ministros, força a queda a partir de trabalho de seus subordinados, como fica a coalizão? E, do ponto de vista do combate à corrupção, o que motiva a Presidência da República a manter um efetivo controle de sua própria gestão, com consequências às vezes dramáticas? Vale observar que, em dez anos, apenas duas personalidades ocuparam o cargo de ministro-chefe da CGU, sendo que o primeiro, Waldir Pires, indicou seu sucessor, Jorge Hage, à época (2006), secretário-executivo da CGU. Os reais impactos políticos da consolidação da CGU enquanto importante ator de *accountability horizontal* ainda não foram estudados a fundo, mas certamente não são desprezíveis.

CONCLUSÃO

Criada com o objetivo expresso de combater a corrupção e contribuir com a aprimoramento da gestão, a CGU consolidou seu protagonismo no combate à corrupção na última década. Em especial, soube instrumentalizar o novo modelo de controle interno do Executivo Federal para

37 Folha de S. Paulo. Número 2 do Ministério do Trabalho cai após ação da PF. Set. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/128461-numero-2-do-ministerio-do-trabalho-cai-apos-acao-da-pf.shtml>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

38 Folha de S. Paulo. CGU apura gestão temerária e complica Jucá. Abr. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2604200508.htm>. Acesso em: 05 Dez. 2013.

práticas de *accountability*. Neste processo, a principal característica consolidada por este modelo foi a execução sistemática de auditorias *in loco*, que permitiram a revelação de inúmeras irregularidades que não teriam vindo à tona apenas a partir das auditorias clássicas, de escritório.

Como apontado, para que o combate à corrupção seja efetivo, uma vez identificadas irregularidades, processos sancionadores devem ser instaurados para que a responsabilização ocorra. Internamente, no âmbito administrativo, no limite de suas competências enquanto órgão de controle interno, a CGU contribuiu direta ou indiretamente para a obtenção de alguns bons resultados. No caso das Tomadas de Contas Especiais, vimos que, o Executivo Federal requereu o ressarcimento à União de mais de R\$ 10 bilhões entre 2003 e 2012. No caso dos Processos Administrativo-Disciplinares, vimos que 2.714 servidores públicos foram expulsos da administração pública através de sindicâncias por envolvimento com casos de corrupção. Em um cenário de pouca punição da corrupção, os números expressam que responsabilizações pela via administrativa podem ser, senão uma alternativa, ao menos um complemento aos lentos processos judiciais.

Além disso, inúmeras foram as parcerias junto a órgãos externos ao Executivo Federal em vista do combate à corrupção. Especialmente Ministério Público e Polícia Federal requereram milhares de auditorias à CGU, sendo atendidos 4.526 vezes (6,9% do total). Tais trabalhos resultaram em consequências importantes não apenas para o combate à corrupção. Influenciaram na queda de lideranças de altos cargos da hierarquia política. Isso expressa que o controle interno, apesar de institucionalmente desfrutar de pouca autonomia frente o órgão que controla, pode, dadas mínimas condições políticas, ser um ator central para a *accountability horizontal* em Estados Democráticos.

BRUNO RICO é formado em Ciências Sociais pela USP e em Jornalismo pela PUC-SP. Foi jornalista durante cinco anos, tendo publicado reportagens no jornal Folha de S. Paulo, nas revistas Carta Capital e História Viva, e nos portais UOL e iG. No núcleo de Instituições do NUPPS, pesquisa o Sistema de Integridade brasileiro, especialmente o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União. Também é pesquisador do projeto “Corrupteca”.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, nº 1, p. 3-55, 1988.
- ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio. Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Editora FGV, São Paulo, 2012.
- ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e Construção Institucional. In: Avritzer, Leonardo; Filgueiras, Fernando. (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, v. , p. 99-132.
- . *Ministério Público na fronteira entre Justiça e Política*. São Paulo: Justia, 2007.
- . Judiciário e Política no Brasil. In: Avelar, L.; CINTRA, O. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Editora UNESP, 2007. p. 81-115.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina S. V. M. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press, 2005
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011
- . Além da Transparência: Accountability e política da Publicidade. São Paulo: *Lua Nova*, 84, p. 353-364, 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita Garcia (Coord.). *Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal*. Brasil, São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2011.
- MADISON, J., HAMILTON, A., JAY, J. *Os artigos federalistas, 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, Susan. Eleições e Representação. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, ADAM; STOKES, Susan. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso: 26 Nov. 2013.

MELO, Marcus André. *Democracia e Corrupção*. 2014. No Prelo.

MOISÉS, José Álvaro ; CARNEIRO, G. P. Democracia, Desconfiança Política e Insatisfação com o Regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 14, p. 01-42, 2008.

———. A Corrupção Afeta a Qualidade da Democracia? *Em Debate* (Belo Horizonte), v. 2, p. 27-37, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo , n. 44, 1998 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 Nov. 2013.

———. Why the rule of Law matters. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press, 2005.

OLIVIERI, Cecília. *A Lógica Política do Controle Interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

———. Combate à corrupção e controle interno. *Cadernos Adenauer XII*, 2011.

POPE, J. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (The TI Source Book). Berlin & London: Transparency International, 2000

SKOCPOL, T. *Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research*. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D. e SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

SPINELLI, Mario. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo, BIGNOTTO, Newton, GUIMARÃES, Juarez, STARLING, Heloisa Maria Murgel (org.). *Corrupção: ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988 vinte anos depois: Suprema Corte e ativismo judicial à brasileira. *Revista Direito GV*, v.8. P. 407-440, Jul-Dez de 2008.

WEBER, Max. A Política como Vocação. In: GERTH, H.H.; MILLS, Wright (org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.

———. Burocracia. In: GERTH, H.H.; MILLS, Wright (org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1974.