

Combate à corrupção e controle interno

99

CECÍLIA OLIVIERI

O objetivo deste artigo é contribuir para o debate sobre o combate à corrupção no Brasil a partir de perspectivas pouco utilizadas ou desenvolvidas nos estudos sobre o tema, e que aparecem em primeiro plano no Relatório de Pesquisa do Projeto Corrupção, democracia e interesse público (Filgueiras, 2010). São elas a visão da corrupção a partir de uma perspectiva institucional e a visão do combate à corrupção como política de Estado.

Nesse sentido, o artigo amplia o debate para outros temas que, a nosso ver, devem ser preocupações centrais da construção de instituições e de políticas de combate à corrupção: a coordenação entre os atuais órgãos que atuam no combate à corrupção e a relação entre atividades de combate à corrupção e de controle interno.

A COORDENAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE E DE COMBATE À CORRUPÇÃO

No Brasil, não existe uma agência cuja função seja exclusivamente o combate à corrupção, nem nenhum órgão que concentre todas as etapas envolvidas no ciclo de combate à corrupção (prevenção, investigação, apuração e punição). Existe uma dispersão dessas ações entre várias instituições, como Ministério Público, Polícia Federal, Tribunais de Contas, comissões do Legislativo, Controladoria Geral da União, tribunais de justiça.

Essas instituições têm atribuições mais amplas que o combate à corrupção, e essa atividade não é o foco principal de nenhuma delas. A etapa da prevenção tem sido desempenhada pela SPCI (Secretaria de Prevenção da

Corrupção e Informações Estratégicas) da CGU, que produz informações estratégicas para promover a atuação da Controladoria na identificação de ilícitos, sendo que a CGU tem outras atribuições além da identificação de crimes contra o patrimônio público, como as auditorias internas, a correição e a ouvidoria. A investigação, por sua vez, fica a cargo da Polícia Federal, que tem outras competências além da apuração de crimes contra o patrimônio público, como a segurança das fronteiras. A etapa da apresentação da denúncia é competência do Ministério Público, que também atua na defesa da ordem jurídica e dos interesses individuais indisponíveis. Ou seja, não há nenhum órgão governamental que “pense” exclusivamente sobre o fenômeno da corrupção nem nenhum instrumento que permita a articulação e a coordenação das ações dessas instituições na prevenção, investigação, apuração e julgamento da corrupção.

Isso não significa, necessariamente, que haja a necessidade de criação de mais uma instituição para cuidar especificamente do combate à corrupção. A administração pública brasileira tem uma “tradição” de criar novas organizações, mesmo que a melhor solução seja a reforma ou reestruturação de instituições que já existem e que desempenham de forma ineficiente as atividades que se quer atribuir à nova organização. Essa estratégia, que muitas vezes é adotada devido às dificuldades políticas de realizar reformas ou reestruturações, leva não só à multiplicação de gastos, como à redundância e sobreposição de órgãos e atribuições e, portanto, à ineficiência.

Análises pioneiras apontaram que nosso sistema de integridade brasileiro é fraco do ponto de vista da capacidade de repressão e punição da corrupção devido às lacunas nas modalidades de controle, tanto nos controles verticais ou sociais, quanto nos controles externos e internos (Abramo e Speck, 2001, p. 22). Os mais recentes estudos na área têm apontado que essas instituições são suficientemente bem estruturadas para realizar suas atribuições legais, mas que há necessidade de criar mecanismos ou práticas de coordenação entre as ações do ciclo de combate à corrupção – executadas de forma dispersa por cada instituição – para torná-las mais efetivas.

As instituições brasileiras que atuam no ciclo do combate à corrupção apresentam um paradoxo: elas são fortes, ativas e relativamente bem estruturadas (muitas são independentes e seus funcionários são bem formados e remunerados), mas o resultado final é fraco, pois muitos casos só são descobertos depois de grandes prejuízos ao erário, a punição demora ou não acontece, e os casos de corrupção se repetem, ou seja, não conseguimos preveni-los.

Taylor e Buranelli (2007) apresentam esse problema de forma clara: analisando alguns casos de corrupção recentes do ponto de vista dos estágios de monitoramento, de investigação e de punição, eles concluem que as instituições de controle da corrupção no nível federal (Ministério Público, Polícia Federal, TCU, e CPIs) são, individualmente, ativas, fortes e eficientes, mas a falta de coordenação entre elas leva a falhas nos processos de responsabilização e sanção, ou seja, à não punição dos envolvidos nos casos de corrupção.

Para os autores, essas falhas decorrem da sobreposição das responsabilidades das instituições devido à concentração da sua ação na etapa de investigação, e a ausência de laços de cooperação e de uma instância central que coordene o processo de responsabilização do começo ao fim (os órgãos acabam competindo entre si por informações, por exposição na mídia, e não acompanham o processo judicial e de aplicação efetiva de sanções).

O estágio de investigação é sobrevalorizado em detrimento dos estágios de monitoramento e de sanção, ou seja, as investigações geralmente se iniciam quando surge um escândalo e os prejuízos aos cofres públicos já são vultosos (pois o monitoramento falhou na identificação ou na correção de irregularidades) e muitas investigações não levam a punições concretas em termos de prisões ou recuperação dos valores desviados (pois os processos no Judiciário são lentos e nenhuma das instituições analisadas acompanha o desenvolvimento dos processos) (Taylor e Buranelli, 2007).

Um estudo recente sobre os órgãos de controle chega a conclusões parecidas às de Taylor e Buranelli sobre a necessidade de articulação entre as instituições de controle externo e interno (Loureiro, 2011). Analisando a CGU, o TCU, a AGU, e o Ministério Público Federal, esse estudo teve como foco os processos de controle interno e externo da administração pública como mecanismos de promoção da qualidade e da eficiência da gestão pública e não no combate à corrupção.

Nesse sentido, Loureiro (2011) conclui que a pluralidade de órgãos de controle sobre a administração pública não é um problema em si, pois eles têm atribuições distintas, específicas e que não poderiam ser realizadas pela mesma instituição. Além disso, elas têm cumprido suas atribuições no sentido de promover a transparência, a responsabilização e a melhoria da gestão pública, mas há problemas decorrentes da falta de coordenação entre as ações desses órgãos. Apesar de essas instituições terem se fortalecido nos últimos anos e suas atividades de controle sobre a administração pública serem efetivas, há problemas de sobreposição, falta de coordenação e falta de definição da finalidade e das modalidades de controle.

A promoção da transparência é o efeito mais visível e com enormes potencialidades. Todos os ministérios e órgãos federais publicam em seus sítios os relatórios de execução orçamentária e financeira através do Portal da Transparência, cuja gestão está a cargo da CGU¹. Outra iniciativa do governo federal que promoveu significativo aumento da exposição de dados governamentais foi a divulgação no sítio da CGU dos relatórios de fiscalização nos municípios, que apontam as irregularidades encontradas pela CGU na gestão municipal dos recursos federais. Eles alcançaram grande repercussão, e a publicação dos relatórios foi mantida apesar da reação contrária de muitos prefeitos. Além disso, esses relatórios representam não só a divulgação mas também uma inédita reunião das informações sobre a gestão municipal em uma só fonte, o que facilitou e promoveu a produção de pesquisas acadêmicas e de organizações sociais sobre a política e a gestão municipal².

As atividades de controle interno e externo têm alcançado a gestão pública estadual e municipal, pois CGU e TCU têm competência constitucional para fiscalizar recursos públicos federais, mesmo quando são executados por entidades privadas ou por governos estaduais e municipais. Nesse sentido, as ações do controle interno e externo ajudam os ministérios a conhecer as práticas de implementação de suas políticas no nível sub nacional e provê informações necessárias para a estruturação ou reorganização das políticas. Como na maioria dos ministérios não há sistemas de monitoramento das políticas, as fiscalizações e avaliações da CGU e do TCU acabam, de certa forma, suprimindo a necessidade de informações sobre a implementação e os resultados das políticas.

A amplitude de ação desses órgãos de controle é, portanto, muito grande, uma vez que os efeitos de sua atuação ultrapassam, em muitos casos, o âmbito federal e alcançam a gestão pública estadual e municipal. Como em muitos ministérios, especialmente na área social e na de infraestrutura, a implemen-

-
- 1 Essa obrigatoriedade surgiu em 2005 por determinação do Decreto n. 5482, e alguns ministérios publicam, inclusive, os relatórios de gestão da CGU.
 - 2 Exemplos de trabalhos feitos com base nos dados dos relatórios da CGU: Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: contratações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União (Marcos Mendes, *Transparência Brasil*, 2004); Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes (Ferraz, C. e Finan, F., *Quarterly Journal of Economics*, 2009), Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments (Ferraz, C. e Finan, F., *American Economic Review*, 2010), e Law Enforcement and Local Governance in Brazil: evidence from random audit reports (Zamboni Filho, Yves e Stephan Litschig, Mimeo, 2006).

tação das políticas é realizada de forma descentralizada por estados e/ou prefeituras, as ações de controle, tanto do TCU quanto da CGU, têm alcançado as ações de governadores e prefeitos que recebem dinheiro federal para implementar programas sociais e realizar obras públicas.

Os impactos positivos sobre a melhoria da gestão e sobre a promoção da transparência e da responsabilização existem, mas convivem com os problemas, já citados, de superposição da ação dos órgãos, falta de coordenação e falta de definição da finalidade e das modalidades de controle.

A superposição da atuação desses órgãos de controle ocorre geralmente na fase de investigação e em situações de escândalos ou denúncias que explodem na mídia, e em função das quais todos os órgãos de controle se mobilizam e demandam, ao mesmo tempo, prestação de informações parecidas ao órgão do Executivo que é alvo das denúncias. Nesse sentido, uma solução seria a articulação e padronização das demandas dos órgãos de controle, de modo que o órgão demandado provesse as informações de forma unificada e em um mesmo formato para todos os órgãos, reduzindo, dessa forma, o retrabalho decorrente da pluralidade de demandas. Nesse caso não é possível eliminar a superposição, pois todos os órgãos têm o dever legal de investigar as denúncias e não é possível restringir a investigação a apenas um deles (a não ser que se alterem as leis ou regimentos) (Loureiro, 2011).

A falta de coordenação, por sua vez, se expressa em três níveis: dentro dos órgãos de controle, entre eles, e entre órgãos controladores e controlados. Nos casos de órgãos, como o TCU, que têm representação em todos os estados - através das secretarias de controle externo estaduais - é importante a coordenação intra-institucional para promover a uniformidade de entendimento dos auditores de todos os estados sobre as mesmas questões. Houve casos de ministérios com atividades em vários estados que receberam instruções diferentes, sobre a mesma questão, por parte de diferentes secretarias de controle externo estaduais (Loureiro, 2011).

A coordenação entre os órgãos de controle, por sua vez, é necessária não apenas na fase de investigação, como já foi dito, mas também nos entendimentos sobre determinadas questões concretas - em alguns casos há entendimentos diferentes entre TCU e CGU, ou entre CGU e MP, e, portanto, cobranças divergentes aos gestores públicos (Loureiro, 2011).

O terceiro aspecto da coordenação se refere à relação entre controladores e os órgãos controlados (que são todos os da administração pública federal). Nesse sentido, é importante a definição da finalidade e das modalidades de controle, para que os gestores saibam pelo quê serão cobrados e de que forma,

de modo que a relação entre gestor e auditor seja de parceria na busca de soluções para aperfeiçoar a gestão pública (Loureiro, 2011). Especificamente sobre as auditorias e fiscalizações da CGU, trataremos a seguir.

A RELAÇÃO ENTRE ATIVIDADES DE COMBATE À CORRUPÇÃO E DE CONTROLE INTERNO NA CGU

O controle interno compreende as atividades de auditoria e fiscalização, que são realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que está atualmente alocada na CGU. Essas atividades não se confundem, em princípio, com as de prevenção e combate à corrupção, pois estas têm o foco na identificação e punição de irregularidades e fraudes, enquanto o controle interno deve ter o foco na análise dos regulamentos e processos visando à promoção da regularidade e da eficiência da gestão.

Combate à corrupção e controle interno são duas atividades diferentes, mas que podem confluir na medida em sejam realizadas por um mesmo órgão, ou que a auditoria verifique irregularidades que possam ser enquadradas como ilícitos, ou seja, como atos de corrupção. No Brasil, a mesma instituição, a CGU, realiza o controle interno e tem atribuições de combate à corrupção.

A junção dessas atividades no mesmo órgão é recente. Até 2003 o órgão de controle interno, a SFC, não tinha nenhuma atribuição de combate à corrupção e centrava sua atuação nas atividades de auditoria, em especial nas auditorias sobre a gestão com o objetivo de promover a qualidade e eficiência das políticas públicas. A SFC foi criada em 1994 para reformar o sistema de controle interno do Executivo federal. O modelo antigo, que existia desde 1967, era caracterizado pela ênfase no controle de conformidade e de legalidade dos atos. A criação da SFC teve por objetivo modernizar a auditoria interna governamental, reforçando a ação da auditoria como instrumento para promover a eficiência da gestão pública, e não apenas para verificar sua legalidade. O combate à corrupção não estava entre suas atribuições (Olivieri, 2010).

Em 2002 a SFC foi incorporada à CGU, e, a partir de 2003, significativa parcela das atividades da SFC foram dirigidas para o foco do combate à corrupção e promoção da transparência. Isso ocorreu em função dos processos de desenvolvimento da CGU, em especial da visão política sobre suas atividades.

A CGU surgiu sob a égide da defesa da integridade pública e do combate à corrupção. Ela foi criada em 2001 com o objetivo de rebater acusações de corrupção feitas ao governo federal e de demonstrar o empenho do governo

em apurar denúncias e combater a corrupção. Suas atribuições eram, então, restritas às de corregedoria e por isso foi denominada Corregedoria Geral da União.

A partir de 2003 ela teve seu escopo ampliado de forma significativa, abarcando, além da correição, o controle interno, a ouvidoria, e o combate à corrupção, e seu nome foi alterado para Controladoria Geral da União (a sigla permaneceu a mesma: CGU).

A SFC havia sido integrada à CGU em 2002, o que gerou grande insatisfação entre os funcionários da Secretaria, que consideravam incompatível sua permanência em um órgão de corregedoria. O temor dos analistas da SFC era que o trabalho de auditoria e fiscalização fosse confundido, pelos funcionários dos ministérios que eram fiscalizados, com o trabalho de correição, ou seja, de apuração de responsabilidades e aplicação de punições aos servidores. Os analistas entendiam que a natureza do seu trabalho estava voltada para a parceria com os servidores, através de um processo de auditoria que buscava promover a melhoria da gestão e não apenas a identificação de irregularidades para punir os servidores responsáveis. Ou seja, a colaboração necessária entre analistas da SFC e servidores dos ministérios no trabalho de auditoria ficaria comprometida caso fosse confundida com a atividade de correição.

Por causa disso, a denominação da CGU foi alterada em 2003 para Controladoria Geral da União, e ela passou a congregar as atividades de auditoria, correição e ouvidoria, e, partir de 2006, a de prevenção da corrupção com a criação da SPCI.

O ano de 2003 marcou outra grande mudança na CGU: o reforço do seu papel como promotora da transparência e do combate à corrupção, através da mudança do foco da fiscalização nos municípios realizada pela SFC. Essa fiscalização dos recursos federais implementados nos municípios era realizada desde 1995 através de uma seleção aleatória dos municípios, baseada em critérios estatísticos que garantissem a produção de análises em nível nacional sobre a gestão dos programas federais, com o objetivo de produzir informações que ajudassem os ministérios a promover a qualidade da gestão. Em 2003, a seleção dos municípios a serem fiscalizados passou a ser feita através de sorteio, como o é até hoje. A fiscalização continua com a mesma dinâmica de visita dos analistas da SFC aos municípios para verificar a implementação dos recursos federais, mas agora a fiscalização produz um retrato da situação de cada município (as irregularidades encontradas na gestão do dinheiro e dos programas federais) e não mais um retrato da implementação das políticas federais em nível nacional. Ou seja, perdeu-se a qualidade da informação

gerencial e ganhou-se na transparência e responsabilização dos gestores municipais (Olivieri, 2010).

Essa mudança na concepção política do trabalho da SFC, que foi elaborada e implementada pelo Ministro Waldir Pires (que dirigiu a CGU entre 2003 e 2006, e cuja visão e gestão teve continuidade com o atual Ministro Jorge Hage) trouxe ganhos em relação à exposição e legitimação do trabalho da CGU, à inédita exposição da gestão municipal ao escrutínio público (uma vez que os relatórios estão disponíveis na internet para a consulta de qualquer pessoa), e ao fortalecimento da retórica do governo Lula de combate à corrupção e promoção da ética no serviço público e na política.

A CGU passou a ser vista e conhecida publicamente como o principal órgão de combate ao desperdício e à corrupção. Por outro lado, essa mudança reduziu a capacidade da SFC de dar continuidade ao trabalho de construir diagnósticos das políticas e programas federais em nível nacional a partir das auditorias nos ministérios e das fiscalizações nos municípios e contribuir, assim, para a melhoria da sua gestão.

Esse reforço da retórica do combate à corrupção marcado pela criação do Programa de Sorteios pode ser contraproducente para a atividade de controle interno da CGU, na medida em que os analistas da SFC sejam vistos pelos servidores dos ministérios como “caçadores de corruptos” e não como auditores dispostos a ajudar a administração pública a reduzir falhas, sanar irregularidades, construir novos procedimentos de gestão mais seguros e mais eficientes. Essa confusão de papéis pode, inclusive, comprometer a atividade de combate à corrupção, na medida em que os servidores aumentem sua resistência aos processos de controle e verificação que podem levar à identificação de irregularidades, ineficiências e corrupção.

As atividades e a retórica de combate à corrupção podem, portanto, reduzir ou anular as potencialidades das atividades do controle interno, que são tão ou mais importantes que o combate à corrupção, devido ao potencial do controle interno de gerar na administração pública a reforma de processos e a reestruturação de políticas que suprimam “oportunidades” para irregularidades e corrupção. A atividade de controle interno e a parceria entre analistas da CGU e servidores públicos podem gerar benefícios sistêmicos à administração pública, não apenas do ponto de vista da eficiência administrativa, mas também da segurança, integridade e transparência dos atos e processos da gestão, que são fundamentais para a prevenção da corrupção.

Como indicado em Filgueiras (2010), há necessidade de aprimoramento do sistema de gestão pública para reduzir a vulnerabilidade do governo em

processos de licitações, na gestão de contratos e convênios e nas atividades de fiscalização de empresas e de concessões de licenças (p.178). Uma das atribuições centrais da CGU é exatamente a identificação de falhas nesses sistemas e a proposição de medidas que possam saná-las.

A CGU tem feito enormes avanços nos últimos anos, entre elas o fortalecimento das atividades de auditoria. Muitas melhorias em processos da administração pública federal foram feitas a partir das auditorias, como é o caso da estruturação do Sistema Único de Assistência Social, que se beneficiou das informações produzidas pela CGU nas fiscalizações nos municípios, e a partir delas o Ministério do Desenvolvimento Social construiu mecanismos mais eficientes de repasse e controle dos recursos. Outro resultado da ação das auditorias da CGU e do TCU foi a reestruturação da gestão dos contratos do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes). Para resolver o enorme volume de irregularidades identificadas nas obras contratadas pelo DNIT em todo o território nacional, foram reorganizados os processos de licitação e de convênios, o que permitiu a redução do preço (obras superfaturadas) e a promoção da qualidade da execução das obras (através da definição de padrões para os projetos das obras).

As auditorias e fiscalizações feitas com o escopo de identificar falhas e construir juntamente com o gestor as soluções constituem um dos principais instrumentos para aumentar a qualidade da gestão, o que tem efeitos positivos em termos de promover a integridade dos processos administrativos e evitar fraudes, desvios e ineficiências.

COMENTÁRIOS FINAIS

O combate à corrupção não deve ser analisado nem deve ser elaborada uma política de Estado de combate à corrupção sem a ampliação do debate para questões institucionais e organizacionais.

Já temos várias instituições, legalmente instrumentalizadas e fortes, desempenhando ativamente suas atribuições. Nas ações que concernem à prevenção, investigação e punição da corrupção, há necessidade de construção de mecanismos de coordenação. As barreiras à coordenação são muitas, como o *ethos* próprio de cada instituição, rivalidades entre corporações, tradições institucionais estabelecidas. A construção desses mecanismos não passa, a nosso ver, pela proposição de novas instituições, mas pela criação de instâncias de debate, de definição de prioridades, e de articulação de ações. Sem o desenho de uma política de Estado, continuaremos a ter escân-

dados de corrupção e a “apagar incêndios” sem, entretanto, identificar sua fonte e sanar suas causas.

Por outro lado, é preciso dedicar atenção aos aspectos organizacionais da administração pública, tanto direta e indireta quanto dos três níveis da Federação, pois é nesse nível que se conformam as falhas e “brechas” em que se incrustam os esquemas de corrupção. As recentes reformas do serviço público deram pouca atenção à estruturação das organizações, à simplificação e modernização de procedimentos, à valorização e treinamento de profissionais do baixo escalão (que muitas vezes são os que operam a “cozinha” dos ministérios e secretarias, ou seja, os processos de contratação e licitação de serviços e obras) e a promoção da ética pública (na construção de um discurso e *ethos* atuais, na elaboração de regras e no treinamento dos servidores para uma prática ética).

Nesse processo de fortalecimento das organizações, o papel das auditorias do controle interno é fundamental, mas não suficiente. O auditor não pode, nem deve, se sobrepor ou substituir ao gestor, que é o responsável por garantir, em primeiro plano, a eficiência e integridade de sua instituição. A CGU pode ajudar a identificar as falhas e a indicar possíveis soluções, mas a responsabilidade e iniciativa são sempre do gestor público, tanto em sanar as falhas apontadas quanto em estruturar a organização para aumentar sua integridade e eficiência.

Cecília Olivieri · Professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), da Universidade de São Paulo. Autora de *A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro* (Annablume, 2010).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Cláudio W.; SPECK, Bruno W. *National Integrity systems. Country Study Reform. Brazil 2001*. acessado em: http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Relatório de Pesquisa: Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*. Belo Horizonte: UFMG, FAFICH, Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita (org.). *Projeto Pensando o Direito: Relatório Final: Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal*. DF: Ministério da Justiça; São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.
- TAYLOR, Matthew M.; BURABELLI, Vinicius. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society* 49, no. 1: 59-87, 2007.