

O papel da GCU no combate à corrupção: dez anos de atividade

Bruno Rico*

Resumo:

A partir do marco teórico da accountability (responsabilização), neste artigo são analisados os trabalhos realizados pela Controladoria-Geral da União desde o seu surgimento, há 10 anos, até hoje. Responsável por tantas competências quanto controle interno, correição, promoção da transparência, do controle social, aprimoramento da gestão e ombudsman, o órgão passou a figurar como um protagonista do combate à corrupção na esfera do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, procurou-se traçar um cenário que permitisse qualificar o papel realmente exercido pela CGU no chamado Sistema de Integridade. Em primeiro lugar, no artigo observa-se que o órgão foi capaz de criar atividades consistentes relativas às competências adquiridas. Em segundo lugar, avalia-se que a reunião de tantas competências, sob um único órgão, fortaleceu o trabalho individual de cada uma das secretarias. Por outro lado, verifica-se que essa mesma reunião de competências parece ter sobrecarregado o órgão, que passou a reclamar abertamente da falta de recursos e a apresentar números decrescentes no que diz respeito, em especial, às atividades de auditoria e fiscalização.

Palavras-chave: Controladoria-Geral da União, accountability horizontal, controle interno.

Abstract:

From the theoretical framework of accountability, this article analyzes the work done by the General Comptroller Office of the Union since its inception, 10 years ago, till today. Responsible for as many skills as internal control, promoting transparency, social control, improvement of management and ombudsman, the organ was renumbered as a protagonist of the fighting against corruption in the sphere of the Federal Executive. Accordingly, we sought to draw a scenario that would allow qualifying the role played by CGU in the actually/so-called Integrity System. First, it notes that the agency was able to create consistent activities related to the acquired skills. Secondly, it notes that the meeting of so many powers under a single agency strengthened the individual work of each of the departments. Third, on the other hand, observes this same meeting skills seem to have overwhelmed the body that now openly complains about a lack of resources and shows a declining in the activities of audit and inspection.

Keywords: General Comptroller Office of the Union, horizontal accountability, internal control.

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP. Cientista Social formado pela USP e jornalista formado pela (PUC-SP).

1. Introdução

Neste artigo, versaremos sobre os trabalhos exercidos pela Controladoria-Geral da União (CGU), desde o seu surgimento, em 2003, até hoje (2012), tendo por base os marcos teóricos relacionados à *accountability*. Trata-se apenas de uma aproximação inicial, com o intuito de situar o pesquisador diante deste órgão relativamente novo, mas já fundamental à integridade do Estado brasileiro.

Constituída com o objetivo declarado de combater desvios, promover a transparência e o controle social e centralizar as ouvidorias da Administração Pública Federal (APF), a CGU conquistou imagem idônea e republicana ao longo dos anos, consolidando-se quase como um porta-voz do tema no Brasil. Entre as atividades que lhe deram publicidade e credibilidade no período, figuram colaborações com grandes operações da Polícia Federal (PF), fiscalizações *in loco* em Estados e municípios, expulsão de envolvidos em irregularidades, declaração de inidoneidade de empresas, implantação e expansão do Portal da Transparência, e, mais recentemente, estabelecimento da Lei de Acesso à Informação.

No entanto, antes de nos debruçarmos sobre a CGU, é importante situá-la. Compreender quais são suas atribuições envolve apreender como ela se relaciona com outros atores do Estado, responsáveis pelo combate à corrupção. As atividades de monitoramento de gastos, investigação, quebra de sigilos, demissão de funcionários, instauração de inquéritos, prisão de pessoas, entre outras, não se acumulam em um só órgão. Isso ocorre, em virtude do princípio republicano de divisão de poderes e dos pesos e contrapesos, que visam afastar o risco do autoritarismo e, não à toa, marcam, ainda que de formas

distintas, todos os Estados Democráticos de Direito. Assim, evitar que apenas um órgão comande todos os trabalhos significa protegê-los de interesses particulares, de facções ou de partidos políticos, mediante a pulverização dos focos de poder.

O chamado Sistema de Integridade brasileiro é composto por um complexo grupo de leis e agências relacionadas em rede. Entre as principais, figuram:

Controladoria Geral da União;
Advocacia-Geral da União;
Ministério Público (MP);
Tribunais de Contas (TCEs e TCU);
Polícia Federal (PF);
Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
Banco Central (BC);
Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF);

Além desses, outros dois poderes considerados na sua totalidade também integram a rede: o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. O primeiro, porque, por sua própria definição constitucional e histórica, tem o dever de fiscalizar o poder Executivo – e, nesse caso, é assessorado pelos Tribunais de Contas. O segundo, por ser o responsável por julgar as acusações de crimes contra o patrimônio público¹.

Vale observar que nenhuma dessas funções é realizada (ao menos sistematicamente) por agentes externos ao Estado, como ONGs, imprensa ou organizações civis. A defesa da integridade do Estado, embora também vise ao interesse população, requer

¹ Para mais informações sobre o Sistema de Integridade brasileiro: PRAÇA, Sérgio e TAYLOR, Matthew M. “Inching toward Accountability: The Evolution of Brazil’s Anti-Corruption Institutions, 1985-2010”. Brasil, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://lasa-2.univ.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/TaylorMatthewM.pdf>.

recursos robustos, profissionais qualificados, conhecimento das leis e regimentos e trabalho diário e sistemático. A essas atividades deu-se o nome de “accountability horizontal”. “Accountability”, embora não tenha tradução exata para a língua portuguesa, diz respeito à responsabilização. Horizontal se refere ao fato de ocorrerem dentro do próprio Estado. E vertical, de fora para dentro, sendo as eleições a principal expressão desta prática. Em uma frase: as atividades da *accountability* horizontal são a arma rotineira, sistemática e profissionalizada da sociedade civil para combater a corrupção e garantir que suas demandas imperem na gestão pública.

Dito isso, voltemos à pergunta original deste artigo: qual é o papel da CGU nas atividades de *accountability* horizontal no Brasil?

Competências da CGU

Segundo texto constitucional, a CGU é um órgão assessor da Presidência da República e reúne competências para as atividades de “defesa do patrimônio público... controle interno... auditoria pública... correição... prevenção e combate à corrupção... ouvidoria e... incremento da transparência da gestão”². Por tais determinações, a CGU é, desde o primeiro olhar, constitucionalmente, um protagonista da *accountability* na esfera do Poder Executivo Federal.

Neste marco, alguns dos órgãos podem ser classificados como de controle “interno” e outros, de controle “externo”. O primeiro tipo refere-se às atividades de controle que ocorrem no mesmo poder em que o órgão está situado – é o caso da CGU. O segundo tipo reporta-se ao controle sobre poderes nos quais

² Lei 10.683, artigo 17, da Constituição da República Federativa do Brasil.

não está situado o órgão – é o caso, por exemplo, dos Tribunais de Contas. As competências persecutórias e punitivas tendem a se concentrar no segundo modelo. No caso, por exemplo, dos Tribunais de Contas, além de realizarem ações de auditoria e fiscalização, também têm o poder de julgar as contas dos outros poderes. No outro extremo, o controle interno tende a acumular poucas competências punitivas. Em geral, suas atividades “devem ocorrer prioritariamente de forma preventiva, buscando identificar pontos críticos no fluxo das ações desempenhadas” (SPINELLI, 2008).

É pela CGU que se centraliza o controle interno da Administração Pública Federal (APF), sendo tais trabalhos representativos de cerca de 70% das suas atividades. (Excluindo-se Gabinete e Secretaria-Executiva, a Secretaria Federal de Controle (SFC) responde por cerca de 70% dos funcionários lotados no Órgão Central da CGU, em Brasília. Nos Estados, a proporção é maior, mas não há dados específicos).

Até a Constituição de 1988, o controle interno do Estado brasileiro tinha competências expressas para realizar apenas ações de auditoria. As hoje relativamente conhecidas fiscalizações *in loco* não estavam previstas nas Cartas anteriores. A partir daquela data, pelo artigo 74 passou-se a pressupor tais trabalhos, através do seguinte texto:

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

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

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira

e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (CF, 1988)

Especialmente pelo segundo item, que prevê “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência”, os órgãos responsáveis foram habilitados pelo controle a realizarem fiscalizações *in loco*. No entanto, o sistema de controle interno anterior à criação da Secretaria Federal de Controle (1994), baseado nas Secretarias de Controle Interno (Cisets), não estava estruturado para tais atividades. Situado no Departamento do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia, tratava-se de um órgão de terceiro escalão. O fortalecimento real do controle interno iniciou-se com a criação da SFC, a partir de quando, entre outras coisas, as fiscalizações *in loco* passaram a ocorrer. Em 2002, finalmente, foi integrada à estrutura da então Corregedoria-Geral da União (que, em 2003, se tornaria “Controladoria”). Atualmente, resumidamente, a SFC:

- Centraliza os trabalhos de controle interno da APF (auditorias e fiscalizações);
- Prepara a prestação de contas do Executivo ao Legislativo através do processo da Tomada de Contas;
- Capacita funcionários públicos no que diz respeito à prestação de contas, inclusive produzindo manuais práticos;
- Instaura processos de ressarcimento de bens no TCU, através das Tomadas de Contas Especiais (TCEs).

No entanto, a CGU extrapola os típicos marcos do controle interno. Além da SFC, outras três secretarias desenvolvem trabalhos que impactam diretamente a qualidade da *accountability* na esfera federal. Eis as atribuições de cada uma:

A Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI):

- Fiscaliza e detecta fraudes, orientando os trabalhos de controle interno, através do programa Observatório da Despesa Pública (ODP);
- Desenvolve e mantém portais de transparência, como o Portal da Transparência e o Portal de Acesso à Informação Pública;
- Promove o controle social sobre o bem público federal, através, por exemplo, da capacitação da população civil e da promoção de fóruns sobre o tema;
- Celebra acordos internacionais de combate à corrupção.

A Corregedoria-Geral da União (CRG) é a secretaria responsável pela correição. A CRG:

- Aplica penalidades a servidores envolvidos em irregularidades, através de sindicâncias e Processos Administrativo-Disciplinares (PADs);
- Capacita funcionários de outros órgãos para saberem aplicar PADs;
- Aplica penalidades a empresas envolvidas em irregularidades, através da declaração de inidoneidade.

A Ouvidoria-Geral da União é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes às atividades do Poder Executivo Federal. Na prática, centraliza as atividades de *ombudsman* de todas as ouvidorias.

Também integra a estrutura da CGU, o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), órgão colegiado e consultivo. O Conselho é formado paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, e tem a finalidade de debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento para as atividades de controle dos recursos públicos e de promoção da transparência.

CGU: Recursos

Para a realização de tantas competências, e de acordo com a teoria especializada (O'DONNELL, 1998), o bom exercício da *accountability* horizontal exige, em primeiro lugar, como já sugerido, recursos robustos. Nesse sentido, observa-se que houve disposição do Poder Executivo em garantir condições mínimas de trabalho à CGU. Seu orçamento praticamente triplicou desde o seu surgimento, tendo saltado de R\$ 234,7 milhões, em 2005, para R\$ 714,4 milhões, em 2011.

Ainda assim, diante do considerável número de atribuições que tem, a CGU reclama enfaticamente, ano após ano, da falta de recursos, como se observa no “Relatório de Atividades 2011”:

As principais dificuldades encontradas para a realização dos objetivos traçados pela CGU para o exercício de 2011 decorreram da escassez crônica de recursos humanos em face da perda de servidores e da reposição insuficiente, assim como dos limites orçamentários e para despesas com diárias e passagens impostos, fatores recorrentes em relação a exercícios anteriores. (CGU, 2012)³

³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO. “Relatório Geral de atividades 2011”, p. 13. 2012.

Além disso, através de um decreto de 2002⁴, na CGU, passou-se a dispor de até 5 mil funcionários concursados, distribuídos em dois tipos de cargos: Técnico de Finanças e Controle e Analista de Finanças e Controle. Naturalmente, é importante que esses funcionários sejam estimulados a trabalharem de forma dedicada e idônea. Tal condição é respeitada: o Analista de Finanças e Controle recebe salário que varia de R\$12.960,77 a R\$ 18.478,45; o Técnico de Finanças e Controle recebe salários que variam de R\$ R\$ 3.907,79 a R\$ 8.060,48.

Mas, segundo relatórios da CGU, mais uma vez, por escassez de recursos, nem metade dessas 5 mil vagas estão preenchidas. Ao todo, são 2.297 funcionários lotados (1.584 analistas e 713 técnicos), contra 2.703 vagas não preenchidas.

Existem ainda à disposição na CGU 404 cargos DAS. São cargos que dispensam concurso público, que podem ser preenchidos de acordo com a vontade do ministro responsável. Na prática, podem responder a princípios técnicos, a interesses da coalizão ou às duas coisas. Visto que se trata de um órgão de controle que se debruça justamente sobre os gastos – e, por extensão, sobre os ministérios (cuja distribuição de cadeiras é a principal moeda para compor a coalizão) -, se tais cargos fossem totalmente preenchidos a partir de interesses políticos, suas atividades poderiam se tornar enviesadas e gerar baixa responsabilização. Mas não é o que ocorre. Do total, apenas 12 (3%) não têm vínculos com a administração pública.

CGU, dez anos depois: breve balanço

Como exposto na introdução, neste artigo pretende-se apenas situar o pesquisador diante do papel da CGU no Sistema de

⁴ Decreto 4.321, de 5/8/2002

Integridade. Temas de maior relevância para a Ciência Política – como a responsabilização, a promoção da transparência, do controle social, a distribuição de poderes no Sistema de Integridade - não poderiam ser bem desenvolvidos em paralelo a esta exposição, uma vez que qualquer um desses objetos requereriam atenção mais profunda. Ainda assim, acreditamos que a exposição de alguns dados sobre os trabalhos da CGU possam esclarecer melhor o papel de fato exercido pelo órgão no combate à corrupção. Abaixo, secretaria por secretaria, exporemos alguns marcos relevantes desses últimos dez anos.

CGU, dez anos depois: controle interno

A SFC é a secretaria que mais consome recursos da CGU, através especialmente das atividades de auditoria e fiscalização. Tais trabalhos são relevantes para o tema aqui abordado, pois identificam irregularidades, de forma a habilitar a correição, e reduzem o espaço para desvios, na justa medida em que mantêm o monitoramento sistemático dos gastos.

Se tais atividades são autojustificáveis perante qualquer Estado de Direito, sobretudo por causa do princípio democrático, no caso do sistema político federalista ganham ainda mais relevância. A maior parte dos impostos recolhidos pelo Estado direciona-se à esfera Federal, que passa a ser a provedora de recursos para grandes políticas públicas, por intermédio de seus ministérios e agências e de repasses e contratações. Uma vez que tais órgãos não dispõem de mecanismos para acompanhar *in loco* as execuções de gastos, restringindo-se, na maior parte dos casos, à prestação de contas financeira, orçamentária e patrimonial, os trabalhos da CGU ganham importância de primeira ordem.

Por isso, no cenário brasileiro, o monitoramento da gestão dos gastos ganha especial destaque, quer enquanto ferramenta de combate à corrupção, quer como ferramenta de controle político da burocracia (OLIVIERI, 2010). A tese de Cecília Olivieri, inclusive, sustenta que tais auditorias passaram a subsidiar melhorias na gestão e, inclusive, a influenciar as decisões políticas, permitindo o controle político sobre a burocracia. Não é pouca coisa, visto o contexto exposto. Para a autora, inclusive, as consequências vão além:

No caso do controle através do monitoramento, o instrumento é burocrático, mas o objetivo e o efeito são políticos: controle sobre o gabinete do governo, através do controle sobre a atuação de seus membros (ministros). O controle sobre o gabinete e sobre a burocracia pode servir como um instrumento para o controle sobre políticos de outros Poderes, como deputados e Senadores, o que passa a caracterizar o monitoramento como instrumento de controle sobre os membros da coalizão do governo (OLIVIERI, 2010)

Além disso, grande parte dos recursos da APF é utilizada através de repasses para os entes subnacionais. Do R\$ 1,029 trilhão que a APF arrecadou em 2012, R\$ 198 bilhões foram repassados para Estados e municípios⁵. Ou seja, cerca de 20% do total. Se invertermos o ângulo, verificaremos que cerca de 80% dos municípios da União recebem repasses para compor seus orçamentos. Desses, metade (ou seja, 40% do total) são dependentes da União em mais de 90% de seus orçamentos⁶.

⁵ Reportagem de O Estado de S. Paulo, 23 de janeiro de 2013, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,receita-federal-arrecada-r-1029-trilhao-em-2012,141649,0.htm>

⁶ ABRAMO, Cláudio. “Autonomia descabida”, 2009, disponível em: <http://colunistas.ig.com.br/claudioabramo/2009/09/09/autonomia-descabida/>

Por outro lado, a SFC não tem poderes punitivos. O maior efeito corretivo de suas ações pode vir apenas do constrangimento sobre as autoridades, gerado pela publicação de relatórios que identifiquem irregularidades – o que, na prática, ocorre em praticamente todos os casos. Exporemos adiante, no entanto, que, a partir do momento em que na CGU passaram-se a acumular ambas as competências (preventiva e corretiva), houve um crescimento das responsabilizações administrativas. Tal fato sugere que, com a CGU, as práticas de controle interno instrumentalizaram a correição.

Na CGU são executados diferentes tipos de auditorias e fiscalizações. Na impossibilidade de fiscalizar *in loco* e/ou realizar auditorias sobre todas as execuções orçamentárias, parte das atividades se define por meio dos relatórios produzidos pelo sistema Observatório da Despesa Pública (ODP), da SPCI, parte pelos sorteios, e outra parte mediante decisões do alto escalão, baseadas, segundo regimento, em princípios de “materialidade, relevância e risco”. Essas atividades, por sua vez, são distribuídas da seguinte forma:

- A) Avaliação da Execução de Programas de Governo;
- B) Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos;
- C) Ações Investigativas: Auditorias Especiais, Operações Especiais, Demandas Externas;
- D) Avaliação da Gestão dos Administradores: Auditorias Anuais de Contas, Auditorias de Acompanhamento da Gestão, Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos e nos Projetos de Cooperação Técnica Internacional, Tomadas de Contas Especiais, Monitoramento dos Gastos de Pessoal, Prestação de Contas do Presidente da República, Relatório de Gestão Fiscal.

Tais trabalhos visam, entre outras coisas, avaliar os resultados da execução de gastos quanto à eficácia e à eficiência. Não visam identificar se, por exemplo, o Programa Bolsa Família reduziu a miséria no país, mas se foi bem aplicado, de acordo com a legalidade e com os parâmetros estipulados. Para tais avaliações, as referências utilizadas são os textos dos próprios programas e dos Planos Plurianuais (PPAs).

Cada trabalho é identificado como uma “ação de controle”, que envolve Ordens de Serviço (OS). Utilizamos essa medida para observar o desenvolvimento das atividades de controle interno nos últimos anos:

Ordens de Serviço executadas pela CGU - Controle Interno						
Ano	Investigativas	AEPG	Avaliação	Internacionais	Sorteio	Total
1999		4083				4.083
2000	208	14114	1348	166		15.836
2001	446	10669	1805	174		13.094
2002	1296	14340	1463	243		17.342
2003	1657	4495	2006	168	14151	22.477
2004	875	316	1662	264	13926	17.043
2005	833	112	2202	269	7967	11.483
2006	1523	56	2010	378	5753	9.720
2007	1501	1088	1810	418	4459	9.276
2008	1628	1983	2134	305	3646	9.696
2009	1451	1983	2049	242	5173	10.898
2010	1266	4845	2882	182	5517	14.692
2011	1357	3902	2798	155	1975	10.187
2012	913	3137	2598	125	1502	9.275

Fonte: CGU / Dados dos sistemas Ativa e Novo Ativa - 08/03/2013

Legenda: Investigativas: Ações Investigativas / AEPG: Avaliação da Execução de Programas de Governo / Avaliação: Acompanhamento e Avaliação da Gestão / Internacionais: Auditorias em Projetos Internacionais / Sorteio: Programa de Sorteios Públicos

Antes de 2003, as fiscalizações *in loco* em municípios não envolviam sorteios, razão pela qual estão contabilizadas em “Avaliação da Execução de Programas de Governo”. Tal procedimento explica a drástica redução das ordens de serviço

neste setor. Por outro lado, mesmo assim, notamos que diminuiu o número de ações relativas às fiscalizações nos anos anteriores. De fato, se nos primeiros anos do Programa de Sorteios, uma média de 300 municípios era fiscalizada anualmente, após essa data, o total decresceu para 180 e, depois, para 120. Ainda assim, o programa, que está na sua 35^a edição, já fiscalizou em torno de R\$ 18,4 bilhões, em 1.965 municípios (35% do total brasileiro).

Vale observar também que a única área cujas ações de controle cresceram foi a de Acompanhamento e Avaliação da Gestão, que não envolvem fiscalizações *in loco*, apenas auditorias contábeis, financeiras e patrimoniais. Além disso, estranhamente, no ano em que surgiu a CGU, mais de 20 mil OSs foram executadas, contra uma média estabilizada nos últimos anos de 10 mil. O motivo para essa ocorrência ainda não está claro, embora seja recorrente a reclamação por falta de recursos. Por outro lado, veremos adiante que, desde o surgimento da CGU foram realizados outros tipos de atividades, o que provavelmente restringiu os recursos para o controle interno. Como afirmado, infelizmente, este será tema futuro de outros artigos.

Uma vez realizada a ação, um relatório é produzido e enviado ao gestor responsável - por exemplo, o ministro da pasta. Quando são verificadas irregularidades, sugerem-se medidas. A primeira orientação, geralmente, é a resolução dos problemas internamente, por medidas administrativas. Dependendo da gravidade, pode-se pedir o ressarcimento dos bens e a aplicação de sanções. No interior da APF, basicamente três medidas dessa natureza podem ser tomadas: Processos Administrativo-Disciplinares contra pessoas físicas, processos para declaração de inidoneidade de empresas, e Tomada de Contas Especiais. Por esta última ser competência da SFC, vamos nos deter a analisá-la.

A Tomada de Contas Especiais (TCEs) é um instrumento para ressarcimento de prejuízos ao Erário que somente é instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas possíveis no interior da APF. O trâmite ocorre, nas palavras do ministro de Estado Chefe da CGU, Jorge Hage Sobrinho, (explicando o caso específico das TCEs em casos provenientes do Programa de Sorteios) da seguinte forma: “Quando os prefeitos estão envolvidos em irregularidades, abrimos uma Tomada de Contas Especial, que detalha quem são os responsáveis e quantifica os prejuízos. Eles então são acionados administrativamente para fazer o ressarcimento aos cofres públicos do que desviaram. Quando não devolvem o dinheiro, a CGU pede a abertura de processo no Tribunal de Contas, onde tem a chance da defesa. Terminada a instância administrativa, a Advocacia da União é acionada para a execução judicial”⁷.

Entre as justificativas formais mais recorrentes para a instauração dos processos, figuram: “Não execução ou execução parcial do objeto”, “Prejuízo causado por servidor ou empregado público”, “Impugnação total ou parcial de despesas” e “Não encaminhamento da documentação exigida para a prestação de contas”.

Desde o surgimento da CGU, tais procedimentos já foram realizados 17.727 vezes, representando retorno potencial aos cofres públicos da ordem de quase R\$ 10 bilhões. Na tabela abaixo, observa-se também uma relativa constância das TCEs analisadas (com exceção de 2011), mas um flagrante crescimento daquelas que são certificadas ao TCU, bem como dos valores que potencialmente podem retornar à União. Isso expressa a importância desse recurso para integridade do Estado, o que

⁷ O Estado de S. Paulo. “CGU aponta fraudes em parcerias com municípios”, 28 de janeiro de 2013, disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,cgu-aponta-fraudes-em-parcerias-com-municipios,989812,0.htm>

sugere que os trabalhos de controle interno, se se reduziram, parecem ter se tornado mais eficazes:

Trâmite de TCEs analisadas pela CGU entre 2002 e 2012:

Exercícios	TCEs analisadas	Diligenciadas ao Órgão de Origem	Certificadas ao TCU	Retorno Potencial (Em R\$)
2002	1.373	438	935	280.950.637,73
2003	1.746	322	1.424	404.038.116,56
2004	1.994	449	1.545	455.802.884,35
2005	1.934	306	1.628	448.285.614,87
2006	1.496	339	1.157	656.004.567,99
2007	1.722	263	1.459	659.622.763,60
2008	1.539	477	1.062	642.272.945,71
2009	1.605	328	1.277	702.738.553,22
2010	1.481	375	1.106	1.685.274.158,37
2011	1.149	405	744	1.783.167.841,61
2012*	1.688	414	1.274	1.453.300.009,34
TOTAL	17.727	4.116	13.611	9.171.458.093,35

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação
* Dados até Setembro de 2012

Alguns TCEs são decorrentes exclusivamente do “Programa de Sorteios”. Ou seja, irregularidades identificadas nas fiscalizações *in loco* podem subsidiar pedidos de ressarcimento. No gráfico abaixo, verificamos que, embora o número de municípios fiscalizados tenha decaído, a quantidade de processos de ressarcimento de recursos cresceu.

Trâmite de TCEs a partir do “Programa de Sorteios” entre 2008 e 2012

Exercícios	TCEs analisadas	Diligenciadas ao Órgão de Origem	Certificadas ao TCU	Retorno Potencial (Em R\$)
2008	37	1	36	9.164.333,33
2009	21	3	18	11.529.086,28
2010	11	2	9	6.254.752,92
2011	66	7	59	27.402.085,25
2012*	52	7	45	27.305.204,98
TOTAL	187	20	167	81.655.462,76

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

* Dados até Setembro de 2012

Assim, se as atividades de controle interno foram numericamente reduzidas, a responsabilização gerada cresceu. Uma análise apressada sugeriria que a qualidade da *accountability* horizontal nessa esfera cresceu. No entanto, por ora, vamos manter seca a exposição dos dados, uma vez que a análise de algumas variáveis básicas não cabe neste artigo.

CGU - dez anos depois: Correição

A literatura da Ciência Política identifica a responsabilização como o braço mais ineficaz da *accountability* horizontal brasileira. Em especial, o Poder Judiciário parece punir pouco, sendo o principal motivo para essa postura a baixa celeridade – embora concorram também a baixa transparência e suspeitas de altos índices de corrupção entre os magistrados. Tal estado de coisas leva ao seguinte paradoxo:

O Controle no Brasil democrático aumentou; a sanção permanece baixa; e a corrupção se reproduz e pauta negativamente a opinião pública (FILGUEIRAS, 2011)

Nesse sentido, um aspecto ainda pouco abordado e que lança melhores expectativas sobre o aprimoramento da integridade do Estado diz respeito ao aprofundamento da responsabilização administrativa no âmbito da esfera federal.

A unidade da CGU, responsável pelas atividades relacionadas à “correição” é a Corregedoria-Geral da União (CRG). Se, no Sistema de Integridade, como expusemos, as competências punitivas recaem centralmente nos órgãos de controle externo, como a Polícia Federal, o Ministério Público e o Judiciário, existem na CGU poderes de correição administrativa. Entre essas competências, figura o poder de iniciar processos administrativo-disciplinares (PADs) e declarar empresas inidôneas.

Determinado pela lei 8.112, de 1990, os processos administrativos podem resultar em advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada, sendo as quatro últimas consideradas “penas capitais”. O mecanismo tem se mostrado uma eficaz alternativa às ações judiciais quer sejam civis ou penais, que tendem a demorar muitos anos para se completarem e a redundarem na prescrição das penas. Entre 2003 e 2012, levando-se em conta, ao menos 5.916 processos acompanhados pela CGU, 4.125 servidores da APF sofreram penas capitais, em decorrência de irregularidades praticadas. (A CGU dispõe de dados apenas dos PADs que aí são acompanhados).

PADs na Administração Pública Federal

	PADs acompanhados pela CGU	PADs instaurados pela CGU	Total de “penas capitais” aplicadas na APF a partir de PADs
2003	*	*	272
2004	*	1	324
2005	384	3	289
2006	486	24	374
2007	1144	59	445
2008	870	80	378
2009	1096	71	438
2010	1156	60	519
2011	780	76	558
2012	*	36	528
Total	5916	410	4125

Fonte: Controladoria-Geral da União, 03/2013 / Lei de Acesso à Informação

*Dados não fornecidos

Pelo gráfico, parece haver uma convergência entre a criação da CGU e o crescimento da responsabilização por meio de PADs, demonstrando que, no intervalo de dez anos, entre 2003 e 2012, notamos que o número de processos acompanhados pela CGU e, especialmente, o de servidores punidos cresceu substancialmente. Provavelmente, os trabalhos de controle interno instrumentalizaram as acusações. Mas, além disso, desde 2003, a CGU desenvolveu trabalhos de capacitação de servidores para instauração de PADs. Cerca de 10 mil já foram capacitados. Naturalmente, esse trabalho parece ser o principal responsável pelo crescimento da responsabilização administrativa.

Entre os órgãos da APF, figura também o poder de declarar empresas inidôneas, a partir da Lei 8.666/93, que estabelece os parâmetros para a realização de licitações. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) vem centralizando

esses dados. Atualmente, dispõe de informações de todos os órgãos da APF e de mais 13 Estados na União. De 2007 a outubro de 2012, 7.729 foram declaradas inidôneas ou tiveram os contratos com o poder público suspensos. Deste total, apenas 19 foram originadas na CGU. Trata-se, claramente, de um número reduzido, mas há que se observar que quem geralmente pede a declaração são os contratantes, ou seja, ministérios e agências.

CGU - dez anos depois: Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência

O órgão responsável pela prevenção da corrupção e pela promoção da transparência na CGU é a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). É a SPCI que realiza o monitoramento dos gastos públicos, por intermédio do Observatório da Despesa Pública (ODP), que subsidia decisões sobre onde realizar auditorias e fiscalizações bem como sobre possíveis ações corretivas. Nos últimos dois anos, o ODP monitorou, aproximadamente, R\$ 128 bilhões em recursos públicos. A título de comparação, vale observar que o montante representa cerca de 30% do total gasto pela APF em repasses a Estados e municípios no período.

Além disso, o marco teórico da “Qualidade da Democracia” estabelece que quaisquer informações sobre o bem público devam ser acessíveis a quaisquer cidadãos (de preferência, na internet) (DIAMOND e MORLINO, 2005). A Constituição Brasileira, no artigo 37, também prevê que nenhum ato praticado por agentes administrativos deva ser sigiloso – salvo casos que ameacem a ordem. Nesse sentido, os trabalhos da CGU de promoção da transparência servem de valiosos (e positivos) indicadores.

Lançado em 2004, o Portal da Transparência mostra dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal e dispõe de informações sobre a aplicação de recursos da ordem de R\$ 9 trilhões. O portal parece ter se consolidado como fonte de informações para o cidadão, como expressa o crescente número de acessos, que saltou de 285.968, em 2005, para 8.170.406, em 2012.

Recentemente, entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação, pela qual toda pessoa pode pedir informações variadas sobre a gestão pública – e, inclusive, através da qual este autor coletou parte dos dados para este artigo. Entre maio e dezembro de 2012, o Governo Federal recebeu 48.645 solicitações. Do total, segundo a CGU, 94,46% foram respondidas. Dessas, 48.645 (85%) foram atendidas de maneira satisfatória ao solicitante e 4.168 foram negadas. As restantes 2.981 não puderam ser atendidas por não tratarem de matéria da competência legal do órgão demandado ou pelo fato de a informação não existir. O tempo médio para apresentar as respostas tem sido de 10 dias, embora o prazo legal seja de até 30 dias⁸.

A implementação da lei tem gerado consequências na produção de leis. Em 2012, triplicou o número de proposições que abordam mecanismos de transparência ou formas de acesso aos dados do governo, segundo notícia do jornal O Estado de S. Paulo⁹. No ano, 18 projetos de lei ou Propostas de Emendas à Constituição (PECs) foram apresentados, contra, por exemplo, duas de 2008.

⁸ CGU. “CGU faz balanço da Lei de Acesso à Informação no Dia Internacional Contra a Corrupção”, 7/12/2012, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia19712.asp>.

⁹ “Projetos sobre dados triplicam no Congresso”, disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,projetos-sobre-dados-triplicam-no-congresso-,998206,0.htm>

Na CGU também se promove o aprimoramento da gestão pública por meio de capacitações. De acordo com funcionários do órgão, em muitos casos, irregularidades ocorrem não necessariamente por interesses corruptos, mas por incapacidade ou desconhecimento das leis e métodos. Nesse sentido, uma das atividades que visa superar tais problemas é o “Programa de Fortalecimento da Gestão Pública”, na qual são realizadas ações de capacitação, presenciais e à distância, para agentes públicos, e distribuídos acervos bibliográficos contendo a legislação básica e informações técnicas para o desempenho da função pública. Desde 2006, quando o programa começou a ser adotado, atendeu 2.129 municípios, tendo capacitado mais de 17 mil agentes públicos. A distribuição dessas capacitações ocorreu, até 2011, em torno dos seguintes temas (Anexo 12): Controles internos (16.139), Licitações e Contratos (2.842), Transferências Voluntárias (2.485), Aprimoramento dos Programas de Governo (2.366), Prestação de Contas/Relatório de Gestão (2.312).

Esta secretaria também é responsável pelo fomento ao controle social, e foi, inclusive, abordada pela literatura política (ABRUCIO; LOUREIRO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012). Entre as atividades, figura o “Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”, criado em 2004, que capacita cidadãos (agentes públicos municipais, conselheiros municipais e lideranças locais) para acompanharem os gastos de seus Estados e municípios. Desde o surgimento, houve a capacitação de mais de 44,5 mil pessoas, distribuídas por mais de 2.000 municípios.

Por esses motivos, a literatura identifica na CGU um movimento novo dentro da APF:

Ao adotar esse caminho, a CGU se tornou mais porosa e imbricada (embedded) com a sociedade, conforme

a denominação clássica de Peter Evans (1993). Isso aumentou sua legitimidade social e seu poder dentro do governo, em processo similar ao que ocorreu com outras burocracias (MARTINS, 1976; NUNES, 1997). Se esse não é um fenômeno novo, de um lado, por outro revela ineditismo, na medida em que gerou uma nova combinação entre sistemas representativos, participativos e de controle. (ABRUCIO; LOUREIRO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012)

CGU - dez anos depois: Ouvidoria (*Ombudsman*)

Ouvidorias são, por definição, o canal de contato do cidadão com o Estado. Cumprem a importante função de “ombudsman” nos marcos da *accountability* horizontal. Criada em 2002, a Ouvidoria-Geral da União tem a competência de coordenar tecnicamente todo o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, que são responsáveis por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Estado. Neste sentido, desde o seu surgimento, a Ouvidoria-Geral realizou intenso trabalho de promoção da criação de ouvidorias em órgãos que ainda não possuíam o mecanismo.

Ouvidorias na Administração Pública Federal

	Unidades de ouvidoria da APF	Número de manifestações totais	Classificadas como denúncias ou representações
2001		1719	1605
2002	40	3155	2838
2003	85	5055	4617
2004	114	6008	5311
2005	124	5945	5450
2006	133	5733	5252
2007	138	8833	7387
2008	149	9719	7845
2009	151	10788	9154
2010	165	9241	7845
2011	177	11553	10364

Fonte: Controladoria-Geral da União. 2012 / Lei de Acesso à Informação

De 40 ouvidorias existentes em 2002, a APF passou a contar com 177 em 2011, o que possibilitou o crescimento do número de manifestações e reclamações. Por outro lado, observa-se que na CGU não se tem conseguido responder a todas as manifestações. Em parte, segundo integrantes da CGU, o motivo deve-se, mais uma vez, aos baixos recursos. De acordo com o Relatório de Gestão de 2011, “o quantitativo de documentos aguardando análise cresce substancialmente a partir de junho, indicando a necessidade de reforço na equipe”.

Conclusão

A análise das atividades desenvolvidas e os dados apresentados expressam como, dez anos depois de seu surgimento, a CGU se consolidou como um órgão protagonista do combate à corrupção e da *accountability* no Estado brasileiro.

Em primeiro lugar, fica claro que, apesar de acumular tão amplas e diversas competências, o trabalho de controle interno é a espinha dorsal de suas atividades. Em concordância com os determinantes institucionais de um órgão que controla o próprio poder onde se situa, os trabalhos de auditoria e fiscalização moldam a distribuição e o enfoque da maior parte dos trabalhos da CGU.

Como exposto, a SPCI, através da ODP, monitora a execução dos gastos públicos tendo em vista o direcionamento dos trabalhos de controle interno, tomando por base a identificação de áreas sensíveis à irregularidades. Apenas nos dois últimos anos, cerca de R\$ 128 bilhões foram monitorados.

A responsabilização também é fortemente direcionada pelos indícios encontrados a partir das auditorias e fiscalizações (embora possa ocorrer mediante indícios apresentados por qualquer órgão ou até por uma pessoa física). Entre os TCEs instaurados nos dez anos analisados, um montante de R\$ 81 milhões são relativos diretamente a irregularidades flagradas por meio do programa de sorteios. Além disso, se não há dados sobre a relação entre os flagrantes do controle interno e da instauração de PADs, ao menos se observa que tais mecanismos de responsabilização cresceram, significativamente, com o desenvolvimento da CGU.

Através dos PADs e da declaração de inidoneidade de empresas, observamos que um ciclo inteiro de responsabilização pode se iniciar e se completar apenas no plano do Poder Executivo Federal, sendo promovido por um só órgão, muito embora os processos envolvam integrantes de outros órgãos. Esse movimento tem se intensificado ao longo dos últimos dez anos, configurando uma alternativa aos lentos processos judiciais. O risco de abusos não está descartado, mas a imagem idônea do órgão até então e a

materialidade dos indícios coletados pelo controle interno têm garantido legitimidade e legalidade na utilização do recurso.

Em concordância com as típicas atividades de controle interno, na CGU foram desenvolvidos e aprofundados diversos trabalhos preventivos. Naturalmente, estes não geram resultados quantitativos acerca da responsabilização, uma vez que se antecipam às irregularidades. Trata-se, porém, de tão importante trabalho quanto aqueles que identificam irregularidades e punem os responsáveis. Configura-se a primeira barreira contra a corrupção, que, se obtiver sucesso, dispensará as seguintes, gerando economia aos cofres públicos. Além disso, fica evidente que o interesse primeiro da CGU não é punir corruptos, mas proteger o Estado sem desrespeitar os direitos individuais. Se não houvesse mecanismos de orientar e capacitar funcionários na APF, a correição poderia soar uma “caça às bruxas”.

Na mesma perspectiva, a promoção da transparência, além de contribuir com a prevenção, acaba por promover o valor democrático próprio da *accountability*, aproximando Estado e cidadãos. É o efeito que se observa com a implementação do Portal da Transparência e da Lei de Acesso à Informação. Os acessos vêm crescendo e estimulando o controle social e entre os poderes. Na mesma linha de raciocínio, a CGU vem desenvolvendo atividades de estímulo ao controle social, como o programa “Olho Vivo”, já abordado pela literatura, que, entre outras implicações, “gerou uma nova combinação entre sistemas representativos, participativos e de controle. (ABRUCIO; LOUREIRO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012)

Em linhas gerais, as informações apresentadas expressam que na CGU se soube articular seu trabalho principal (controle interno) com as outras competências adquiridas, de forma a aprofundar a qualidade da *accountability* no interior da APF. Ademais, tais

trabalhos já demonstram estabilidade, representando formas consolidadas e eficazes de *accountability*. Por outro lado, não está claro o motivo da redução de algumas ações, e, em especial, as da SFC, espinha dorsal do órgão. Aparentemente, a CGU está sobrecarregada. Se, de fato, a falta de recursos é o principal motivo, é necessário entender os entraves para a ampliação desse montante. Por isso, um futuro artigo deve debruçar-se sobre as contraditórias relações entre a Presidência e a CGU, que, vale lembrar, controla a própria Presidência e, diga-se, depende da boa vontade política do controlado para deixar que se trabalhe com autonomia.

Bibliografia

ABRAMO, Cláudio W.; SPECK, Bruno W (2001). National Integrity systems. Country Study Reform. Brazil . Disponível em: http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country.

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco António (2012). “Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na Democracia Brasileira”, in: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Editora FGV, São Paulo.

ARANTES, R. B. ; LOUREIRO, Maria Rita ; COUTO, C. G.; TEIXEIRA, M. A (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: Maria Rita Loureiro; Fernando Luiz Abrucio; Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI. 1 ed. Rio de Janeiro, Editora FGV.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. “Relatório Geral de atividades 2011”. 2012

- _____. “Relatório de Gestão 2011”. 2012
- _____. “Relatório de Gestão 2010”. 2011
- _____. “Relatório de Gestão 2009”. 2010
- _____. “Relatório de Gestão 2008”. 2009
- _____. “Relatório de Gestão 2007”. 2008
- _____. “Relatório de Gestão 2006”. 2007
- _____. “Relatório de Gestão 2005”. 2006
- _____. “Relatório de Gestão 2004”. 2005
- _____. “Relatório de Gestão 2003”. 2004

CORRÊA, Izabela Moreira (2011). “Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal”, in “Corrupção e Sistema Político no Brasil”. Editora Civilização Brasileira.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Assessing the Quality of Democracy (2005). Johns Hopkins University Press.

FILGUEIRAS, Fernando (2001). “Transparência e controle da corrupção no Brasil”, in AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando, “Corrupção e Sistema Político no Brasil”. Rio de Janeiro, RJ.

OCDE. “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira”. 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF>

O'DONNELL, Guillermo (1998). “Accountability horizontal e novas poliarquias”. In: Lua Nova, n. 44, p. 27-54.

OLIVIERI, Cecília. A Lógica Política do Controle Interno (2010). São Paulo, Annablume.

_____(2011). Combate à corrupção e controle interno, in “Cadernos Adenauer XII.

PERUZZOTTI, Enrique (2004). “Accountability”, In: AVRITZER,

Leonardo, BIGNOTTO, Newton, GUIMARÃES, Juarez, STARLING, Heloisa Maria Murgel (org.). Corrupção: ensaios e Críticas. Belo Horizonte, Brasil, Editora UFMG.

PRAÇA, Sérgio e TAYLOR, Matthew M (2012). “Inching toward Accountability: The Evolution of Brazil’s Anti-Corruption Institutions, 1985-2010”. Brasil, São Paulo, Universidade de São Paulo.

SPECK, Bruno W (2002). “Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade”, em Caminhos da Transparência. Campinas, Brasil. Editora Unicamp.

SPINELLI, Mario (2004). “Controle interno”, In: AVRITZER, Leonardo, BIGNOTTO, Newton, GUIMARÃES, Juarez, STARLING, Heloisa Maria Murgel (org.). Corrupção: ensaios e Críticas. Belo Horizonte, Brasil, Editora UFMG.