

## **Estudo de conformidade do ambiente brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA**

Março/2006

Pedro Lehmann Baracui

### **Introdução**

O presente Estudo tem por objetivo novo exame de conformidade da legislação e do ambiente institucional brasileiro com a Convenção, em especial de alguns artigos e incisos, segundo consideração do Comitê dos Expertos da MESICIC (Mecanismo de Acompanhamento da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção). Os artigos selecionados para revisão são: artigo III, pontos 1, 4, 9 e 11, e artigo XIV pontos 1 e 2.

A Transparência Brasil já havia realizado um Estudo de Conformidade da legislação e do ambiente institucional com a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção em abril de 2003,<sup>1</sup> no qual se examinaram todos os pontos do instrumento de forma a determinar a conformidade da legislação brasileira e das instituições encarregadas de implementá-las, até aquele momento.

Agora, procuramos avaliar o ambiente institucional em seu aspecto formal, legislado, mas também na sua atuação prática. Trata-se de um aspecto difícil de ser analisado, fundamentalmente em razão da falta de informações e estatísticas sobre a atuação dos órgãos de controle. Buscamos o máximo de informação possível, e as que foram localizadas estão incluídas neste Estudo. A identificação das legislações que dão cumprimento às exigências da Convenção significa que as condições formais para a conformidade são dadas; contudo, isso não implica que haja conformidade prática em todos os casos. De pouco adianta a vontade expressa na lei se o Estado não organizar os meios materiais para realizar o que é determinado pelas normas.

Isso é válido em relação às obrigações contidas nos artigos que estarão em exame e principalmente para a análise dos artigos III.1 (Normas de conduta para um desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas), III.4 (Sistemas para declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenham funções públicas) e III.9 (Órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, punir e erradicar práticas corruptas).

### **Federação**

Em primeiro lugar, é necessário ter em mente, ao se analisar o que tem feito o **Brasil** (a nação, em contraposição ao governo federal) no tocante ao combate à corrupção, algumas características essenciais do Estado brasileiro. Trata-se de um Estado federal extremamente

---

1 Leovegildo Morais e outros: "Estudo de conformidade do ambiente institucional brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos, 2003". Transparência Brasil, 2003 (<http://www.transparencia.org.br/docs/OEA.html>).

descentralizado, fato que se evidencia por existirem três níveis de entes federados: a União, 27 estados-membros e 5561 Municípios.<sup>2</sup>

Cada um dos estados possui uma Assembléia Legislativa e cada um dos municípios possui uma Câmara de Vereadores – com competências próprias definidas na Constituição Federal. Além disso, há um órgão do poder executivo para cada estado e para cada município. E existe uma Justiça Estadual em cada estado, para a generalidade dos casos, e uma Justiça Federal para os casos em que a União e suas entidades estejam vinculadas.

A descentralização e divisão de competências tornam árdua a tarefa de estabelecer políticas uniformes de combate à corrupção, pois as competências são partilhadas em grande medida pelos entes políticos dos três níveis de governo. As alternativas para se estabelecer regras uniformes estão na legislação penal ou civil, por exemplo, que são da competência exclusiva da União e a todos obriga, ou mediante alterações na própria Constituição Federal. Este último caminho, porém, demanda enormes esforços políticos para debelar resistências, o que é difícil quando se trata de matérias impopulares no meio político como é o combate à corrupção – operação em que o beneficiado é sempre alguém que controla a estrutura do Estado.

Para se ter uma idéia do que implica tal descentralização para o esforço envolvido no tema deste estudo, basta mencionar que o maior Produto Interno Bruto (e, conseqüentemente, o orçamento) da federação é, obviamente, o da União<sup>3</sup> (R\$ 1,556 trilhão); o segundo e terceiro PIBs são dos dois maiores estados (São Paulo: R\$ 494,814 bilhões; Rio de Janeiro: 190,384 bilhões); mas o quarto maior PIB do país é o de um município (Município de São Paulo: R\$ 146,855 bilhões).

O orçamento do estado de São Paulo, segundo maior do país, foi de R\$ 69,6 bilhões para 2005<sup>4</sup> enquanto que o da cidade de São Paulo, quarto maior do país, atingiu R\$ 16,7 bilhões<sup>5</sup>. Pode-se imaginar que os problemas com a corrupção afligirão a administração federal de forma não muito diversa da que atinge os estados e grandes municípios. Todos são dotados de competência para adotar leis e medidas administrativas em suas esferas de poder, no controle de seus procedimentos e funcionários.

Para se aferir a autonomia municipal no Brasil, por exemplo, basta observar que é elevada (maior que 90%) a proporção de municípios que possuem os quatro instrumentos financeiros legais obrigatórios: a Lei Orgânica do Município, o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual.<sup>6</sup>

Duas pesquisas realizadas pela Transparência Brasil entre empresas privadas em 2002 e 2003

2 CENSO IBGE, 2000 (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>).

3 IBGE, “Contas regionais do Brasil 2003” (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003/tabela02.pdf>) e (<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003/tab02.pdf>).

4 Conforme notícia no sítio Internet do Governo do Estado de São Paulo: (<http://www.saopaulo.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=59680>).

5 Conforme o sítio internet da Prefeitura de São Paulo: ([http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a\\_cidade/noticias/index.php?p=4803](http://www.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/noticias/index.php?p=4803)).

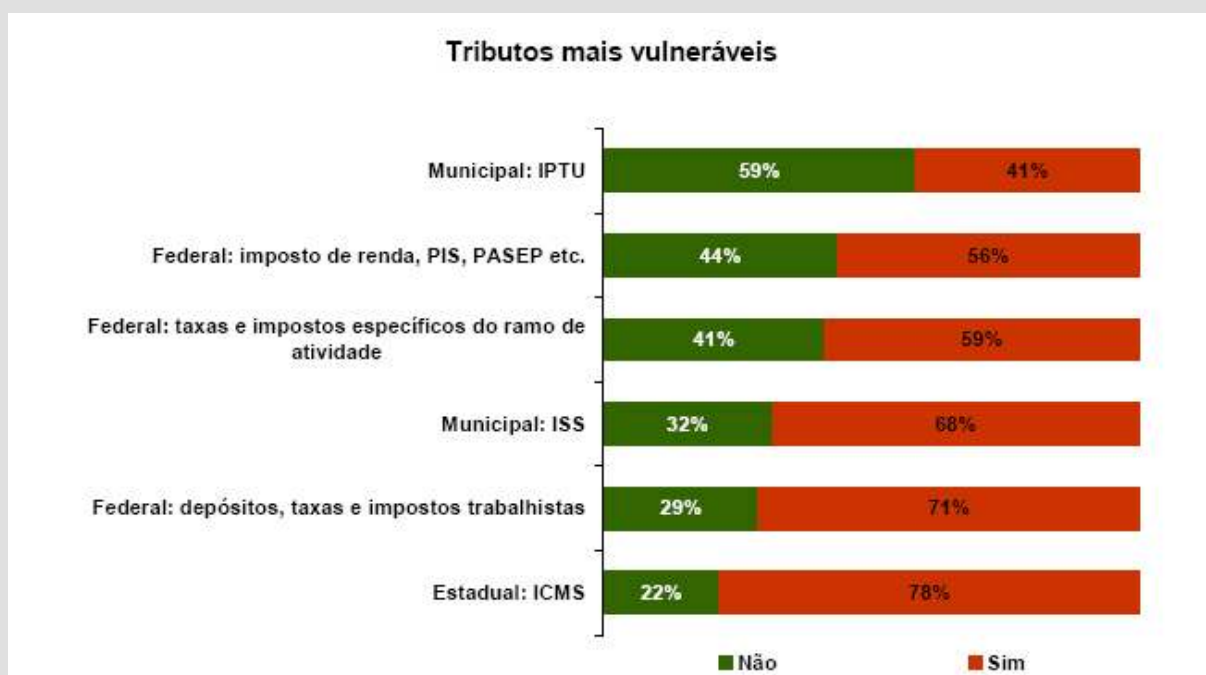
6 IBGE, “Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2001” (<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/12112003munic2001html.shtm>)

mostraram que problemas com corrupção em licitações públicas são avaliados como mais graves no plano estadual do que no federal. Os resultados da pesquisa de 2003 foram:

**Em sua experiência, a corrupção em licitações é um problema grave no plano**

	Municipal	Estadual	Federal
Não	10%	3%	8%
Sim	90%	98%	93%

Igualmente, a corrupção na arrecadação tributária revelou-se mais presente no plano estadual.<sup>7</sup> Note-se ainda a vulnerabilidade do Imposto Sobre Serviços (municipal), o terceiro da lista.

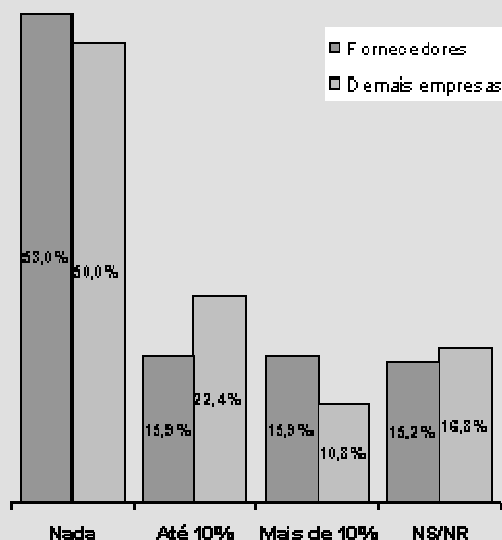


Todos os dados empíricos disponíveis apontam para a gravidade do problema da corrupção nas três esferas. Uma extensa pesquisa realizada no município de São Paulo em 2002 no âmbito de parceria entre a Prefeitura, o Banco Mundial e a Transparência Brasil ajudou a exibir onde e como a corrupção afeta as relações entre a administração e a comunidade. Por exemplo, indagou-se das empresas sediadas na cidade o montante em recursos – em tempo e valor proporcional despendidos – que firmas investem na obtenção de favorecimentos particulares no trato com a Prefeitura. Os gráficos seguintes resumem a situação reportada:<sup>8</sup>

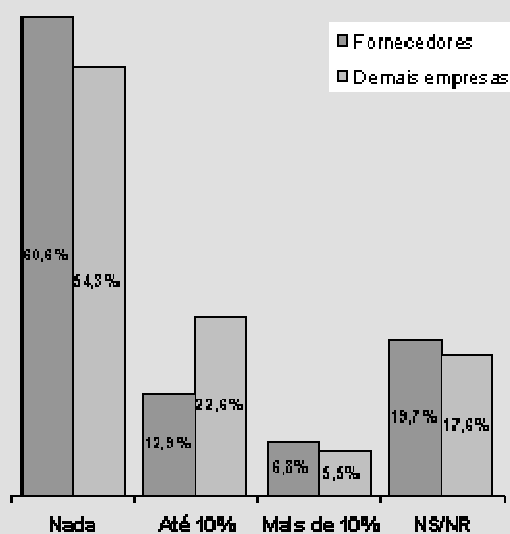
**Porcentagem do tempo gasto em atenção a funcionários públicos**

7 Claudio Weber Abramo: “Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado, 2003”. Transparência Brasil e Kroll (abril de 2004). <http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>.

8 Bruno Wilhelm Speck e Claudio Weber Abramo (coords.): “Corrupção na municipalidade de São Paulo – Levantamento de percepções, experiências e valores”. PMSP, Banco Mundial e Transparência Brasil, 2003. (<http://www.transparencia.org.br/docs/PMSP.pdf>; também disponível no sítio do Instituto do Banco Mundial).



**Porcentagem do faturamento gasto em atenção a funcionários públicos**



Se é assim na prefeitura de São Paulo, que recebe atenção sistemática da imprensa, imagine-se no restante das municipalidades brasileiras, que são muito menos sujeitas a escrutínio.

Conhecer a configuração descentralizada do Estado brasileiro e saber que a conseqüente dispersão traz dificuldades para a implementação de qualquer política em nível nacional, é fundamental para se analisar os programas e políticas adotadas contra a corrupção.

Deve-se mencionar a existência de um esforço legislativo recente, concentrado nos últimos cinco anos ou um pouco mais, no sentido de estabelecer uma estrutura formal mais adequada para o controle dos atos da Administração federal e de alguns governos regionais ou locais.

Desse esforço fazem parte, por exemplo, no governo federal, o “Sistema de Correição do Poder Executivo Federal”, estabelecido por decreto presidencial em 2005, e o “Código de Conduta da Alta Administração”, publicado por decreto em 2000. Essas são regras de apenas um dos níveis de governo – o Federal; e de apenas um dos poderes – o Executivo.

Regras que não afetam as administrações dos 27 estados, nem dos mais de 5 mil municípios existentes no país e que tampouco obrigam os agentes dos poderes legislativo (existente nos três níveis) e judiciário (federal e estaduais).

Uma ação de fiscalização da CGU nos municípios, definidos por sorteio, demonstra a dimensão do desafio: dentre os sessenta municípios pesquisados no 17º sorteio (16/08/2005), há indícios de desvios em trinta relatórios analisados pela Transparência Brasil – em licitações públicas, na forma de estocar medicamentos ou merenda, na destinação das verbas repassadas pelo governo federal etc.<sup>9</sup>

Assim, podemos afirmar que às três esferas do Executivo brasileiro incumbe fazer mais do que tem feito para estabelecer mecanismos para a prevenção da corrupção. O que não quer dizer, necessariamente, que o governo federal, de estados ou municípios específicos tenham deixado de editar normas de conduta ou de implementar mecanismos burocráticos voltados para efetivá-las na sua esfera de poder. Esta aparente contradição resolve-se ao se compreender que a forma do Estado brasileiro é complexa, e que demanda ações complexas na mesma medida.

Apesar de a responsabilidade do governo federal não poder ser estendida às demais esferas, cabe-lhe propugnar pela completa implementação da Convenção junto aos demais entes federados (estados e municípios) e poderes (legislativo e judiciário), mesmo não sendo responsável direto por sua implementação nos outros níveis de governo e nos outros poderes – especialmente considerando-se que o ente que se obriga internacionalmente pela Convenção é a União Federal.

Neste sentido é auspiciosa a criação, em janeiro de 2006, da Secretaria Nacional de Prevenção à Corrupção e de Informações Estratégicas, que faz parte da estrutura da Controladoria-Geral da União. Entre suas competências estão o incremento da transparência na administração, o fomento ao controle social, a prevenção dos conflitos de interesse e o tratamento de inteligência a informações estratégicas, além do acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos federais. Com isso, inicia-se o tratamento do combate à corrupção como uma questão estratégica – posição sempre defendida pela Transparência Brasil.

Outras ações ainda são necessárias. Com incentivos financeiros aos entes que providenciarem instrumentos de combate à corrupção nos moldes preconizados pela Convenção Interamericana, por exemplo, poderia a União esclarecer a sociedade e os agentes públicos do país sobre as responsabilidades de cada ente sobre o tema e favorecer a implementação da Convenção no país todo, facilitando a adoção, inclusive, de uma política mais uniforme de combate à corrupção.

## **Normas**

---

9 Ver em: <http://www.cgu.gov.br/index.htm>.

De maneira geral, muitas das leis mais importantes para dar cumprimento à Convenção foram promulgadas e estão em vigor. De fato, há normas gerais, aplicáveis à totalidade dos agentes públicos de todos os entes federados e de todos os poderes, que prevêm normas de conduta para o correto desempenho das funções públicas; e há outras tantas aplicáveis aos servidores da Administração federal que merecem menção.

As mais importantes normas válidas para qualquer agente público no Brasil podem ser identificadas:

→ o Código Penal, que tipifica os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral, entre os quais as condutas de apropriação indevida de recursos de que tem a posse em razão da função (artigo 312, crime de peculato), de exigir vantagem indevida em razão da função (artigo 316, crime de concussão), e o de solicitar ou receber, em razão da função pública, vantagem indevida (corrupção passiva, artigo 317), de deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente (condescendência criminosa, artigo 320), de patrocinar interesse privado perante a administração (advocacia administrativa, artigo 321) etc.

Importante mencionar que o governo federal encaminhou, em junho de 2005, projeto de lei ao Congresso – ainda não aprovado – tipificando a conduta de enriquecimento ilícito como crime contra a Administração, inserindo o artigo 317-A no Código Penal:

(Art. 317-A. Possuir, manter ou adquirir, para si ou para outrem, o funcionário público, injustificadamente, bens ou valores de qualquer natureza, incompatíveis com sua renda ou com a evolução de seu patrimônio: Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa. Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas o funcionário público que, embora não figurando como proprietário ou possuidor dos bens ou valores nos registros próprios, deles faça uso, injustificadamente, de modo tal que permita atribuir-lhe sua efetiva posse ou propriedade.)

→ A Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que define e comina punição aos atos de enriquecimento ilícito no exercício da função pública, os atos que causam prejuízo ao erário e os atos que violam os princípios (valores) constitucionais da administração pública – que podem ser praticados por qualquer agente público, em qualquer condição.

→ E a Lei Complementar 101, de 2002, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que estabelece obrigações de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal e, entre outras medidas, exige que as contas apresentadas pelo Chefe do poder executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (artigo 49).

→ Ainda merece referência o antigo Decreto-Lei nº 201, de 1967, que estabelece os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e “ilícitos político-administrativos” desses mandatários, prevenindo conflito de interesses entre outras faltas.

Há, ainda, muitas normas aplicáveis aos servidores da Administração federal:

→ o estatuto do servidor público (Lei nº 8.112, de 1990) previne diversas formas de conflitos de interesses, classificando-os como falta grave do servidor federal e ensejando demissão;

- o Código de Conduta da Alta Administração (de 2000), *código de adesão* que estabelece regras básicas para evitar o conflito de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público;
- o Código de Ética do Servidor Público Civil Federal (Decreto nº 1.171/1994);
- por fim, pode-se mencionar o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República (Decreto 4.081/2002).

### **Instituições de controle**

Para controlar todo esse arcabouço ético-normativo imposto aos servidores federais, há um sistema burocrático de controle interno na administração federal. A Comissão de Ética Pública, criada por Decreto em 26 de Maio de 1999, controla 1.312 autoridades de primeiro e segundo escalões, por meio de suas declarações de bens e rendas, feitas para esse fim.

A Ouvidoria-Geral da União, criada pelo Decreto nº 4.490/2002 na estrutura regimental da então Corregedoria-Geral da União (que passou a ser denominada Controladoria-Geral da União), tem a incumbência de emitir parecer sobre representações relacionadas com procedimentos e ações de agentes públicos, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; propor a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir de manifestações recebidas; contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos; congrega e orienta a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

No ano passado foi estabelecido o “Sistema de Correição do Poder Executivo Federal” (Decreto 5480, de 2005), encabeçado pela Controladoria-Geral da União (criada pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 2001) e corporificado por uma corregedoria em cada Ministério, sendo que os corregedores serão indicados pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

O Decreto 5.483, de 2005 regulamentou a Sindicância Patrimonial, prevista na Lei 8.429 de 1993, um procedimento de controle que visa apurar os casos de enriquecimento ilícito de servidores públicos, a partir de sinais exteriores de riqueza. Confronta a remuneração do servidor e de seus parentes e seu patrimônio ou o padrão de vida, a fim de verificar incompatibilidades. Esse trabalho será possível por meio de convênio a ser firmado entre a Controladoria-Geral da União e a Secretaria da Receita Federal, assim como da identificação de operações financeiras suspeitas, realizadas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), unidade de inteligência financeira do Brasil.

Em janeiro de 2006, o governo federal criou por decreto uma Secretaria Nacional de Prevenção à Corrupção e de Informações Estratégicas, que faz parte da reestruturação da Controladoria-Geral da União.

Há ainda outras iniciativas no âmbito federal que devem ser mencionadas:

A Controladoria-Geral da União está iniciando um trabalho de elaboração dos critérios para definir as “Pessoas Politicamente Expostas”, que estarão sob fiscalização mais atenta dos bancos e órgãos de controle, especialmente quanto às suas movimentações financeiras. A ação está no âmbito de aplicação da Convenção da ONU contra a Corrupção e da Recomendação nº 6 do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro<sup>10</sup> (GAFI) e abrangerá funções e cargos dos três poderes e dos três níveis da federação, inclusive parentes dos agentes. Corresponde à meta nº 1 da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos (ENCLA), que envolve toda a estrutura estatal federal de prevenção e combate ao crime, dos três poderes, e algumas entidades da sociedade civil.<sup>11</sup>

Em janeiro, conforme mencionado, foi criada a Secretaria Nacional de Prevenção à Corrupção e de Informações Estratégicas (Decreto 5.683, de 24 de janeiro de 2006) na estrutura da CGU. Entre suas competências estão o incremento da transparência na administração, o fomento ao controle social, a prevenção dos conflitos de interesse e o tratamento de inteligência a informações estratégicas, além do acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos federais, com vistas a observar a existência de sinais exteriores de riqueza e identificar eventuais incompatibilidades com sua renda declarada. No processo de estruturação da nova Secretaria, a Transparência Brasil participará como consultora, cooperando na definição dos seus objetivos estratégicos e na sua configuração institucional. Um dos focos do trabalho conjunto da CGU e da Transparência Brasil, no bojo da nova estrutura burocrática, será o desenho de um “mapa de risco da corrupção nas instituições públicas”, a partir do qual ações prioritárias poderão ser identificadas e implementadas.

Complementa a estrutura do governo federal o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI - criado por meio do Decreto n.º 4.991, de 18 de fevereiro de 2004), subordinado à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça. O Departamento tem como principais funções definir políticas e desenvolver a cultura de combate à lavagem de dinheiro. Objetiva a recuperação de ativos enviados ao exterior de forma ilícita e de produtos de atividades criminosas, tais como as oriundas do tráfico de entorpecentes, do tráfico ilícito de armas, da corrupção e do desvio de verbas públicas. Além disso, o DRCI é responsável pelos acordos internacionais de cooperação jurídica internacional, tanto em matéria penal quanto em matéria civil, figurando como autoridade central no intercâmbio de informações e de pedidos judiciais por parte do Brasil

---

10 O GAFI - Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro (ou FATF - Financial Action Task Force on Money Laundering) foi criado em 1989 pelo G-7, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, com a finalidade de examinar medidas, desenvolver políticas e promover ações para combater a lavagem de dinheiro. Para detalhes, acessar (<http://www.fatf-gafi.org>).

11 Para ter acesso à estratégia da ENCLA, acessar: (<http://www.mj.gov.br/drci/documentos/ENCLA%202006.pdf>).

## Estruturas constitucionais de controle

As estruturas constitucionais de controle são compostas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério Público (MP).

O TCU auxilia o Congresso Nacional no controle externo da Administração direta e indireta, exercendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas (conforme o artigo 70 da Constituição Federal). Os estados e municípios serão fiscalizados por Tribunais de Contas dos estados, conforme determina a Constituição: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”. Só há Tribunal de Contas exclusivo de um município no Rio de Janeiro e em São Paulo; nos estados do Pará, Goiás e Bahia há um Tribunal de Contas dos municípios; nos demais estados, o Tribunal de Contas do Estado verifica as contas dos municípios.

Os Tribunais de Contas, no entanto, apresentam problemas relacionados à sua metodologia, ultrapassada, que verifica apenas as contas apresentadas pelos entes públicos e não os processos. Portanto, quando a corrupção é feita com alguma competência, ela não aparece nas contas e não será detectada pelo Tribunal de Contas, sendo vão o seu esforço.

Demonstração disso é o Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares<sup>12</sup> – CADIRREG – publicado pelo TCU e que identifica as pessoas físicas e jurídicas cujas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas tenham sido julgadas irregulares pelo Tribunal. São publicadas duas listas: uma com os nomes dos cidadãos inabilitados para a função pública e outra com as empresas inidôneas para participar de licitações públicas. Com atualização até 09/02/2006, a primeira lista conta com 42 pessoas inabilitadas e a segunda, com 11 nomes de empresas. O TCU consumiu pouco mais de R\$ 782 milhões no ano de 2005.<sup>13</sup>

O Ministério Público complementa as estruturas constitucionais de controle. É uma instituição permanente da República, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (conforme o artigo 127 da Constituição Federal). É titular da ação penal pública e das ações cíveis contra interesses públicos, coletivos ou individuais indisponíveis.

## Iniciativas locais

Há exemplos de iniciativas regionais e locais que podem ter impacto significativo. Um exemplo é o “Programa Anti-corrupção nas Subprefeituras de São Paulo”, resultado de uma parceria entre a Prefeitura do Município de São Paulo e a Transparência Brasil<sup>14</sup>. Dentre as diversas ações previstas, algumas já elaboradas, encontram-se: um sistema de Disque-Corrupção; a estruturação de um sistema de Ouvidorias; o levantamento do mapa de riscos de

---

12 Ver ([www.tcu.gov.br/CADIRREG.htm](http://www.tcu.gov.br/CADIRREG.htm)).

13 Ver a Lei Orçamentária Anual para 2005 em ([http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Red\\_Final/vol3/VOL3-TCU.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Red_Final/vol3/VOL3-TCU.pdf)).

14 Para conhecer o programa, acessar: (<http://www.transparencia.org.br/miscelanea/subpref.html>); para ter acesso ao termo de parceria: (<http://www.transparencia.org.br/docs/TERMO.pdf>).

corrupção e outras ineficiências nas atividades e processos conduzidos nas Subprefeituras; a obrigatoriedade de uso de sistemas informatizados de compras por parte das Subprefeituras e o planejamento de sistemas de informação; desenvolvimento de mecanismos de ampliação da participação de empresas e da crítica de licitações realizadas no âmbito das Subprefeituras; instrumentos de informação detalhada sobre a execução orçamentária das Subprefeituras; e um sistema integrado de informações sobre a gestão e o controle das Subprefeituras, disponibilizado na Internet.

### **Efetividade**

Pelo que se constata, não faltam instituições de controle e regras de conduta para os agentes públicos no Brasil, especialmente para aqueles da Administração federal.

Surpreendente, porém, é a verificação de que a efetivação dessas normas no Brasil ainda percorre um caminho árduo. Não fosse assim, o Congresso Nacional e o Governo Federal não teriam ficado meses paralisados, desde junho de 2005, diante de uma série de investigações policiais e parlamentares sobre denúncias que envolvem corrupção em uma dezena de empresas públicas e órgãos de governos, perpetradas por Deputados Federais, membros dos partidos políticos do governo e até da oposição e dirigentes das empresas estatais. Esquemas de corrupção que drenaram cifras bilionárias, em grande parte instalados nos últimos três anos. Eloquentes é o fato de que os esquemas em investigação não foram descobertos pelos mecanismos de combate à corrupção estatal, mas denunciado por um dos envolvidos, um Deputado Federal.

Então, quais fatores determinam a ineficácia parcial das leis já promulgadas?

### **Fim da improbidade administrativa para os agentes do 1º escalão**

Antes de aprofundarmos nos defeitos que apresentam os mecanismos de combate à corrupção, deve ser mencionado o risco iminente que corre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429, de 1992), um dos mais abrangentes e efetivos instrumentos.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) até hoje e segundo seus próprios termos alcança agentes públicos de qualquer perfil e relação com a Administração direta ou indireta, em qualquer nível da federação, e com órgãos dos três poderes e de qualquer entidade de que participe o erário público com mais de 50% ou que receba subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público – ou seja, essa lei gera responsabilização civil por improbidade sempre que há recurso público envolvido, em qualquer grau. As denúncias de improbidade podem ser feitas por qualquer pessoa à autoridade administrativa competente ou representar diretamente ao Ministério Público ou Tribunal de Contas. Caso haja indícios de irregularidade, caberá a propositura da ação de improbidade pelo Ministério Público ou pelas Procuradorias dos órgãos afetados.

Essa legislação tem enorme importância, dada a amplitude do seu alcance subjetivo e a previsão de punições para meras violações aos princípios da administração e para o enriquecimento ilícito, que não é crime no Brasil.

Não obstante, ela está prestes a perder grande parte de sua força, por decisão do Supremo Tribunal Federal. Há uma ação em julgamento (Reclamação 2138) que já obteve 6 votos favoráveis (como o Tribunal conta com 11 Ministros, somente a mudança de posição de pelo

menos um Ministro pode alterar seu resultado) à tese segundo a qual os “agentes políticos” não podem ser julgados com base nessa lei (Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Governadores de estado e Secretários de estado). Os “agentes políticos” só poderão ser responsabilizados com fulcro em uma outra lei, de 1950, que define os chamados “crimes de responsabilidade” (lei nº 1.079 de 1950). Crimes esses que não são crimes, mas “infrações político-administrativas”, julgadas politicamente pelo Poder Legislativo de cada esfera. O mesmo poderá ocorrer com Prefeitos, para quem são previstas infrações da mesma natureza no Decreto-Lei nº 201, de 1967

Se confirmada a decisão, os agentes públicos mais expostos à corrupção de grande escala estarão protegidos da sociedade e do Ministério Público, que não os poderá processar em caso de improbidade. Terão que solicitar ao poder legislativo da esfera respectiva que os processe e condene, o que é mais difícil, dada a natureza das relações nesse poder, essencialmente políticas – o que resultará em decisões políticas, não técnicas.

Dito isso, voltemos à questão central, sobre as questões que influenciam negativamente a implementação dos mecanismos de combate à corrupção.

### **Falta de informação e controle nos órgãos de controle**

O percurso que vai de uma denúncia ou ação de controle até, eventualmente, uma punição e recuperação dos recursos públicos deve ser ele próprio transparente, mas ainda não é, no Brasil.

As estruturas burocráticas de controle estabelecidas no Brasil, aí incluídas as ouvidorias, apóiam-se nas leis existentes para reduzir o espaço em que há possibilidade do agente público corromper-se. Para isso, recebem denúncias (ouvidorias e controladorias), tomam providências (como o controle da renda e patrimônio dos agentes, abertura de sindicâncias etc), diretamente (controladoria) ou por meio dos órgãos superiores de controle (como o Ministério Público e o Tribunal de Contas). Se este processo não for aberto e transparente, corre-se o risco de o sistema ser efetivo em algumas ocasiões (controle, identificação e punição), leniente em outras e, quem sabe, acobertar a corrupção em outras, ainda – a depender de circunstâncias políticas – o que é tão ou mais grave do que não ter controle algum.

As informações que se consegue acessar sobre todo o sistema de combate à corrupção no governo federal, por exemplo, não são suficientes para conhecer seu funcionamento. Segundo dados a que se tem acesso pela Internet no Relatório de Gestão da CGU, desde 2000, data dos primeiros registros, até fevereiro de 2006, 1.580 funcionários foram punidos com alguma das penalidades possíveis, sendo que 1.254 foram punidos com demissão. Pode-se saber quantos foram punidos com cada penalidade. Não sabemos quantas denúncias foram encaminhadas, de onde vieram e sobre o que versavam (o “banco de denúncias” na Internet está fora do ar). Não sabemos quantos procedimentos deram origem a inquéritos policiais ou processos judiciais etc.

Para se ter acesso aos dados que demonstram as atividades realizadas pela Ouvidoria-Geral da União no ano de 2005, por exemplo, a Transparência Brasil contactou o órgão durante sete dias úteis consecutivos. Quatro agentes públicos se negaram a enviá-los sob pretexto de não ter competência para decidir se podiam fornecer os dados – e quais dados poderiam ser enviados

– inclusive o assessor de imprensa e a responsável pela comunicação do órgão. A Ouvidoria-Geral interina foi a última a ser contatada. Pediu que enviássemos o questionário do MESICIC sobre a Convenção da OEA para que, então, fornecesse os dados. No oitavo dia de contato os escassos dados finalmente foram disponibilizados.

A Ouvidoria-Geral da União recebeu em 2005 o total de 1.625 “manifestações”; menos da metade do volume recebido no ano anterior, de 3.454, (segundo a Ouvidoria, em razão de o ano ter sido “atípico”, pois parte das manifestações de 2004 referiam-se aos anos anteriores) e mais do que no ano de 2003, que foi de 1.446. A grande maioria das “manifestações” foi enviada via correio eletrônico (92%). Segundo o órgão, 95% das “manifestações” recebidas em 2005 haviam sido “concluídas”, 2% haviam sido “sobrestadas” e 3% estavam em processamento. Essas eram as informações relevantes do relatório anual<sup>15</sup>.

Nenhum dado agregado sobre eventual padrão de incidência das reclamações (em quais órgãos, em que circunstâncias). Tampouco algo é dito sobre quais as providências tomadas para solucionar problemas reincidentes nas estruturas estatais que deram origem aos problemas.

Até agora, pode-se dizer que a Ouvidoria-Geral da União cumpre parcialmente seu papel, servindo de correia de transmissão em um sentido (da “manifestação” do público para a instituição sob exame, via ouvidoria), mas não no outro (em que as “manifestações” indicariam correções a serem feitas na estrutura institucional sob exame, dando-se uma satisfação ao público).

Estudo realizado pela Transparência Brasil sobre o funcionamento das ouvidorias do estado de São Paulo constatou que, na quase totalidade dos casos, os objetivos desse instrumento são apenas parcialmente atingidos. O estudo conclui que “alguns órgãos publicam números genéricos sobre seu atendimento (por exemplo, quantidade de atendimentos), informações essas que nada esclarecem sobre o efeito da Ouvidoria sobre o organismo que deveria controlar. Essa é uma atitude bastante comum, que revela uma preocupação maior com o desempenho da própria Ouvidoria enquanto receptora de reclamações do que com a resolução dos problemas apontados. Nesse tipo de relatório, o objeto é a própria Ouvidoria, e não a eficiência da repartição na qual se insere. Assim, apesar da superficialidade da presente abordagem, este estudo permite concluir que, no que tange a informação do público a respeito de suas atividades, as Ouvidorias do estado de São Paulo deixam de cumprir parte de seu papel.”<sup>16</sup>

Portanto, percebe-se que as Ouvidorias examinadas servem para canalizar reclamações e outras manifestações em relação aos serviços prestados no órgão que se queira vigiar, mas não completam seu trabalho, pois não apontam para os defeitos a serem corrigidos no organismo controlado. Para isso precisariam organizar os dados coletados, consolidando-os, para expor, como decorrência da experiência do cidadão, as deficiências da estrutura burocrática em questão.

15 No sítio da CGU (<http://www.cgu.gov.br/index.htm>) tem-se acesso aos relatórios de 2002, 2003 e 2004 da Ouvidoria-Geral da União. O de 2005 nos foi enviado diretamente.

16 Cláudio Weber Abramo e Helena Petridis: “Ouvidorias do Estado de São Paulo – Primeiras impressões”, Transparência Brasil, (Dezembro de 2005). (<http://www.transparencia.org.br/docs/ouvidorias-sp.pdf>).

Como organizar as ações de controle e combate à corrupção efetivas, em um sistema não sujeito a controle?

Se imaginarmos que algumas das ações de corrupção são denunciadas; que algumas denúncias feitas são averiguadas; que algumas denúncias averiguadas formam um processo de correição; que alguns processos administrativos chegam a uma decisão, alguns deles com punição; que alguns processos administrativos decididos vão ao Ministério Público para se averiguar a ocorrência de crimes ou ilícitos de improbidade; que algumas notícias chegadas ao Ministério Público tornam-se processos judiciais; que alguns processos judiciais levam a condenação; que algumas condenações recuperam o prejuízo ao erário etc. – como então aferir a eficiência deste sistema de controle? Com base em que dados? Como melhorar a eficiência dos atos administrativos que se pretende controlar? Enfim, para quê controlar?

O Brasil resente-se de problemas interligados no que se refere ao acesso à informação. Por um lado, faltam informações sobre todas as etapas, em todos os níveis, dos diversos sistemas de controle e combate à corrupção. Por outro lado, falta uma lei que obrigue o Poder Público a fornecer, em prazo razoável, informações de interesse pessoal, coletivo ou público.

A falta de controle e informação sobre os mecanismos de combate à corrupção tem por origem e pano de fundo um fator cultural arraigado. Observa-se no país a dificuldade generalizada de apreensão da categoria do que é “público” – significando interesses e bens gerais, da maioria ou de todos os brasileiros. Esta característica decorre em parte do “patrimonialismo” – traço cultural fundador e unificador da sociedade no Brasil, que se firma desde o período colonial, tempo em que tudo era das “famílias” ou da “burocracia estatal”. Como alternativas à categoria raramente reconhecida do que seja “público”, são reconhecidos o “privado” e o (aparentemente) “sem dono”, que é, por isso mesmo, apropriado (pelo particular/família). A apropriação simbólica e real do recurso público pelos mandatários, neste passo, é uma decorrência trágica mas natural desse traço cultural; assim como é natural que, em uma sociedade que não reconhece o bem “público”, não haja prestação de contas – não prestam contas porque o recurso é deles ou não tem dono (não é público).

### **Lei de acesso a informação pública**

Por outro lado, a inexistência de uma lei que obrigue o Poder Público a fornecer, em prazo razoável, informações de interesse pessoal, coletivo ou público, deixa de dar aplicação ao princípio constitucional do acesso à informação (CF, 5º, XXXIII). Há um projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional (PL 219/03) já aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça que regulamenta o texto constitucional. Um segundo projeto está sendo elaborado no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, de que participa a sociedade civil.

A questão do acesso à informação pública, se solucionada, significaria o início do deslinde daquela outra questão (falta de informação específica sobre o combate à corrupção). No entanto, pode-se resolver o acesso às informações sobre o combate à corrupção como parte do próprio processo de controle, por uma regulamentação adequada, que fixe obrigações específicas quanto à publicidade dos atos de controle, e sanções.

A falta de transparência das iniciativas de combate à apropriação do recurso público pelo setor privado existentes no Brasil apresentam à sociedade um esforço que não resulta em controle efetivo. Isso retira credibilidade das ações, que realimentam o ceticismo com o trato

do que é público. Sem acesso público completo e contínuo às informações sobre denúncias e processos de correição e combate à corrupção nunca se poderá avaliar a efetividade de um tal sistema.

## Informação e judiciário

Um exemplo eloqüente da indisposição da burocracia estatal com o controle de seus atos é o Poder Judiciário. No Brasil, esse poder passou a ser “controlado” externamente a partir da criação, pela Emenda Constitucional nº 45 de 2005, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), composto por juízes, juristas e membros do Ministério Público<sup>17</sup>. A esse órgão compete exercer o controle administrativo da magistratura em todos os níveis, inclusive “elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país”.

A idéia de controle externo sempre foi combatida pelos magistrados, e ainda o é<sup>18</sup>, apesar do CNJ, órgão de controle administrativo e financeiro, ter sido criado recentemente. O seminário sobre “A Justiça em Números” realizado pelo Supremo Tribunal Federal em 2005, com base em estudos do Banco Mundial de 2003, é bastante eloqüente neste sentido<sup>19</sup>. Nele, a apresentação de dados confirma o congestionamento – e conseqüente ineficácia – do judiciário: na Justiça Estadual, a cada ano entram quase 2 mil processo e são julgados, em média, algo em torno de 1.400; na Justiça Federal, entram aproximadamente 1.300 processos e são solucionados pouco mais de 650. A conclusão apresentada no seminário pelo Presidente do STF é a de que, *verbis*, “os bancos de dados dos sistemas de andamento é a melhor fonte de informações” e que “a coordenação e centralização dos dados facilita o cálculo de estatísticas e indicadores da qualidade da justiça para o cidadão e para o governo judicial”.

Porém, utiliza-se o argumento – que delimita o âmbito de validade das conclusões, aparentemente corretas – de que “estatísticas tradicionais estão concentradas no estudo de ‘caso’ e na procura da ‘justiça do caso concreto’ num universo muito diverso de conflitos, onde **não existem dois casos iguais**”. Em seguida, afirma o estudo, apresentado pelo Presidente do Poder, que as seguintes dimensões **não são mensuráveis**: “seguridade jurídica, garantias processuais, igualdade perante a lei, o impacto econômico e social das decisões judiciais, a independência judicial, a imparcialidade, o acesso à justiça, a celeridade e a eficiência”.

Ora, se não há uniformidade nas informações, elas não informam nada além do seu próprio conteúdo – então, precisaríamos analisar cada sentença, cada processo e cada inquérito para levantar alguma hipótese válida sobre a justiça. Conclusão que, apesar de absurda, é proposta

17 Os Conselhos da magistratura (CNJ) e do Ministério Público (CNMP) são parte da estrutura do chamado “controle externo” da magistratura e MP, e figuram agora nos recém criados artigos 103-B e 130-A da Constituição Federal. O CNJ é composto por 9 magistrados, além de dois representantes do MP, dois representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e dois representantes da sociedade indicados um pelo Senado da República e outro pela Câmara dos Deputados – estes dão o caráter “externo” à carreira no órgão de controle.

18 Para se ter um exemplo, o CNJ vedou, no Poder Judiciário, a contratação de parentes – o nepotismo. Ato contínuo, os servidores/parentes acionaram a Justiça para garantir seus empregos. Que foram garantidos, por meio de decisões liminares prolatadas, por óbvio, pelos magistrados de segundo grau, nos Tribunais – os grandes defensores de seus próprios privilégios familiares (mais de 400 liminares, segundo a imprensa). Decisão do Supremo Tribunal Federal (espécie de corte constitucional) confirmou a competência do CNJ para tais decisões e a conseqüente vedação ao nepotismo nesse poder.

19 ([www.stf.gov.br/seminario/pdf/banco\\_mundial.pdf](http://www.stf.gov.br/seminario/pdf/banco_mundial.pdf))

e carrega ínsita uma visão comum que se tem sobre os serviços prestados pela jurisdição: seus aspectos mais fundamentais não podem ser avaliados – a igualdade perante a lei, imparcialidade etc.

É possível, sim, elaborar indicadores e consolidar estatísticas sobre o funcionamento da justiça sem se ater à questão da justiça do caso concreto e mensurando, justamente, aspectos como a igualdade perante a lei, a independência judicial, o acesso à justiça etc.

Em relação à questão pertinente a este estudo, como saber se o sistema de combate à corrupção funciona sem as informações sobre os processos judiciais de corrupção? Quantos procedimentos administrativos foram abertos, e sobre qual base de denúncias? E quantos procedimentos administrativos findaram por gerar um processo judicial? De que tipo? Houve sentença? Condenatória? Houve recuperação de recursos públicos? Essas perguntas precisam ser respondidas para que a sociedade possa saber se os recursos investidos em controle e combate à corrupção geram resultados. Inclusive na via jurisdicional.

No estudo sobre a magistratura no Brasil, publicado pelo CNJ em fevereiro de 2006<sup>20</sup>, vê-se que a orientação manifestada pelo Presidente do STF no seminário é seguida, pois há muitos dados interessantes sobre a administração da Justiça no país todo – como a despesa com a Justiça por habitante, despesa em relação ao PIB, número de casos por magistrado em cada justiça em cada instância, taxa de recorribilidade, taxa de reforma, número de pessoas atendidas etc, o que é positivo. Mas não há dados sobre os tipos de processo, seu conteúdo, sua solução.

Pesquisa realizada na Fundação Getúlio Vargas por Luciana Gross Cunha e outros<sup>21</sup> sobre o Judiciário, por exemplo, a respeito da produção e utilização de informações nesse poder, entre 2003 e 2004, concluiu que: (a) a maioria das informações disponíveis é subutilizada ou mesmo desperdiçada; (b) com exceção da Justiça Trabalhista e da Justiça Federal, não existe no Brasil um sistema integrado de informações judiciais; (c) dentro dos tribunais de Justiça raramente existe comunicação de dados entre a primeira e a segunda instâncias, nem entre o tribunal e o Ministério Público e as procuradorias do estado e do município; (d) não existe uniformidade na escolha dos critérios utilizados para classificar os dados, o que dificulta tanto as análises comparativas, quanto a formulação de índices de desempenho; (e) apesar de a maioria dos tribunais possuir sistemas informatizados de acompanhamento processual, esses sistemas não produzem dados, informações ou estatísticas, apenas servem para permitir o acompanhamento do andamento do processo.

## **Informação e Ministério Público**

Em relação ao Ministério Público a situação não é muito diversa: não se tem acesso a dados estatísticos suficientes para que se tenha conhecimento da atuação do órgão que representa a sociedade em juízo. Para combater esse problema, entre outros, a reforma da Constituição que criou um órgão de controle da magistratura estabeleceu um órgão similar para o controle

---

20 “A Justiça em números – Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário”, Conselho Nacional de Justiça, (<http://www.stf.gov.br/imprensa/pdf/JusticaEmNumeros2004.pdf>).

21 “Pesquisa: Sistema Judicial Brasileiro”, Relatório – junho de 2004, Luciana Gross Cunha, Alexandre Santos Cunha, Flávia Scabin, Mariana Macário e Marcelo Issa. (<http://www.edesp.edu.br/files/artigos/relatorio%20bird%20corrigido.pdf>)

administrativo e financeiro do Ministério Público (Conselho Nacional do Ministério Público<sup>22</sup>).

Em uma pesquisa sobre as ações coletivas no Brasil (cuja titularidade é compartilhada pelo Ministério Público com associações civis e entes públicos no caso da ação civil pública, mas não nas ações populares), cujo objetivo era aferir a incidência com que esse órgão propunha ações civis públicas, os autores recorrem a três estudos feitos por juristas especialistas.<sup>23</sup> Nos três estudos, os dados utilizados foram coletados diretamente pelos pesquisadores nos Tribunais, pois não havia dados acessíveis sistematizados sobre a quantidade e o tipo de ações propostas pelo Ministério Público<sup>24</sup>. Os resultados indicam que o “Parquet” é o titular de entre 60,9% a 70% das ações civis públicas apresentadas – que tem por escopo a defesa do patrimônio público e coletivo. Mas se quisermos saber sobre o que versavam, qual foi o deslinde etc. teremos que ler uma a uma – como fizeram os mencionados pesquisadores.

No Brasil, ainda não se têm estatísticas úteis para avaliar o papel do poder judiciário e do Ministério Público no combate à corrupção, pois elas não são coletadas na fonte, no registro dos processos e procedimentos; também porque há pouca informação sobre a articulação entre os diversos órgãos e instâncias envolvidas nos julgamentos (Ministério Público para os juízes; deles para os Tribunais, etc).

Por isso não se consegue avaliar a fundo a qualidade dos serviços que a justiça presta. Por isso também, não se saberá com precisão se o sistema de combate à corrupção apresenta alguma eficácia – e qual. Espera-se que os recém criados órgãos de “controle externo” da magistratura e do Ministério Público comecem a alterar esse quadro.

---

22 O CNMP é presidido pelo procurador-geral da República, e é composto por mais 13 integrantes: quatro do Ministério Público da União, três do Ministério Público dos estados, dois juízes indicados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado.

23 “As ações coletiva e os novos lugares da democracia no Brasil”, Luis Werneck Vianna e Marcelo Bauman Burgos, Centro de Estudos Direito e Sociedade – IUPERJ. ([http://cedes.iuperj.br/PDF/cadernos\\_acoescoletivas.pdf](http://cedes.iuperj.br/PDF/cadernos_acoescoletivas.pdf)) (Acesso em 01/03/06)

24 Os pesquisadores são: Barbosa Moreira (1993), Lopes (1998) e Carneiro (1999), citados dessa forma no estudo, p. 7.