

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

CICLO DE PALESTRAS

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

JORGE HAGE

BRASILIA
2010

CICLO DE PALESTRAS

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

JORGE HAGE



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
MINISTRO SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Esplanada dos Ministérios, Bl. O – 7º, 8º e 9º andares
70052-900 Brasília, DF
Telefone: (61) 3411.4617
Site: www.sae.gov.br

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

CICLO DE PALESTRAS

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

JORGE HAGE

PALESTRA PROFERIDA EM 29/7/2010



BRASÍLIA, 2010

Degração:
FJ Produções

Projeto Gráfico e Diagramação:
Rafael W. Braga
Bruno Schürmann

Revisão:
Luis Violin

Edição:
Adrienne Moura

Coordenação:
Walter Sotomayor

FICHA CATALOGRÁFICA

C568

Sobrinho, Jorge Hage.
Ciclo de palestras: Controladoria-Geral da União / Jorge Hage
Sobrinho. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos
Estratégicos - SAE, 2010.

56 p.

1. Políticas Públicas 2. Controladoria-Geral da União – Brasil.
I Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos. II.
Jorge Hage Sobrinho

CDD - 350



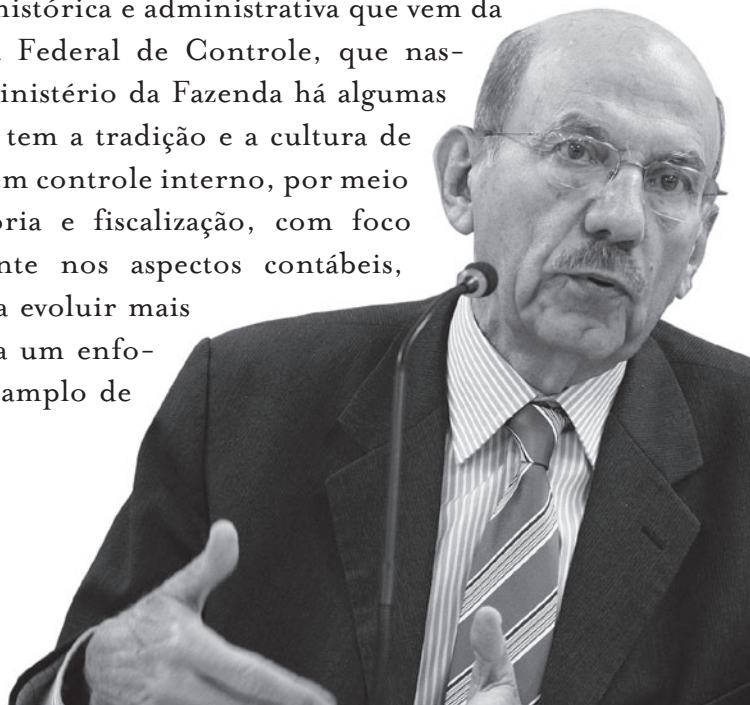
CICLO·DE·S
PALESTRAS
SAE

JORGE HAGE SOBRINHO

- 1938 *Nasce, em 5 de maio, em Itabuna (BA)*
- 1960 *Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)*
- 1962-1991 *Professor adjunto da UFBA*
- 1963 *Mestre em Administração Pública pela University of Southern California, Los Angeles*
- 1963-1970 *Atua como advogado, em Salvador (BA)*
- 1963-1966 *Diretor da Divisão de Assistência Técnica do Instituto de Serviço Público da UFBA*
- 1966-1973 *Coordenador do Centro de Administração Pública da UFBA*
- 1966 *Diretor do Departamento de Administração-Geral do estado da Bahia*
- 1966-1968 *Superintendente da Federação das Indústrias do estado da Bahia*
- 1966-1969 *Chefe do Gabinete da Reitoria da UFBA*
- 1968 *Consultor internacional da Organização dos Estados Americanos (OEA)*
- 1970-1974 *Pró-reitor de Planejamento e Administração da UFBA*
- 1975-1977 *Prefeito de Salvador (BA)*
- 1982-1986 *Deputado estadual, pelo estado da Bahia*
- 1987-1990 *Deputado federal (PMDB/BA)*
- 1991-2001 *Juiz de Direito do TJDF*
- 1998 *Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB)*
- 2000-2003 *Juiz Assistente da Presidência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal*
- 2003 *Secretário executivo da Controladoria-Geral da União*
- 2006-2010 *Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União.*

PALESTRA DO MINISTRO JORGE HAGE

Inicialmente desejo dar uma ideia das atribuições da Controladoria-Geral da União (CGU). Diferentemente de outros ministérios com perfis amplamente conhecidos, sobre cujas atividades é possível falar sem precisar desenhar qual é a sua área de atuação, a CGU é pouco conhecida. A Controladoria, com a estrutura atual e a amplitude de suas funções, é um órgão novo. O desenho atual da CGU é de 2003 e resulta de uma evolução histórica e administrativa que vem da Secretaria Federal de Controle, que nasceu no Ministério da Fazenda há algumas décadas e tem a tradição e a cultura de trabalho em controle interno, por meio de auditoria e fiscalização, com foco inicialmente nos aspectos contábeis, só vindo a evoluir mais tarde para um enfoque mais amplo de controle.



Depois essa função passou a ser de responsabilidade, em determinado momento, da Casa Civil. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, criou-se um órgão chamado Corregedoria-Geral da União. Em um segundo momento, a Corregedoria e a Secretaria Federal do Controle se justapõem, mas sem nenhuma integração nos processos de trabalho. Eram dois órgãos absolutamente distintos, apenas justapostos sob a direção de um mesmo ministro. Em 2003, tudo se transformou em nova instituição: a Controladoria-Geral da União. Atualmente, a CGU é o órgão de controle interno do governo federal responsável, também, pelas funções de correição e de prevenção e combate à corrupção. Nesse sentido, desenvolve atividades de controle interno não apenas como auditoria e fiscalização, mas como função de orientação, advertência e alerta ao gestor, antes que os problemas se transformem em irregularidades consumadas.

Há um diferencial entre o controle interno, previsto na Constituição, e o controle externo, que cabe ao Tribunal de Contas da União. Focalizando aqui apenas o controle interno, a este cabe, antes de mais nada, o dever primordial de orientar, alertar e prevenir, ou seja, atuar preventivamente. A Controladoria é, nesse aspecto, o órgão cabeça do sistema de controle interno do Poder Executivo federal, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (uma das nossas unidades) e atua somente no âmbito desse poder. Pela Constituição, os Poderes Legislativo e Judiciário têm o seu próprio controle interno.

No Judiciário, não existe ainda um controle interno integrado. Cada tribunal tem uma secretaria de controle interno. Não é o ideal previsto na Constituição. A mesma situação ocorre no Poder Legislativo. No Poder Executivo, já existe um sistema mais estruturado; não é completo, porque ainda faltam as pontas setoriais em cada ministério, por cuja construção estamos lutando. Nessa função de Controle Interno, a CGU é, assim, a cabeça de um sistema incumbido de orientação, auditoria, fiscalização e acompanhamento da execução dos programas de governo nos aspectos tanto da legalidade, como da economicidade e eficiência, enfim de todos os princípios que estão nos artigos 37, 70 e 74 da Constituição.

A função de correição cabe à Corregedoria-Geral da União (CRG), que é outra unidade da CGU, incumbida dos processos administrativos disciplinares e dos processos contra empresas que prestam serviço ao poder público, como as fornecedoras de material e as empreiteiras, no que se refere às possibilidades de aplicação de penalidades administrativas, ou seja, no que não depende de processo judicial. Então, no caso tanto de servidor, como de empresa que mantém relação com o poder público, participante de licitação ou contratada, cabe à função correcional a aplicação de sanções administrativas após, evidentemente, o devido processo legal.

Na área de prevenção, há a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), área mais nova, com a função de prevenção.

Além disso, há ainda a Ouvidoria-Geral da União, que não seria desejável procurasse exercer as funções de ouvidoria de forma centralizada, em razão das dimensões da estrutura da administração federal. Em um país com as dimensões do Brasil, a função de ouvidoria tem de ser descentralizada. Basta dizer que, só no Ministério da Saúde, o número de servidores incumbidos dessa função chega a centenas. No caso do Poder Executivo federal, o número de ouvidorias é imenso. Cada agência praticamente tem de ter a sua ouvidoria. A função dessa unidade central de ouvidoria deveria ser apenas de normatização, coordenação e unificação de procedimentos, mas essa concepção é algo ainda muito embrionário.

Em relação aos órgãos regionais, temos uma unidade em cada capital de estado, cuja dimensão varia conforme a região. Temos também o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão consultivo e paritário, com dez representantes da sociedade civil e dez do poder público. Levamos a esse conselho as ideias preliminares a respeito de novos projetos para receberem os *inputs* e as contribuições dos mais diversos segmentos da sociedade.

Têm assento nesse conselho entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacio-

nal dos Bispos do Brasil (CNBB), as confederações da indústria e do comércio, as entidades representativas dos trabalhadores da indústria, do comércio e da agricultura. Também estão presentes a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong), o Instituto Ethos e a Transparência Brasil, representando a sociedade civil. Na condição de poder público, além de vários ministérios, como a Casa Civil e o Planejamento, estão também o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público. Participa não apenas o Poder Executivo, mas o poder público em sentido mais amplo.

Debatemos todas e quaisquer medidas de aperfeiçoamento dos controles e de incremento da transparência. Exemplo disso é o projeto de lei que está no Congresso, que amplia e regulamenta o direito do cidadão de obter do poder público qualquer documento a seu respeito ou de seu interesse, produzido ou detido pela administração. A chamada lei de acesso à informação, que está no Congresso — já foi aprovada na Câmara e agora está no Senado —, nasceu de debates nesse conselho, como ocorreu com vários outros projetos.

Em termos de distribuição geográfica das nossas unidades, há cerca de 1.300 profissionais em Brasília, no órgão central, e mais ou menos outro tanto nos estados. Em relação à distribuição regional, a maior unidade está no Rio de Janeiro, onde ainda permanece um grande número de órgãos da administração pública federal e, em seguida, vêm Minas Gerais e São Paulo. Temos dificulda-

des em manter o número de profissionais necessário em algumas das unidades da Região Norte.

Dito isso sobre o que é a CGU, começarei agora, como sugerido pelo ministro Samuel Pinheiro Guimarães, a listar os desafios que enfrentamos em relação ao desempenho das nossas funções, que, de forma simplificada, nomeei como de combate à corrupção, embora não cuidemos somente disso, mas também do acompanhamento dos programas do governo e da melhoria da gestão, entre outros pontos. Primeiro, tratemos dos desafios internos, que enfrentamos no âmbito do governo. Como conscientizar os agentes públicos da natureza da função de controle interno e do papel de cada área do governo nesse assunto? Muitos acreditam que controle é uma responsabilidade somente da Controladoria.

Em alguns ministérios, certos funcionários pensam que eles não têm nenhuma responsabilidade com o controle. Alguns ministérios entendem que, depois de celebrarem um convênio e transferirem os recursos para um estado, para um município ou para uma ONG, não têm mais responsabilidade sobre o que acontece com aqueles recursos. Por isso não acompanham como se fez a licitação, se foi regular ou irregular. Apenas esperam a prestação de contas no final do convênio para analisá-la. Não é assim que deve ser. Controle e fiscalização integram as responsabilidades de qualquer gestor, em qualquer nível, em qualquer área de atuação, seja no setor público, seja no privado.

Se os recursos fossem privados, seguramente os funcionários teriam o cuidado de acompanhar a sua aplicação. Do mesmo modo tem de acontecer com o dinheiro público. Não é fácil colocar na consciência de todos que o controle, em seu nível primário, é responsabilidade de qualquer gestor. É uma luta permanente mostrar que controle é uma função que se desenvolve e se exerce em diferentes níveis. Há um controle primário que é responsabilidade do gestor na ponta e há o controle do órgão central do sistema de controle, que é de outro nível.

Nossa atuação deveria ser apenas por amostragem e não ter de acompanhar todas as execuções de todos os órgãos públicos. Essa é uma primeira dificuldade. Em segundo lugar, tem-se revelado difícil, talvez por uma questão de cultura e tradição, convencer o gestor de que o controle interno existe para ajudar, orientar, alertar e prevenir, antes que o problema aconteça. Isso não é culpa de ninguém, em particular, uma vez que envolve uma tradição, que faz que muitos confundam controle interno com controle externo. Dessa forma, acabam vendo um auditor da CGU como auditor do TCU ou até mesmo como procurador do Ministério Público, ou seja, como alguém que está “do outro lado”.

Temos feito enormes esforços para convencer que o nosso papel é ajudar o gestor. Evidentemente, quando constatamos uma irregularidade consumada, temos de registrá-la e encaminhá-la ao Tribunal de Contas, porque a Constituição assim o determina. No entanto, o nosso

esforço é para chegar a tempo de evitar a consumação da irregularidade.

Como assegurar uma sólida cooperação entre as instituições com funções relacionadas ou similares é o segundo grande desafio. Cada um no seu devido papel: Controladoria, Tribunal de Contas, Ministério Público, Polícia Federal, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e tantos outros órgãos com funções de controle, fiscalização e investigação, em sentido bem amplo, de forma que cada um possa cooperar e colaborar sem perder sua identidade. A articulação entre esses órgãos não é algo simples nem trivial. Trocar informações, fazer com que os sistemas tecnológicos interajam, maximizar o uso dos recursos, cada órgão tendo muita clareza que seu papel é distinto em relação ao do outro. O papel que desempenhamos é diferente em relação ao do Ministério Público, que, por sua vez, difere do papel do Tribunal de Contas. Ainda assim, e até por isso, em muitos aspectos podemos e devemos cooperar.

Como alcançar o equilíbrio necessário entre os aspectos legais das atividades de controle e o controle por resultados é outra questão que precisamos debater em diferentes oportunidades, sobretudo em seminários sobre a reforma do Estado. Alguns estudiosos do tema ou envolvidos com as atividades de controle, gestão e planejamento adotam discurso simplificador, de que devemos exercer o controle somente por resultado. Há muito tempo que isso está nos livros de administração, planejamento e gestão.

Ocorre que, antes de importarmos e adotarmos determinadas ideias que vêm da literatura traduzida, é preciso primeiro colocar os pés no chão e diagnosticar em que estágio evolutivo se encontra a nossa administração pública, a burocracia do Brasil real.

A evolução da administração pública brasileira ainda está em fase de transição entre o patrimonialismo, cujas características ainda estão muito presentes, e a incipiente administração por resultados, sem ter passado pela etapa histórica e indispensável da administração burocrática weberiana por completo, a etapa da racionalidade burocrática.

Não temos ainda condições de presumir, por exemplo, que as compras se fazem normalmente pelo devido processo de licitação, de forma adequada e sem grandes problemas; que há profissionalização das carreiras de Estado em todas as áreas; que temos uma série de aspectos da administração que seriam pressupostos para que se faça o controle apenas pelos resultados. Então, nem tudo pode ser assim. Temos de encontrar um ponto de equilíbrio. Em alguns aspectos da nossa administração, estamos no nível da administração moderna, comparável aos países de primeiro mundo, sobretudo em certos aspectos de uso da tecnologia de ponta.

Como em tudo no Brasil, vivemos uma mistura de elementos, estágios absolutamente arcaicos com estágios de ponta, equiparados ao que há de melhor no mundo. O controle tem de encontrar um ponto de equilíbrio entre

o controle de legalidade, o controle formal e o controle por resultados. Esse é o nosso esforço permanente.

Um exemplo concreto: quando fiscalizamos um programa como o da Merenda Escolar, a fiscalização vai desde a legalidade do processo de compra até o resultado. Fiscalizamos o processo de licitação, para saber como foram comprados os gêneros – frequentemente, encontramos grandes problemas –, e acompanhamos o resultado. Nossos auditores, quando vão aos municípios, entrevistam as professoras, os alunos e os pais de alunos para saber se chegou ou não a merenda aos alunos da rede escolar, em quantos dias do ano faltou merenda na escola. Eles vão aos depósitos de armazenamento de gêneros alimentícios para ver as condições de conservação. Em muitos casos, encontramos gêneros alimentícios acomodados no banheiro, junto ao vaso sanitário.

Outro desafio é como alcançar o equilíbrio entre medidas preventivas e repressivas. Esta é a dupla face do nosso trabalho: o esforço, cada vez maior, de prevenir o surgimento de um problema administrativo e o dever constitucional, sob pena de responsabilidade solidária, de comunicá-lo ao Tribunal de Contas. Se houver indícios de ilícito penal, temos de comunicá-los também ao Ministério Público. Se houver desvio de recursos, temos de comunicá-lo à Advocacia-Geral da União (AGU) para as providências de ressarcimento. Tudo isso é nosso dever, assim como orientar o gestor.

Outro desafio é como superar a tradicional resistência à troca de informações e de dados. Todos que trabalham na administração pública, seja no controle, seja em qualquer outra área, sabemos como é difícil superar a noção de propriedade da informação. Cada órgão entende que os dados são seus. Afinal, informação é poder. Mas a troca de informações e de dados é fundamental. Não há dúvidas de que temos evoluído muito nesse sentido, não só no âmbito do Poder Executivo, mas também nos Tribunais de Contas, no Ministério Público, na Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen).

Há um comitê de profissionais da área tecnológica de cada um desses órgãos, que envolve desde o Executivo até o Senado e o Supremo, que tem feito grande esforço para que, do ponto de vista da tecnologia, as dificuldades de natureza tecnológica sejam superadas. É claro que o problema não é só de tecnologia, mas de cultura e de cabeça também.

Outro desafio é como disseminar a ideia de transparência no serviço público entre os agentes públicos, de modo a convencer as autoridades de que o aumento da transparência vale a pena, apesar do seu inevitável preço político. Tivemos enorme evolução nestes oito anos em que se começou a tratar a transparência como decisão e política pública de governo.

Não me esqueço das primeiras reações que presenciei, em 2003 e 2004, no âmbito do governo. Ouvi frases como “transparência demais é burrice”, “transparência é suicídio, é tiro no pé”. Não duvido de que ainda haja esse sentimento em algumas cabeças. Essa batalha não foi fácil, mas está vencida. O Brasil hoje é referência mundial em transparência. O Portal da Transparência <<http://www.portaltransparencia.gov.br>> exibe, na internet, todas as despesas do governo nos mínimos detalhes. Quem recebeu, para quê, se houve licitação ou não, está tudo publicado.

Quanto a essas reações, basta lembrarmos da época em que colocamos as despesas de pronto pagamento na internet. Anteriormente, elas eram feitas mediante saque com cheques nas contas B, que eram de absoluta opacidade. Ninguém sabia o que acontecia. Também, quando passamos a usar o cartão eletrônico e as faturas foram colocadas na internet, todos lembram certamente o *frisson* causado, com centenas de denúncias na imprensa – 90% delas sem nenhum fundamento, conforme comprovamos em seguida, e 10% com fundamento. Três meses depois, ninguém falava mais em pagamento com cartão eletrônico. E por que o problema acabou? Terá sido porque houve muitas punições? Não. O problema acabou porque colocamos tudo na internet, porque demos visibilidade às despesas. Isso é o efeito concreto da transparência.

Todos passamos a ter mais cuidado, mais cautela, mais atenção em que usar a verba para despesa de pronto pagamento. Ressalto que 90% dos escândalos que a imprensa encontrou eram absolutamente infundados. Eram simplesmente “denuncismo”. De forma precipitada, concluíram que determinada despesa era irregular antes de checá-la. Isso faz parte do jornalismo irresponsável que, infelizmente, ainda existe.

Havia uma despesa no Comando da Marinha, só para dar um exemplo, de uma compra feita em uma loja chamada Império da Pelúcia. O jornalista escreveu que a Marinha estava comprando “bichinhos de pelúcia”. Consultamos o Comando e comprovamos que se tratava da compra de veludo, um tipo de tecido para ser usado nas bandejas onde se põem as medalhas nas cerimônias de condecoração. O jornalista não teve o cuidado de checar a despesa antes de denunciar.

Em outro caso, denunciaram que a Polícia Federal havia pago uma despesa pela compra de seios de silicone. A Polícia Federal fez um pagamento a uma pessoa que tinha entregado uma arma na campanha do desarmamento. Essa pessoa tinha pedido que o pagamento fosse em nome da pessoa jurídica, a quem pertencia a arma, e não da pessoa física. Tratava-se de um salão de beleza que tinha o nome de Clínica de Estética. Logo, deduziram que a Polícia estava gastando dinheiro do governo com a compra de tal produto.

A visibilidade das despesas, evidentemente, teve de passar por um momento de choque, de tratamento irresponsável da informação transparente. É um preço que se paga. Mas essas denúncias infundadas não duraram três meses. Não há mais espaço para isso. Está tudo na internet. É claro que havia também os casos de irregularidades reais. Para esses casos, a transparência foi o melhor antídoto, porque todos passaram a tomar mais cuidado nas compras. Ninguém mais fez compra em *duty free*, a não ser no caso de emergência de interesse público.

Outro desafio nosso: como maximizar as possibilidades legais nas sanções administrativas? Por que isso é tão importante? Porque todos sabemos qual é o grande problema que cria a sensação de impunidade no Brasil: é a dificuldade do processo no Judiciário, onde os processos nunca chegam ao fim. Essa é a razão da ênfase em maximizar o potencial das punições administrativas, seja para os agentes públicos, seja para as empresas.

E, na relação com o Congresso, com o Poder Judiciário, com a mídia e com o setor privado, quais foram os desafios? Primeiro, como desenvolver uma parceria sólida, adequada e responsável com a imprensa. Porque, do mesmo modo que temos de conviver com os riscos da irresponsabilidade de alguns jornalistas, na sua grande maioria a imprensa é parceira indispensável a qualquer governo que pretenda combater a corrupção em seus quadros. A busca desse ponto de equilíbrio e dessa par-

ceria, cada um sabendo os limites do seu papel e da sua responsabilidade, é fundamental para a nossa função.

Esse é um tema presente na agenda e em eventos nacionais e internacionais. Recentemente tivemos um seminário em que o Banco Mundial fez uma publicação sobre esse problema.

Outro desafio: como conseguir maior apoio, respeito e credibilidade da sociedade? Ou seja, um órgão anticorrupção tem de buscar as condições para atuar principalmente por este caminho: a busca do respaldo e da credibilidade na opinião pública. Isso vale mais do que qualquer disposição formal ou legal que, teoricamente, lhe assegure a chamada independência. Esse também é um tema muito debatido em âmbito global. Há três meses, houve um debate sobre esse tema com agências anticorrupção de mais de 30 países em Washington. Alguns defenderam a tese de que um órgão anticorrupção não pode ser dependente de nenhum dos poderes, nem do Executivo, nem do Legislativo, nem do Judiciário.

Se assim for, temos no Brasil o Ministério Público, que não é uma agência anticorrupção, mas de persecução penal, que é apenas uma das facetas das ações contra a corrupção. Não se pode reduzir uma agência anticorrupção a isso, caso contrário, não será possível acabar com a corrupção atuando somente na fase repressiva, penal. E também não é só do crime de corrupção e assemelhados que o MP tem de cuidar, mas de toda e qualquer espécie

de crime. Sendo assim, que tipo de agência anticorrupção deve existir? Qual o modelo ideal? Alguns países estão criando comissões anticorrupção. Conhecemos esses modelos. Na prática, independência não depende disso. Se um órgão desses não tiver orçamento e pessoal, ele nada faz. E quem decide se vai dar pessoal ou se vai ter orçamento? Quem tem a chave do cofre. Esses mecanismos, portanto, podem funcionar na teoria. Na prática, não dependem disso a desenvoltura e a possibilidade de atuação real do órgão.

Outra questão-desafio: como esclarecer para o público as atribuições do escopo de atuação das diferentes instituições em todos os poderes. No início de nosso trabalho, ouvimos muitas cobranças de que a Controladoria descobre a irregularidade, aponta o responsável, mas este não vai para a cadeia. Ou seja, é difícil mostrar ao cidadão comum o que é e até onde vai a atribuição de cada um: CGU, Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário.

Esse é um trabalho da maior importância, porque, se não houver esclarecimento sobre esses pontos, corremos o risco de perder a credibilidade. Nada pior para uma função como essa do que perder a credibilidade e o respaldo da opinião pública.

Mais uma questão: como convencer o setor privado e os fornecedores de que jogar limpo é um bom negócio, e não uma desvantagem competitiva. Esse é um dos grandes desafios que permanecem até hoje. Temos feito grande

esforço – aliás, no mundo inteiro os governos o têm feito – de colocar o setor privado e o setor empresarial como parceiros nessa luta.

A corrupção, em grande parte de suas formas, tem dois lados: o corrompido e o corruptor. É preciso que o agente público e o empresário estejam dispostos a lutar, cada qual em sua esfera. Na empresa, trata-se de adotar medidas de integridade corporativa, de código de conduta e de transparência. Não pode ser uma luta vencida por um lado só. Mas, como convencer o empresário que vive em um mundo competitivo de que ele não ficará em desvantagem diante do seu competidor que se dispõe a pagar propina? Essa questão é da maior importância, que desafia a nós e ao resto do mundo. Estamos começando a abrir alguns caminhos nessa direção por meio de parceria com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, de São Paulo, com o apoio da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Outra questão é como superar interpretações legais sedimentadas, que impedem ou dificultam ações anticorrupção. Alguns princípios constitucionais, absolutamente legítimos, que, exacerbados, transformaram-se em dogmas, em biombos, para a proteção de corruptos no Brasil. Entre eles, o sigilo bancário, o sigilo fiscal, a presunção de inocência e outras garantias, que foram concebidos para o homem de bem, o cidadão comum, mas não como biombos para a corrupção, como se tornaram

hoje no Brasil, por conta de interpretações distorcidas dos tribunais.

Como estimular o Congresso a aprovar relevantes projetos de lei de combate à corrupção? Há alguns deles no Congresso, como o que criminaliza o enriquecimento ilícito, encaminhado pelo presidente Lula em 2005, mas não avançou. Há o que regulamenta conflitos de interesse, o que aumenta as penas dos crimes de corrupção, transformando algumas de suas formas em crime hediondo, que também não avançou.

Agora, vejamos o que está sendo feito para enfrentar essa série de obstáculos.

Para vencer esses desafios, a primeira diretriz implantada desde 2003 foi a busca de maior articulação interinstitucional, de parcerias e de cooperação com outros órgãos que têm funções de defesa do Estado. A Polícia Federal e o Ministério Público são alguns dos nossos principais parceiros. O Coaf, no Ministério da Fazenda, é a unidade de inteligência financeira do governo brasileiro, que se articula com o Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi). O Coaf é de fundamental importância, por receber dos bancos e de outros segmentos, como imobiliárias e casas que negociam objetos de artes, pela lei de lavagem de dinheiro, os comunicados de qualquer operação suspeita ou atípica. Quando essa operação envolve um agente público, o Coaf nos remete, automaticamente, essa informação. Esse tipo de operação não existia

antes e tem sido de enorme valia para o nosso trabalho. Ministério da Justiça, AGU, Comissão de Ética Pública da Presidência, Banco Central e Receita Federal também são órgãos parceiros em maior ou menor medida.

Essa articulação é fundamental para o combate à corrupção. Alguns países tentaram construir uma agência anticorrupção reunindo diversas funções, que vão desde a prevenção até a repressão. Isso não funciona, principalmente quando há instituições absolutamente estabelecidas que fazem parte da tradição institucional, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Não há necessidade de suprimir, recortar e redesenhar essas funções. O que devemos fazer é agir de modo coordenado com elas.

Há na CGU, como mostrei no início, três funções básicas: controle interno, correição e prevenção. No caso do controle interno, a CGU dá, basicamente, uma orientação preventiva aos gestores, faz o controle da execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios. No caso dos estados e municípios, a CGU somente atua em caso de recurso federal transferido e, ainda assim, se for transferido voluntariamente. Se for transferido por obrigação constitucional, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), não podemos interferir por ser tido como receita própria. Para se ter uma ideia da investigação e apuração

de denúncias, nestes sete anos e meio do atual governo, a CGU recebeu cerca de 35 mil denúncias.

Sobre as ações relativas ao programa de fiscalização em municípios, foram instituídos os sorteios públicos para acompanhamento dos recursos transferidos, uma vez que é muito difícil fazer o monitoramento dos mais de 5.500 municípios do Brasil. A cada três meses, são sorteados 60 municípios. Nossas equipes vão até determinada localidade e fiscalizam desde a legalidade do processo de compra até o resultado, ou seja, no caso da merenda escolar, desde o processo de compra da merenda até o seu destino final; no caso do Programa de Saúde na Família, desde o processo de contratação do médico até o atendimento nas casas. Neste programa, já fiscalizamos a utilização de mais de R\$ 16 bilhões.

Não submetemos a sorteio a fiscalização em grandes municípios e nas capitais dos estados porque não funciona. Nesse caso, o programa de fiscalização é permanente, contínuo, e a escolha da localidade é feita pelo volume de recursos. No caso dos sorteios por estado, é claro que, se o sorteio recair em um estado como o Rio de Janeiro, não é possível desenvolver muitas ações no período de uma a duas semanas, que é o tempo de permanência dos fiscais nessas missões. Desse modo, sorteia-se um programa ou uma ação para fiscalizar naquele estado.

Em relação à investigação de denúncias – são mais de cinco mil denúncias e representações do Ministério Público

a cada ano —, damos prioridade a estas últimas até porque mais qualificadas e fundamentadas. Temos também as parcerias com a Polícia Federal nas operações especiais, frequentemente divulgadas na imprensa e do conhecimento geral.

Trabalhamos em articulação permanente com o Ministério Público, com operações, investigações e ações a pedido desse órgão. São inúmeros os inquéritos e procedimentos que o Ministério Público instaurou ou requereu à PF, com base em nossas investigações. Não há ainda condições de acompanhar o número de ações judiciais, porque os sistemas informatizados dos tribunais não permitem a identificação da origem com facilidade.

Há também as ações da Advocacia-Geral da União, que atua na busca do ressarcimento ao erário, uma das outras finalidades desse trabalho, além das ações de improbidade. Somente no dia 9 de dezembro, Dia Internacional contra a Corrupção, a AGU ajuizou cerca de 400 ações de improbidade administrativa. Há também parceria com órgãos de controle, que gradualmente começam a ser implantados nos estados.

Um dos nossos grandes problemas é que, às vezes, somos cobrados pelos organismos internacionais que trabalham conosco sobre as ações típicas da CGU nos estados e municípios. Como o Brasil é um país federativo, todo esse esforço feito em âmbito federal é muito importante. E no âmbito dos estados e dos municípios? Como chegar

até lá? Não se trata apenas de fiscalizar o dinheiro federal encaminhado para essas instâncias. Isso já é feito. A questão de como reproduzir esses esforços sobre as receitas locais não é fácil, mas alguns estados estão estruturando órgãos de controle, aos quais temos dado todo o apoio. Há inclusive parcerias em âmbito estadual em que se juntam a Polícia Federal, o Ministério Público, a Receita Federal e a CGU, entre outros órgãos. Essas parcerias vêm surgindo, sobretudo, em estados do Nordeste. Algumas ganharam siglas que se tornaram conhecidas, como o grupo Foco, na Paraíba, e o grupo Marco, no Rio Grande do Norte.

Independentemente de haver ou não essa parceria na fase investigativa (operações conjuntas), depois que o relatório de auditoria ou fiscalização fica pronto na CGU, ele é encaminhado a diversos destinatários: à Mesa Diretora e às Comissões de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; aos ministérios gestores dos recursos, sejam estes aplicados diretamente, sejam transferidos por meio de convênio, para as medidas de punição administrativa interna e, principalmente, de melhoria gerencial, de correção do sistema de trabalho, para se evitar a repetição de um mesmo problema. Nossos relatórios sempre contêm recomendações desse tipo.

Por obrigação constitucional, todos os nossos relatórios vão também para o Tribunal de Contas, órgão de controle externo, que aplica as sanções que lhe cabem. Esses relatórios ainda são encaminhados aos órgãos tributá-

rios, quando têm qualquer indício de problema fiscal; à Polícia Federal, quando ela não participou da investigação desde o início; ao Ministério Público, para as ações penais e civis perante o Judiciário; e à Advocacia-Geral da União, que tem legitimação apenas para a parte civil. Em seguida, vêm os desdobramentos no Poder Judiciário, que constitui outro capítulo. Os relatórios seguem também para a nossa Corregedoria – a quem cabem as sanções administrativas – que é, por sua vez, a cabeça de outro sistema, que compreende uma corregedoria setorial em cada ministério.

Além de acompanhar o trabalho das corregedorias próprias de alguns órgãos de dimensão maior, que já têm a sua corregedoria seccional – algumas delas fazem um trabalho da melhor qualidade, como é o caso da Corregedoria da Receita Federal, da AGU, da Polícia Federal e do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) –, a corregedoria setorial atua diretamente nos órgãos que não têm corregedoria seccional, os quais são maioria. Por conta disso, nosso corregedor setorial, que cuida, por exemplo, do Ministério da Saúde, tem de estar permanentemente atento para que os processos desse órgão sejam efetivamente instaurados e a punição seja feita. Quando isso não funciona, podemos avocar o processo e dar-lhe andamento na CGU. É claro que não é possível atender a tudo. Então seguimos os critérios estabelecidos em decreto, que apontam para os casos mais graves, ou para aqueles que envolvem autoridades de níveis mais elevados, em que é menos provável que o processo seja

bem feito no próprio órgão, em razão do constrangimento natural, ou para os processos mais complexos ou que envolvem servidores de diferentes órgãos.

Na área de correição, portanto, o trabalho da Corregedoria é recomendar ou instaurar diretamente os processos administrativos ou as sindicâncias patrimoniais. Sindicância patrimonial é um tipo específico de processo criado no atual governo, em que se busca, independentemente de ter acontecido ilícito ou falta administrativos, investigar os casos de enriquecimento atípico e desproporcional de servidores e autoridades.

Existem os casos de indícios de enriquecimento do agente público, desproporcional aos seus vencimentos conhecidos, que podem nascer de denúncia, de comunicação do Coaf a respeito de operação bancária atípica ou suspeita, ou de compra de imóvel de alto valor em dinheiro, ou mesmo de análise das declarações de renda e de bens que somos obrigados a entregar na área de Pessoal. Um processo desses pode originar-se também da simples observação de sinais exteriores de riqueza: se na garagem do Ministério, de seis em seis meses, um cidadão que ganha seis mil reais aparece com um BMW novo, essa constatação pode justificar uma investigação preliminar.

A primeira investigação é preliminar e absolutamente reservada. Ninguém fica sabendo que ela está acontecendo, nem o investigado. Se os indícios se confirmam, ele é reservadamente notificado para se explicar. Pode ser que

ele explique o fato por uma herança recebida ou por ter ganho na Mega-Sena, o que é possível. Se houver justificativa, o processo vai para o arquivo, senão ele terá de se explicar melhor, caso em que o processo segue.

Também trabalhamos em relação às empresas que cometem ilícitos, para declará-las inidôneas ou para aplicarmos a suspensão, por até dois anos, de participar em licitação e contrato.

Temos os números das penalidades aplicadas a servidores. Somente os casos de demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão – sem entrar nos casos de advertência, suspensão e coisas menores – são 2.600 no atual governo. E não se referem apenas a funcionários de nível inferior, mas a procuradores federais, auditores da Receita Federal, superintendentes e diretores de empresas estatais.

Em relação aos fundamentos dessas penas expulsivas, temos utilizado o que, na linguagem da Lei nº 8.112, significa corrupção e improbidade. Improbidade, na Lei nº 8.112, é um conceito específico, diferente do que consta na Lei nº 8.429, pela qual tudo isso é improbidade. Abandono de cargo não entra nessa conta; recebimento de propina, sim. Os casos que representam improbidade ou corrupção correspondem a praticamente 60% das penalidades. As outras penalidades correm por conta do abandono de cargo e de outros motivos que não têm a ver com o lado ético do ilícito administrativo.

Temos convênio com a Receita Federal para viabilizar o acesso às declarações por meio eletrônico, uma vez que, de outro modo, é inviável acessá-las. Por essa razão, elas ficavam acumuladas nos armários das unidades de RH. Simplificamos a forma de encaminhar o resultado ao Ministério Público e à AGU, para facilitar o ajuizamento das ações de improbidade administrativa ou as ações criminais por corrupção e peculato.

No que diz respeito às punições das empresas, seus nomes são expostos em nosso *site*, na internet, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, que alguns chamam de “lista suja”. Há mais de 400 empresas declaradas inidôneas e mais de 1,6 mil temporariamente suspensas. Essa ideia de divulgar no *site* decorre da Lei nº 8.666, pela qual uma empresa declarada inidônea por um órgão deveria ficar impedida de licitar ou de contratar com qualquer órgão público no Brasil. O problema é que isso nunca funcionou, contribuindo para que a lei não tivesse efetividade, porque ninguém sabia que determinado órgão havia declarado uma empresa inidônea.

O nosso cadastro nacional no *site* tem a finalidade de tornar visível a questão da idoneidade das empresas para todo o País. Para isso, convidamos, já que não podemos impor, os governos estaduais a participarem desse cadastro. Os maiores estados já estão participando e nos mandaram suas bases de dados com o nome das empresas que eles declararam inidôneas. Atualmente, o governo fede-

ral sabe qual empresa foi declarada inidônea pelos estados e, com base nessa informação, não a contrata.

Além disso, esse cadastro tem também outros efeitos, como o de tornar efetivo o dano à imagem e à reputação da empresa inidônea. Isso é muito importante para que as empresas se sensibilizem com o problema. O Instituto Ethos está estudando a possibilidade de conclamar as empresas do setor privado a adotarem políticas próprias de não contratação de empresas que estão no cadastro de inidôneas do governo. Um exemplo, a Vale, que tem milhares de fornecedores e prestadores de serviço, não contrata empresas que estão no cadastro de inidôneas do governo. Isso acrescenta uma pressão enorme sobre as empresas inidôneas porque elas deixam de fornecer ao governo e às grandes empresas, o que funciona muito bem como medida de dissuasão.

Na área de prevenção, temos as mais novas iniciativas. Sobre isso não havia nenhuma experiência anterior no Brasil. Procuramos desenvolver ações de incremento à transparência, de estímulo ao controle social, de fortalecimento da gestão, de educação para a ética e cidadania, de articulação com o setor empresarial, de implementação das convenções contra a corrupção, de observatório da despesa pública, de aprimoramento do nosso quadro normativo, além de estudos e pesquisas. A primeira iniciativa foi o Portal da Transparência, cujo acesso é amplo, livre, dispensa o uso de senha. Qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, pode consultar despesas, re-

ceitas, convênios, por estado, município, ano, ação, pela forma que desejar.

É possível também ter acesso ao detalhamento diário das despesas por meio do serviço lançado no dia 27 de maio deste ano (na forma da Lei Complementar nº 131), que permite a consulta de empenho por empenho e de pagamento por pagamento, feito a cada dia. Outra área nova do Portal da Transparência é o Portal da Copa de 2014. A CGU vai exibir todos os projetos, as licitações, os pagamentos e o acompanhamento da execução e o estágio de cada uma das obras e dos empreendimentos voltados para a Copa do Mundo de 2014. Um decreto do presidente Lula autorizou a criação desse portal e do Portal dos Jogos Olímpicos Rio 2016. O Portal da Copa está no ar e já temos informações sobre a matriz de responsabilidade, o caderno de encargos e alguns projetos que começaram a ser desenvolvidos.

Em números, o Portal da Transparência exibe mais de 7 trilhões de reais em gastos federais, que correspondem aos orçamentos desde 2004, quando o portal foi lançado. O banco de dados tem 982 milhões de transações. A média mensal de visitas é 228 mil. No primeiro ano, em 2005, esse número correspondia às visitas anuais. Atualmente são 2,5 milhões de visitas anuais. Para nós, esse é o principal indicador de que o portal atingiu a sua finalidade. No início, ele era acessado basicamente por ONGs voltadas para a função de fiscalização; por acadêmicos, para fins de estudo e pesquisa; e por jornalistas

investigativos. Os números eram compatíveis com esse tipo de acesso. Os números atuais indicam que é a população que o está acessando.

O portal também recebeu vários prêmios, tanto no Brasil, como no exterior, inclusive das Nações Unidas. Essa experiência brasileira tem sido motivo de sucessivos convites para ser apresentada em todos os continentes.

Outra função desse portal é o estímulo ao controle social, pois o primeiro requisito para o cidadão participar desse controle é ter as informações, caso contrário, o controle social é mero discurso. Primeiro, demos a informação e, em seguida, estimulamos o controle. Por meio de um programa chamado Olho Vivo no Dinheiro Público, promovemos seminários em municípios sedes de microrregiões, quando convidamos outros municípios próximos por intermédio das lideranças municipais e membros de conselhos locais, como os Conselhos da Merenda, do SUS, da Assistência Social e do Bolsa Família. Vários conselhos não funcionavam, mas hoje essa realidade está mudando.

Nesses seminários, os nossos profissionais orientam os membros dos conselhos sobre as maneiras pelas quais podem fiscalizar, sobre quais instrumentos utilizar no portal da transparência e a quais órgãos eles podem fazer denúncias. Distribuímos uma cartilha explicando como acompanhar, fiscalizar e observar os sinais de enriquecimento. Por exemplo, o prefeito de determinada cida-

de, quando assumiu o cargo, era um cidadão de poucos recursos. Dois anos depois, ele tem duas caminhonetes, uma casa e duas fazendas. Questionamos se algo desse tipo chama a atenção, instruimos a quem denunciar, para que ocorra a investigação.

Também realizamos cursos de educação a distância porque os seminários não são suficientes em razão das dimensões continentais do País. Por isso criamos o Sistema Push de convênios: independentemente de todos poderem acessar o portal, é possível se cadastrar e receber por e-mail informações sobre os recursos destinados aos municípios.

Outro canal de estímulo ao controle social são os canais de denúncia. Esta pode ser feita pela internet, utilizando e-mail, o portal, ou por protocolo, sem necessidade de identificação do denunciante. Mas essa forma de denúncia traz uma controvérsia jurídica. O Supremo Tribunal Federal decidiu que nenhum processo pode iniciar-se com denúncia anônima. Nós não nos recusamos a receber denúncias anônimas. Com ela não iniciamos processo, mas fazemos uma investigação preliminar, de ofício. Se encontramos algo consistente, podemos e devemos dar início a uma investigação plena, já então com abertura de processo e pleno contraditório.

Em relação ao Programa de Fortalecimento da Gestão, do mesmo modo que vamos ao município capacitar conselheiros, presidentes de associação de moradores, pro-

fessores da rede pública e todas as lideranças comunitárias, também treinamos os servidores das prefeituras e os vereadores.

Muito próximo dessa ação está o nosso programa de educação para a ética e cidadania, com vistas a resultados de mais longo prazo. Esse é um programa voltado para a infância e a adolescência. Nesse programa, criamos um *site* infantil chamado Portalzinho da CGU <<http://www.portalzinho.cgu.gov.br>>, com jogos, brincadeiras, testes e histórias em quadrinhos. Tivemos o apoio do Instituto Mauricio de Souza, criador da Turma da Mônica e grande parceiro nosso. Ele tem produzido material para a CGU, cobrando apenas o custo da produção do material. Uma série chamada “Um por todos, todos por um, pela ética e pela cidadania” é um conjunto de materiais com cadernos de atividades que tem sido distribuído na rede escolar com grande sucesso.

Temos feito também concursos de desenho para crianças sobre a temática, cujos prêmios são distribuídos anualmente em 9 de dezembro, Dia Internacional contra a Corrupção. Só no primeiro ano, foram 120 mil crianças que se candidataram. No segundo, foram 300 mil. Em nossas unidades estaduais, são distribuídos os prêmios menores; os maiores, que correspondem à fase final, são distribuídos em Brasília. Os desenhos são para alunos mais novos; a redação para alunos com idade um pouco acima; e a monografia para alunos universitários. Também há concursos de filme curta metragem.

Sobre a articulação com o setor empresarial, o melhor não seria o diálogo de um órgão de governo diretamente com cada empresa, mas com uma entidade sem fins lucrativos pertencente ao setor empresarial, voltada para essa temática. Nesse sentido, há o Instituto Ethos, de Empresas e Responsabilidade Social, que tem tradição e credibilidade consolidadas no Brasil, trabalha não só na área de ética, como também na de sustentabilidade e de proteção ao meio ambiente, e tem diversas empresas filiadas.

Com ele temos promovido algumas iniciativas, como a publicação de manuais, estimulando as empresas a adotarem programas de integridade corporativa, por meio de livretos distribuídos, inclusive com explicações sobre as convenções internacionais anticorrupção, sobretudo a convenção da OCDE sobre suborno. Na semana passada, sediamos, em São Paulo, a conferência regional da OCDE, que escolheu o Brasil como sede, não por acaso. Entre os participantes estão conferencistas da América Latina e de todo o mundo.

Na oportunidade, lançamos o mais novo projeto de parceria, o Cadastro Positivo. Do mesmo modo que há o cadastro das empresas irregulares, agora haverá a “lista limpa”. Não daremos um carimbo de que determinada empresa é limpa. Divulgaremos, no Cadastro Positivo, as empresas que se comprometeram voluntariamente a adotar uma série de medidas de integridade corporativa, de conduta ética e de transparência total, inclusive nas suas

doações para os partidos e para as campanhas políticas. Esses são alguns dos critérios a serem estabelecidos definitivamente por um comitê, em que o poder público será minoritário. A maioria será constituída de pessoas do setor empresarial, das universidades e da sociedade civil. Esse cadastro foi anunciado durante a conferência e submetido à consulta pública.

Por fim, há outra área de trabalho da CGU, que é o Observatório da Despesa Pública (ODP). Esse é um setor que reúne profissionais que trabalham com a análise de grande número de informações e com o que há de mais moderno em tecnologia de ponta, isso para utilizar um conjunto de informações que o governo tem, mas não usava.

Um exemplo é o sistema Comprasnet, que existe desde 1999 e dispõe de muita informação sobre compras. Esse sistema representa um tesouro de informações, se bem tratado. Está sendo usado para identificar tipologias de fraudes e de atos ilícitos que se repetem. Identificamos em que setores econômicos, ministérios e regiões isso se repete mais, para que nossa auditoria vá, de forma mais focada, em determinada direção. Conluio entre licitantes com sócios comuns, fracionamento para dispensa, mais de um “fornecedor exclusivo”, propostas entregues em dia de domingo e antes do edital ser publicado são alguns dos atos curiosos e sem explicação. Em alguns casos, pode-se introduzir no próprio sistema um mecanismo para evitar que isso aconteça.

No Observatório, também há análises de ligações de quadros societários, que já é da nossa rotina, endereços comuns de empresas que aparentemente estão concorrendo.

São acompanhados pela CGU os projetos de lei da nossa área de atuação que estão no Congresso como, por exemplo, sobre: enriquecimento ilícito, conflitos de interesse, acesso à informação e responsabilização de pessoas jurídicas por suborno transnacional.

Também são monitoradas, diretamente pelo Banco Central e pelo Coaf, as pessoas politicamente expostas (PEPS na sigla em inglês, consagrada internacionalmente) por recomendação do Gafi.

Quem são as pessoas politicamente expostas, no conceito internacional? No Brasil, foram definidas como tais cerca de 2,5 mil. O presidente da República, os ministros, os juízes, os desembargadores, os membros do Ministério Público, os ocupantes de altos cargos de ministérios, os secretários, os secretários executivos, os prefeitos, os presidentes das Câmaras de Vereadores e das Assembleias Legislativas. Todos esses estão sendo observados e acompanhados, de modo mais minucioso que os correntistas em geral, pelos bancos, pelo Banco Central e pelo Coaf. Quando se trata de operação atípica ou suspeita, envolvendo agente público federal, a CGU é informada.

Ainda promovemos estudos e pesquisas sobre o fenômeno da corrupção, que, por ser tão complexo e multifacetado,

para ser combatido com êxito, precisa ser mais bem conhecido. Há estímulos, conforme as possibilidades, para esses estudos, além de convênios e concursos. Também publicamos uma revista e criamos uma biblioteca virtual sobre a corrupção.

Por fim é preciso deixar claro que há um outro nível de obstáculos que ainda não começamos a enfrentar no Brasil.

Nessa faixa situa-se, por exemplo, o financiamento de campanhas e de partidos, que está na base de muitos problemas de corrupção. Mas, qual o caminho que o País adotará? Financiamento público exclusivo? Financiamento privado, apenas incrementando ao máximo a sua transparência? São possibilidades. Não houve até hoje consenso possível no País a esse respeito. Essa é uma questão a ser enfrentada seguramente num futuro próximo.

Práticas de barganha política nas nomeações para cargos públicos ainda persistem, embora haja muitos setores da nossa burocracia em que isso não existe mais.

Em relação à formulação do orçamento no Congresso Nacional, a situação melhorou muito depois do chamado “Escândalo dos Anões”, mas ainda há problemas.

Em outra ordem de ideias, a qualidade da gestão nos níveis locais de governo, isto é, nos estados e, sobretudo,

nos municípios, ainda é baixa, e isso contribui para tornar a administração pública vulnerável à corrupção.

Outro desafio é a dificuldade em convencer empresários de que jogar limpo é um bom negócio. Esse é um problema mundial, não é somente nosso.

Por fim, talvez o obstáculo mais sério de todos: a morosidade do processo judicial e o excessivo garantismo constitucional, que protege os réus a ponto de um processo penal contra um criminoso de colarinho-branco no Brasil nunca chegar ao fim. São 10, 15, 20 anos de tramitação do processo. Alguém somente pode ir para a cadeia depois de a sentença ter transitado em julgado, isso por conta de interpretação exacerbada e distorcida do que seria o princípio da “presunção da inocência”.

Enquanto em outros países um criminoso desses vai para a cadeia em seis meses, como foi o Bernard Madoff, nos Estados Unidos, aqui no Brasil ele não iria nunca. Certamente morreria antes ou seus crimes prescreveriam.

Enquanto isso não se resolver, não teremos o problema totalmente sob controle no Brasil, pois prevalecerão a noção de impunidade garantida e, portanto, o “baixo risco” de punição para os corruptos.

Em relação às metas formuladas e encaminhadas à SAE, referentes ao “Brasil 2022”, são elas:

1. Assegurar total transparência nas despesas nos três níveis de governo e nos três poderes.
2. Garantir pleno exercício do direito de acesso às informações públicas, conforme está no projeto de lei no Congresso Nacional.
3. Implantar boas práticas de controle interno em 100% dos órgãos, inclusive o controle primário pelo próprio gestor.
4. Reduzir em, pelos menos, 50% a ocorrência de irregularidades.
5. Implantar integralmente as recomendações das convenções anticorrupção, reduzindo a corrupção aos melhores padrões mundiais.
6. Assegurar a responsabilização célere e eficaz das pessoas físicas e jurídicas envolvidas em corrupção.

Essa é a perspectiva de mais longo prazo que ousamos formular a pedido da SAE.

PERGUNTAS & RESPOSTAS

PEDRO DALCERO (SAE)

Pela sua exposição, ficou claro que a corrupção pode ser um problema para o crescimento econômico, mas, de fato, é um problema para a democracia, é danosa à democracia. Na sua primeira meta para 2022, o senhor aponta total transparência das despesas públicas. Isso, de fato, é desejável?

Um aspecto bastante prático são as operações encobertas da Polícia Federal no combate ao narcotráfico. Como lidar com essas despesas, necessárias nesses casos? Infelizmente o Ministério das Relações Exteriores não tem mais verbas secretas. Teve em décadas passadas. Outras chancelarias do mundo têm verbas secretas para atuação no exterior. Em relação aos serviços secretos de países estrangeiros – o caso americano é exemplar –, vemos o caso das verbas secretas pelo nível de escândalos e problemas que isso gera, mas, ao mesmo tempo, pelo nível de controle democrático. Como equilibrar essa necessidade

da gestão da administração pública e, ao mesmo tempo, desses instrumentos que o Estado soberano necessita ter?

RESPOSTA:

Agradeço a pergunta, porque ela me permite dar um esclarecimento. Em todos os nossos pronunciamentos sobre transparência, temos ressaltado sempre que existe a ressalva daquelas situações indispensáveis ao sigilo da própria investigação, ao êxito das apurações dos casos, aos casos de segurança da sociedade e do Estado. Isso é como um pressuposto para nós.

Quando falamos em total transparência, está como pressuposto a ressalva dessas situações. A forma de conciliar isso com a necessidade de controle é a que já existe, ou seja, no que se refere a essas despesas, o poder público presta contas delas ao órgão de controle externo, que é o Tribunal de Contas da União, de forma sigilosa. Essas despesas não são expostas na internet para o mundo inteiro, é claro.

ARMANDO VIEIRA (SAE)

A minha pergunta é sobre a morosidade dos processos judiciais. Depois de todo o esforço que a CGU faz para diagnosticar as irregularidades e ativar um processo judicial, não há acompanhamento do processo até o final. Qual o limite desse acompanhamento da CGU, para que se conclua todo o esforço com levantamento, diagnóstico e acusação, e o processo chegue até o final?

RESPOSTA:

O nosso limite, do ponto de vista legal e formal, vai simplesmente até o momento em que entregamos o relatório ao Ministério Público ou à AGU, conforme seja o processo criminal ou de improbidade ou ressarcimento. A partir daí não temos nenhuma ingerência. O único instrumento que procuramos usar é a via da cobrança social por meio da opinião pública. O caminho é colocar o assunto na mídia e tratar o assunto publicamente, para que cresça essa pressão e os processos andem.

O problema se resolveria com duas ordens de providências. A primeira, com a reforma radical da legislação processual brasileira, tanto do processo penal, como do processo civil, com a redução radical das possibilidades recursais. O Brasil mantém espécies de recursos que não existem mais em nenhum lugar do mundo. Os embargos infringentes que copiamos de Portugal, até este país os extinguiu, e nós não. Ainda temos embargos infringentes. Se se pesquisar sua existência em outros países, não se acha nada semelhante. Ainda há as possibilidades de repetição dos embargos declaratórios indefinidamente, porque não se aplicam as multas. E os agravos e os embargos se repetem.

Enquanto isso não se modificar, não há solução para a morosidade dos processos na Justiça brasileira. Mas, solucionados esses entraves, ainda assim não se resolverá o problema, enquanto não se modificar a jurisprudência dos tribunais superiores sobre o que são as garantias constitucionais no processo. Há uma deformação que se deu no Brasil, chegando a esse exacerbado garantismo legal, que faz que o réu não possa ser recolhido à cadeia antes do trânsito em julgado de uma sentença.

Sabemos que os réus de colarinho-branco são os que podem pagar os melhores escritórios de advocacia do Brasil, e pagam muito bem. Esses grandes escritórios de advocacia sabem usar todas as formas de proteção para fazer o que todos estamos vendo: um processo contra um réu de colarinho-branco nunca chega ao fim no Brasil. Ou há uma pressão social grande sobre o Congresso e sobre os tribunais superiores para solucionar a morosidade dos processos, ou, então, não haverá solução para isso.

Vamos continuar fazendo esse trabalho. Enquanto isso não se resolve, qual a nossa orientação? Primeiro, o uso ao máximo das medidas de punição administrativas, seja sobre o agente público, seja sobre a empresa. Segundo, a divulgação do fato, para que se sinta, pelo menos, o peso da sanção social difusa, porque ela também funciona, seja sobre o agente público, seja sobre o agente político, seja sobre o empresário, seja sobre a empresa. Essa condenação social difusa é útil também. Muitos se preocupam com ela, já que a condenação formal e judicial nunca chegará.

RENATO BALBIM (IPEA)

Gostaria que o senhor explorasse mais a questão federativa e a gestão pública para o controle de contas. Quem controla o controle? Acredito que esse controle se dê com base no controle social. No sentido de que esse controle social aconteça, gostaria que o senhor comentasse sobre

as dificuldades para levar a informação para a participação social na ponta, no município, onde as pessoas efetivamente conseguem exercer esse controle social, considerando que temos um país com 5.565 municípios com autonomia e gestão pública extremamente frágil. Gostaria também que o senhor exemplificasse um pouco mais as medidas para levar essa informação aos municípios.

RESPOSTA:

Imagino já ter tocado de alguma forma nessas duas questões — na questão federativa e na questão do controle social na ponta. A sua provocação exigiria um tempo maior para aprofundar e explorar mais esses pontos. De qualquer modo, apontaria duas questões. Primeiro, a dimensão do Brasil e a necessidade de levar políticas públicas a um país com essas dimensões fizeram que, principalmente com base na Constituição de 1988 e em alguns movimentos, como a reforma sanitária, a opção, em princípio correta, fosse pela execução descentralizada, mas pela normatização e recursos mais centralizados na União, ou seja, na esfera federal.

Logo, temos um modelo concebido de tal forma que a União é a maior arrecadadora e se incumbe de repassar uma parte dos recursos para os estados e os municípios. É ela quem formula os programas. Porém, a execução é descentralizada porque seria inconcebível o Brasil continuar pensando em execução centralizada, nos órgãos federais. No momento em que se colocou essa premissa, que é correta, surgiu o problema de como fazer o seu controle. Se o recurso não é aplicado diretamente pelo órgão federal, e, sim, transferido ao estado ou ao município, é preciso ter um controle sobre

essa aplicação. Como fazê-lo? Parece que houve uma confiança muito grande de que o controle social aconteceria e os conselhos locais pensados na época, começando principalmente pela área da saúde, da educação e da assistência, dariam conta desse controle. Mas isso não funciona automaticamente.

Na maioria dos municípios brasileiros, sobretudo nas áreas politicamente mais atrasadas e menos arejadas, os conselhos foram imediatamente cooptados pelos prefeitos, pelas lideranças tradicionais locais e não têm funcionado. Eles não fiscalizam nada. Encontramos milhares de conselhos compostos pela mulher do prefeito ou pela secretária de Educação. Todos cooptados. O que é preciso fazer? É preciso um trabalho de conscientização, de esclarecimento desses conselhos.

Também é preciso modificar a legislação sobre os conselhos para dificultar essa cooptação em nível local, dar-lhes informação o máximo possível. Criamos o Portal da Transparência, o Sistema Push, enviamos equipes aos municípios para dar cursos, estamos promovendo a educação a distância para conselheiros, lideranças locais, professores primários locais, presidentes da associação de moradores, presidentes de sindicato e vereadores de oposição, para fazer contraponto com a política dominante do local. São esses os esforços, mas é preciso muito mais.

Promovemos um seminário sobre o controle social em Brasília, em que reunimos as ONGs que também trabalham com essa preocupação. Só o modelo da Amarribo, que se tornou famosa em Ribeirão Bonito, São Paulo, conseguiu cassar um prefeito. Já existem mais de 190 outras, em nível local, no mesmo modelo

e estamos estimulando, em parceria, a multiplicação delas. A esse seminário compareceram muitas entidades que cuidam do controle social em todo o Brasil.

Propuseram, inclusive, a realização da primeira conferência nacional sobre participação do cidadão e controle social. Estamos propondo a minuta de decreto ao ministro chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Luiz Dulci — é ele quem cuida dos movimentos sociais e da relação com eles — para realizar, no próximo ano, independentemente de governo, essa primeira conferência nacional, primeiro em âmbito municipal e, depois, estadual e federal.

Esse caminho do controle social é um lado da questão. O outro tem a ver com a providência que mencionei de tentar disseminar medidas de incremento de transparência e de controle interno nos estados e municípios. A Lei Complementar nº 131 ajudará muito nesse sentido, porque obrigou, a partir de maio deste ano, os municípios com mais de 100 mil habitantes a exporem suas despesas para o controle social. A partir do ano que vem, essa obrigação será para os municípios com mais de 50 mil habitantes e, dois anos depois, para todos.

Também estamos prestando assessoria aos estados e municípios que nos procuram. Os caminhos que temos diante do quadro normativo atual são esses. Não tenho dúvida de que, em país federativo como o Brasil e considerando as suas dimensões, não se poderia deixar de delegar a execução das ações para os níveis locais. Porém, sem dúvida, isso acarreta um ônus adicional para o sistema de controle.

Minha pergunta é sobre a dificuldade de transparência nas empresas públicas federais e até que ponto essa transparência não acarretaria uma melhoria da transparência nas empresas privadas que têm relacionamento direto com esses entes.

Muitos dos recursos para as empresas privadas vão por meio de empresas públicas federais, estaduais ou municipais.

RESPOSTA:

Você tocou em um ponto da maior importância e sensibilidade, porque esse é um dos problemas que temos enfrentado ao longo dos últimos anos, e algumas dificuldades permanecem. Vou começar com um exemplo óbvio. A Petrobras, maior empresa brasileira, não é pública tecnicamente. É de economia mista, mas imagino que a sua questão abranja o conjunto das estatais, não só as que são tecnicamente empresas públicas. Temos conversado sobre essa questão com o presidente da Petrobras e com o presidente da República.

Avançamos muito na abertura de informação e na transparência na Petrobras, mas é claro que não se pode avançar muito nessas áreas, abrindo informações, porque é uma questão comercial que envolve competição com outras empresas. A questão é saber o que pode e deve ser aberto e público e o que não pode e não deve, porque envolve interesse comercial de competição no mercado. No caso da Petrobras, temos de respeitar essa questão. Por outro lado, como é uma empresa que tem ações na Bolsa

de Nova York, ela se submete a uma prestação de informações bastante grande por força da legislação.

Outro caso é o BNDES, com quem há um contencioso estabelecido sobre o sigilo — como há com todos os bancos públicos. Um contencioso que levamos até a AGU para que ela proponha ao presidente Lula uma palavra final e se decida essa questão. Mas até agora tudo está do mesmo jeito. O fato é que entendemos que um banco público cuja função é aportar recursos para políticas públicas que interessam, como o próprio nome diz, ao desenvolvimento econômico e social não pode ter sigilo.

Essa questão também existe com outros bancos, como a Caixa Econômica e o Banco do Brasil, que ainda podem sustentar que é preciso ter uma linha divisória entre a parte que é banco comercial e a que é banco público. A do banco comercial capta dinheiro do mercado e, portanto, a ela se aplicariam as mesmas regras do sigilo, mas o BNDES não tem isso, é uma empresa pública que tem de prestar contas do que aplica e de como aplica. A sua aplicação é guiada por interesse público de uma política pública de governo. Estamos, agora, em novo capítulo dessa discussão, com os investimentos voltados, por exemplo, para a Copa do Mundo de 2014 e com outros também. Esse é um tema de nossa agenda que ainda não teve definição governamental. A nossa posição, entretanto, é absolutamente clara na direção de ser tudo público, nada de sigiloso.

Minha questão é também sobre os conselhos nacionais, que, por excelência, seriam parceiros fundamentais para a CGU. Em pesquisa que realizamos em 2007, identificamos mais de 40 conselhos nacionais com participação da sociedade civil. Mesmo pensando que, no pacto federativo, as ações são executadas pelos municípios, esses conselhos têm atribuições muito importantes no sentido de subsidiar a formulação de políticas públicas. Muitas dessas atribuições são inclusive constitucionais e os conselhos deliberam sobre a distribuição de fundos nacionais, como o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente. Nesse sentido, queria saber se há alguma articulação da CGU com os conselhos nacionais e saber sobre a importância de os conselhos nacionais contarem com um representante da CGU em seu âmbito, para esclarecer e ajudar nessas atribuições de distribuição de fundos nacionais, ou de as organizações não governamentais contarem com esse representante, embora, muitas vezes, elas não venham ao encontro dos critérios de determinada política pública, muitas vezes por desconhecimento.

RESPOSTA:

Sem dúvida, concordo integralmente que seria muito conveniente uma participação de nossa representação nesses conselhos. Essa é uma área em que não avançamos. Não é por acaso que ela está ausente na minha fala. Temos trabalhado com foco nos conselhos municipais, mas não chegamos ainda a dar a atenção devida a esse elo que a senhora aponta muito bem e que estaria

faltando nessa cadeia de articulações. Algumas iniciativas modestas têm havido na área da saúde, alguma aproximação na área do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e na área da assistência social, mas ainda em grau muito incipiente e muito menor do que o necessário.

A realização da Conferência Nacional sobre Participação Social, que envolverá muitos conselhos nos três níveis de governo, se o presidente autorizar o decreto, que está no Sidof (Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal), será o momento mais oportuno para que se amadureça definitivamente o tema e se encontre a melhor forma de fazer essa articulação como um elo que ainda está faltando em nossa cadeia de articulações com os conselhos.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800
70610-460, Brasília - DF, em outubro de 2010
Tiragem: 1.500 exemplares

