

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LARA BORALLI RAZZA

Relatório Final

**A auditoria como instrumento de gestão e
de prevenção da corrupção:**

A CGU e os ministérios no sistema federal de controles democráticos

SÃO PAULO
2010

LARA BORALLI RAZZA

**A auditoria como instrumento de gestão e
de prevenção da corrupção:**

A CGU e os ministérios no sistema federal de controles democráticos

Iniciação científica apresentada à
Escola de Administração de
Empresas de São Paulo.

Campo de conhecimento:
Ciência Política

Orientador: Maria Rita Loureiro

SÃO PAULO

2010

SUMÁRIO

Introdução	04
1 Sistema de Controle	06
1.1 Controle pelo Legislativo	09
1.2 Controle pelos Tribunais de Contas	11
1.3 Controle pelo Judiciário e pelo Ministério Público	21
1.4 Ministério Público Federal	24
2 Advocacia Geral da União	27
3 Controladoria Geral da União	29
4 Relatórios de fiscalização da CGU no Estado do Paraná	32
4.1 Fiscalização no Ministério da Educação no Estado do Paraná	33
4.1.1 Obra do CEEP de Curitiba	33
4.1.2 Obra do CEEP de Cascavel	35
4.1.3 Implementação PROEP	35
4.1.4 Divergência entre informações	36
4.2 Fiscalização no Ministério da Previdência Social no Estado do Paraná	37
4.2.1 Apuração inadequada da Base de Cálculo da Retenção – SETP	37
4.2.2 Recolhimento do Valor Retido fora do prazo regulamentar – SETP	38
4.2.3 Ausência de retenção para o PARANAEDUCAÇÃO – SEED	38
4.2.4 Apuração Inadequada da Base de Cálculo da Retenção – SEED	39
4.2.5 Registro de óbitos no Cartório e não constantes da base de dados do SISOB	40
5 Análise dos relatórios	41
5.1 Reforçando o papel da CGU no controle	41
5.2 Como aprender com as irregularidades e melhorar a gestão	42
5.3 Governo federal e governo estadual/municipal	43
5.4 Questão de desempenho da administração	45
5.5 Benefícios da boa utilização dos recursos	47
6 Conclusões	49
7 Bibliografia	51

Introdução

Este projeto faz parte de uma pesquisa mais ampla que analisa a auditoria como mecanismo para aperfeiçoar a gestão pública no Brasil. Ênfase particular é atribuída nesta pesquisa à Controladoria Geral da União (CGU) e aos efeitos de sua ação fiscalizatória sobre o desenho e a implementação das políticas públicas por parte dos diferentes órgãos da administração federal.¹

Nosso objetivo dentro do PIBIC aqui é realizar o mapeamento dos diferentes órgãos de controle interno² do governo federal, identificando suas atribuições, e os mecanismos de controle, fiscalização e punição que podem exercer sobre a administração pública. Procurar-se ainda observar se há superposição de atribuições, e conseqüentemente, conflitos de atribuições entre eles.

Assim, este relatório terá como objetivo apresentar o resultado deste trabalho de mapeamento dos órgãos de controle como passo prévio do estudo, necessário para o exame dos efeitos das auditorias da CGU sobre os Ministérios, ou seja, os efeitos da fiscalização sobre o controle dessas irregularidades.

Após a realização do mapeamento, a pesquisa tem como objetivo final, então, analisar se as competências atribuídas à Controladoria Geral da União são realmente aplicadas em suas análises sobre os Ministérios, assim como se tais análises geram algum benefício à sociedade. Além disso, será observado se os

¹ O projeto mais amplo de pesquisa, no qual este projeto está inserido, tem como tema “A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção”

² As diferenças entre controle interno e controle externo são que o primeiro é realizado pelos órgãos do Estado, com a finalidade de avaliar a execução dos orçamentos públicos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração, enquanto o controle externo é realizado pelo Legislativo que é auxiliado pelas Cortes de Contas, e tem finalidade de averiguar a probidade dos atos da administração, da regularidade dos gastos públicos, do emprego de bens, valores e dinheiros público, e da fiel execução do orçamento. (Disponível em http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1136, acessado em 04/02)

relatórios que serviram como base para análise são compostos também de propostas de melhoria, não apenas baseados em dados e fatos passados.

Para a elaboração desta análise final sobre os controles da CGU sobre os Ministérios brasileiros, foram destacados dois projetos de fiscalização realizados pela CGU sobre o governo do estado do Paraná, um deles está relacionado ao Ministério da Previdência Privada, enquanto o outro é se relaciona ao Ministério da Educação.

O mapeamento dos órgãos de controle foi realizado através dos sites desses órgãos, a fim de serem identificados, por meio da legislação e/ou do regimentos internos de cada um, as competências, atribuições, e mecanismos de controle, fiscalização e punição que esses órgãos possuem.

Já para a elaboração da análise final sobre os controles da CGU sobre os Ministérios brasileiros, foram destacados dois projetos de fiscalização realizados pela CGU sobre o governo do estado do Paraná, um deles está relacionado ao Ministério da Previdência Privada, enquanto o outro é se relaciona ao Ministério da Educação.

A partir disso, estas fiscalizações da Controladoria foram analisadas sob o foco de suas competências, afim de observar se a CGU realiza de forma legal e bem apurada seu trabalho, o qual é fiscalizar a aplicação de recursos federais em projetos dos governos, tanto de estados quanto de municípios.

1 Sistema de Controle

A discussão sobre controle pressupõe que a ordem política da sociedade que será discutida seja democrática, pois a democracia possui princípios fundamentais que necessitam do controle sobre a administração pública de órgãos e instituições para que sejam realmente colocados em prática.

A democracia deve ser entendida como uma forma de governo a partir de três princípios fundamentais: o governo deve vir da vontade popular; os governantes devem prestar contas ao povo pelos seus atos ou omissões no exercício do poder; e o Estado deve ser regido por regras que delimitam seu campo de atuação e estimulem a defesa dos direitos básicos dos cidadãos. Para que isso seja válido, existem regras e instituições políticas como as eleições que procuram concretizar o princípio da soberania popular, assim como os diferentes tipos de controles institucionais, os quais têm a finalidade de efetivar a prestação de contas ou responsabilização política dos governantes, o que é conhecido como *accountability*. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Segundo Max Weber, os atores políticos centrais em uma ordem democrática são os políticos eleitos, e os burocratas. Os políticos são aqueles que tomam poder a partir de um processo eleitoral, e atuam na formação de políticas públicas, e, com isso, assumem a responsabilidade pelas decisões, programas e projetos governamentais. Já os burocratas, por sua vez, são aqueles que sobem ao poder do Estado e exercem este poder a partir de suas competências ou especialização técnica que é comprovada por meio de concursos, encarregam-se também da execução ou implementação das políticas do governo.³ As diferentes características desses

³ Todavia, a crescente expansão e complexidade das ações do governo, juntamente com a maior cobrança de uma gestão mais eficiente e eficaz por parte do povo, gerou-se um novo tipo de ator político, o dirigente público. São as pessoas que ocupam altos cargos no governo e possuem grande responsabilidade sobre as políticas públicas, não sendo nem burocratas de carreira, nem políticos eleitos. Por isso, pode-se falar de três atores políticos para serem controlados (políticos eleitos, burocratas e dirigentes públicos). (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

desses atores políticos fazem deles complementares e imprescindíveis nos Estados democráticos. (WEBER, 1993)

Para saber como esses atores políticos são controlados, devem ser descritas as diferentes formas de *accountability* democrática, ou seja, um instrumento institucional que garanta a responsabilização do Poder Público frente à sociedade. O controle é momento constitutivo do processo de responsabilização política dos governantes para garantir que eles atuem de fato como representantes do povo. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

As formas de *accountability* são: processo eleitoral, é por meio deste que os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes; os checks and balances, que são o mecanismo de fiscalização contínua dos representantes eleitos; e as regras estatais intertemporais, são por elas que o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, com a finalidade de garantir os direitos dos cidadãos que não podem ser alterados pelo atual governo. Apesar disso, a dependência para com o povo é o controle primordial do governo. (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004)

Essas formas de *accountability* não são diferentes das classificações de *accountability* vertical e *accountability* horizontal. A primeira referindo-se ao controle da sociedade sobre o Estado, por meio do voto, de plebiscitos, de controle social exercido em conselhos sobre serviços públicos, por exemplo. Já a *accountability* horizontal trata do controle do Estado sobre o Estado, através da fiscalização mútua entre os Poderes (checks and balances), ou por meio de instituições que também monitoram e fiscalizam o Poder Público, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. (O'DONNELL, 1998). "[...] é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias." (MADISON, 1993: 63)

Sobre as diferentes formas de *accountability*, elas são muito importantes não apenas por oferecerem diferentes maneiras de controle, como também por demonstrarem

que a responsabilização dos governantes será mais efetiva na medida em que haja uma articulação das três formas, cada uma de sua maneira, no campo de qualquer política pública. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Assim, o processo eleitoral é o ponto de partida mais importante de um governo democrático. Apesar disso, essa forma de *accountability* necessita da criação de outras regras que tornem mais fidedigna a relação entre representantes e representados. Por isso, o voto por si só não consegue garantir o controle completo dos governantes. É preciso constituir a maior participação dos cidadãos e novos meios de fiscalização sobre as decisões dos governantes eleitos durante o exercício de seus mandatos. Este tipo de controle estendido no tempo que vai além da eleição é fortemente condicionado pela transparência dos atos do Poder Público, e mesmo não sendo condição suficiente, ela é necessária para o controle dos governantes. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O controle social é uma forma de *accountability* ininterrupta, pois não opera apenas no momento eleitoral, ela vai além disto. Os plebiscitos e referendos, os conselhos consultivos das políticas públicas e a parceria com organizações não governamentais na provisão de serviços públicos são instrumentos de controle social. Neste contexto, o papel da mídia também é importante, principalmente quando ela é caracterizada pela independência e por meios alternativos de informação. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Por sua vez, as regras intertemporais que protegem os direitos básicos dos indivíduos e da coletividade asseguram a limitação do poder dos governantes escolhidos em um momento eleitoral. Isto se trata de separar o domínio do Estado democrático, que é de longo prazo na sociedade, das conjunturas do governo em um momento eleitoral, a fim de que se garantam os direitos básicos dos cidadãos e que decisões tomadas nas circunstâncias de hoje não prejudiquem o futuro da sociedade e mesmo da própria continuidade da democracia. (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004)

Os “processos de *accountability* podem afetar tanto a conduta dos governantes quanto as políticas públicas concebidas e implementadas por eles.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

A seguir, serão descritos, sinteticamente, como o controle sobre a administração pública, ou seja, sobre a burocracia, pode ser exercido no Brasil, por cada instituição.

1.1 Controle pelo Legislativo

No Brasil, o controle parlamentar da burocracia pública é exercido por meio de fiscalização orçamentária, na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de comissões de inquérito para averiguar possíveis equívocos em políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa. Para que o Parlamento tenha sucesso na utilização destes instrumentos de controle, é necessário que ele tenha uma série de competências relativas à sua autonomia financeira e à qualidade de seu corpo técnico. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Segundo a Constituição de 1988, estas competências são:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (...)

(...)

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)

§ 2º – às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Apesar da Constituição de 1988 ter implantado instrumentos que permitam o Congresso Nacional a exercer o controle da administração pública, isso não acontece realmente na prática, o que pode ser explicado pelo fato de o Legislativo

ser um poder mais frágil que o Executivo, ou seja, o presidente conta com mecanismos que o permitem pautar os trabalhos no Congresso e ainda obtém muito acesso a aprovação desses trabalhos que são encaminhados ao Legislativo. Por isso, o parlamento vê-se em pouca condição de exercer qualquer controle sobre o Executivo. Em outros termos, controle sobre o Executivo, o Legislativo exerce, mas esse controle é efetuado sobre as autoridades políticas, e não sobre os burocratas. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e as convocações de ministros de Estado tornaram-se um importante instrumento de controle do Congresso sobre o Executivo, o que tem sido crucial para a atuação dos oposicionistas, pois têm sido eles os responsáveis pela atuação destes instrumentos no Congresso. Apesar disso, não se pode dizer o mesmo dos mecanismos do Parlamento que facultam o controle da administração pública. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O controle sobre os membros políticos do executivo por parte dos parlamentares não tem se dado também sobre a burocracia pública. Isto se deve pelo fato de que a atuação oposicionista, que está vinculada à competição político-partidária, é a principal motivação do exercício da *accountability* horizontal, e não tem em vista o controle parlamentar. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

As Casas do Congresso Nacional possuem em seus regimentos incisos que permitem ao Legislativo exercer controle sobre a burocracia pública. Dizem respeito ao controle no uso do dinheiro e do patrimônio públicos, permitindo o combate à corrupção e ao mau uso das verbas públicas, como também permitem a supervisão dos atos de gestão administrativa do Executivo, e isto é o que poderia ser considerado como controle político da administração, além do combate à corrupção. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Isto é,

“O funcionamento do regime democrático requer que o controle sobre a burocracia, por parte da população e de seus representantes eleitos ou nomeados, ultrapasse o mero combate à corrupção, recaindo sobre a eficiência e efetividade das políticas

públicas estipuladas e dos funcionários responsáveis por elas.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

As Propostas de Fiscalização e Controle (PFC) são uma forma da execução do controle pelo Legislativo, e obtêm um volume maior até do que as denúncias, mas neste caso, é a Câmara que se tem utilizado deste instrumento de fiscalização. As PFCs trata-se, essencialmente, de solicitações de investigações sobre os recursos públicos, licitações e compras públicas, etc. Pode-se notar, com isso, que estas proposições não dizem respeito ao controle político da burocracia, mas almejam reduzir o uso indevido de recursos públicos. As PFCs não são o padrão das proposições de fiscalização e controle em geral, apesar de representarem bem o universo daquelas que se enquadram no controle político da burocracia. As PFCs, de um modo geral, que não se destinam ao combate à má utilização dos recursos públicos são as quais cobram dos órgãos governamentais que possuem função fiscalizatória uma atuação condizente aos objetivos da política pública em questão. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O problema de fiscalização de governantes que é dado aos legisladores é o de que eles não possuem um papel pró-ativo nesse controle, pois é um problema mais afeito ao Executivo que ao Congresso. Pode-se dizer, também, que esse desinteresse do Congresso sobre a atuação da administração pública se explique pelo fato de que já existe um controle pulverizado (de partidos e parlamentares) sobre a atuação da burocracia governamental. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

1.2 Controle pelos Tribunais de Contas

As competências dos Tribunais de Contas (TCs), relativas à fiscalização da administração pública brasileira, são as seguintes: julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, administre ou gerencie dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda; realizar, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional,

de suas casas ou suas respectivas comissões, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos a jurisdição; prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas casas, ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, e orçamentária; auditar, por solicitação da comissão mista permanente de senadores e deputados, projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, avaliando seus resultados quanto à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade; acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União, das entidades da administração indireta, e das demais instituições sob sua jurisdição, mediante fiscalizações, ou por meio de demonstrativos próprios; processar e julgar as infrações administrativas contra as finanças públicas e a responsabilidade fiscal tipificadas na legislação vigente, com vistas à aplicação de penalidades; fiscalizar, no âmbito de suas atribuições, o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da União, da Lei de Responsabilidade Fiscal; acompanhar, fiscalizar e avaliar os processos de desestatização realizados pela administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, incluindo instituições financeiras, e as concessões, permissões e autorizações de serviço público, nos termos da Constituição Federal e das normas legais pertinentes; representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado e definindo responsabilidades, mesmo as de ministro de Estado ou de autoridade de nível hierárquico equivalente; aplicar aos responsáveis as sanções e adotar as medidas cautelares previstas nos artigos 266 a 276 da Constituição; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município; acompanhar e fiscalizar, conforme o caso, o cálculo, a entrega e a aplicação de recursos repassados pela União, por determinação legal a estado, ao Distrito Federal ou a município, conforme dispuser a legislação específica e os respectivos normativos internos; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e Fiscalizar as declarações de bens e rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos.

Quanto aos mecanismos de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pode-se dizer que o instrumento mais usado é o levantamento. Este órgão utiliza-se deste mecanismo para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas. É empregado também para conhecer sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentário, operacionais e patrimoniais. O levantamento serve para identificar objetos e instrumentos de fiscalização, como também avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

A auditoria também é um instrumento de fiscalização utilizado pelos TCs, este instrumento é usado especialmente para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. A auditoria serve para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, como também dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, sob os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Este instrumento é usado também para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Outros mecanismos de fiscalização empregados do TCU são as inspeções, os monitoramentos e os acompanhamentos. Através desses instrumentos de fiscalização, o Tribunal de Contas tem como objetos de fiscalização: atos e contratos; transferências constitucionais e legais; convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; aplicação de subvenções, auxílios e contribuições; arrecadação da receita; renúncia de receita; entre outras.

Já sobre as formas que os TCs utilizam para punição, nota-se que a principal penalidade sobre irregularidade ou ilegalidade de um responsável por uma conta é a aplicação de multa sobre ele. Exemplos disso: se o responsável for julgado em débito, uma multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado poderá ser aplicada sobre ele, já se, por exemplo, a conta for julgada irregular, não havendo débito, mas comprovada qualquer ocorrência irregular, a multa que deverá ser aplicada será entre cinco e cem por cento do montante definido, dentre outras especificações de penalidade.

A inabilitação do responsável por certa conta, por irregularidades constatadas pelo órgão, sempre que o TC, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, é outra forma de punição que o Tribunal de Contas emprega sobre os servidores públicos, sendo que o responsável poderá ficar inabilitado de exercer o cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal por entre cinco a oito anos.

Os controles exercidos pelos Tribunais de Contas são formas de *accountability* que concretizam a fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais.

“O objetivo do controle administrativo-financeiro é verificar se o Poder Público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento, a vinculação orçamentária a determinadas áreas etc. O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos e, sobretudo, a corrupção.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

A utilização de mecanismos que controlam os resultados da administração pública é uma novidade em termos de *accountability* democrática, pois trata-se de responsabilizar o Poder público de acordo com os resultados dos programas governamentais. Assim, os governantes eleitos e os burocratas serão avaliados e fiscalizados pelo cumprimento das metas propostas. O mais importante deste novo instrumento de controle é o de que ele orienta-se por diretrizes mais claras que permitem um melhor debate, servindo, dessa forma, não só como meio de controle, mas também como um aprendizado cívico. Este mecanismo de controle obtém também a transparência governamental como um meio de seu sucesso, afinal, sem isso não há como auferir o desempenho do Poder Público. (ABRUCIO E LOUREIRO, 2004)

Os Tribunais de Contas no Brasil foram concebidos como órgãos de assessoria técnica do Legislativo no exercício de sua atividade de controle de contas públicas. A Constituição de 1988 aumentou as funções destes órgãos, incluindo o controle de desempenho, a elaboração de parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo e a realização de auditorias de desempenho das políticas públicas, para que, assim, os órgãos superassem a atuação de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou. “O controle do desempenho significa que os tribunais verificam não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas

também se ele produziu o resultado esperado.” (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Os Tribunais de Contas sofreram transformações, ao longo das duas últimas décadas, não apenas sobre a problemática de controles democráticos, mas também sobre desenvolvimento institucional. O conceito de desenvolvimento institucional, segundo Pierson (2004), é mais amplo e mais específico com relação ao conceito de mudança institucional. A noção de desenvolvimento permite dar conta de transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade de mais longo prazo. Este conceito considera também que transformações graduais de instituições são marcadas por processos históricos que se caracterizam por trajetórias que uma vez tomadas são de difícil reversão, isto é conhecido como *path dependence*. Esse processo pensado inicialmente para a área de tecnologia e economia, os retornos são intensos para a política por conta das relações de autoridade, de coerção, as assimetrias de poder, o mais curto prazo dos atores políticos e uma forte inclinação para o *status quo*. (PIERSON, 2004)

Há três mecanismos específicos dos quais são processados o desenvolvimento institucional, o primeiro trata-se da superposição de novas a velhas estruturas, podendo, no longo prazo, que tais estruturas paralelas se transformem em arranjos bem sucedidos ao *status quo* institucional. O segundo tipo de mecanismo de desenvolvimento ocorre por convenção institucional, no qual as instituições existentes são redirecionadas através de mudanças nas funções que exerciam e/ou nos papéis que os atores políticos desempenhavam nelas. Já o terceiro tipo ocorre por difusão, quando há cópia ou transformação de certas instituições para outros ambientes ou espaços societários. (PIERSON, 2004)

Os dois momentos críticos no desenvolvimento institucional dos TCs brasileiros foram: a Constituição Federal de 1988, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000. Entre esses dois momentos ocorreu um processo lento e gradual de mudanças que configuraram a situação de *path dependence*. A LRF, como poderá ver-se a seguir, não criou novas práticas, mas reforçou processos que já tinham surgido com a Constituição de 1988 e encontravam-se em gestação, de forma desigual, entre os TCs do Brasil. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A Constituição de 1988 (CF88) representou um momento crítico no desenvolvimento institucional dos TCs no Brasil pois colocou-os em uma trajetória institucional democrática. Ela ampliou as funções dos TCs, fazendo com que eles abrangessem também o controle de desempenho, com que a indicação da maioria de seus membros fosse feita pelo poder Legislativo, e atribuiu à população o poder de denunciar irregularidades. Após a CF88, houve muito debate e controvérsia sobre como seria a constituição da organização interna dos TCs, suas atribuições e o critério de seleção de seus membros, mas, apesar disso, prevaleceu a estrutura de direção que é colegiada e autônoma em relação aos demais poderes, com a atribuição de que os TCs são órgãos de assessoria ao Legislativo no controle financeiro da administração pública. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Sobre as atribuições dos TCs após a CF88, destaca-se a ampliação e maior definição de suas competências exclusivas, ganhando, assim, mais espaço da estrutura do poder. Além disso, passaram a elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, como também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas. A partir dessas novas características dos TCs, eles deixaram de obter apenas o cunho estritamente legalista que antes era o que os caracterizava, e isto significa que, a partir de então, os Tribunais de Contas passaram a não apenas verificar se o gasto foi realizado sobre as formas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Este mecanismo de controle de resultado da administração pública é uma grande novidade nos termos de *accountability* democrática, pois visa responsabilizar o Poder Público conforme o desempenho dos programas governamentais. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A única competência que ainda não foi transferida para os TCs é o poder para que estes órgãos possam cobrar as multas que eles aplicam aos tomadores de despesas, pois, atualmente, as penalidades são transformadas em cobrança do Executivo e isto dificulta seu recebimento, devido a pouca agilidade na sua execução. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Outra mudança importante nos TCs após a Constituição de 1988 refere-se à forma de recrutamento de seus dirigentes, na qual o Executivo perdeu o poder de indicar

todos os dirigentes dos TCs, passando a indicar apenas um terço deles , enquanto o Legislativo tornou-se o responsável pela indicação dos outros dois terços. Ainda foi mantida a aprovação da indicação dos membros do Executivo para a direção dos Tribunais de Contas pelos parlamentares. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Todavia, a partir do Art. 75 da CF88, o qual previu que “as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, **no que couber**, à organização, composição e fiscalização” dos demais TCs abriu-se brecha para que os estados assimilassem ou não as mudanças. Assim, a organização dos TCs subnacionais após a CF88 desenvolveu-se de maneira heterogênea. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Quanto aos requisitos para tornar-se membro dirigente dos TCs, a Constituição de 1988 também trouxe mudanças. Foi estabelecida idade mínima de 35 e máxima de 65 anos, reduzindo práticas clientelistas que eram comuns, pois havia nomeação de membros com idade próxima aos 70 anos, e, logo depois, eram beneficiados com aposentadoria integral. Adicionou-se também a exigência de o candidato ter pelo menos dez anos de experiência em atividade profissional que permita adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública. Mesmo que a CF88 tenha estabelecido novas exigências de qualificação para se ocupar os cargos de direção dos TCs e ainda tenha atribuído maior poder de indicação ao Legislativo, o perfil dos dirigentes destes órgãos pouco mudou, nas últimas décadas. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

“A CF88 trouxe mudanças que permitiram maior equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo com relação à indicação dos dirigentes dos TCs.” (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009) Também trouxe alterações que permitiram a diminuição das práticas de clientelismo e predatórias dos recursos públicos. Apesar disso, a CF88 não se preocupou com o desempenho destes órgãos, e as mudanças não foram completamente implementadas, por conta da dinâmica entre as forças de resistência e as forças que pressionavam pelas inovações nos TCs. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Se a Constituição de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão no desenvolvimento institucional dos TCs, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

reforçou este processo. Por sua promulgação, a função fiscalizatória dos TCs foram valorizadas, e deu a estes órgãos a atribuição de serem guardiões da lei. A implementação da LRF teve como requisito a modernização tecnológica e reestruturação interna dos TCs. Para a administração e coordenação deste processo de inovações técnicas e organizacionais, criou-se o Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX), com o apoio financeiro do BID, em 2006. O PROMOEX tem impactado os TCs não apenas por reforçar sua modernização tecnológica, mas também por alterar suas relações de poder internas, entre conselheiros e corpo técnico. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A partir da CF88, das inovações que apresentadas pelos TCs, destacam-se as que visam ampliar a transparência das contas governamentais e estimular a participação da sociedade em sua fiscalização, como os sistemas informatizados de controle das contas, as ouvidorias e as escolas de contas. (FIGUEIREDO; MELO; PEREIRA, 2005)

“Com relação à LRF, cabe indicar que ela expandiu os itens a fiscalizar, abrangendo a análise dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária do Executivo de todos os entes da federação. Uma vez que houve aumento considerável do volume de documentos recebidos pelos TCs gerou-se a necessidade de desenvolver sistemas eletrônicos específicos, o que, por sua vez, permitiu a padronização, maior eficiência dos procedimentos técnicos e, potencialmente, a redução dos custos operacionais.” (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

A fim de responder à exigência constitucional de que os TCs estabeleçam uma melhor relação com a sociedade, foram criadas as ouvidorias, as escolas de contas e outros serviços como “disque denúncia”. As ouvidorias, apesar de terem sido estabelecidas pela CF88, só foram institucionalizadas na última década, provavelmente associadas à LRF. Já as escolas de contas, que também são vinculadas à LRF, são centros de treinamentos para os membros dos TCs, e ainda realizam estudos e desenvolvem atividades de informação e orientação dos cidadãos sobre como participar da fiscalização das contas públicas. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Variáveis exógenas, como a redemocratização do país e a elaboração de uma nova carta constitucional devem ser reiteradas no processo de análise do

desenvolvimento institucional dos TCs, pois elas abriram oportunidade não apenas para o surgimento de atores políticos favoráveis à mudança, como partidos, imprensas, organizações sociais e etc, como também lhes permitiram efetuar gradualmente tais mudanças. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Embora tenham ocorrido avanços tecnológicos e iniciativas de reestruturação organizacional, ainda prevalecem nos TCs brasileiros práticas políticas não-democráticas, como o nepotismo e o clientelismo. Isto indica que as nossas instituições democráticas são muito limitadas, pois não incluem ainda eficientes mecanismos de controle sobre seus próprios órgãos de controle (ou seja, não incluem regras de controle dos guardiões). Além dessas práticas, os TCs têm apresentado também casos de corrupção, o que chegou a levar conselheiros à prisão, por efeito da maior eficiência dos órgãos de investigação criminal. Estes fatos expressam o déficit democrático e não excesso de politização como dizem certas visões, as quais supõem que estes órgãos de controle são neutros e imparciais. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Apesar desta visão que pode ser considerada tecnicista ou tecnocrática, a política não deve ser sempre considerada uma dimensão negativa, pois houve avanços, mesmo que modestos, na politização dos órgãos de controle de contas. A primeira dimensão positiva consiste na redução do isolamento dos TCs em relação às diferentes forças políticas da sociedade e dentro do Estado. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009) Já a segunda dimensão positiva da politização, a qual é decorrente do processo de redemocratização do país, é encontrada nas circunstâncias de maior competição eleitoral para o poder Executivo, já que quanto maior a possibilidade de alternância das forças políticas no Executivo, maior será a capacidade de fiscalização do governo por parte dos TCs. (FIGUEIREDO, MELO E PEREIRA, 2005)

Tentando dimensionar quantitativamente a fiscalização do TCs sobre a administração pública, pode-se dizer, com relação ao TCU, que os números mais significativos referem-se à fiscalização de obras: 85% das obras fiscalizadas pelo órgão em 2007 tinham irregularidades graves com recomendação de sua paralisação. Dentre as irregularidades estão: superfaturamento, processo licitatório,

ausência de projeto básico e questões ambientais. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009).⁴

Outro fator importante a ser destacado na análise do controle dos TCs sobre a administração pública refere-se ao fato de que este controle depende da relação que os tribunais estabelecem com outros atores políticos. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Os TCs estão implementando também o treinamento de pessoal para atuar em novas formas de fiscalização, além das atribuições trazidas pela LRF, como os orçamentos participativos, as auditorias de desempenho e de avaliação de programa, conhecidas como Auditorias de Natureza Operacional (ANOP). (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

“Com tais auditorias, os TCs não se concentram apenas, como ocorria antes, nos aspectos legais da aplicação dos recursos públicos. Eles passam a avaliar, também, os resultados das políticas públicas, desenvolvendo trabalho articulado com os gestores de tais políticas. Realizando o chamado controle concomitante e não apenas a *posteriori*, a ampliação funcional tem efeitos para as políticas públicas ao permitir a correção de rota e conseqüente redução de eventuais prejuízos financeiros aos cofres públicos.” (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

Assim, mesmo que a capacidade fiscalizatória do Legislativo sobre a administração pública seja bastante frágil, não se pode dizer o mesmo com relação ao TCU. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009) Portanto, as transformações institucionais incrementais de longo prazo não podem ser desprezadas na análise política dos órgãos. (LOUREIRO, TEIXEIRA E MORAES, 2009)

⁴ O Congresso solicita aos TCs fiscalizações sobre obras e atos administrativos, mas estas solicitações não são a maioria das realizadas pelos Tribunais de Contas. A grande parte, praticamente dois terços do total, das fiscalizações que são feitas é de iniciativa do próprio TCU. Isto é significativo para indicar a autonomização do TCU em relação ao Legislativo, órgão a quem deve prestar assessoria. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

1.3 Controle pelo Judiciário e pelo Ministério Público

O Judiciário possui lugar de destaque nas democracias que adotam os princípios de *checks and balances*, isto porque é atribuída a este poder a tarefa de controlar os outros poderes. Esta atribuição de papéis de controle a órgãos judiciais reflete a desconfiança com relação aos poderes políticos e às decisões tomadas por governos eleitos pela regra da maioria. Recentemente, na chamada expansão da justiça, nota-se a ampliação da participação do Judiciário e do Ministério Público (MP) no controle dos atos dos poderes Executivo e Legislativo. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Há hoje diversos arranjos institucionais com o intuito de promover controles recíprocos e formas de assegurar maior responsabilização dos políticos e administradores, sob a idéia de *checks and balances*. As instituições de justiça podem realizar três formas de controle: o controle de preservação de regras que presidem o funcionamento da *polity*⁵ democrática; o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes; e o controle dos ocupantes dos cargos públicos, eleitos, no que diz respeito a sua conduta pública e administrativa. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O controle da *polity* visa à preservação dos ideais democráticos sobre possíveis ações arbitrárias de atores políticos. Assim, o Judiciário pode exercer o papel fundamental do controle, principalmente se estiver em suas funções a de controlar as leis e atos normativos dos poderes Executivos e Legislativo de forma constitucional. O Judiciário possui também um mecanismo conhecido como *judicial review*, o controle constitucional pelo Judiciário, o qual permite que medidas legislativas e governamentais sejam anuladas por decisões judiciais a fim de

⁵ Há três dimensões de política: a *polity*, a *policy*, e a *politics*. A primeira refere-se a estrutura do sistema político (o seu marco constitucional), a segunda diz respeito às políticas públicas, enquanto a terceira traduz a atividade da política (ao jogo político propriamente dito). (COUTO E ARANTES, 2006)

preservar a Constituição. Minorias políticas e a oposição têm recorrido com frequência à justiça contra medidas legislativas e atos governamentais que podem afetar a *polity*. Estas ações são chamadas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs). (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O controle judicial tem funcionado como uma complementação, uma extensão, do processo político e grande parte dos problemas com o monitoramento da democracia no país, tanto entre os poderes como no âmbito da federação, tem sido resolvida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Da mesma forma que o controle pelas *politys* democráticas, da ordem constitucional, exerce importantes efeitos indiretos sobre a responsabilização em geral e a *accountability* de políticos e administradores, o controle das políticas públicas também exerce. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Em 1985, a promulgação da lei da Ação Civil Pública abriu o ordenamento jurídico à defesa do reconhecimento dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e, logo em seguida,

“Em 1988, a nova Constituição confirmou essa tendência de abertura do ordenamento jurídico aos direitos transindividuais, constitucionalizando aqueles mencionados pela lei de 1985 e consolidando o caminho para o surgimento de novos tipos, incluindo neste rol os “serviços de relevância pública””. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Desta forma, o Ministério Público atua fiscalizando as políticas públicas, já que essa nova lei autoriza o órgão a cobrar e questionar políticas implementadas pelos governantes nos três níveis da federação. Outras prerrogativas que deixam o MP em uma posição privilegiada é o inquérito civil público e a possibilidade de conduzir o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). No primeiro caso, o MP pode instaurar inquérito civil e o não cumprimento de suas requisições pode implicar prisão e pagamento de multa. Quanto ao TAC, este é um instrumento jurídico com força de título extrajudicial e por meio deste o agente causador do dano é responsabilizado pelo mesmo e deve tomar, a partir disso, conduta adequada a superação dos danos causados. Este instrumento “tem a vantagem de produzir efeitos práticos sem a

necessidade de intervenção do Judiciário”. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009) O MP tem preferido utilizar-se desses procedimentos para ganhar tempo, já que não é necessário levá-los à apreciação do Judiciário.

A grande diferença entre o Judiciário e o MP é justamente que o primeiro só age para julgar se for provocado, ou seja, combina independência e inércia constitucional, enquanto o MP age em nome da sociedade, o qual combina independência com capacidade de ação *ex officio* (sem ser provocado). A conquista desta independência por parte do MP foi movida pelo argumento de que era necessário separá-lo da política e dos políticos, pois até 1988 o Ministério Público era vinculado ao poder Executivo. Apesar disso, atualmente nota-se promotores e procuradores do MP fazendo uso de consultas e audiências públicas para definirem um rumo de ação, tendo isto como forma de compensar a separação para com a sociedade que tem por dever constitucional representar já que sua independência gerou também esta separação. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

O último tipo de controle exercido pelo Judiciário e pelo MP está mais diretamente relacionado à *accountability*, uma vez que impacta não sobre as políticas, mas sobre os políticos e administradores público, individual ou diretamente. A partir de inovações institucionais recentes, tem-se ampliado a capacidade de fiscalização e controle por parte dos órgãos e instituições de *accountability* brasileiros. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

No combate à corrupção, uma nova forma de tratamento foi criada pela Constituição de 1988, qualificada como ato de improbidade administrativa. Este novo meio de tratamento visa superar contingências no processo político, especialmente os problemas que afetam as chances de conduzir a investigação e o *impeachment*. Se condenado por Ação Civil Pública por improbidade administrativa, o acusado perde o cargo e tem seus direitos políticos suspensos, além de ser obrigado a ressarcir os cofres públicos. A Lei da Improbidade Administrativa não apenas ampliou o potencial do Ministério Público como órgão de *accountability*, como também tinha a intenção de promover um meio mais rápido e descentralizado de combate à corrupção. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Apesar disso, durante quase 20 anos de experiência com a ação de improbidade administrativa, os resultados obtidos foram pífios como também o grau de efetividade processual foi muito baixo, seja pela grande quantidade de recursos protelatórios por parte dos acusados, seja pela lentidão da administração judicial brasileira. Por isto, houve uma recente retomada de avaliação da corrupção como crime comum, buscando maior redução da impunidade e resultados mais rápidos contra os políticos e administradores. O retorno dos atos de improbidade administrativa à via criminal reflete os poucos resultados obtidos por estes atos, ou melhor, por mais que pareça uma vantagem dessa forma de tratamento da corrupção o fato de ela dispensar o envolvimento da polícia e escapar do foro privilegiado e aos rigores do código penal, esta característica acabou tornando-se mais uma fragilidade, pois o excessivo formalismo da justiça brasileira, o grande volume de recursos protelatórios e os vários graus de jurisdição têm adiado as sentenças e gerado impunidade. Pela corrupção estar voltando a ser considerada crime comum não quer dizer que escapará das más condições da justiça brasileira, mas o que difere é que as operações policiais podem envolver meios mais eficazes de obtenção de provas e de imposição de custos, como escutas telefônicas, mandados de busca e apreensão, prisões preventivas ou temporárias. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

Se houve crescimento no controle sobre os administradores públicos e a corrupção nos últimos anos é porque as instituições envolvidas nesse controle estão mais ativas, como também a articulação entre elas (Judiciário, Ministério Público e Polícia) foi intensificada. (ARANTES, LOUREIRO, COUTO E TEIXEIRA, 2009)

1.4 Ministério Público Federal

Estão, a seguir, as competências do Ministério Público relacionadas ao controle que ele exerce sobre a administração pública brasileira: instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos; requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas; requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos,

ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas; exercer o controle externo das atividades das polícias federais; participar de Conselhos Penitenciários; fiscalizar a execução da pena, nos processos de competência da Justiça Federal e da Justiça Eleitoral; promover inquérito civil e a ação civil pública para: a proteção dos direitos constitucionais, a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos do valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, entre outros; promover a responsabilidade dos executores ou agentes do estado de defesa ou estado de sítio, pelos ilícitos cometidos no período de sua duração; propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos; e promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto: ao Estado de Direito e às instituições democráticas; à ordem econômica e financeira; à ordem social; ao patrimônio cultural brasileiro; à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação; à probidade administrativa; ao meio ambiente.

O Ministério Público, sempre que necessário para o exercício de suas funções citadas acima, poderá utilizar-se de instrumentos como: notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da administração pública direta ou indireta; requisitar da administração pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas; requisitar informações e documentos de entidades privadas; realizar inspeções e diligências investigatórias; ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; expedir notificações e intimações necessárias aos inquéritos que instaurar; ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública; e requisitar o auxílio de força policial.

As sanções ou punições que o Ministério Público pode exercer sobre qualquer agente público que praticar atos de improbidade, como nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, segundo a Lei Nº 8429, são: na hipótese do art. 9º da lei, o agente perderá os bens ou valores acrescidos ilicitamente no patrimônio,

terá de ressarcir integralmente o dano, quando houver, perderá sua função pública, seus direitos políticos serão suspenso entre oito a dez anos, deverá pagar multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e será proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Já na hipótese do art. 10º e do art. 11º, as punições são praticamente as mesmas, diferenciando apenas nos prazos e no valor da multa que deverá ser paga.

2 Advocacia Geral da União

"(...) a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo." (CONSTITUIÇÃO, 1988)

Como a Advocacia Geral da União (AGU) atua como consultoria para o Poder Executivo, esta atuação se dá por meio de assessoria e orientação aos dirigentes deste poder e também através de suas autarquias e fundações públicas, a fim de dar segurança aos atos administrativos que serão por elas praticados, quanto à materialização das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações e dos contratos e, ainda, na proposição e análise das medidas legislativas necessárias ao desenvolvimento e ao aprimoramento do Estado Brasileiro. Alguns dos órgãos que exercem atividades consultivas na AGU: a Consultoria Geral da União, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional junto ao Ministério da Fazenda, e as Procuradorias Federais junto as autarquias e fundações públicas. Estes órgãos são os principais na atividade de ajuda ao controle da administração pública brasileira dentro da AGU.

A Advocacia Geral da União atua também de forma contenciosa, a qual se dá por meio da representação judicial e extrajudicial da União, além de suas autarquias e fundações públicas.

Assim, tem-se, a seguir, as principais competências da Procuradoria Geral Federal e da Consultoria Geral da União, por serem as entidades da AGU que mais estão presentes no controle da administração pública. As da Procuradoria Geral Federal: a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; a representação judicial e extrajudicial da União, nos processos da Justiça do Trabalho relacionados com a cobrança de contribuições previdenciárias e do

imposto de renda retido na fonte, mediante delegação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; coordenar, controlar, supervisionar e fiscalizar seus órgãos de execução responsáveis pela cobrança e recuperação de créditos das autarquias e fundações públicas federais; a cobrança judicial de outros créditos definidos em lei; e gerir, em articulação com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a cobrança amigável ou judicial das contribuições previdenciárias e do imposto de renda retido na fonte.

Já as da Consultoria Geral da União: analisar os principais óbices jurídicos aos programas e projetos prioritários dos Poder Executivo que estejam em fase de formulação; identificar projetos de lei prioritários do Poder Executivo em tramitação no Congresso Nacional que necessitem de esclarecimentos jurídicos no curso do processo legislativo; analisar, quando apontados, os óbices jurídicos aos programas e projetos prioritários, já implementados, do Poder Executivo e propor soluções, quando for o caso; indicar os processos prioritários em apreciação no Tribunal de Contas da União referentes à atuação dos órgãos e entidades do Poder Executivo e analisar as teses jurídicas envolvidas; identificar eventuais obstáculos de natureza jurídica que impeçam a efetivação de execuções judiciais fundadas em decisões do Tribunal de Contas da União referentes às áreas de atuação dos órgãos e entidades do Poder Executivo e propor medidas alternativas a serem encaminhadas aos órgãos competentes da Advocacia Geral da União; identificar matérias controversas entre órgãos e entidades do Poder Executivo que possam ser objeto de conciliação ou arbitramento; e identificar inquéritos civis públicos e outros procedimentos em curso no Ministério Público Federal referentes às áreas de competência do Poder Executivo que possam ser objeto de atuação da Advocacia Geral da União.

3 Controladoria Geral da União

A Controladoria Geral da União foi criada no dia 2 de abril de 2001, através de uma Medida Provisória de nº 2.143-31. Inicialmente, era denominada Corregedoria Geral da União, órgão vinculado diretamente à Presidência da República. Dessa forma, a CGU, originalmente, teve como propósito combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção, e assim promover a defesa do patrimônio público.

Já em 1º de janeiro de 2003, a Lei nº 10.683 alterou a denominação do órgão para Controladoria Geral da União. Além disso, atribuiu a seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Recentemente, a estrutura da CGU foi alterada, criando-se a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Dessa maneira, a CGU passou a ter a competência não de apenas detectar os casos de corrupção, como também de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir sua ocorrência.

Assim, serão identificadas aqui as competências desse órgão de controle, e posteriormente seus principais mecanismos de fiscalização e punição sobre a administração pública brasileira.

Assim, as principais competências da CGU são: assistir o presidente da república no âmbito de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e transparência na gestão; apurar as irregularidades que tiver conhecimento, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos sempre que verificar omissão de autoridade competente, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal para corrigir-lhes o andamento, inclusive aplicando as penalidades administrativas cabíveis; no caso anterior, instaurar a sindicância ou processo administrativo, e conforme o caso, representar o presidente da república para apurar

a omissão das autoridades responsáveis; incentivar a participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços públicos; e exercer supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando, como órgão central, a orientação normativa que julgar necessária.

A partir de suas competências, tem-se, assim, os meios que este órgão utiliza-se para controlar as políticas públicas, e como este controle é realizado. A CGU realiza fiscalizações e auditorias para verificar como o dinheiro público está sendo aplicado, e esta atribuição do órgão é efetivada pela Secretaria Federal de Controle Interno, a qual é responsável por avaliar os orçamentos da União, fiscalizar a implementação de programas do governo, entre outras funções. Este controle é feito através de trabalhos de campo, por meio de entrevistas e pesquisas com gestores públicos, entre outros meios, que dão origem aos relatórios finais de fiscalização, juntamente com as auditorias realizadas nos ministérios ou entidades fiscalizadas. Enfim, as auditorias são realizadas para identificar se os gestores adotaram as providências necessárias à implementação das recomendações consignadas nos relatórios de auditoria.

Outra maneira que a CGU encontra para a fiscalização da administração pública é a de prevenir a corrupção, além de ser responsável por fiscalizar e detectar esse tipo de fraude. Este mecanismo de controle tem como objetivo não somente detectar casos de corrupção, como também desenvolver meios que possam prevenir a sua ocorrência. Esta atividade é exercida pela Controladoria por meio de sua Secretaria de Prevenção a Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

Para que seus projetos e ações sejam realizados, a CGU mantém convênios e parcerias com órgãos públicos, sociedade civil e organizações não governamentais com o intuito de aprimorar e ampliar os instrumentos e as técnicas de prevenção e de combate à corrupção.

Em casos que se configurar improbidade administrativa, a CGU encaminhá-lo-á à Advocacia Geral da União e ao Ministério Público, pois assim provocará, sempre que necessária, a atuação do TCU, da Secretaria da Receita Federal e do Ministério

da Fazenda, e quando houver indícios de responsabilidade penal do Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça e do MP.

Já sobre os mecanismos que a CGU emprega para a punição de agentes causadores de danos ao patrimônio público, pode-se dizer que, inicialmente, após a apuração de possíveis irregularidades realizadas por servidores públicos, o órgão poderá aplicar as punições que lhe cabem, as quais são: a expulsão, destituição ou cassação do cargo de servidor público para aqueles que cometeram irregularidades com o patrimônio público, podendo ser punidos também de forma penal. Os principais fatores que levam a estatutários serem penalizados são, entre outros: valer-se do cargo; improbidade administrativa; abandono do cargo; receber propina; e lesão aos cofres públicos.

4 Relatórios de Fiscalização da CGU no Estado do Paraná

A Controladoria Geral da União é o órgão responsável, entre outras funções, por fazer auditorias e fiscalizações a fim de verificar como o dinheiro público está sendo aplicado por parte dos políticos brasileiros.

Esta função é exercida pela CGU a partir de sua Secretaria Federal de Controle Interno, responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos recursos nos programas do governo e fazer auditorias sobre a gestão de tais recursos públicos federais que se encontram sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados.

O principal objetivo dessas fiscalizações realizadas pela CGU é o de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas do governo, e dos orçamentos da União.

Estes relatórios de fiscalização elaborados pela CGU são realizados a partir de Sorteios Públicos, que é uma iniciativa do governo federal, a qual visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Este programa de sorteios utiliza-se do mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal, para definir, de maneira isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas. A cada sorteio são definidos 60 municípios, e fazem parte destes sorteios apenas municípios com até 500 mil habitantes. Isto, pois, a partir de 2007, as capitais e os grandes municípios, ou seja, municípios com mais de 500 mil habitantes, passaram a ser objeto de um programa contínuo de fiscalização, garantindo cobertura de todos os municípios não abrangidos pelo Sorteio de Municípios.

Acontecem também sorteios públicos para áreas estaduais a serem fiscalizadas pela CGU; mas, neste caso, não há diferenciação de porte, como acontece nos sorteios por municípios.

Nestas unidades sorteadas, então, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização.

Assim, a seguir serão observados os relatórios de fiscalização realizados no Ministério da Educação e no Ministério da Previdência Social no Estado do Paraná.

4.1 Fiscalização no Ministério da Educação no Estado do Paraná

4.1.1 Obra do Centro Estadual de Educação Profissional de Curitiba com 50% de execução e paralisada pela segunda vez e com fiscalização das obras deficiente.

Com o programa “Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnologia e Universitária” o governo visa assegurar a implementação da reforma da educação profissional, diferenciando o ensino técnico do Ensino Médio, a fim de habilitar jovens e adultos para o mercado de trabalho.

Foi a partir da criação deste programa que o Centro Estadual de Educação Profissional (CEEP) de Curitiba foi elaborado, com a finalidade de levar à população local a educação profissional proposta pelo governo em tal projeto.

O Convênio para a construção deste Centro foi assinado em 30/12/2000, todavia, a primeira liberação financeira feita pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) ocorreu somente em 28/12/2001. Isto aconteceu pois havia uma condição prévia para o primeiro desembolso financeiro, a qual dizia necessária a apresentação dos documentos: informação da abertura da conta específica para a movimentação financeira; Plano Operativo Anual (POA) com Cronograma de Desembolso; e comprovação do exercício da propriedade do imóvel.

Após a liberação financeira, começou-se a Concorrência para contratação da empresa especializada para a execução das obras destinadas à ampliação de módulos de laboratórios. Apesar de ter sido encontrada uma empresa que correspondia aos requerimentos da governo, por motivos orçamentários os recursos não puderam ser transferidos ao Governo do Paraná, no início de 2003. Em consequência, todas as empresas concorrentes no certame não tiveram interesse em manter suas propostas.

Dessa maneira, em Outubro de 2003 foi realizada uma nova concorrência, da qual saiu uma nova empresa vencedora; assim, o contrato foi assinado, mas foi efetuado apenas um pagamento à empresa, referente à primeira medição. Conseqüentemente, a construtora solicitou um distrato amigável. Foi assim que foi necessário a escolha de uma nova empresa para a execução das obras, mas esta empresa também ficou mais de 90 dias sem receber qualquer pagamento. Por isso, solicitou a rescisão do contrato e paralisação da obra.

Em Relatório de Vistoria do DECOM, do dia 05/05/2005, o percentual de execução da obra encontrava-se em 31,08%.

Os fatos observados na inspeção dizem respeito sobre as inconsistências na execução da reforma, não apenas com relação ao atraso e à paralisação da obra. Por exemplo, foi registrado que as fechaduras nas portas dos armários dos laboratórios são do mesmo tipo que se utiliza em portas, ou seja, possuem maçanetas pelo lado de dentro e pelo lado de fora; além de outras más execuções.

As unidades relacionadas ao CEEP Curitiba são o Departamento Estadual de Construção, de Obras e Manutenção - DECOM; o FUNDEPAR; o Programa PROEP; e a SEED – Secretaria Estadual de Educação. A fiscalização da obra foi realizada pelo PROEP, pelo FUNDEPAR e pelo DECOM; embora este fato, ficou claro que esta fiscalização foi deficiente.

4.1.2 Obra do Centro Estadual de Educação Profissional de Cascavel com 99,14% de execução e paralisada.

O objetivo do contrato celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Bando Interamericano de Desenvolvimento – BID, celebrado em 27/11/1997, implementação de CEEP em Cascavel/PR.

Uma construtora foi contratada para este fim, ou seja, reformar e adaptar o módulo antigo do CEEP localizado em Cascavel. Em 02/03/2004 o último Relatório de Vistoria foi efetuado, o qual constava que a realização da obra estava em 99,14%. Após uma reunião dos representantes do CEEP e da empresa contratada para a reforma, foram estabelecidas providências para a finalização da obra. Dessa forma, foi estipulado um prazo de 10 dias para que a empresa cumprisse o definido na reunião, o que não ocorreu.

Foi constatado pela CGU que o problema pendente para a finalização da obra se refere ao engate de 10 mangueiras de incêndio aos 10 hidrantes existentes (mangueiras com bitola 1½” e hidrante com bitola 2½”). Os engenheiros do escritório do DECOM informaram que a redução seria a solução, mas que tal peça não existe no mercado. Apesar dessa manifestação dos engenheiros a CGU verificou que existe sim este tipo de peça.

A construtora contratada também se manifestou, dizendo que está em busca da peça, além de ressaltar que o pagamento que deveria ter sido realizado da fatura de junho de 2004 não foi efetivado.

4.1.3 Implementação da Reforma da Educação Profissional – PROEP; ineficiência e ineficácia no gerenciamento e na execução, haja vista a aplicação de menos de 50% dos recursos, transcorridos mais de cinco anos de sua liberação.

O programa Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária tem como objetivo assegurar a implementação da reforma da educação profissional, afim de que o país possa contar com estrutura educacional técnica com separação formal entre ensino médio e educação profissional.

A partir disso, um Convênio foi firmado entre o Ministério da Educação e o Estado do Paraná em 12/05/2000.

As reformas e adaptações do antigo módulo do CEEP – Cascavel foram efetuadas; apesar deste fato, mais de cinco anos após a elaboração do montante previsto, de R\$ 391.150,00, liberados em 08/06/2000, somente R\$ 165.033,12 (42% do total) foram gastos na execução do projeto.

Este fato foi observado pela CGU através da análise de documentos fornecidos pela Secretaria de Estado da Educação.

4.1.4 Divergência entre as informações constantes dos Diários de Classe e o número de matrículas informadas ao Censo Escolar de Educação Básica.

O programa Brasil Escolarizado tem como objetivo coletar informações referentes a matrículas e docência, para subsidiar o planejamento e a gestão da Educação, inclusive com impactos sobre a distribuição dos recursos orçamentários.

Em visita às Escolas Estaduais do Ensino Fundamental verificou-se que em nenhuma delas o quantitativo informado ao Censo Escolar era equivalente ao apurado pela conferência com os diários de classe, exceto no Colégio da Polícia Militar.

4.2 Fiscalização no Ministério da Previdência Social no Estado do Paraná

4.2.1 Apuração inadequada da Base de Cálculo da Retenção – SETP

O programa de Arrecadação de Receitas Previdenciárias objetiva-se a aumentar a arrecadação da Previdência Social, mediante ação eficaz de fiscalização e cobrança de créditos previdenciários. Por meio deste programa o contrato entre a SETP e a Sociedade Civil Desenvolvimento Humano e Socioeconômico do Brasil – SODHEBRAS, que tem como objeto a disponibilização de mão-de-obra. O objeto fiscalizado em tal relatório da CGU, em termos deste programa de Arrecadação, é o contrato de prestação de serviço de mão-de-obra, prestação de serviço de profissionais autônomos e contratos de trabalho celetistas.

Por isso, analisando-se os processos de pagamento, foi constatado que a SETP retém os valores destinados ao INSS de forma divergente à norma vigente, pois vem deduzindo da base de cálculo da retenção do INSS o montante referente a encargos e despesas operacionais. Conforme o Art. 162 da IN INSS/DC no 100/2003, descreve que:

“O valor relativo à taxa de administração ou de agenciamento, ainda que figure discriminado na nota fiscal, na fatura ou no recibo de prestação de serviços, não poderá ser objeto de dedução da base de cálculo da retenção, inclusive no caso de serviços prestados por trabalhadores temporários”.

Portanto, as despesas operacionais não devem ser deduzidas da base de cálculo. Já em relação aos encargos, estes também não devem ser deduzidos da base de cálculo, pois as hipóteses de dedução destes são limitadas a despesas com fornecimento de material, utilização de equipamento, entre outras. É por este fato que os encargos poderiam ser deduzidos da base de cálculo apenas se alguma dessas despesas estivessem discriminadas na nota fiscal.

Em 2004, foram efetuados pagamentos de R\$ 50.878,76 para a SODHEBRAS, dos quais foram recolhidos R\$ 4.059,05 para o INSS a título de retenção, enquanto

conforme informações apresentadas nas notas fiscais, este valor deveria ter sido de R\$ 5.596,66.

Em manifestação do Secretário do Trabalho, Emprego e Promoção Social foi dito que não há prejuízo ao INSS pelo menor recolhimento, isto pois o valor compensado na GFIP e recolhido mediante a GPS é exatamente igual ao devido ao INSS.

4.2.2 Recolhimento do Valor Retido fora do prazo regulamentar – SETP

O Art. 165 da IN INSS/DC 100/2003, descreve que: “A importância retida deverá ser recolhida pela empresa contratante até o dia dois do mês seguinte ao da emissão da nota fiscal (...)”

Observando esta norma puderam ser constatadas, então, quatro improbidades: nota fiscal da SODHEBRAS emitida em 14/06/2004, com recolhimento apenas em 13/07/2004; nota fiscal da Rosch Administradora de Serviços de Informática Ltda emitida em 28/02/2005, e recolhida a retenção previdenciária em 11/04/2005; assim como outras duas improbidades da mesma forma com notas fiscais também da Rosch Administradora.

4.2.3 Ausência de retenção nos pagamentos efetuados para o PARANAEDUCAÇÃO – SEED

PARANAEDUCAÇÃO é pessoa jurídica sem fins lucrativos, a qual possui um Contrato de Gestão com o Governo do Estado do Paraná. Esta instituição presta serviço de disponibilização de docentes e funcionários administrativos para a SEED, entre outros. Em 2004, foram efetuados pagamentos de R\$ 120.797.302,00 para o PARANAEDUCAÇÃO.

Conforme a legislação vigente, a retenção é obrigatória nos pagamentos efetuados para esta instituição, porque há ocorrência de cessão de mão-de-obra, já que o PARANAEDUCAÇÃO contrata funcionários que exercem atividades nas dependências do SEED. É obrigatória também quando há treinamento e ensino, o que ocorre nesta instituição. Além disso, o INSS não prevê a dispensa da retenção para Serviço Social Autônomo.

4.2.4 Apuração Inadequada da Base de Cálculo da Retenção – SEED

Foi constatado que a SEED vem retendo de forma divergente à norma vigente os valores destinados ao INSS. Em duas notas fiscais emitidas pela empresa ACE – Assessoria, Construções e Empreendimentos Ltda., uma relacionada a materiais e outra à mão-de-obra, foi resgatado apenas 11% da nota fiscal sobre a mão-de-obra.

O Art. 158 da IN INSS/DC descreve que se houver previsão contratual para fornecimento de material ou utilização de equipamentos a contratada poderá deduzir este montante do valor da nota fiscal. Portanto, neste caso, como o contrato é regido por uma resolução da SEOP, a qual prevê a responsabilidade do fornecimento de material e equipamento pela contratada, deveria haver retenção sobre a nota fiscal relacionada a materiais de no mínimo 50% do valor de tal nota.

Além disso, foram identificados também pela CGU o recolhimento do valor retido fora do prazo regulamentar, assim como a ausência de retenção dos 11% do valor bruto da nota fiscal e inconsistência das bases de cálculo das contribuições patronais pela SEED.

Outra incoerência encontrada na análise do Ministério da Previdência Social do Paraná é a inadequação da base de cálculo da retenção pela SEFA.

4.2.5 Registro de óbitos no Livro "C" do Cartório e não constantes da base de dados do SISOB

A partir do programa Previdência Social Básica, que tem como objetivo garantir o reconhecimento e o pagamento de direitos previdenciários previstos em lei, foi verificado que dez óbitos registrados no Livro "C" do Cartório Civil de Curitiba não constam da base de dados do SISOB.

Houve divergência entre nove dos dez números incoerentes por conta de que foram emitidos Termos com mesmo número, uma vez que os registros são feitos no próprio Cartório e também em plantões instalados em empresas funerárias conveniadas, ou seja, no Cartório nove dos dez casos de óbito foram contados duas vezes. Enquanto o único caso que não ocorreu isso, o Cartório não soube informar as razões da incoerência, já que este Termo não consta na base de dados do SISOB.

5 Análise dos relatórios

5.1 Reforçando o papel da CGU no controle

O principal papel relacionado à CGU é o de identificar incoerências e/ou irregularidades, ou seja, improbidades administrativas sobre os recursos federais que são liberados para as práticas de programas do governo brasileiro. Além de identificar tais irregularidades, a CGU tem poder de aplicar punições para agentes que causaram danos ao patrimônio público. Estas punições tratam-se de desde expulsão e cassação e destituição do cargo até punição penal; e isto pode ser feito de forma que a CGU encaminha a ocorrência ilegal para que o Ministério Público avalie e penalize o infrator, podendo ocorrer também a presença da Polícia Federal, neste caso.

A partir das análises, tanto das competências da CGU como dos relatórios da CGU sobre os Ministérios da Educação e da Previdência Social do Paraná, o que se pode observar, inicialmente, é que a CGU executou sua competência de auditoria sobre tais Ministérios, analisando documentos e observando os fatos em alguns dos programas executados pelo governo.

Dessa maneira, a Controladoria Geral da União conseguiu identificar as irregularidades e discordâncias na aplicação dos recursos federais nos programas do governo que foram analisados. Apesar disso, a CGU não tentou descobrir quem eram os responsáveis por tais irregularidades nas aplicações, e, conseqüentemente, não penalizou algum infrator da lei.

Na análise dos programas do Ministério da Educação descritos neste relatório, a CGU faz apenas comentar algumas obviedades como, por exemplo: "Essa delonga para a execução plena do objeto do Convênio denota ineficiência e ineficácia no gerenciamento dos recursos disponibilizados, causando prejuízos significativos para o alcance dos benefícios esperados quando do planejamento inicial da ação estatal."

Já na auditoria realizada sobre o Ministério da Previdência Social, a CGU faz algumas análises e argumenta sobre as justificativas dadas pelo Secretário do Trabalho, Emprego e Promoção Social, por exemplo:

“Esta CGUPR concorda com as justificativas apresentadas pela SODHEBRAS, no que se refere à ausência de prejuízo para os cofres do INSS. Porém, continua persistindo o apontamento de que a base de cálculo utilizada para a retenção está em desacordo com a legislação vigente.”

Isto significa que a própria CGU não é coerente quando elabora seus relatórios de auditorias, já que em um dos analisados aqui não obtém Análise, como a citada anteriormente, enquanto o outro obtém.

Em seu relatório que contém análise da equipe, a CGU não oferece nenhum tipo de elemento para que as ações atuais possam ser melhoradas pelo governo no futuro; as análises apontam apenas as falhas identificadas e os argumentos da CGU com relação a elas.

5.2 Como aprender com as irregularidades e melhorar a gestão

O que a CGU poderia inserir em seus relatórios são sugestões de melhoria na gestão pública do programa em questão. Inicialmente, a melhor maneira de se aprender, teoricamente, pois a questão não se trata apenas de aplicação dos recursos, mas também na corrupção que existe no governo brasileiro, é tentando melhorar a partir dos erros cometidos no passado. Ou seja, uma forma com a qual a CGU poderia trabalhar como um meio de sugestão de melhoria não é apenas mostrando qual foi o erro cometido, como também demonstrando onde realmente ocorreu o erro em questão, assim como o que pode ser feito para que isso não aconteça novamente. Isto, é claro, para os casos em que não haja níveis de corrupção.

Caso haja corrupção, primeiramente, o que a CGU pode e deve fazer é, através de suas competências, punir o corrupto, ou então, encaminhá-lo ao Ministério Público (MP) Federal, o qual poderá tratar do caso como um crime.

Uma maneira de tentar melhorar a gestão dos recursos públicos é a de emplacar uma auditoria da CGU que seja efetivamente concretizada, ou seja, não seja apenas engavetada. Pode-se observar que isto acontece realmente simplesmente pela leitura dos relatórios da Controladoria aqui relatados; isto porque a CGU obtém competências que dão a ela a liberdade de punir políticos que não utilizarem bem os recursos do governo federal, apesar disso, ela não se utiliza desta competência, a qual seria de grande valia caso bem aplicada.

Por exemplo, se através de uma auditoria da CGU, como as que se observou anteriormente, fossem identificadas irregularidades e os responsáveis por elas, a CGU deveria aplicar multas a tais responsáveis e/ou encaminhá-los ao MP; mesmo obtendo tal competência ela não a utilizou. Porém, mesmo podendo ter histórico de que as punições não repercutiram como o desejado, ou melhor, não surgiram efeito perante a corrupção, a CGU deveria aplicar suas competências de forma adequada, pois dessa maneira ela poderá ajudar a conter a corrupção.

Se as auditorias da CGU obtivessem repercussão diferente frente aos políticos brasileiros, talvez a corrupção fosse menor, ou, pelo menos, menos descarada.

5.3 O que pode ser feito pelo governo federal e pelo governo estadual/municipal

Além das auditorias sobre os Ministérios realizadas pela CGU para conter tanto a corrupção como o mau desempenho na utilização dos recursos federais pelo governo dos estados e dos municípios brasileiros, o próprio governo federal deveria manter uma forma de dificultar os desvios de verbas dos programas do governo.

Isto poderia acontecer de uma maneira pela qual os governos estaduais e municipais tivessem de realmente prestar contas ao governo federal, ou seja, fossem obrigados a mostrar provas de como o recurso federal está sendo aplicada de forma correta. O que pode ser feito por parte do governo federal, inicialmente, é analisar o projeto de um programa que o governo estadual e/ou municipal está solicitando orçamento; deve-se analisar de maneira a verificar se o projeto é realmente viável tanto teórica como praticamente. Isto torna o orçamento não apenas autorizativo. Além disso, por meio de apresentação de notas fiscais e dados visuais por parte dos governos estaduais e municipais da implementação do recurso seria um bom começo para que a corrupção e a má utilização dos recursos começassem a serem dificultadas.

É claro, apenas uma simples apresentação de dados não seria suficiente, pois poderia ser burlada facilmente. É neste ponto, então, que entram as auditorias da CGU com a responsabilidade de, além de identificar irregularidades e incoerências na utilização dos recursos federais, poderiam também buscar se os dados apresentados pelos governos estaduais e municipais ao governo federal são verdadeiros ou não. Nada muito diferente do que já é realizado pelas auditorias, mas com esta responsabilidade diferenciada, o que facilitaria e tornaria mais eficiente a verificação de como os recursos estão sendo utilizados.

Se forem encontradas incoerências entre os dados (valores liberados pelo governo federal e valores utilizados pelos governos estaduais e/ou municipais), tanto o governo, com o Ministério Público, quanto a CGU devem penalizar os responsáveis pela má aplicação dos recursos.

Já com relação sobre o que pode ser feito pelo governo estadual e/ou municipal para que os recursos federais sejam utilizados com a finalidade a que foram destinados e liberados, pode-se dizer que não se diferencia muito do óbvio. Isto, pois, o que pode e deve ser feito é aplicar as verbas do governo federal afim de que o programa a que foram destinadas seja executado com êxito; ou seja, elaborar um plano de ação relacionado ao programa em questão, assim como acompanhar este plano, de maneira que seja começado e terminado dentro de tal plano.

Ademais, os níveis de governo que recebem recursos devem estar sempre se manifestando ao governo federal sobre como os recursos estão sendo aplicados e apresentar provas da utilização correta deles. Isto pode ser feito por meio de notas fiscais e dados visuais, caso seja um programa de construção, por exemplo, como já sugerido anteriormente.

Apenas aplicar adequadamente os recursos e provar isto ao governo federal não é suficiente; os governos estaduais e municipais devem também estar cientes de que serão realizadas auditorias mais rígidas em seu governo, as quais buscarão identificar, além de irregularidades e/ou incoerências, se as provas apresentadas ao governo federal são realmente concretas. Por isso, estes governos devem disponibilizar a tais auditorias todos os documentos necessários para que a fiscalização tenha certeza do que realmente ocorreu com os recursos do governo federal naquele estado e/ou município.

5.4 Questão de desempenho da administração

Uma questão muito relevante para a análise que está sendo feita a partir dos dados dos relatórios da CGU é a do desempenho dos programas do governo. Desempenho este que não está relacionado à corrupção, ou seja, trata-se de como os governantes dos estados e/ou municípios, não elevando ao nível de corrupção, utilizam os recursos federais destinados aos programas do governo de maneira que a finalidade do programa não seja cumprida, ou seja cumprida, porém com falhas.

Podemos exemplificar como isto ocorre com frequência, além da corrupção, através dos relatórios da CGU observados anteriormente. No Ministério da Educação do Paraná, inicialmente, pode-se notar que uma das obras provavelmente é um exemplo de corrupção. Esta obra é a do Centro Estadual de Educação Profissional de Curitiba, a qual está com apenas 50% da construção concluída e paralisada pela segunda vez. Já a obra do Centro Estadual de Educação Profissional de Cascavel está com 99,14% de execução, mas está paralisada. Nesta ação nota-se que a maior irregularidade é na execução, e não na aplicação dos recursos; isto

porque a obra está concluída, mas o que impede o início das atividades do Centro são falhas na execução, as quais se tratam de uma, pode-se dizer, falta de atenção já que as bitolas das mangueiras de incêndio não correspondem ao mesmo tamanho das bitolas das torneiras, por isso não se encaixam.

Além de as atividades no local não poderem ser iniciadas por isso, a empresa que foi responsável pela obra não está muito preocupada em terminá-la, já que alegou não ter recebido o último pagamento da prefeitura. Porém, esta alegação não é desculpa para não corrigir o erro que foi cometido, pois, além disso, a empresa também declarou que não existem bitolas de mangueiras iguais as do tamanho das bitolas das torneiras do Centro, o que não é verdade, porque foi comprovado pela equipe da CGU que existem, sim, bitolas para mangueiras no mesmo tamanho que as das torneiras do Centro.

Esta ação de mau desempenho na execução do Centro Estadual de Educação Profissional de Cascavel não foi a única que se pode observar nos relatórios da CGU, pois no Ministério da Previdência Social do Paraná isto também foi notado. Neste Ministério observou-se uma falha que pode ser tratada tanto como corrupção como uma questão de desempenho. Apesar disso, neste caso a CGU recebeu esclarecimentos que foram convincentes o suficiente para que o caso fosse tratado apenas como uma questão de má execução.

O que ocorreu no Ministério da Previdência Social do Paraná é que a CGU apurou que a base de cálculo para a retenção ao INSS estava ocorrendo de forma errônea, ou seja, quando, por exemplo, deveriam ser descontados a porcentagem do INSS das notas fiscais relacionadas à mão-de-obra e materiais, os valores estavam sendo descontados apenas das notas de mão-de-obra. O que se pode notar na descrição dos acontecimentos nos relatórios fornecidos pela CGU é que há uma falta de conhecimento por parte dos responsáveis pela retenção ao INSS, pois estão ocorrendo erros com relação à base de cálculo para a retenção que são erros teóricos. Pelo o que é explicado no relatório da CGU, há uma série de hipóteses que devem ser analisadas para elaborar a base de cálculo da retenção de forma adequada, ou seja, quem é responsável por fazer essa elaboração deve conhecer bem as leis relacionadas a isso e suas hipóteses, pois há várias maneiras de se

executar esta base de cálculo a partir das hipóteses, e cada caso é diferente, por causa das contas relacionadas a cada um.

Além desse tipo de mau desempenho relacionado ao Ministério da Previdência Social, outro tipo de erro cometido é o de recolher o valor retido ao INSS fora do prazo regulamentar. Segundo o Art. 165 da IN INSS/DC 100/2003 a retenção ao INSS deve ser recolhida até o dia dois do mês seguinte ao da emissão da nota fiscal; porém, o que acontece muitas vezes, como se pode observar no relatório da CGU é que esta retenção demora a ser realizada, ou seja, ela é realizada depois do dia dois do mês seguinte ao da emissão da nota fiscal. Há casos que esta retenção ocorreu após mais de dois meses ao da emissão da nota.

Portanto, a partir de todos esses fatos que puderam ser observados nos relatórios da CGU, pode-se dizer que a corrupção é, com certeza, um grande problema para a sociedade brasileira, pois grande parte das irregularidades do governo se dá por conta disso, como foi visto, por exemplo, na implementação da Reforma da Educação Profissional – PROEP, pois nesta ação não foram empregados nem 50% dos recursos federais destinados a ela, sendo que já tinham sido incorridos mais de cinco anos de sua liberação.

Porém, como foram discriminados neste ponto da análise, muitos problemas do governo brasileiro também estão relacionados ao desempenho. Isto ocorre por vários motivos, como se pode observar acima, tanto práticos como teóricos. A partir disso, nota-se o quanto os governantes e funcionários públicos brasileiros são despreparados para exercer seus cargos, dessa forma, prejudicam o desempenho dos programas do governo federal e utilizam mal seus recursos, fazendo com que os projetos de desenvolvimento da sociedade não se concretizem.

5.5 Benefícios da boa utilização dos recursos

O principal benefício da boa utilização dos recursos do governo federal é que os programas do governo seriam executados com êxito, e isto iria incorrer em

benefícios e um grande desenvolvimento para as localidades, como estados e municípios, e, conseqüentemente, para o país como um todo.

A execução os programas do governo de forma correta fomentaria desenvolvimento na qualidade de vida das classes sociais mais baixas. Dessa forma, seria possível uma melhor educação, já que os centros educacionais funcionariam adequadamente, o que geraria para o país, em longo prazo, um ótimo crescimento. Este crescimento não seria apenas econômico, mas também civil, pois com a melhoria da qualidade de vida e com a educação básica muito mais acessível do que o que se pode observar atualmente no país, a criminalidade teria uma tendência a diminuição.

Mas, para que isso possa realmente acontecer em um futuro, necessita-se tomar iniciativas para que a fiscalização sobre os governantes seja mais acirrada, pois só assim os recursos começariam a ser aplicados corretamente, ou seja, aplicados na finalidade a que foram destinados e liberados.

6 Conclusões

A partir, então, dos relatórios de auditorias da Controladoria Geral da União sobre os Ministérios da Educação e da Previdência Social do Paraná, pode-se concluir, inicialmente, que tais análises realizadas pela CGU são de extrema importância para a concretização da democracia brasileira; pois, como se pode observar, estas auditorias realizadas pela CGU conseguem identificar se os recursos federais liberados para programas do governo chegam, ou não, a seu destino final.

Portanto, as análises realizadas pelos técnicos da CGU são realmente bem qualificadas quanto ao ponto de vista técnico, pois conseguem transparecer as irregularidades que ocorrem nos projetos dos programas do governo federal. No entanto, estas análises não foram capazes de identificar se as irregularidades apresentadas foram apenas ineficiência dos governantes, ou se se trata de caso de corrupção. É por este fato que estas auditorias da CGU devem tentar entender melhor as causas por que ocorrem tais improbidades administrativas, ou seja, levar a auditoria mais a fundo.

Observando o tema analisado por esta pesquisa: “a auditoria como instrumento de gestão e prevenção à corrupção”, pode-se dizer que a CGU cumpre relativamente com suas funções. Isto, pois, quanto à auditoria como instrumento de gestão, notou-se que se faz extremamente importante a auditoria da CGU nesta função, já que é necessário saber o que realmente acontece para que a gestão possa ser melhorada. Enquanto isso, a auditoria como prevenção da corrupção, pode-se dizer que é, também, muito importante para que sejam identificadas as improbidades, já que pode ser observado que as irregularidades ocorrem especialmente por práticas inadequadas por parte dos gestores; porém, como já citado anteriormente, a auditoria não vai a fundo suficiente para revelar se a irregularidade foi causada por má conduta do governante ou por ineficiência do governo.

Portanto, as auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União cumprem o papel que é esperado delas. No entanto, este órgão pode e deve, ainda, sofrer

transformações que o tornem mais eficaz com relação à prevenção da corrupção. Isto, por que, suas competências e atribuições dão a ele capacidade de realizar auditorias mais bem elaboradas, ou seja, mais profundas, para que cheguem ao ponto e a causa da má utilização dos recursos federais.

7 Bibliografia

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *Funções Institucionais*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/Sistemas/Site/PaginasInternas/Institucional/func_inst.aspx> . Acessado em: 27 jan. 2010.

ARANTES, ROGÉRIO BASTOS et al. *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público*. [S.I.], 2009. Cap. 3.

CONGRESSO NACIONAL. *Lei Complementar*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm> . Acessado em: 26 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Regimento Interno*. [S.I.], 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/regimento_interno.pdf> . Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Auditoria e Fiscalização*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/OQueE/>> . Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Auditoria e Fiscalização: Avaliação da Execução de Programas de Governo*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>> . Acessado em: 01 set. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Instrução Normativa*. [S.I.], 2003. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_13mar2003.pdf> . Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Prevenção da Corrupção*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/OQueE/>> . Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Correição*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/OQueE/>> . Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatórios de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal*. [S.I.], 2009. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_122009_Estatutarios.pdf> . Acessado em: 25 jan. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Histórico*. [S.I.], 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>> . Acessado em: 01 set. 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Fiscalização N604*. Paraná, 2005.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Fiscalização N536*. Paraná, 2005.

LOUREIRO, Maria R.; MORAES, Tiago C.; TEIXEIRA, Marco Antonio C. *Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil contemporâneo*. São Paulo, 2009.

TAKEDA, T. *Diferenças entre controles interno e externo*. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1136> . Acessado em: 04 fev. 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Regimento Interno*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf> . Acessado em: 26 jan. 2010.