

O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro

Bruno Gabriel de Melo Rico

Este relatório expõe os resultados dos primeiros seis meses de pesquisa sobre os trabalhos da Controladoria-Geral da União (CGU) a partir dos marcos teóricos da “Qualidade da Democracia”. O objetivo central foi investigar seu papel nas atividades de promoção da transparência e responsabilização de atores e órgãos que tenham agido de forma irregular e/ou corrupta no Estado brasileiro. Para isso, foram estudados, em primeiro lugar, alguns aspectos políticos próprios da dimensão da “accountability horizontal”. Entre eles, a autoridade legal para agir, a autonomia perante os atores investigados e o “expertise” dos profissionais selecionados. Em segundo lugar, levantou-se indicadores a respeito da eficácia dos trabalhos. Ainda de forma embrionária, esta pesquisa identifica que o órgão conseguiu, em dez anos (surgiu em 2003), consolidar-se como importante ator no combate à corrupção e no aprimoramento da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Entre os principais trunfos, estão as atividades de auditoria, de responsabilização administrativo-disciplinar e de promoção da transparência.

Palavras-chave: *Controladoria-Geral da União, accountability horizontal, controle interno, Sistema de Integridade*

1 – Introdução

O presente relatório apresenta os resultados dos primeiros seis meses de pesquisa sobre a Controladoria-Geral da União (CGU). O objetivo geral é compreender o papel deste órgão no Sistema de integridade Brasileiro, ou seja, sua função e relevância no conjunto de órgãos e atores que contribuem para o combate à corrupção e a proteção da legalidade e da integridade do Estado Brasileiro.

Criada em 2001 sob o nome de Corregedoria-Geral da União e rebatizada em 2003 com o atual título, o órgão caracteriza-se por promover o combate à corrupção, a transparência e o aprimoramento da gestão no âmbito da Administração Pública Federal (APF). Segundo texto da Lei 10.683, artigo 17, a CGU é um órgão assessor da Presidência da República e reúne competências para as atividades de “defesa do patrimônio público... controle interno... auditoria pública... correição... prevenção e combate à corrupção... ouvidoria e... incremento da transparência da gestão”¹.

Na prática, a CGU centraliza as atividades de controle interno e de ouvidoria da APF. Por essas competências, a CGU é, desde o primeiro olhar, constitucionalmente, um protagonista da accountability na esfera do Poder Executivo Federal, e por isso, acreditamos ser este trabalho relevante para a Ciência Política.

1.1 – Breve contextualização teórica

Accountability é aqui compreendida como o conjunto de atividades de prestação de contas e responsabilização por parte dos agentes públicos perante a sociedade, quer sejam cidadãos quer seja o próprio Estado.

Pela teoria, o que legitima a prática da accountability é o princípio democrático. Do mesmo princípio que entende que o poder emana do povo, deriva o princípio de que toda a atividade do Estado deva ser de conhecimento público. O direito do cidadão conhecer o que seus governantes fazem e cobrá-los por isso é, assim, derivado do fato de este ser a fonte de poder dos últimos (O'DONNELL, 1998).

¹ Lei 10.683 da Constituição Brasileira, artigo 17.

A raiz da palavra *accountability* é econômica. Refere-se à prestação de contas. A partir da década de 80, o termo ganhou significados políticos e passou a representar responsividade, ou a obrigação de políticos responderem por seus atos perante o cidadão, quer seja em eleições quer seja submetendo-se a mecanismos de fiscalização e responsabilização por parte do Estado. Assim, se a legitimidade dos governantes depende de que eles devem submeter-se à vontade geral da promoção do bem comum, por extensão, devem submeter-se à lei e a formas de controle.

Essa compreensão da *accountability* encerra dois aspectos semelhantes mas não idênticos. O Primeiro refere-se à capacidade do cidadão fazer com que os governantes apliquem políticas convergentes com seus interesses. Nesse sentido, eleições e a sociedade civil organizada aparecem como os atores por excelência deste tipo de controle, de fora do Estado para dentro, chamado de “*accountability vertical*”.

O segundo aspecto é encarado pela literatura como centralmente legal (PERUZZOTTI, 2008). Refere-se à atividade que fiscaliza e responsabiliza agentes públicos frente os marcos legais e constitucionais, de forma a limitar a arbitrariedade do uso do poder público. A essa atividade deu-se o nome de *accountability horizontal*, uma vez que ocorre a partir de agentes e órgãos do próprio Estado.

Ainda assim, direta ou indiretamente, ao zelar pelo bem público, a responsabilização horizontal de políticos e agentes públicos carrega contornos políticos de primeira importância. Previne não apenas o desvio de recursos, mas também, a usurpação do Estado² (O’DONNELL, 1998), garantindo não apenas a legalidade do sistema, mas o equilíbrio dos aspectos republicano e liberal, de forma a reafirmar, inclusive, a legitimidade democrática do sistema político.

Esta pesquisa foca, assim, todos os aspectos políticos relevantes que bem expressem o papel deste órgão no contexto da “*accountability*”, quer sejam atividades de auditoria, de promoção da transparência, de promoção da qualidade da administração pública, de correição, de controle social ou de “*ombudsman*”.

² IDEM.

Nesse sentido, trata-se de um trabalho inédito. Se a ciência política já abordou o órgão, quer seja sob sua função de “controle social” (ABRUCIO; LOUREIRO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012), quer seja sob sua inserção no desenvolvimento dos órgãos de accountability horizontal desde a Redemocratização (PRAÇA; TAYLOR, 2012), não o fez a partir de cruzamentos de indicadores da Qualidade da Democracia com os pormenores de cada uma de suas atividades. (Vale dizer que, em linhas gerais, tais trabalhos reconhecem importantes avanços no desenvolvimento dos órgãos de accountability horizontal no Brasil nos recentes anos, embora com destaque positivo para o governo federal mas negativo para o os governos estaduais e municipais (FERREIRA; SPECK, 2012)).

Por outro lado, existe uma rica literatura de viés técnico, realizada por auditores, contadores e administradores públicos (inclusive, condensada em dez edições da “Revista da CGU”). Um deles compara auditorias realizadas sobre fatos de mesma natureza pela CGU e pelo Tribunal de Contas (ALVES, 2011), revelando preocupantes incongruências. Outro trabalho consultado é o realizado pela OCDE sobre o Sistema de Integridade Brasileiro nos Estados (OCDE, 2011). Embora tecnicamente aprofundados, tais trabalhos não respondem a perguntas propriamente políticas.

Ao questionarmos qual é o papel exercido pela CGU no Sistema de Integridade Brasileiro, voltamos nosso olhar, em um primeiro momento, para o interior das práticas CGU, de modo a bem compreender sua extensão e as implicações da responsividade produzida, e em um segundo momento, para sua relação com os outros atores do Sistema de Integridade.

1.2 – Objetivo, objeto e método da pesquisa

O objetivo desta primeira etapa de pesquisa foi:

1 - Identificar se as atividades relativas às competência prescritas em leis são, de fato, realizadas

2 – Recolher indicadores acerca da qualidade dessas atividades, quer sejam procedimentais, quer sejam de resultados quantitativamente mensuráveis

3 – Determinar, a partir dos indicadores levantados, o foco da pesquisa na etapa seguinte, em vista de bem qualificar as atividades da CGU frente a responsividade promovida e frente o Sistema de Integridade

O levantamento de informações ocorreu através da consulta aos documentos da própria CGU, a dados obtidos através da lei de acesso à informação, a consultas telefônicas junto à Secretaria Executiva, e, naturalmente, à bibliografia que trata da accountability.

De acordo com a Constituição Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é um “órgão assessor” da Presidência da República que combate a corrupção e promove o aprimoramento da gestão dentro deste mesmo poder.

A CGU é estruturada em torno de quatro secretarias:

- Controle interno
- Prevenção da Corrupção
- Correição
- Ouvidoria

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) responde por mais da metade dos funcionários e do orçamento. Em linhas gerais, o órgão:

- Centraliza o controle interno da APF
- Audita e fiscaliza a execução de programas de governo, de acordo com critérios de legalidade, economicidade, eficácia e eficiência da gestão
- Prepara a prestação de contas do executivo ao legislativo através do processo da Tomada de Contas
- Capacita funcionários públicos no que diz respeito à prestação de contas, inclusive produzindo manuais práticos

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

- Fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal
- Desenvolver mecanismos de prevenção da corrupção através da promoção da transparência e da legalidade no interior da APF, em atividades como capacitação de funcionários e manutenção de portais de transparência
- Promover o controle social sobre o bem público federal, através, por exemplo, da divulgação de informações sobre a APF, de congressos junto à população civil, e de capacitação deste público

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

- Direcionamento da apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos
- Aplicação de penalidades, quer seja por iniciativa própria, quer seja repassando informações para órgãos competentes, como, por exemplo, o Ministério Público (MP), o Tribunal de Contas da União (TCU) ou a Polícia Federal (PF).

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

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

Assim, apesar de a CGU ser um típico órgão de “accountability horizontal”, a Ouvidoria-Geral e a CTPCC também representam canais de “accountability vertical”

na CGU.

Dessa forma, é possível, desde já, defender a importância do estudo deste órgão para a accountability no Brasil porque a CGU:

1. Centraliza sistema de controle interno da APF
2. Formula a prestação de contas anual da APF para o TCU
3. Promove a transparência na APF
4. Promove a correição na APF
5. Centraliza os trabalhos de ouvidoria da APF
6. Promove o aprimoramento da administração pública
7. Promove participação social no controle sobre o Estado

A etapa seguinte desenvolveu-se em torno do levantamento de indicadores sobre a profundidade de tais atividades. Objetivou-se saber se tais atividades são sistemáticas, se já atingiram alguma estabilidade e se produzem resultados claros no que diz respeito à prestação de contas e à responsabilização.

Se esse foco preocupa-se, em grande medida, com a eficiência e eficácia pra própria CGU, a literatura da “Qualidade da Democracia” também sugere que atentemos para a aplicação universal da lei. Nesse sentido, buscamos indicadores para saber se as atividades são ou não enviesadas politicamente, ou seja, se investigação e punição ocorrem preferencialmente em Estados e municípios da oposição ou não.

Em terceiro lugar, observamos que os trabalhos da CGU, subsidiam, em muitos casos, o trabalho de outros órgãos em vista da integridade. Relatórios e investigação são enviados ou até produzidos conjuntamente com Polícia Federal, TCU e Ministério Público. Atentos aos fundamentos republicanos da Divisão dos Poderes e com a lógica democrática dos “pesos e contrapesos”, perguntamos: qual o nível de cooperação entre CGU e outros atores deste Sistema de Integridade?

Antes de apresentarmos os indicadores levantados, faz-se necessária uma breve incursão no histórico do órgão. Através de uma curta gênese institucional pretendemos expor as competências adquiridas ao longo das últimas décadas, de

modo a compreender porque foram atribuídas à CGU. Ou seja, a que demandas institucionais responderam. Implícita a este movimento, está a pergunta: o que mudou com a CGU? Pioraram ou melhoraram as atividades de combate à corrupção e defesa da integridade?

1.3 Breve histórico da CGU

Como expresso, a CGU é composta por quatro secretarias distintas, com competências e atividades diferentes. Não há, na História Brasileira, nenhum órgão anterior à CGU que tenha reunido tão variadas competências de combate à corrupção em uma só instituição. Nesse sentido, realizar um histórico completo da CGU envolveria realizar quatro históricos diferentes: um sobre o controle interno na APF, um sobre as atividades de ouvidoria, outro sobre as atividades de correição, e outro sobre as atividades de Prevenção da Corrupção.

Por motivos de praticidade, esta pesquisa focou, nestes primeiros meses, o histórico referente às atividades de controle interno, responsáveis, excluindo-se Gabinete e Secretaria-Executiva, por cerca de 70% dos funcionários lotados no Órgão Central, em Brasília - ver tabela completa da distribuição de funcionários no anexo 5.1. A maior parte das informações sobre este histórico são de trabalho da pesquisadora Cecília Olivieri (2010).

Até 1921, as atividades de controle dos gastos eram realizadas pelos próprios ministérios para avaliação posterior de legalidade no Tribunal de Contas. Neste ano, criou-se a Contadoria Central da República, ligada ao Poder Executivo, e responsável por subsidiar o TCU na fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial. Em 1922, para padronizar as atividades, criou-se o Código de Contabilidade.

Em 1940, a Contadoria Central da República tornou-se Contadoria Geral e passou a centralizar a inspeção de receitas e despesas do Poder Executivo Federal. A partir de então, criaram-se as Contadorias Seccionais, situadas em cada Ministério, em vistas de subsidiar os trabalhos da Contadoria Central.

No entanto, até 1964, os trabalhos eram basicamente de verificação da legalidade na prestação de contas. Com a Lei 4320 deste ano, as atividades de controle interno passaram a prever o acompanhamento prévio da execução orçamentária e “controle da realização orçamentária sobre... execução de obras e prestação de serviços”. De forma ainda nominal, ao mencionar como objeto de auditoria a “execução de obras e prestação de serviços”, esta lei sugerira, ainda timidamente, um enfoque na chamada “materialidade” da execução dos gastos, como ressalta Cecília Olivieri:

A reforma administrativa de 1967, consubstanciada no Decreto Lei 200, se caracterizou pela adoção das novas tecnologias de gestão do gerencialismo e... pela substituição dos controles formais pelo controle de resultados.
(OLIVIERI, 2010)

Futuramente, em 1994, este movimento de ampliação do escopo de competências dos órgãos responsáveis pelas auditorias internas levaria às fiscalizações in loco – trabalho que atualmente mais consome recursos da CGU. Vejamos o movimento neste sentido.

Em 1967, os Decretos-Lei 199 e 200 instituiriam o Sistema de Controle Interno, que passaria a figurar no interior do Ministério da Fazenda. Cada ministério passara a ter uma Inspeção Geral de Finanças. Um ano depois, em 1968, seria criada a secretaria da Receita Federal.

Em 1974, seriam criadas Inspeções Seccionais de Finanças, que passariam a atuar fiscalizando a execução de programas federais no Estados, observando, desde então, além da legalidade dos gastos, os resultados das execuções.

Em 1979, o Sistema de Controle Interno é transferido para a Secretaria de Planejamento da Presidência (Seplan). Também são criadas a Secretaria Central de Controle Interno, em substituição à Inspeção Geral de Finanças, e as Secretarias de Controle interno (Cisets).

Em 1985, o Sistema de Controle interno volta para o Ministério da Fazenda, e, um ano depois, passa a ser vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do

Ministério da Fazenda, onde permaneceria até 1994. A STN cria, então, um quadro de funcionários específico para o controle interno: os técnicos e analistas de finanças e controle – que compõem hoje todo o quadro de funcionários concursados da CGU.

Dois anos depois, em 1987, cria-se o sistema SIAFI, responsável pela informatização do controle orçamentário e financeiro da APF. Até hoje, o SIAFI centraliza todas as saídas de dinheiro, com detalhes sobre o destino e sobre quem faz a retirada.

Em 1988, a Constituição Federal redefiniu o papel do controle interno no Estado, ampliando suas responsabilidades para também a averiguação da eficácia e da eficiência da execução orçamentária, como se observa no Artigo 74:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de... comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Em 1990, sob o governo Collor, a STN muda de nome para Departamento do Tesouro Nacional, e passa para o Ministério da Economia, de modo que o controle interno passa a ser rebaixado hierarquicamente, passando do 2º escalão para o 3º.

As mudanças na Constituição não resultaram automaticamente em atividades concretas de averiguação da “eficácia e da eficiência” da execução orçamentária. Porém, alguns fatos exteriores à lógica do controle interno concorreram para este movimento.

Em 1992, uma auditoria promovida pelo TCU identificou séria ineficiência nas atividades das Cissets (OLIVIERI, 2010). O documento sugeria à Presidência da República e ao Congresso Nacional que centralizassem a coordenação das atividades das Cissets e que elevassem seu status burocrático. A orientação, no entanto, não surgiu efeitos.

Um ano depois, o escândalo dos “Anões do Orçamento” forçaria os políticos a melhorarem o controle dos gastos. O caso envolvia deputados da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, que realizaram desvios através de aprovações de emendas no Orçamento Geral da União.

No ano seguinte, a estabilização da economia, através do controle da inflação, representaria mais um passo em favor do controle interno, uma vez que, com a inflação descontrolada, era mais difícil identificar desvios e desperdícios na utilização dos recursos do Estado e, conseqüentemente, mais difícil de controlá-los.

Em 1994, a Medida Provisória 480 criou a Secretaria federal de Controle (SFC), localizada no interior do Ministério da Fazenda. Com isso, as Cissets passaram a ser órgãos da SFC e não mais dos ministérios, ganhando status. Os fiscais deixaram de ser “homens do ministro” para serem “fiscais do ministro” (OLIVIERI, 2010).

A MP também criava as Delegacias Federais de Controle – que seriam as futuras unidades regionais da CGU nos estados. São elas quem passariam a ser responsáveis pelas auditoria in loco no lugar das Cissets. Com isso, o controle interno da APF ganhou status e poder, e passou a uniformizar os padrões de execução orçamentária, e a consolidar o trabalho de fiscalização da materialidade dos gastos governamentais.

Entre 1995-1998, a Reforma do Aparelho do Estado, restabeleceu o concurso para as carreiras da SFC: Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle. Já em 1995, iniciou o Programa de Fiscalização de Municípios, pautado pela fiscalização in loco das políticas públicas financiadas através de repasses da União para os entes subnacionais, Estados e municípios.

Em 2000, uma modificação na legislação financeira alteraria a forma de elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs). Este documento, que deve ser elaborado pela Presidência da República e aprovado pelo Congresso, passaria a servir de base para as avaliações de gestão da SFC. No mesmo ano, as Cissets, já enfraquecidas, seriam extintas.

Em 2001, nove anos após o TCU ter identificado sérias ineficiências nos trabalhos de controle interno, uma nova auditoria revelaria o contrario, como identifica Cecília Olivieri (2010):

Em nosso juízo, os trabalhos da SFC, sob novas diretrizes, mostraram-se bastante promissores... Com isso, busca-se coibir não só a irregularidade e o desvio, mas também o desperdício de recursos, ao se identificar e se controlar em cada programa os pontos propícios à ocorrência desses eventos. (TCU, 2001)

Em 2001, a SFC deixa o Ministério da Fazenda e passa a integrar a Presidência da República, ganhando ainda mais status. Em 2002, o Programa de Fiscalização de Municípios passa a ser definido por sorteio e a fiscalizar todas as atividades com verba federal nos entes subnacionais.

Em resumo, o movimento que a literatura especializada identifica é um processo de construção de um sistema de controle interno geograficamente descentralizado, mas organizacionalmente centralizado, capaz de auditar, e fiscalizar as políticas públicas com competência. Trata-se também de um movimento de maior controle por parte dos políticos da burocracia e da execução das políticas públicas (OLIVIERI, 2010).

Em 2001, a Corregedoria-Geral da União seria criada pela Medida Provisória n° 2.143-31. Quase um ano depois, o Decreto n° 4.177, integraria a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União. O mesmo Decreto n° 4.177 transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

Em 2003, o órgão passou a se chamar Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Em 2006, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), consolidando a atual estrutura da CGU.

2. BANCO DE DADOS

2.1 – Recursos: Orçamento

De acordo com a teoria especializada (O'DONNELL, 1998), o bom exercício da accountability horizontal exige um largo corpo de profissionais especializados e bem pagos, e, para isso, recursos robustos. Nesse sentido, um indicador analisado foi o orçamento da CGU, e a qualificação, a quantidade e os salários dos funcionários.

Observa-se que seu orçamento praticamente triplicou desde o seu surgimento, tendo saltado de R\$ 234,7 milhões em 2005 para R\$ 714,4 milhões em 2011. (Ver Orçamento ano a ano no anexo 5.2)

Ainda assim, frente o grande número de atribuições que tem, a CGU reclama enfaticamente da falta de recursos, como se vê no “Relatório de Atividades 2011”:

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

2.2 – Recursos: Pessoal

Através de um decreto de 2002⁴, a CGU passou a dispor de até 5 mil funcionários concursados, distribuídos em dois tipos de cargos: Técnico de Finanças e Controle e Analista de Finanças e Controle. Ambos os cargos requerem diploma de ensino superior e são estimulados a trabalharem de acordo com suas funções através de um plano de carreira e salários altos. O Analista de Finanças e Controle recebe salário que varia de R\$12.960,77 a R\$ 18.478,45. Já o Técnico de Finanças e Controle recebe salários que variam de R\$ R\$ 3.907,79 a R\$ 8.060,48.

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

⁴ Decreto 4.321, de 5/8/2002

Mas, segundo a CGU, por escassez de recursos, nem metade dessas 5 mil vagas estão preenchidas, como se vê adiante:

Funcionários concursados lotados na CGU	Analista de Finanças e Controle	Técnico de Finanças e Controle	Total
	1584	713	2297

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

Vagas prescritas porém não preenchidas na CGU	Analista de Finanças e Controle	Técnico de Finanças e Controle	Total de vagas não preenchidas
	1416	1287	2703

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

2.3 – Controle Interno (auditoria e fiscalização)

Como afirmado, a SFC é a que mais consome recursos da CGU, através das atividades de auditoria e fiscalização. (Excluindo-se Gabinete e Secretaria-Executiva, a SFC responde por cerca de 70% dos funcionários lotados no Órgão Central da CGU, em Brasília - ver tabela completa da distribuição de funcionários no anexo 5.1). Se tais atividades são autojustificáveis frente qualquer Estado de Direito, especialmente devido ao princípio democrático – que protege o recurso público de desvios e do mau uso -, no caso do sistema político brasileiro ganham ainda maior relevância. Isso porque, no contexto de federalismo e governo de coalizão, a maior parte da arrecadação do Estado direciona-se à esfera Federal, que passa a ser a provedora de recursos para grandes políticas públicas.

Sabe-se que quem executa tais políticas públicas são os Ministérios, mas, na prática, elas ocorrem nos municípios e estes mesmos ministérios não têm mecanismos sistemáticos para acompanhar a concretude das execuções, restringindo-se, na maior parte dos casos, à prestação de contas financeira, orçamentária e patrimonial.

Além disso, grande parte destes e de outros recursos do Poder Executivo Federal são utilizados através de repasses para os entes subnacionais. Para se ter uma dimensão,

do R\$ 1,029 trilhão que a APF arrecadou em 2012, R\$ 198 bilhões foram repassados para Estados e municípios⁵. Ou seja, cerca de 20% do total arrecadado, como se vê adiante:

Gastos do Governo Federal em 2012 (em R\$ bilhões)

Aposentadorias do setor privado e benefícios Sociais	335
Custeio da Máquina	209
Transferências para Estados e Municípios	198
Juros e encargos da dívida Pública	134
Salários dos servidores	123
Aposentadorias e pensões de servidores federais	81
Bolsa Família	21
Transportes	11
Educação	10
Defesa	8
Infraestrutura Urbana	4
Saúde	4
Outros	35
TOTAL	1.029

FONTE: Revista Veja, 30/01/13, "Como eles gastam o nosso R\$ 1 trilhão"

Se considerarmos como gastos correntes que não representam investimentos novos “Aposentadorias do setor privado e benefícios Sociais”, “Aposentadorias e pensões de servidores federais”, “Custeio da Máquina”, “Juros e encargos da dívida Pública” e “Salários dos servidores”, a principal forma de investimentos da APF passa a ser “Transferências para Estados e Municípios”.

Além disso, de acordo com informações levantadas por Cláudio Abramo a partir de dados da Secretaria Nacional do Tesouro, cerca de 80% dos municípios dependem de repasses da União e/ou dos Estados para compor seus orçamentos. Desses, metade (ou seja, 40% do total) são dependentes de repasses em mais de 90% de seus orçamentos⁶.

⁵ Reportagem de O Estado de S. Paulo, 23 de janeiro de 2013, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral,receita-federal-arrecada-r-1029-trilhao-em-2012.141649.0.htm>

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

Trata-se, portanto, de uma questão fundamental para a eficiência e eficácia da administração o monitoramento desses gastos, quer seja em vistas da legalidade quer seja em vista da materialidade das ações. Para a questão de que tratamos aqui – o combate à corrupção e a defesa da integridade do Estado – as atividades de auditoria e fiscalização são igualmente protagonistas. Sem tal trabalho, simplesmente não haveria como identificar desvios ou utilizações ilegais dos recursos.

Importante, porém, lembrar que o TCU é o órgão central da União responsável por cobrar e julgar as prestações de contas, além de também ter competência para realizar auditorias e fiscalizações. Os trabalhos da CGU somam-se, assim, aos do TCU, ocorrendo aqueles geralmente antes destes, de forma a encorpar os trabalhos de prevenção.

A CGU executa diferentes tipos de auditorias e fiscalizações. Na impossibilidade de fiscalizar in loco e/ou realizar auditorias em todas as execuções orçamentárias que envolvam recursos federais, define parte das atividades a partir de trabalhos de inteligência (baseados nos riscos de irregularidades e montantes envolvidos) e parte baseados em sorteios. Essas atividades, por sua vez, são classificadas em quatro tipos:

A) Avaliação da Gestão dos Administradores

- Auditorias Anuais de Contas
- Auditorias de Acompanhamento da Gestão
- Auditorias nos Contratos e Financiamentos Externos e nos Projetos de Cooperação Técnica Internacional
- Tomadas de Contas Especiais
- Monitoramento dos Gastos de Pessoal
- Prestação de Contas do Presidente da República
- Relatório de Gestão Fiscal

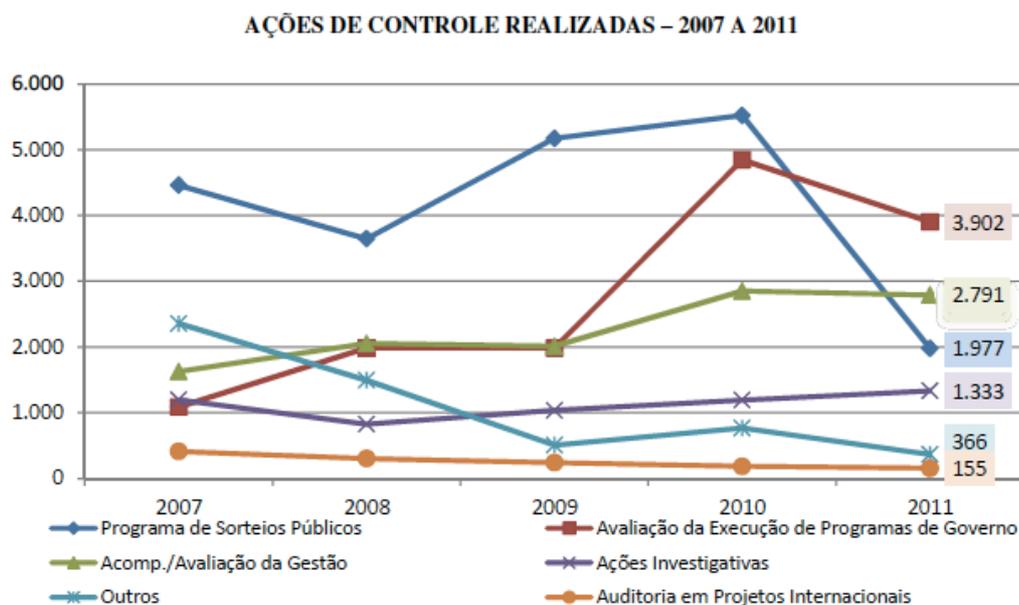
B) Avaliação da Execução de Programas de Governo

C) Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos

D) Ações Investigativas

- Auditorias Especiais
- Operações Especiais
- Demandas Externas

Em linhas gerais, todas essas atividades têm o objetivo de avaliar a execução dos programas quanto à eficácia e à eficiência, bem como de verificar a economicidade e comprovar a legalidade de suas ações, em cumprimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal e as disposições da Lei nº10.180. Em 2011, ao todo, foram realizadas 10.524 ações de controle, distribuídas da seguinte forma:



Fonte: Sistema Novo Ativa, em 02.01.2012

Uma vez realizada a ação, um relatório é produzido e enviado ao gestor responsável, por exemplo, o ministro da pasta. Quando são verificadas irregularidades – o que, a nossa análise dos relatórios mostra que ocorre na maioria dos casos - medidas são sugeridas. A primeira orientação, geralmente, é a resolução dos problemas internamente, através de medidas administrativas. Dependendo da gravidade, pode-se pedir o ressarcimento dos bens e a aplicação de sanções. No interior da APF, basicamente duas medidas dessa natureza podem ser tomadas: Processos

Administrativo-Disciplinares contra pessoas físicas e processos para declaração de inidoneidade de empresas. No entanto, voltaremos à questão da correição quando abordarmos os trabalhos da Corregedoria-Geral.

Vejamos abaixo indicadores das atividades de auditoria e fiscalização.

Entre as atividades, destaca-se o “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”. Trata-se de uma forma de averiguação in loco da materialidade das ações, envolvendo, por exemplo, fiscalização da validade de remédios em postos de saúde, qualidade da merenda em escolas e detalhes técnicos sobre a profundidade do asfalto na construção de rodovias.

No gráfico, observa-se que o programa foi executado com relativa estabilidade e de forma sistemática nos recentes anos. O Programa se encontra na 35ª edição, tendo fiscalizado em torno de R\$ 18,4 bilhões em 1.965 municípios.

No entanto, houve uma redução no número de ações entre 2010 e 2011. A CGU atribui a queda à “restrição orçamentária com despesas de diárias e passagens estabelecida para o exercício de 2011” (CGU, 2012).

Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

Ano	Quantidade auditada de municípios
2003	281
2004	400
2005	300
2006	180
2007	180
2008	120
2009	180
2010	180
2011	120
2012*	84
Total	1.965

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

* Dados até Setembro de 2012

Entre as atividades de controle interno, também figura a de Tomadas de Contas Especiais. Trata-se de um instrumento para ressarcimento de prejuízos ao Erário que somente é instaurado após esgotadas as medidas administrativas possíveis no interior da APF. Na prática, o trâmite administrativo ocorre, nas palavras do ministro de Estado Chefe da CGU, Jorge Hage Sobrinho, da seguinte forma: "Quando os prefeitos estão envolvidos em irregularidades, abrimos uma Tomada de Contas Especial, que detalha quem são os responsáveis e quantifica os prejuízos. Eles então são acionados administrativamente para fazer o ressarcimento aos cofres públicos do que desviaram. Quando não devolvem o dinheiro, a CGU pede a abertura de processo no Tribunal de Contas, onde têm a chance da defesa. Terminada a instância administrativa, a Advocacia da União é acionada para a execução judicial"⁷.

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

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

Trâmite de TCEs analisadas pela CGU entre 2002 e 2012:

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

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

* Dados até Setembro de 2012

Se isolarmos os TCEs decorrentes exclusivamente do “Programa de Sorteios”, veremos valores proporcionalmente semelhantes - embora a exceção se dê em 2010, e não em 2011, como no caso acima.

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

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

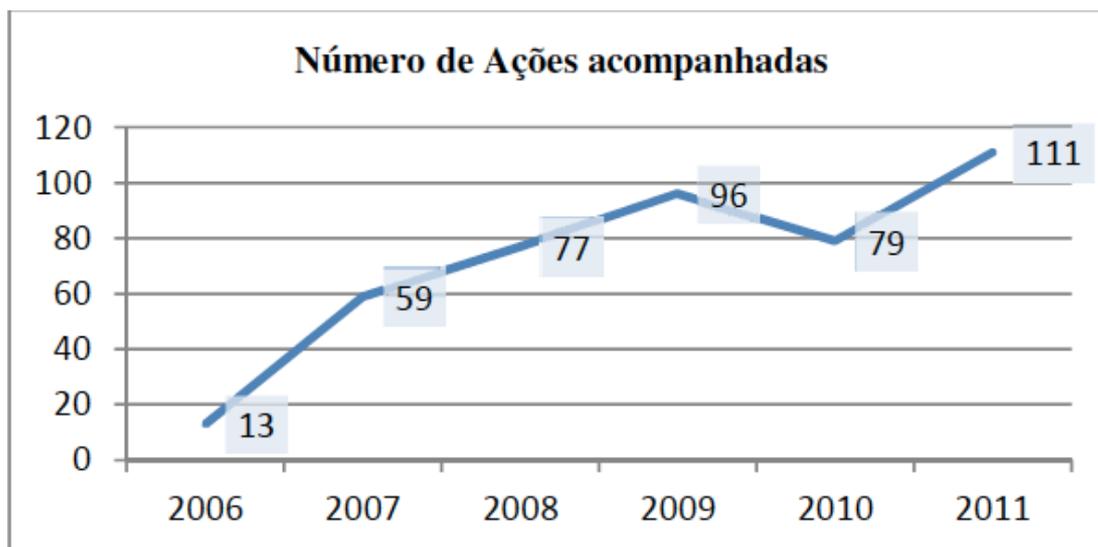
Fonte: Controladoria-Geral da União. 2011 / Lei de Acesso à Informação

* Dados até Setembro de 2012

As tabelas anexas 5.3 e 5.4 apresentam as fatos motivadores das TCEs e a distribuição pelos ministérios. Especialmente a 5.3 expressa como, entre os fatos motivadores, a maioria corresponde a “irregularidades”. A respeito dessas atividades, portanto, pode-se concluir que têm sido realizadas de forma sistemática e que representam importantes meios de defesa do patrimônio público e de subsídio à correição. Além disso, indicam um importante canal de contato entre os trabalhos da CGU e o TCU.

No que diz respeito à “Avaliação dos Resultados da Gestão”, em 2011, foram realizadas auditorias anuais de contas em 647 órgãos e entidades do Executivo Federal, bem como 1.089 auditorias de acompanhamento. Entre os trabalhos, figuram as “Auditorias de Acompanhamento da Gestão”, que têm crescido e contribuído para o controle político sobre as execuções das políticas públicas por parte da burocracia, como se vê adiante:

Número de ações de acompanhamento da Gestão



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno

Entre esses trabalhos, por exemplo, identificou-se a existência de acumulação indevida de cargos públicos por empregados de entidades vinculadas ao Ministério da Fazenda (BB e Caixa), envolvendo cerca de 2.100 empregados e montante aproximado de R\$ 131 milhões. Até março de 2012 teriam sido solucionados 663 casos, que representariam, segundo a própria CGU, economia aproximada de R\$ 16 milhões anuais.

Outra atividade de controle interno diz respeito à “Avaliação da Execução de Programas de Governo”. Entre as ações de 2011, vale citar a “Avaliação da concessão, pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda”, de reequilíbrio econômico-financeiro retroativo a uma empresa contratada para operacionalizar o Seguro de Crédito à Exportação. Os resultados evidenciaram deficiências no contrato, com potencial prejuízo ao Erário de R\$ 5,88 milhões. Recomendou-se ressarcimento ao erário, apuração de responsabilidades e aprimoramento do instrumento contratual.

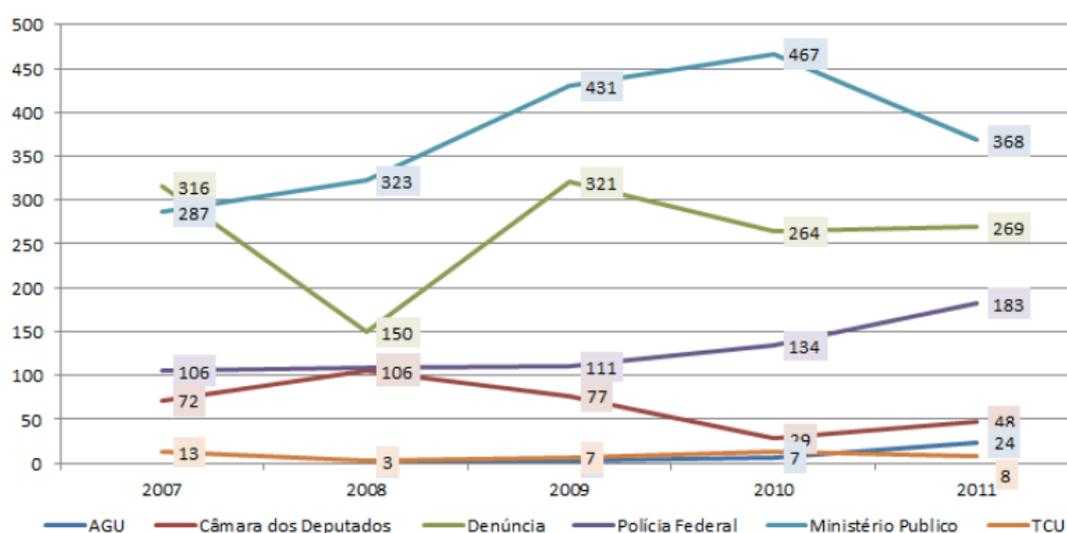
Entre as Ações Investigativas, vale destacar uma operação realizada no Ministério do Transporte após denúncias de corrupção. A análise de 17 processos de licitações e contratos constatou 66 irregularidades, que apontaram o prejuízo potencial de R\$ 682 milhões. Segundo a CGU, até o final de 2012, houve aplicação de multas de R\$ 3,5

milhões, estornos de pagamentos efetuados de R\$ 46,3 milhões e anulação de Pregão Eletrônico, com economia de R\$ 14,6 milhões.

No mesmo ano, outras denúncias de corrupção derrubaram o então ministro do Turismo. A partir das suspeitas, a CGU realizou uma operação especial sobre o “Programa Turismo Social no Brasil - “Uma Viagem de Inclusão””: O órgão analisou 54 convênios e cinco contratos, calculando que R\$ 67 milhões não foram justificados. Em decorrência das recomendações elaboradas pelo relatório, providências foram anunciadas pelo Ministério do Turismo, resultando na revisão das estratégias de capacitação, especialmente em relação àquelas voltadas à Copa do Mundo 2014, além de diligências aos convenientes com vistas ao ressarcimento de valores e apuração das impropriedades.

Como pode-se observar, tais trabalhos de auditoria e fiscalização também podem subsidiar ações de outros órgãos. Em alguns casos, inclusive, auditorias e fiscalizações são solicitadas por eles. Segundo os dados apresentados adiante, a CGU parece mostrar-se disponível à cooperação, tendo dedicado 8% do total de suas atividades a essas demandas:

Quantidade de ações da CGU em função de demandas de outros órgãos



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno

Entre as perguntas que esta pesquisa pretende responder, uma diz respeito – como já exposto – às relações entre a CGU e os outros órgãos do Sistema de Integridade. O objetivo deste enfoque é, à luz dos fundamentos republicanos da Divisão dos Poderes e da lógica democrática dos “pesos e contrapesos”, observar, a despeito da possível competição entre os órgãos, a disposição pela cooperação, uma vez que o interesse aqui não é saber quem atua melhor, mas se a integridade e o combate à corrupção completam seu ciclo institucional de modo a garantir a responsividade. O gráfico acima, responde, assim, positivamente a este questionamento. Na etapa seguinte, tentaremos obter dados do movimento inverso, ou seja, das solicitações feitas pela CGU que são atendidas pelos mesmos órgãos.

Entre outros casos em que a CGU colaborou com o MP e que tiveram consequências (sentenças no Judiciário) ao longo de 2011, vale citar:

- Operação Galiléia da Polícia Federal: Realizada em 2006 com o objetivo de apurar notícia sobre indícios de irregularidades em contratos celebrados pela Companhia Docas do Pará (CDP), gerou condenações na Justiça Federal em 2011. A partir de doze ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal, sentenças pediram a devolução de cerca de R\$1,3 milhão à União.
- Caso dos “Sanguessugas”: Em decorrência da operação da PF realizada em 2006, nove envolvidos no desvio de verbas na aquisição de ambulâncias foram condenados a ressarcirem os cofres públicos em R\$370 mil, ao pagamento de multa no total de R\$ 739 mil, à suspensão dos direitos políticos, bem como proibição, pelo prazo de 10 anos, de alguns réus de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais.

2.3.2 – Controle interno: primeiras conclusões

De forma bastante resumida, com os dados apresentados, pode-se aferir que:

- Existe um trabalho de controle interno que atua de forma sistemática
- O trabalho de controle interno envolve ações de controle da legalidade e também de controle de gestão e de resultados

- As ações de controle interno ou cresceram ou mantiveram-se estáveis desde o surgimento da CGU, em 2003
- As ações de controle podem gerar e têm gerado conseqüências de responsabilização no interior da APF
- As ações de controle têm subsidiado trabalhos de correção fora de seus limites legais, através de outros órgãos do Sistema de Integridade
- A CGU apresenta-se disponível à cooperação com outros órgãos do Sistema de Integridade, tendo destinado 8% de suas ações em 2011 a demandas externas
- O trabalho de controle interno provê informações para gestores da APF

Por outro lado, algumas ações foram reduzidas nos últimos anos, com destaque especial para o “Programa de Sorteios”. O motivo apresentado pela CGU para isso foi:

- Escassez de recursos

Frente este problema apontado, cabe investigar se há, de fato, falta de recursos na APF para tais atividades ou se há algum tipo de movimento contrário às atividades da CGU que esteja barrando a destinação de mais recursos para o órgão, especialmente no processo de elaboração, aprovação e inclusão de emendas no Plano Orçamentário Anual.

2.3.3 – Controle interno: próximos passos

Uma vez verificada a existência de um trabalho de controle interno sistemático e atuante e identificado que tais trabalhos se consolidaram na APF, cabe compreender ainda mais a profundidade da responsabilização promovida pela SFC. Para isso, pretendemos acompanhar todo um ciclo de responsabilização, de modo a compreender o movimento que se inicia na decisão de auditar ou fiscalizar determinada ação e se completa nas potenciais conseqüências de correção. Este movimento naturalmente transbordará os limites da CGU, pois pode passar por ações do MP e da PF, e se completar no TCU, no Congresso Nacional ou no Judiciário.

Na impossibilidade de se acompanhar todas as ações promovidas – só em 2011, foram mais de 10 mil - , optaremos por acompanhar apenas alguns casos. No entanto, especialmente casos que envolvem ações judiciais demoram muitos anos. Por isso, faremos uma triagem para encontrar aqueles que já tenham completado o ciclo de responsabilização.

O primeiro tipo de casos serão aqueles de Tomadas de Contas Especiais, pois representam flagrantes indícios de desvios. Além disso, permitem uma intersecção com outra subseção do projeto “*Brasil, 25 anos de democracia*”. O trabalho “*Accountability e Controle Externo do Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União*” estuda, entre outros fatores, a tramitação dos chamados “subtítulos com irregularidades graves submetidos pelo TCU”.

O segundo tipo de caso não está definido. Requererá pesquisa prévia para identificar aqueles com maior relevância. Poderá ser, por exemplo, relacionado a alguma política pública prioritária do governo federal ou relacionado a algum escândalo de corrupção que tenha envolvimento de políticos no Congresso Nacional.

Uma opção seria definir como objeto o sistema de integridade em relação ao programa Bolsa-Família. Recentemente, por exemplo, o “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos” apontou ao menos 2,8 mil irregularidades no programa⁸. Outra opção seria analisar as conseqüências das atividades de cooperação da CGU no caso dos “Sanguessugas”. Após contribuir com ações investigativas, o órgão apresentou as conseqüências em seu relatório de Gestão de 2011: “nove envolvidos no de desvio de verbas na aquisição de ambulâncias foram condenados a ressarcirem os cofres públicos em R\$370 mil, pagamento de multa no total de R\$ 739 mil, suspensão dos direitos políticos, bem como proibição, pelo prazo de 10 anos, de alguns réus de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais”.

⁸ CONTAS ABERTAS. “CGU aponta irregularidades no Bolsa Família de 24 municípios fiscalizados”, 26/01/2013, disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=1151&AspxAutoDetectCookieSupport=1%20.&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

Resumindo, os próximos passos envolverão:

- Análise do todo o ciclo de responsabilização em torno das Tomadas de Contas Especiais, inclusive de suas conseqüências no TCU
- Análise de todo o ciclo de responsabilização em torno ou de uma política pública prioritária do governo federal ou em torno do um caso de corrupção envolvendo o Congresso Nacional
- Obtenção de dados referentes à cooperação dos órgãos de integridade a partir de demandas apresentadas pela CGU

2.4 – Correição

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

Determinado pela lei 8.112, de 1990, os processos administrativos podem resultar em advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada. A frequência da utilização deste recurso e as conseqüências de tais atividades são utilizadas abaixo como indicador.

No gráfico abaixo, vemos os PADs atuando como importante forma de correição. Entre 2001 e setembro de 2012, a partir de 6.702 processos, 3.541 servidores foram expulsos da APF por irregularidades. Em contrapartida, vemos que a CGU não foi responsável nem por 10% desses processos. Ainda assim, parece haver uma convergência entre a criação do órgão e o crescimento de PADs instaurados. Entre 2001 e 2004, o crescimento é de mais de 300%. Uma hipótese para explicar a mudança seria que os trabalhos de capacitação de servidores para instauração de processos desta natureza por parte da CGU impulsionaram a criação de mais PADs.

PADs na Administração Pública Federal

	PADs instaurados na APF	PADs instaurados apenas pela CGU	Total de expulsos da APF a partir de PADs
2001	87	0	87
2002	141	0	141
2003	170	0	170
2004	200	1	289 (2004 + processos instaurados em 2003)
2005	384	3	232
2006	486	24	336
2007	1144	59	398
2008	870	80	348
2009	1096	71	388
2010	1156	60	388
2011	780	76	388
2012*	188	36	376
Total	6702	410	3541

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

*Dados relativos ao Período de 01/2012 a 09/2012

Pelo gráfico, fica claro que cerca de metade dos processos instaurados resultaram em expulsão, o que evidencia que, de fato, tais processos parecem estar pautados por indícios reais e, ao mesmo tempo, que tais processos não são totalmente viciados, dando margem para que cerca de metade dos processados livrem-se das acusações.

Além disso, segundo o ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, “a proporção é maior no universo de funcionários de cargos mais elevados e dos cargos em comissão”⁹. O dado, no entanto, não foi obtido.

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

⁹ CGU. “CGU celebra dia contra a corrupção destacando resultados positivos alcançados no ano”, 07/12/2012, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia19612.asp>

esses dados. Atualmente, dispõe de informações de todos os órgãos da APF e de mais alguns Estados na União, sendo eles: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Sergipe, São Paulo e Tocantins. De 2007 a outubro de 2012, 7.729 foram declaradas inidôneas ou tiveram os contratos com o poder público suspenso. Deste total, apenas 19 foram originadas na CGU. Trata-se, claramente, de um número reduzido, mas há que se observar que quem geralmente pede a declaração são os contratantes, ou seja, ministérios e agências. Além disso, foram feitos cerca de 5.700 registros de penalidades a empresas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).

2.4.2 – Correição – primeiras conclusões

A partir dos dados apresentados, pode-se inferir que:

- Existe um trabalho de correição no interior da APF que opera de forma sistemática há pelo menos 10 anos

2.4.3 – Correição – próximos passos

Não está claro, ainda, quanto que a CGU contribui para a correição no APF. Se, de um lado, o órgão é tido quase como um porta-voz do assunto no Brasil, por outro, vemos que a maior parte dos PADs instaurados e dos processos de declaração de inidoneidade não foram iniciativa do órgão. É muito provável, porém, que os trabalhos de auditoria e fiscalização tenham subsidiado a iniciativa de correição por parte de ministérios e agências. Nesse sentido, as metas estabelecidas no item 2.3.3, do item “controle interno”, que prevêem o acompanhamento de todo o ciclo de responsabilização de alguns casos específicos subsidiem as respostas para esta pergunta.

Além disso, cabe observar que, por definição, a CGU é um órgão de controle interno e que este tipo de controle caracteriza-se pelo foco na prevenção e na promoção da transparência. Assim, acompanhar todo um ciclo de responsabilização que envolva também órgãos com competências para gerar punições civis e penais parece ser a

melhor forma de compreender a amplitude das conseqüências corretivas das atividades da CGU.

2.5 – Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência

O órgão responsável pela prevenção da corrupção, pela promoção da transparência e pela centralização da inteligência da CGU é a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

O marco teórico da “Qualidade da Democracia” estabelece que quaisquer informações sobre o bem público (salvo dados relativos à segurança) devam ser acessíveis por quaisquer cidadãos (de preferência, na internet). A Constituição Brasileira, no artigo 37, também prevê que nenhum ato praticado por agentes administrativos deva ser sigiloso – salvo casos que ameacem a ordem.

Nesse sentido, os trabalhos da CGU de promoção da transparência servem de importantes (e positivos) indicadores. Entre eles, figuram a manutenção dos sites Portal da Transparência (que traz dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal - <http://www.portaltransparencia.gov.br/>), do Portal de Acesso à Informação Pública (onde qualquer pessoa pode pedir qualquer tipo de informação sobre a gestão pública – e, inclusive, através do qual este autor coletou os dados desta apresentação: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/>), e do Observatório da Despesa Pública (que monitora os gastos públicos mediante a geração de Trilhas de Auditoria).

Lançado em 2004, o Portal da Transparência dispõe de informações sobre a aplicação de recursos públicos da ordem de R\$ 9 trilhões, e parece ter se consolidado como fonte de informações para o cidadão, como mostra a crescente de acessos:

Visitas ao Portal da Transparência por ano



Se observarmos os números por ano, veremos que o crescimento na quantidade de visitas ganhou especial aceleração entre 2011 e 2012. O crescimento foi de aproximadamente 142% neste intervalo de tempo. Essa evolução foi incrementada provavelmente, segundo a própria CGU, pela divulgação da remuneração dos servidores do Poder Executivo Federal, a partir de 27 de junho de 2012:

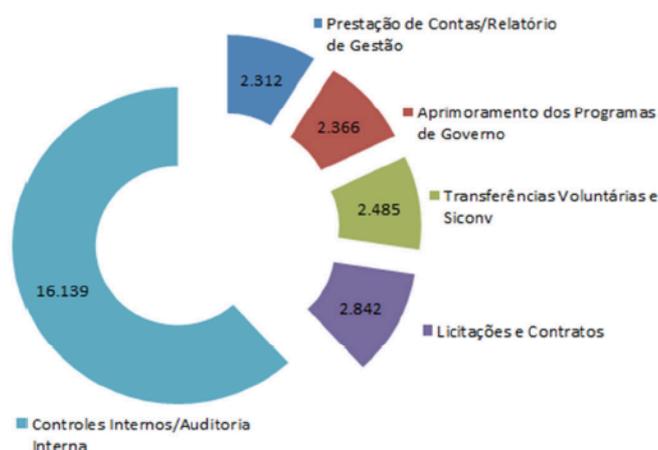
A literatura recente (OCDE) têm observado, no entanto, que, se no nível federal a alimentação do portal é sistemática, o mesmo não ocorre em estados e municípios. Nesse sentido, a CGU criou um manual sobre o funcionamento do mecanismo, bem como programas de estímulo à transparência. A punição para estados e municípios que não divulgam informações sobre despesas e receitas na internet é a suspensão das transferências voluntárias da União.

Recentemente, entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação. Desde então, o Governo Federal recebeu, até dezembro de 2012, 48.645 solicitações. Do total, segundo a CGU, 94,46% foram respondidas. Dessas, 48.645 (85%) foram atendidas positivamente, ou seja, de maneira satisfatória ao solicitante. 4.168 foram negadas. As restantes 2.981 não puderam ser atendidas por não tratarem de matéria da competência legal do órgão demandado ou pelo fato de a informação não existir. O tempo médio para apresentar as respostas tem sido de 10 dias, embora o prazo legal

seja de até 30 dias. A maior parte dos pedidos tem origem em São Paulo (21,88%), Rio de Janeiro (14,71%) e no Distrito Federal (11,95%)¹⁰.

A CGU também promove o aprimoramento da gestão pública por meio de capacitações de funcionários. Uma das atividades é o “Programa de Fortalecimento da Gestão Pública”, na qual são realizadas ações de capacitação, presencial e à distância, para agentes públicos, e são distribuídos acervos bibliográficos contendo a legislação básica e informações técnicas úteis ao desempenho da função pública. Para participar das capacitações presenciais, municípios de até 50 mil habitantes são escolhidos por meio de sorteios públicos, e seus servidores recebem treinamento executado pelos auditores da CGU. Desde 2006, quando o programa começou a ser implementado, atendeu 2.129 municípios, tendo capacitando mais de 17 mil agentes públicos. A distribuição dessas capacitações ocorreu até 2011 da seguinte forma:

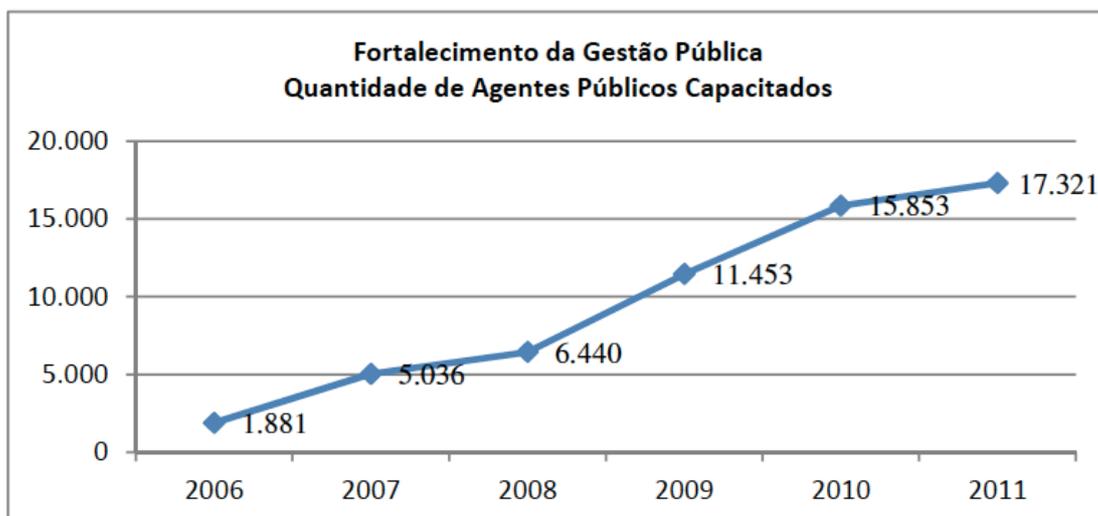
PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS FEDERAIS



Fonte: Secretaria Federal de Controle Interno

Alem disso, observa-se que o número de capacitações cresceu consideravelmente ao longo dos anos:

¹⁰ CGU. “CGU faz balanço da Lei de Acesso à Informação no Dia Internacional Contra a Corrupção”, 07/12/2012, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia19712.asp>



Fonte: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Tais dados expressam a preocupação do órgão pela prevenção das irregularidades. De acordo com funcionários de CGU, em muitos casos, as irregularidades ocorrem não necessariamente por interesses corruptos, mas por incapacidade ou desconhecimento das leis e métodos legais de trato com o recurso público.

Esta secretaria também é responsável pelo fomento ao controle social, e foi, inclusive, abordada pela literatura política (ABRUCIO; LOUREIRO; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012). Entre as atividades, figura o “Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”, criado em 2004, que capacita cidadãos para acompanhar os gastos de seus Estados e municípios. desde o surgimento, houve a capacitação de mais de 44,5 mil pessoas, distribuídas por mais de 2.000 municípios (ver dados ano a ano na tabela 5.6).

2.5.2 – Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência – Primeiras conclusões

A partir dos dados levantados, pode-se inferir que:

- A CGU tem tido papel proativo na promoção da transparência na APF
- A CGU tem tido papel proativo na capacitação de servidores em vista da garantia da legalidade e da prevenção da corrupção nos procedimentos administrativos

- A CGU tem tido papel proativo na promoção do controle social sobre o gasto público

2.5.3 – Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência – Próximos passos

Em vista da priorização nos processos de responsabilização na etapa seguinte, vamos apenas manter os dados atualizados até a formulação de um novo problema acadêmico.

2.6 – Ouvidoria (Ombudsman)

Ouvidorias são, por definição, o canal de contato do cidadão com o Estado. Cumprem a importante função de “ombudsman” nos marcos da accountability horizontal.

Criada em 2002, a Ouvidoria-Geral da União é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Além disso, também tem a competência de coordenar tecnicamente todo o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Neste sentido, desde o seu surgimento, a Ouvidoria-Geral realizou intenso trabalho de promoção da criação de ouvidorias em órgãos que ainda não possuíam o mecanismo. De 40 ouvidorias existentes em 2002, a APF passou a contar com 177 em 2011. Isso fez com que o número de manifestações e reclamações crescesse:

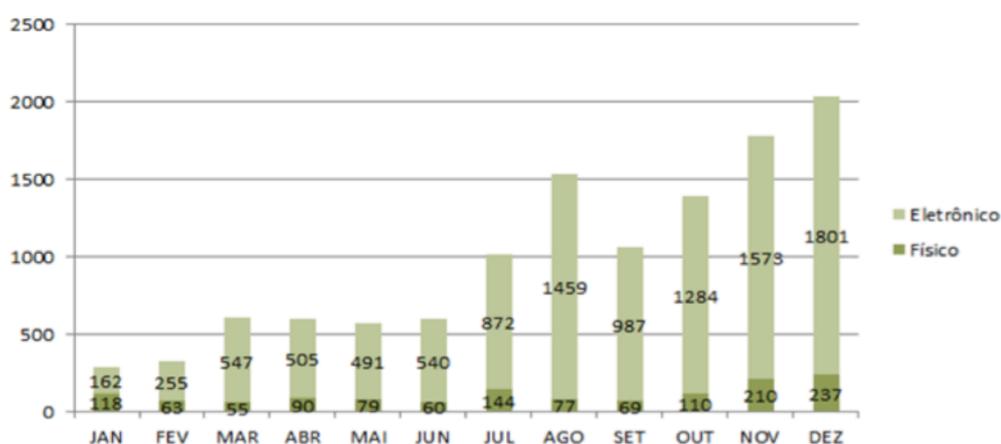
Ouvidorias na Administração Pública Federal

	Unidades de ouvidoria da APF	Número de manifestações totais	Classificadas como denúncias ou representações
2001		1719	1605
2002	40	3155	2838
2003	85	5055	4617
2004	114	6008	5311
2005	124	5945	5450
2006	133	5733	5252
2007	138	8833	7387
2008	149	9719	7845
2009	151	10788	9154
2010	165	9241	7845
2011	177	11553	10364
2012		7657	6424

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

No entanto, frente o crescimento de manifestações, observa-se pelo gráfico abaixo, com dados de 2011, que a Ouvidoria-Geral da União não está dando conta de responder em tempo hábil a todas as manifestações:

Gráfico 2. Evolução do quantitativo de documentos aguardando tratamento (mês a mês)



Fonte: Controladoria-Geral da União

Segundo o Relatório de Gestão de 2011, “o quantitativo de documentos aguardando análise cresce substancialmente a partir de junho, indicando a necessidade de reforço na equipe”.

2.6.2 – Ouvidoria (Ombudsman) – Primeiras conclusões

A partir dos dados levantados, pode-se inferir que:

- A CGU promoveu, com sucesso, a instalação de ouvidorias em todas as unidades cabíveis da APF
- O crescimento do número de ouvidorias não foi acompanhado por um crescimento da capacidade em atender os pedidos

2.6.2 – Ouvidoria (Ombudsman) – Próximos passos

Em vista da priorização nos processos de responsabilização na etapa seguinte, vamos apenas manter os dados atualizados até a formulação de um novo problema acadêmico.

3. Conclusão

Devido às diferentes competências que a CGU apresenta, optamos por apresentar os dados, as primeiras conclusões e os próximos passos no subitem de cada secretaria. Seria redundante repeti-los aqui. Em linhas gerais, verificou que, desde o surgimento da CGU, sólidos e importantes resultados foram obtidos no que diz respeito ao combate à corrupção e à proteção da integridade do Estado Brasileiro. Especialmente no que diz respeito às auditorias e fiscalizações e à promoção da transparência, os trabalhos da CGU parecem representar um marco para a história da APF (embora, como já exposto, não tenhamos um histórico detalhado que permita cravar tal afirmação mediante comparação).

A próxima etapa da pesquisa dar-se-á especialmente a partir dos objetivos definidos no item 2.3.3 (“Controle interno: próximos passos”). Como observado, o acompanhamento de ciclos completos de responsabilização deverá subsidiar, além de

novas constatações sobre o controle interno, também novos indicativos referentes à amplitude da correição promovida pela CGU. De forma sintética, esta segunda etapa da pesquisa terá como objetivo observar as implicações dos trabalhos da CGU em todos os outros órgãos do Sistema de Integridade.

4.0 - Bibliografia

ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. “Finanças públicas, democracia e accountability”. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

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

ALVES, Diego Prandino. “Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social”. 6º Concurso de Monografias da CGU. 2011

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

_____. “Relatório de Gestão 2011”. 2012

_____. “Relatório de Gestão 2010”. 2011

_____. “Relatório de Gestão 2009”. 2010

_____. “Relatório de Gestão 2008”. 2009

_____. “Relatório de Gestão 2007”. 2008

_____. “Relatório de Gestão 2006”. 2007

_____. “Relatório de Gestão 2005”. 2006

_____. “Relatório de Gestão 2004”. 2005

_____. “Relatório de Gestão 2003”. 2004

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

FERREIRA, Valeriano Mendes Ferreira e SPECK, Bruno Wilhelm. “Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros”. Instituto Ethos, São Paulo, 2012.

MADISON, J., HAMILTON, A., JAY, J. Os artigos federalistas, 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MONTESQUIEU. Do Espírito das Leis. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

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

O’DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. In: Lua Nova, n. 44, 1998, pp. 27-54.

O’DONNELL, Guillermo; CULLELL, Jorge Vargas; LAZZETTA, Osvaldo M. Iazzetta, eds. The Quality of Democracy: Theory and Applications. Notre Dame. University of Notre Dame Press. 2004

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

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

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

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

5 – Tabelas Anexas

5.1 - Distribuição de Funcionários lotados no órgão Central da CGU

UNIDADE CENTRAL	Posição em 31/12/2012			
	AFC	IFC	OUTROS	TOTAL
GABINETE DO MINISTRO	11	6	34	51
GABINETE	3	2	18	23
ASSESSORIA JURÍDICA	4	1	13	18
ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	4	3	3	10
SECRETARIA-EXECUTIVA	132	59	63	254
GABINETE	2	0	7	9
ASSESSORIA ESP. DE GESTÃO DE PROJ.	9	2	2	13
DIRETORIA DE GESTÃO INTERNA	36	51	46	133
DIRETORIA DE SISTEMAS E INFORMAÇÃO	85	6	8	99
OUIDORIA-GERAL	17	5	9	31
SECRETARIA DA PREV. ANT. CORRUP.	75	1	10	86
GABINETE	6	0	6	12
DIRETORIA DE INF. ESTRATÉGICAS	30	1	1	32
DIRETORIA DA PREV. DA CORRUPÇÃO	39	0	3	42
CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO	133	6	23	162
GABINETE	19	4	8	31
CORREGEDORIA-GERAL ADJ. ECONÔMICA	36	0	4	40
CORREGEDORIA-GERAL ADJ. INFRA-EST.	36	0	8	44
CORREGEDORIA-GERAL ADJ. SOCIAL	42	2	3	47
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO	511	177	25	713
GABINETE/SFC	16	7	0	23
GSNOR	4	1	1	6
DIRETORIA DE AUDITORIA DA ÁREA SOCIAL - DS	99	36	14	149
DIRETORIA DE AUDITORIA DA ÁREA ECONÔMICA - DE	61	23	0	84
DIRETORIA DE AUDITORIA DA ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA - DI	101	27	6	134
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE - DC	60	20	0	80
DIRETORIA DE AUDITORIA DA ÁREA DE PRODUÇÃO E TECNOLOGIA - DR	90	21	0	111
DIRETORIA DE PESSOAL, PREVIDÊNCIA E TRABALHO - DP	80	42	4	126
TOTAL ÓRGÃO CENTRAL	879	254	164	1297

5.2. Orçamento executado pela CGU de 2005 a 2011

Ano	Orçamento executado pela CGU (Em R\$)
2005	234.787.854,00
2006	322.138.811,00
2007	414.839.289,00
2008	484.912.765,00
2009	599.984.018,00

2010 696.833.943,00

2011 714.424.153,00

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

5.3 – Fatos motivadores de Tomadas de Contas Especiais pela CGU

Motivo/Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Omissão no dever de prestar contas	235	772	537	914	314	503	452	327	245	102	104
Irregularidades na aplicação dos recursos	208	310	336	354	449	248	109	274	243	204	412
Não cumprimento do objeto conveniado	108	61	229	188	208	218	172	301	235	211	158
Prejuízos causados por servidor ou empregado público	135	100	165	101	97	127	40	62	109	45	81
Não aprovação da prestação de contas	204	146	175	0	46	266	179	145	54	54	92
Irregularidade praticada por bolsista ou pesquisador	23	24	80	37	20	23	68	105	111	4	5
Irregularidade na cobrança de procedimentos do SUS	16	11	21	23	22	71	42	60	72	106	49
Outros	6	0	2	11	1	3	0	3	37	18	65
TOTAL	935	1.424	1.545	1.628	1.157	1.459	1.062	1.277	1.106	744	966

5.4 Tomadas de Contas Especiais da CGU por Ministério

Ministério	Acumulado 2002/2011		2012*	
	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor
MS - Ministério da Saúde	3.316	2.645.168.177,08	339	396.724.222,98
MI - Ministério da	771	1.122.369.939,82	106	108.381.693,85

Integração Nacional				
MEC - Ministério da Educação	3.187	968.766.680,20	64	39.006.083,38
MF - Ministério da Fazenda	455	628.373.785,90	34	18.335.700,69
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego	336	477.886.889,87	104	346.475.856,17
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	981	444.065.668,22	16	46.104.259,41
MMA - Ministério do Meio Ambiente	470	273.268.760,74	23	42.761.600,34
MinC - Ministério da Cultura	392	201.998.116,48	29	23.746.261,51
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia	445	133.818.695,77	9	3.053.085,76
MPS - Ministério da Previdência Social	38	124.276.813,36	32	35.703.909,39
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	233	114.565.802,59	32	12.367.345,40
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	505	99.484.790,56	15	5.427.797,27
MT - Ministério dos Transportes	79	92.524.480,26	7	14.958.863,74
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário	165	76.025.325,85	38	15.774.731,14
ME - Ministério do Esporte	91	60.237.430,94	14	3.497.526,25
MJ - Ministério da Justiça	160	57.005.727,15	15	63.172.773,09
MCid - Ministério das Cidades	69	51.466.901,09	18	19.292.194,76
MTUR - Ministério do Turismo	126	44.900.990,95	54	17.988.852,19

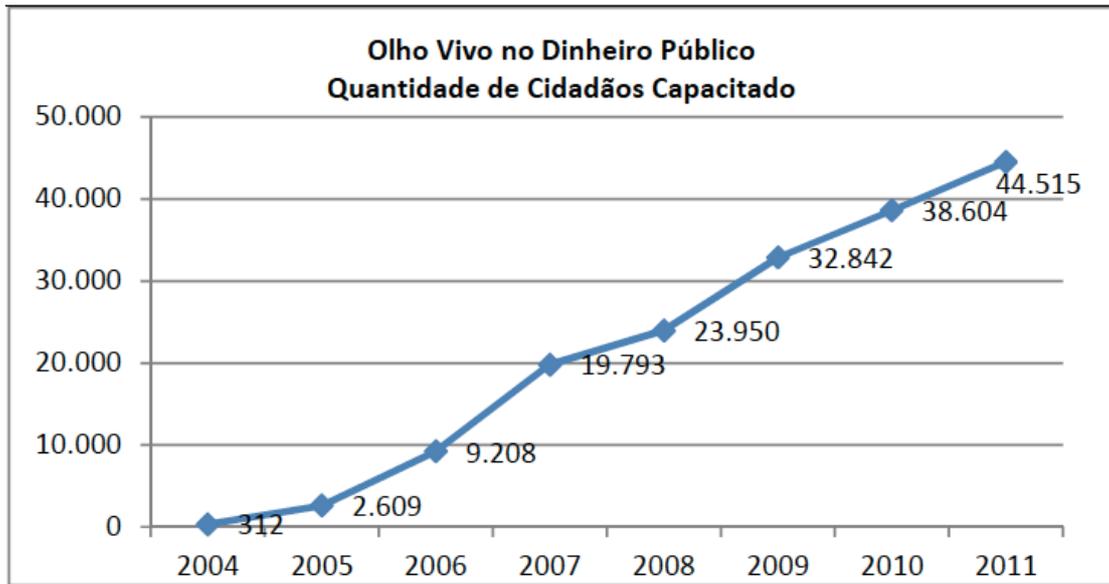
MC - Ministério das Comunicações	282	34.651.227,17	9	740.084,43
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	73	33.331.510,71	1	510.346,00
MET - Ministério do Esporte e Turismo	66	14.516.214,12	0	0
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social	89	14.339.943,17	0	0
PR - Presidência da República	1	2.256.045,16	1	746.110,50
MME - Ministério das Minas e Energia	6	1.679.722,79	0	0
MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura	1	1.178.444,06	6	5.074.218,46
TOTAL GERAL	12.337	7.718.158.084,01	966	1.219.843.516,71

5.5 – Prevenção da Corrupção e Promoção da Transparência

Quantidade de acessos ao Portal da Transparência

Mês/Ano	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Janeiro	313.136	221.671	195.659	106.628	91.548	48.799	20.354	15.945	-
Fevereiro	286.260	220.643	188.106	96.499	152.867	48.874	19.072	10.561	-
Março	410.141	254.431	247.369	131.332	109.176	59.017	24.443	12.452	-
Abril	372.276	245.335	228.467	118.262	109.751	56.554	26.729	25.906	-
Mai	536.802	295.399	285.299	124.401	108.257	56.869	27.068	25.655	-
Junho	937.299	288.998	223.867	126.039	105.611	65.988	26.035	52.534	-
Julho	1.291.436	281.312	230.082	127.882	112.257	70.004	26.855	38.001	-
Agosto	1.163.608	320.463	257.655	169.302	123.455	66.829	37.999	25.876	-
Setembro	812.120	308.729	361.946	181.184	126.556	45.752	40.614	19.733	-
Outubro	795.427	305.453	248.316	175.652	119.441	47.431	48.164	18.830	-
Novembro	656.748	314.689	250.752	160.994	134.783	40.610	32.474	20.168	30.064
Dezembro	594.793	312.152	220.634	186.109	149.908	39.974	47.271	20.307	34.262
Média Mensal	680.837	280.773	244.846	142.024	120.301	53.892	31.423	23.831	32.163
Total	8.170.046	3.369.275	2.938.152	1.704.284	1.443.610	646.701	377.078	285.968	64.326

5.6 – Quantidade de cidadãos capacitados no Programa “Olho Vivo”



Fonte: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas