

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ALTA CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA  
A BAIXOS NÍVEIS DE *ACCOUNTABILITY***

**CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO**

**Recife  
Fevereiro - 2003**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ALTA CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA  
A BAIXOS NÍVEIS DE *ACCOUNTABILITY***

**CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Orientador: Prof. Dr. Jorge Zaverucha**

**Recife**

**Fevereiro – 2003**

**CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO**

**ALTA CORRUPÇÃO COMO RESPOSTA  
A BAIXOS NÍVEIS DE *ACCOUNTABILITY***

Dissertação aprovada em 26 de fevereiro de 2003

---

Prof. Dr. Jorge Zaverucha  
Orientador

---

Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende  
Examinador

---

Prof. Dr. Georges Antônio Sebastião Pellerin da Silva  
Examinador

*“Instituições evitam  
que a sociedade se desmantele,  
desde que haja algo para evitar  
que as instituições se desmantelem”.*

**Jon Elster**

Dedico este trabalho, com muito carinho, a meus pais, Clóvis de Melo (*in memoriam*) e Maria das Neves; a minha esposa, Lucíola Braz; e a meu filho, Pedro Henrique.

## AGRADECIMENTOS

- A minha família e meus amigos, pela força que me deram nesta empreitada.
- Ao meu orientador, Prof. Jorge Zaverucha, pela valiosa assistência na elaboração deste trabalho.
- Aos Professores do Mestrado em Ciência Política da UFPE, pelo interesse e competência em transmitir conhecimento.
- Ao Prof. Flávio Rezende, pelo apoio e estímulo constante.
- Aos funcionários do Mestrado, pela presteza.
- A meu irmão, Paulo Sérgio, e sua família, pelo entusiasmo com me receberam no Recife e pelos inestimáveis incentivos que me prestaram, durante o período compartilhado.
- A todos os colegas do Curso de Mestrado, pela saudável amizade, em especial ao colega Ítalo Fitipaldi.
- Aos amigos Rogério Cabral e Herbert Bezerra, que gentilmente se dispuseram a ler o trabalho e emitiram sugestões.
- Ao Prof. Jorge Santana, pela revisão e pelas interessantes sugestões, e a Elizabete Cardoso, pela editoração do trabalho.
- A todos aqueles, que direta ou indiretamente, contribuíram para a realização do objetivo a que me dediquei.

# SUMÁRIO

Lista de Tabelas.....	xi
Lista de Gráficos.....	xiv
Siglas.....	xv
Resumo.....	xviii
Abstract.....	xix
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>PARTE I ABORDAGEM ANALÍTICA E TEÓRICA DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO .....</b>	<b>04</b>
<b>CAPÍTULO 1 CORRUPÇÃO, UM FENÔMENO PLANETÁRIO .....</b>	<b>05</b>
1.1 CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA DE ESTADO.....	05
1.2 PANORAMA DA CORRUPÇÃO MUNDIAL.....	07
1.3 EFEITOS DA CORRUPÇÃO.....	13
1.3.1 Estagnação e anemia econômica.....	13
1.3.2 Instabilidade política: governabilidade e governança sob risco....	17
1.4 CORRUPÇÃO NO BRASIL: OBJETO DE PESQUISA E HIPÓTESES ACERCA DA SUA ALTA INCIDÊNCIA .....	22
1.5 <i>ACCOUNTABILITY</i> PARLAMENTAR.....	26
1.6 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO OBJETO DE ESTUDO..	28
1.7 OUTROS MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> EXISTENTES NO BRASIL.....	31
<b>CAPÍTULO 2 ANÁLISE DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO.....</b>	<b>35</b>
2.1 NATUREZA DA CORRUPÇÃO.....	35
2.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA CORRUPÇÃO.....	35
2.2.1 Agentes.....	36
2.2.1.1. <i>Agente público</i> .....	36
2.2.1.2 <i>Agente privado</i> .....	37
2.2.2 Interação voluntária dos agentes com vistas a ilegalidades.....	40

2.3	ESPAÇOS DE INTERAÇÃO DOS AGENTES.....	43
2.4	TRÍADE DA CORRUPÇÃO.....	43
2.4.1	<b>Corrupto</b> .....	44
2.4.2	<b>Corruptor</b> .....	45
2.4.3	<b>Recursos</b> .....	45
2.5	CORRUPÇÃO E CRIMES ASSEMELHADOS.....	47
2.5.1	<b>Crimes independentes</b> .....	48
2.5.1.1	<i>Apropriação indébita, furto e peculato</i> .....	49
2.5.1.2	<i>Fraude</i> .....	49
2.5.1.3	<i>Prevaricação</i> .....	50
2.5.1.4	<i>Condescendência criminosa</i> .....	51
2.5.2	<b>Crimes interdependentes</b> .....	53
2.5.2.1	<i>Concussão e excesso de exação</i> .....	53
2.5.2.2	<i>Extorsão</i> .....	54
2.5.2.3	<i>Tráfico de influência</i> .....	54
2.5.2.4	<i>Corrupção ativa e passiva</i> .....	56
2.5.2.5	<i>Uma observação da Lei</i> <i>de improbidade administrativa</i> .....	57
2.6	INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO RACIONAL E BAIXA <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	57

### **CAPÍTULO 3 LITERATURA ACERCA DA CORRUPÇÃO.....63**

3.1	A CONSTRUÇÃO DO TERMO CORRUPÇÃO NA HISTÓRIA: DA DEGENERAÇÃO NATURAL À SOCIAL. ....	63
3.2	CORRUPÇÃO ENRAIZADA: ESCÂNDALOS, IMAGINÁRIO, MECANISMOS E DEGENERAÇÃO INSTITUCIONAL .....	65
3.3	DIFERENTES ABORDAGENS DA CORRUPÇÃO NA LITERATURA...68	
3.4	CAUSAS DA CORRUPÇÃO APONTADAS NA LITERATURA .....	75
3.4.1	<b>Tradicionalismo histórico</b> .....	76
3.4.2	<b>Conseqüência da modernização</b> .....	77
3.4.3	<b>Baixos níveis educacionais e de renda</b> .....	78
3.4.4	<b>Baixo rigor religioso e desvio de conduta</b> .....	82
3.4.5	<b>A corrupção como benefício coletivo</b> .....	84

3.4.6 O modelo de Estado.....	85
<b>PARTE II ABORDAGEM EMPÍRICA E CRÍTICA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>88</b>
<b>CAPÍTULO 4 SISTEMAS DE CONTROLE NO SETOR PÚBLICO.....</b>	<b>89</b>
4.1 A LÓGICA DOS SISTEMAS DE CONTROLE.....	89
4.2 CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS.....	90
4.3 CONTROLE INTERNO.....	90
4.4 CONTROLE EXTERNO.....	93
4.4.1 Controle externo político.....	95
4.4.2 Controle externo técnico.....	97
<b>CAPÍTULO 5 HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>100</b>
5.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO SISTEMA DE CONTROLE.....	100
5.2 MONTAGEM INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	100
5.3 JURISDIÇÃO ATUAL E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	113
5.4 FUNÇÕES E PROCEDIMENTOS.....	115
5.4.1 Principais funções .....	115
5.4.2 Principais procedimentos.....	116
5.4.2.1 Tomada ou prestação de contas e tomada de contas especial.....	117
5.4.2.2 Auditorias e inspeções.....	119
5.5 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM NÚMEROS .....	120
5.6 CLASSIFICAÇÃO DO NÍVEL DE REGULARIDADE DA GESTÃO PÚBLICA, CUSTOS E BENEFÍCIOS DO TRIBUNAL.....	123
<b>CAPÍTULO 6 DESEMPENHO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>127</b>
6.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEU DESEMPENHO.....	127
6.2 PROCEDIMENTOS OU ESTRATÉGIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	128

6.3 FISCALIZAÇÃO EM 304 OBRAS DO GOVERNO FEDERAL .....	128
6.3.1 Perfil das 304 obras analisadas.....	129
6.3.2 Irregularidades por Estados da Federação.....	134
6.3.3 Irregularidades por órgãos e tipos de obra.....	138
6.3.4 Irregularidades por situação física e financeira das obras.....	142
6.3.5 Irregularidades e indicadores sociais.....	144
6.4 INTERFERÊNCIA EXTERNA NAS AÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	145
6.5 CRÍTICAS AO MODELO DE CONTROLE ADOTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	148
6.5.1 Deficiências em ações concomitantes.....	149
6.5.2 Direito de defesa e dificuldades de controle.....	150
6.5.3 Descontinuidade do financiamento como pior forma de punição.....	150
6.5.4 Não-diferenciação de erros administrativos e ações dolosas.....	151
6.5.5 Deficiências nos critérios de irregularidade.....	152
6.5.6 Benevolência como incentivo à ilegalidade.....	152
 <b>CONCLUSÕES.....</b>	 155
 <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	 159

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de Países por Níveis de Corrupção – 1999/2002.....	08
Tabela 2 – Evolução do IPCorr, de Vários Países entre 1999/2002 .....	09
Tabela 3 – Níveis de Corrupção pelos Continentes –2002.....	11
Tabela 4 – Evolução do IPCorr pelos Continentes – 1999/2000.....	12
Tabela 5 – Evolução do IPCorr pelos Continentes – 2000/2001.....	12
Tabela 6 – Evolução do IPCorr pelos Continentes – 2001/2002.....	12
Tabela 7 – Relação entre Gastos Públicos com Saúde e Níveis de Corrupção, em Vários Países – 1998.....	14
Tabela 8 – Relação entre Gastos Públicos com Educação e Níveis de Corrupção, em vários Países - Média do Período 1995 /1997.....	14
Tabela 9 – Taxas de Crescimento e Níveis de Corrupção, em Vários Países – Média do Período 1990/1999.....	15
Tabela 10 – Classificação dos Países por Níveis de Liberdade e de Corrupção – 2000.....	21
Tabela 11 – Relação entre os Índices de Urbanização e Níveis de Corrupção, em Vários Países. –1999.....	78
Tabela 12 – Correlação entre IDH e Níveis de Corrupção, em Vários Países –2000 ....	81
Tabela 13 – Correlação entre Níveis de Corrupção e Evolução do IDH, em Vários Países – 1995/2000 .....	82
Tabela 14 – Correlação entre Níveis de Corrupção e Religião, em Diversos Países –1999.....	83
Tabela 15 – Correlação entre Níveis de Corrupção e Tipo de Parlamento, em Vários Países.....	95
Tabela 16 – Ministros Aposentados do TCU por Anos de Permanência no Cargo – 1998.....	112
Tabela 17 – Evolução dos Procedimentos do TCU – 1995 / 2001 .....	118
Tabela 18 – Tipos de Processos Apreciados pelo TCU – 1990/2001.....	122
Tabela 19 – Relação entre Dispendios do TCU e Valores de Condenações – 1995/2000.....	124
Tabela 20 – Relação entre o Orçamento Executado da SFC e o Retorno Efetivo de suas Condenações. – 1995/2000.....	125

Tabela 21 – Obras Fiscalizadas pelo TCU e Indícios de Irregularidades Graves. – 1998/2001.....	128
Tabela 22 – Obras Fiscalizadas pelo TCU por Tipo de Indícios de Irregularidade – 2001.....	129
Tabela 23 – Número de Irregularidades por Tipos e Subtipos, Encontradas pelo TCU – 2001.....	130
Tabela 24 – Irregularidades Graves, por Subtipos, Encontradas pelo TCU – 2001 .....	132
Tabela 25 – Outras Irregularidades, por Subtipos, Encontradas pelo TCU – 2001.....	133
Tabela 26 – Falhas e/ou Improriedades, por Subtipos, Encontradas pelo TCU – 2001.....	134
Tabela 27 – Obras Irregulares Fiscalizadas pelo TCU, por Unidades da Federação. – 2001.....	135
Tabela 28 – Obras Consideradas sem Ressalvas pelo TCU, por Unidades da Federação – 2001 .....	136
Tabela 29 – Obras Fiscalizadas pelo TCU com Indícios de Irregularidades por Partidos Políticos – 2001 .....	137
Tabela 30 – Obras Fiscalizadas pelo TCU com Indícios de Irregularidades, pelas Regiões do Brasil – 2001.....	138
Tabela 31 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Irregularidades por Órgão Responsável. – 2001.....	139
Tabela 32 Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Irregularidades, segundo a sua Natureza. – 2001.....	140
Tabela 33 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Superfaturamento, por Órgão Responsável – 2001 .....	140
Tabela 34 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Irregularidades Graves, Concernentes ao Processo Licitatório, por Órgão Responsável - 2001....	141
Tabela 35 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Celebração/Administração Irregular de Contratos por Órgão Responsável - 2001.....	141
Tabela 36 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Alterações Indevidas de Projetos e Especificações por Órgão Responsável – 2001.....	141

Tabela 37 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índicios de Sobrepreço, por Órgão Responsável – 2001.....	141
Tabela 38 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índicios de Processo Licitatório com Irregularidades Relevantes por Órgão Responsável. – 2001.....	142
Tabela 39 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índicios de Irregularidade por sua Situação Física, no Momento da Auditoria – 2001.....	142
Tabela 40 – Obras Fiscalizadas pelo TCU, segundo a Posição nos Cronogramas Físico e Financeiro e Índicios de Irregularidade – 2001 .....	145

## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução do IPCorr entre 1999 e 2000.....	10
Gráfico 2 – Evolução do IPCorr entre 2000 e 2001.....	10
Gráfico 3 – Evolução do IPCorr entre 2001 e 2002.....	10
Gráfico 4 – Análise do Orçamento Previsto e Concretizado.....	16
Gráfico 5 – Correlação de Liberdade de Imprensa e Nível de Corrupção – 1999 .....	22
Gráfico 6 – Correlação de <i>Accountability</i> e Corrupção Pública.....	25
Gráfico 8 – Correlação entre Taxas de Educação e Níveis de Corrupção em Diversos Países – 2000.....	79
Gráfico 9 – Correlação entre Níveis de Renda <i>Per Capita</i> e Níveis de Corrupção em Diversos Países – 2000.....	80
Gráfico 10 – Correlação entre IDH e Níveis de Corrupção em Vários Países – 2000....	81
Gráfico 11 – Obras Fiscalizadas pelo TCU com Indícios de Irregularidade Graves por Faixas de Realização - 2001.....	143
Gráfico 12 – Relação entre os Cronogramas Físico e Financeiro das Obras Analisadas – 2001 .....	144
Figura - 1 – Conjunto de Delegações de Responsabilidades.....	27
Figura - 2 – Tipos de Agente.....	39
Figura - 3 – Relações entre as Esferas Pública e Privada.....	41
Figura - 4 – Relações Alteradas entre as Esferas Pública e Privada.....	42
Figura - 5 – Espaços de Ocorrência de Corrupção.....	43
Figura - 6 – Elementos do Circuito da Corrupção.....	46
Figura - 7 – Tríade da Corrupção.....	47
Figura - 8 – Elementos do Suborno e da Corrupção.....	71

## LISTA DE SIGLAS

ACERI - Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais  
ADCON - Secretaria Adjunta de Contas  
ADFIS - Secretaria Adjunta de Fiscalização  
AGU – Advocacia Geral da União  
ARINT - Assessoria de Relações Internacionais  
ASCOM - Assessoria de Comunicação Social  
ASPAR - Assessoria Parlamentar  
BANPARÁ - Banco do Estado do Pará  
BC - Banco Central  
BM – Banco Mundial  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEI – Comissão Especial de Inquérito  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF – Constituição Federal  
CGU – Corregedoria Geral da União  
CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco  
CONJUR - Consultoria Jurídica  
CPB – Código Penal Brasileiro  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público  
DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagens  
DNIT - Departamento Nacional de Infra-Estrutura e Transporte  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
GAO – *General Account Office*  
ICRG – Guia Internacional de Risco-País

INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*  
IPCorr – Índice de Percepção da Corrupção  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ISC – Instituto Serzedello Corrêa  
LABAME - O Laboratório de Ensaio de Materiais e Estruturas  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LIA – Lei de Improbidade Administrativa  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MP – Ministério Público  
PF – Polícia Federal  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PRODASEN - Centro de Processamento de Dados do Senado  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RF – Receita Federal  
SECEX – Secretaria de Controle Externo  
SECOB – Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União  
SECOI – Secretaria de Controle Interno  
SEDU – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano  
SEFID – Secretaria de Fiscalização e Desestatização  
SEFIP – Secretaria de Fiscalização de Pessoal  
SEGECEX – Secretaria-Geral de Controle Externo  
SEGEDAM – Secretaria-Geral de Administração  
SEMAG – Secretaria de Macroavaliação Governamental  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Gestão  
SEPROG – Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
SERUR – Secretaria de Recursos

SETEC – Secretaria de Tecnologia e Informação  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SFC – Sistema Federal de Controle Interno  
SGS – Secretaria-Geral das Sessões  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
TCE – Tribunal de Contas Estadual  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TI – Transparência Internacional  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba

## RESUMO

A corrupção é um fenômeno que vem atingindo, praticamente, todas as sociedades, em menor ou maior escala. Os danos causados por ações corruptas, particularmente no setor público, têm gerado problemas que comprometem a sua própria capacidade administrativa, fazendo com que o seu desempenho seja minimizado e se reflita, negativamente, em setores importantes da sociedade, como o econômico, o social e o político. Por isso mesmo, a corrupção pública tem-se tornado alvo de intenso debate em diversos países. Em alguns casos, o fenômeno tem-se transformado em verdadeiros escândalos midiáticos, gerando cada vez mais, reflexões sobre mecanismos de controle, que inibam e evitem ações predatórias, por parte dos agentes corruptos, contra os interesses públicos cristalizados nos Estados. Estudar a corrupção pública, verificando sua lógica e quais os fatores que interferem para sua manifestação, é o objetivo principal deste trabalho. Nela, a corrupção é entendida como a interação voluntária de agentes racionais, com base em ordenamento de preferências e restrições, na tentativa de capturar, ilegalmente, recursos de organizações, das quais pelo menos um desses agentes faz parte, sendo as ações propiciadas por ambiente de baixa *accountability*. O nível de *accountability* possui, assim, importância central no trabalho, porquanto é concebido como intimamente relacionado aos níveis de corrupção. Desse modo, quanto menor o exercício da *accountability*, tanto maior o nível de corrupção. Nesse sentido, a corrupção está ligada diretamente a ações de controle. Na administração pública federal brasileira, esse controle é exercido por diversas instituições, destacando-se o Tribunal de Contas da União (TCU). Buscando verificar o desempenho desse Tribunal e, por conseqüentemente, os níveis de *accountability*, que ele está exercendo na esfera pública federal brasileira, o trabalho analisa algumas de suas atuações, dentre elas, um conjunto de auditorias, implementadas em 2001, em 304 obras envolvendo recursos do Governo Federal. Em 39,8% delas foram encontradas irregularidades graves, o que configura número bastante preocupante. O trabalho também investiga se as ações desenvolvidas pelo TCU, no combate a atos irregulares, em especial à corrupção, estão sendo suficientes para coibir tais práticas.

## ABSTRACT

Corruption is a phenomenon that has practically reached all societies in minor or in greater scale. The damage caused by corrupt actions, particularly in the public sector, has generated problems that endanger its own administrative capacity making its performance be minimized and negatively reflect itself in important sectors of societies, such as economic, social and political. That's why, the public corruption has become the subject of intense debate in various countries. In some cases, the phenomenon has become real mediatic scandals that more and more has originated reflections about controlling mechanisms that inhibits and avoids predatory actions by the corrupt agents against public interests crystallized in the States. Studying public corruption, verifying its logic and what factors interfere for its manifestation is the main aim of this work. Corruption here is understood as the voluntary interaction of rational agents, based on orders of preference and restrictions, in the attempt of capture, illegally sources of organizations, in which at least in one of them takes part, and the actions being propitiated by a low *accountability* setting. Thus, the level of *accountability* has central importance in the work, since it is conceived as intimately related to the levels of corruption. So, the lesser the exercise of *accountability*, the greater the corruption level. In this sense, the corruption is directly linked to controlling actions. In the Brazilian federal public administration, this control is dmade by many institutions, among them it is highlighted the Tribunal de Contas da União (TCU). In search to verify the performance of this Tribunal, and as consequence the *accountability* level that it has been carrying out in the Brazilian federal public sphere, some of its actuations will be analyzed, among them, a set of audits implemented in 2001 in 304 works involving governmental federal resources. In these works, serious irregularities were found, in 39,8 % which configured very worrying numbers. Therefore, it will be analyzed if the actions developed by TCU in the combat to irregular acts, in special the corruption, are being enough to repress such practices or not.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir um problema, que vem ganhando proporção e importância, nas sociedades atuais: a corrupção do setor público. Esse fenômeno tem dificultado o desempenho e a própria sustentabilidade das administrações públicas, com implicações sociais, econômicas e políticas de elevada magnitude.

Estudiosos das mais diferentes áreas têm-se debruçado sobre esse problema, gerando um grande número de conceitos e explicações para ele. Nesta pesquisa, entende-se que a corrupção é interação voluntária de agentes racionais, com base em ordenamento de preferências e restrições, na tentativa de capturar, ilegalmente, recursos de organizações, das quais pelo menos um desses agentes faz parte, sendo as ações propiciadas por ambiente de baixa *accountability*, ou seja, de baixos níveis de responsabilização, cobrança e controle. Por isso, o trabalho parte da hipótese de que os níveis de corrupção estão intimamente ligados aos índices de *accountability*, desorte que a alta incidência da primeira é resultado dos baixos níveis da segunda. Nesse sentido, corrupção está ligada diretamente a ações de controle.

O estudo deter-se-á em analisar o caso brasileiro, mas especificamente a administração pública federal, que tem sido alvo de constantes casos de corrupção. Para se ter uma idéia, basta considerar que, num conjunto de 304 obras do Governo Federal analisadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2001, foram encontradas irregularidades graves em 39,8% delas. Trata-se de número bastante alto e preocupante.

O TCU será, portanto, o objeto da pesquisa. Instituição máxima de controle financeiro do Executivo Federal, deveria ser capaz de, pelo exercício da *accountability*, coibir atos irregulares no Brasil. Serão analisados alguns casos específicos, envolvendo o TCU, com o intuito de comprovar as hipóteses aventadas.

O trabalho compreende duas partes, cada qual com três capítulos. Na primeira, as discussões têm caráter predominantemente teórico e analítico, versando sobre modelos e conceitos envolvidos no problema. Todavia, apresentam-se alguns dados empíricos acerca de corrupção, em diferentes regiões do mundo. Na segunda parte, a discussão tem caráter mais empírico, porquanto expõe os resultados da pesquisa feita em trabalhos de auditoria do TCU.

No capítulo 1, situa-se o problema da corrupção no mundo, buscando mostrar sua incidência, entre os anos de 1999 e 2002, nos diversos continentes. Discute-se também o grau de interferência desse fenômeno nas relações sociais, econômicas e políticas, bem

como a hipótese principal do trabalho e a justificativa da escolha do TCU como objeto da pesquisa.

O segundo capítulo objetiva elaborar um conceito novo de corrupção, a partir da distinção dos seus diferentes elementos, daí resultando o modelo de “*triade da corrupção*”. Isso permite diferenciar o conceito de corrupção (adotado no trabalho) dos relativos a crimes semelhantes, presentes na legislação brasileira. Com esse “*enxugamento conceitual*” evitam-se erros analíticos. O comportamento racional dos indivíduos é tratado com o fim de identificar os incentivos institucionais capazes de fazer com que eles não cometam ações corruptas.

No terceiro capítulo, verifica-se o que a literatura tem produzido sobre o fenômeno, concentrando-se a atenção nos conceitos e explicações a seu respeito.

O quarto capítulo, já na segunda parte do trabalho, aborda os sistemas de controle: sua lógica de funcionamento, suas origens e formas de ação, com destaque para as diferenças entre seus tipos (interno e externo), de modo a ressaltar a alçada e as prerrogativas de cada um.

No quinto capítulo, procura-se traçar um panorama histórico do TCU, verificando o contexto da sua criação e as transformações institucionais importantes por que passou, no decorrer dos seus 112 anos de história. Dá-se atenção especial às mudanças decorrentes da promulgação da Constituição de 1988. Discutem-se as prerrogativas atuais do TCU, bem como sua estrutura institucional e seu corpo técnico, afora os resultados das ações empreendidas entre 1990 e 2001.

O sexto capítulo faz uma análise crítica do desempenho do TCU. Para tanto, levanta os principais problemas, que, supostamente, influenciam nesse desempenho, e, apresenta os resultados da auditoria de 304 obras do Governo Federal, realizada em 2001. Por meio dela, pode-se traçar uma radiografia bastante clara das malversações ocorridas em obras do Executivo Federal, naquele ano, inclusive identificando locais, órgãos, tipos de obras e tipos de irregularidades de maior incidência.

Por último, apresentam-se as principais conclusões a que chegou este trabalho, bem como suas principais contribuições, tanto para o entendimento do fenômeno da corrupção, como para a elaboração de soluções, que minimizem o problema e, em particular, os entraves que têm prejudicado as ações do TCU, como sistema de controle da administração pública federal.

A pretensão deste trabalho é, ao fim, responder a algumas questões relevantes, envolvendo o tema da corrupção. Será este realmente, um fenômeno de proporção

mundial? Em sendo, sua incidência se dá de forma igual ou distinta nos diversos países? A corrupção possui, de fato, correlação com deficiências econômicas, instabilidade política e problemas sociais? Os padrões reguladores cristalizados nas instituições são atingidos por esse fenômeno? Existe imprecisão conceitual sobre corrupção, de modo a prejudicar ações que visem a combatê-la? Sistemas de controle eficazes, como mecanismos de *accountability*, podem gerar incentivos a que não se pratiquem atos de corrupção? O TCU tem conseguido gerar a *accountability* necessária e bastante para diminuir as ações corruptas na administração pública federal?

## **PARTE I**

### **ABORDAGEM ANALÍTICA E TEÓRICA DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO**

# CAPÍTULO 1

## CORRUPÇÃO, UM FENÔMENO PLANETÁRIO

### 1.1 A CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA DE ESTADO

O mundo contemporâneo vem testemunhando uma crescente discussão acerca de mecanismos de controle, que inibam ou evitem ações nocivas, de indivíduos ou grupos, contra os interesses públicos representados nos Estados nacionais. Administradores responsáveis por formular e implementar políticas públicas, órgãos de fomento nacionais e internacionais, instituições públicas e privadas, meios de comunicação, bem como o conjunto das sociedades têm colocado esse tema na agenda do dia.

Num mundo sempre mais integrado, no qual as relações entre os diversos atores se ampliam com velocidade sem precedente, a necessidade do estabelecimento de modelos de Estado menos vulnerável a ações predatórias, que o tornam frágil e, por conseguinte, mais incerto perante seus pares, com o risco de marginalização no processo de globalização, implica reestruturação, instituição e aprimoramento dos mecanismos de controle, visando assegurar-lhes eficiência e credibilidade.

Tais ajustes inserem-se no conjunto de alterações mais amplas, que perpassam a discussão acerca da “reforma do Estado”, cujo início data das crises econômicas, vivenciadas por inúmeros países, a partir da década de 1970, e aprofundadas nas décadas subsequentes. Elas levaram a reboque alguns dos paradigmas até então predominantes, delineando as relações entre Estado, economia, políticas sociais e administração pública, pautada esta no modelo burocrático racional-legal weberiano. Para Bresser Pereira (1997:08), o problema teve como causa fundamental a *“crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado”*.

A forte intervenção do Estado teve início na década de 1930 e deu-se primordialmente em dois campos: no econômico e no social. O investimento pesado em infra-estrutura e o excesso de interferência estatal no mercado sintetizam bem o primeiro aspecto, que objetivava garantir o desenvolvimento de setores estratégicos e o pleno emprego (ABRUCIO, 2001:175). Na América Latina, essa política veio com a teoria nacional desenvolvimentista, a partir de 1949, elaborada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL). Com essa teoria, pretendia-se impulsionar as

economias nacionais, por meio da substituição de importações. No Brasil, o modelo foi formalizado, na década de 1950, por Celso Furtado (BRESSER PEREIRA, 1996:49).

O enfoque econômico adotado complementar-se por outras políticas, destinadas a garantir, na área social, o suprimento das necessidades básicas das populações. Daí a emergência do *Welfare State*: o Estado seria “o benfeitor e provedor dos meios que permitiriam à população satisfazer suas necessidades...” (VILLALOBOS, 2000:50). Note-se que o caráter dessas políticas possuía conotações diferentes, dependendo do país em que fossem implementadas. Por outro lado, tais modelos não foram aplicados na totalidade dos países. Nos “desenvolvidos”, as políticas visavam garantir o aprimoramento da satisfação das necessidades elementares (ABRUCIO, 2001: 175), enquanto nos países da América Latina, por exemplo, a idéia era prover políticas sociais, visando combater problemas concretos de “... insuficiência na educação, más condições de saúde, desemprego e subemprego, falta de moradia, falta de seguridade social etc.” (VILLALOBOS, 2000:50).

Devido às crises do petróleo, ao colapso do sistema financeiro internacional (DINIZ, 1999:175), à incapacidade de os governos financiarem seus déficits e às crises de governabilidade, dentre outros fatores, o modelo ruiu. Fatores endógenos e exógenos, portanto, contribuíram, para um aguçamento das crises fiscais, provocando, assim, a substituição do modelo de Estado intervencionista. Na América Latina, ocorreu o esgotamento do modelo de desenvolvimento fundado na substituição de importações (GAETANI, 1998:84) e (SANTOS, 1997). Além disso, passou-se a rediscutir o papel do Estado como provedor de serviços, que passaram a ser vistos como caros, lentos e obsoletos. Comprometeu-se a manutenção do *Welfare State*, visto que a relação custo/benefício não se desenhava vantajosa. Em consequência disso, houve uma retração importante de alguns governos nessa área.

A administração burocrática baseada no modelo weberiano, que se originou em oposição ao patrimonialismo, buscava priorizar o mérito e separar o público do privado, pautando-se, dessa forma, na idéia de racionalidade e legalidade, ou seja: o burocrata deveria ser racional, ao exercer suas funções, deixando de lado influências alheias ao processo administrativo, como também deveria agir sempre na legalidade. Esta última exigência foi questionada posteriormente, dado que o excesso de regras acabava por diminuir a capacidade de gestão. Criavam-se, portanto, amarras que poderiam cercear a capacidade administrativa.

Novos paradigmas começaram, então, a ser formulados. O Estado regulador tomou a cena, visando, em tese, minimizar as imperfeições do mercado. Este, por sua vez, passou

a agir com maior liberdade e em novos espaços, aguçando os níveis de competitividade e aprofundando a idéia de eficiência, eficácia e efetividade, que, mais tarde, permeariam as discussões sobre a administração pública. Nessa redefinição de papéis na sociedade, os Estados absorveram a concepção econômica de minimização de custos e maximização de produtos/serviços. A idéia de ajuste fiscal passou a fazer parte da formulação de políticas públicas, inclusive, por influência de agências internacionais (DINIZ, 1999:175), buscando-se, dessa forma, oferecer serviços mais eficientes e com os menores custos possíveis, de modo a atingir a estabilidade. As tentativas de controlar os gastos públicos, apesar dos esforços de alguns, têm, em muitos casos, ficado aquém do desejado (REZENDE, 2000:119).

As transferências de atividades, antes exercidas pelos Estados, para organizações sociais sem fins lucrativos (terceiro setor) são exemplos dessa reestruturação, que retira do Estado atividades capazes de ser desenvolvidas pelo setor privado.

Os modelos institucionais são, portanto, redesenhados, tanto para adequar-se às novas situações, como para corrigir ou minimizar problemas sistêmicos, dentro das administrações públicas. Um desses, em particular, constitui o foco principal desta discussão, seja por suas conseqüências danosas e, às vezes, até irreparáveis aos cofres públicos, seja por seu caráter degenerativo perante as instituições, inclusive não-formais: a corrupção pública. A ocorrência desta é intrínseca ao corpo burocrático do Estado. Por isso, as análises, no âmbito desta pesquisa, se restringem a questões relacionadas ao controle do corpo funcional, que é, por sua natureza, o espaço essencial de manifestação da corrupção pública. Esse fenômeno ocorre em todas as partes do mundo, sem distinção de credo, raça, língua, religião ou sistema político.

## 1.2 PANORAMA DA CORRUPÇÃO MUNDIAL

Buscando verificar em que pé está a corrupção atualmente, foi possível traçar um panorama do fenômeno, nas mais diversas regiões do mundo, enfocando sua incidência e evolução. Para tanto, analisou-se um conjunto de dados produzidos pela Transparência Internacional (TI)<sup>1</sup>, relativos aos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, e referentes ao Índice

---

<sup>1</sup> Organização não-governamental sediada na Alemanha, com filiais espalhadas pelo mundo. Preocupa-se em estudar e combater o fenômeno da corrupção. A TI divulga anualmente o Índice de Percepção da Corrupção (IPCorr), que agrega diversos *surveys* produzidos por empresas de avaliação de riscos, nos quais se verifica a percepção dos entrevistados (empresários ou executivos de multinacionais) acerca da corrupção no país ou países em que atuam. Isso possibilita à TI gerar uma classificação do grau de corrupção nos países, variando de 1 a 10. Quanto menor a nota que um país obtém, mais corrupto ele é, e quanto maior a nota, menor será seu nível de corrupção. Vale salientar que a agregação de diversos índices

de Percepção da Corrupção (IPCorr), abrangendo 99, 90, 91 e 102 países, respectivamente àqueles anos, espalhados pelos diversos continentes<sup>2</sup>.

Como se vê pela Tabela 1, os países classificados como de baixa corrupção situam-se na casa dos 13 a 14%, cabendo pouco mais de 85% aos restantes<sup>3</sup>. A predominância de países com alta corrupção demonstra o quanto essa prática está disseminada no mundo.

**Tabela 1**  
**Distribuição de Países por Níveis de Corrupção – 1999/2002**

Níveis de Corrupção	IPCorr							
	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Alta	64	64,65	56	62,22	55	60,44	70	68,63
Média	21	21,21	21	23,33	23	25,27	18	17,65
Baixa	14	14,14	13	14,33	13	14,29	14	13,73
Total	99	100,00	90	100,00	91	100,00	102	100,00

Fonte: TI.

Pôde-se medir, também, a evolução individual do nível de corrupção de cada país, o que permitiu verificar a ocorrência ou não de alteração do IPCorr. Foram escolhidos para esse teste apenas os 82 países que estiveram presentes em todos os *surveys* analisados.

Os países que mantiveram o mesmo Índice de Percepção da Corrupção, ou seja, nem aumentaram nem diminuíram, entre 1999 e 2000, corresponderam a 17,07% do total (Tabela 2). Foram iguais os números de países que tiveram acréscimo e decréscimo do

---

num só faz com que o IPCorr eleve sua confiabilidade estatística. E o número de países estudados enriquece o índice. Uma análise mais detalhada desse índice e de outros cálculos sobre corrupção pode ser visto em Speck (2000) e Mauro (2002).

<sup>2</sup> Existem diversas incursões que visam medir o grau de corrupção nos diferentes países. Muitas destas iniciativas devem-se a empresas especializadas em calcular riscos, a exemplo do Guia Internacional de Risco-País (ICRG), produzido pela *Political Risk Services*. Este trabalho optou por utilizar o IPCorr pela facilidade de acesso aos dados e pela sua regularidade, possibilitando comparações de períodos diferentes. Os dados produzidos pela TI advêm de inúmeros *surveys* produzidos por diferentes institutos. As amostragens que compõem os IPCorr, nos anos estudados, possuem as seguintes estatísticas:

Discriminação	1999	2000	2001	2002
Nº de <i>survey</i>	740	611	599	733
Média do IPCorr	4,6	4,76	4,76	4,55
Menor IPCorr	1,5	1,2	0,4	1,2
Maior IPCorr	10,0	10,0	9,9	9,7
Desvio padrão médio	0,973	0,404	0,813	0,760

Fonte: TI.

<sup>3</sup> Note-se que este dado é divulgado em forma de índice. No caso do IPCorr, a escala vai de 0 a 10. Para classificar entre baixa, média e alta corrupção, tomou-se como base a classificação elaborada pelo PNUD para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A escala utilizada para o IDH e sua classificação são as seguintes: de 0,1 a 0,499 para baixo IDH; de 0,5 a 0,799 para médio IDH; e acima de 0,80, alto IDH. Para classificar o IPCorr seguiu-se a mesma lógica, e elaboraram-se três níveis de corrupção, baseados nas respectivas escalas: alta corrupção (0 a 4,99); média corrupção (5 a 7,99); e baixa corrupção (acima de 8). Nesse tópico, sempre que se falar de nível de corrupção, eles se referem aos dados presentes no IPCorr.

nível de corrupção (41,46%). Fenômeno semelhante ocorreu de 2000 para 2001, com leves variações: no período, o grupo de países que se mantiveram estáveis diminuiu, cedendo dois para o grupo de níveis diminuídos e dois para o dos que aumentaram, mantendo-se entre esses grupos um certo equilíbrio, quebrado no período de 2001 a 2002. Cresceu o número de países que se mantiveram estáveis. Por outro lado, diminuíram os números dos que tiveram acréscimo e decréscimo de nível de corrupção. Os dados revelam que os níveis de corrupção são altos, embora não constantes, ocorrendo variações negativas ou positivas de um ano para o outro.

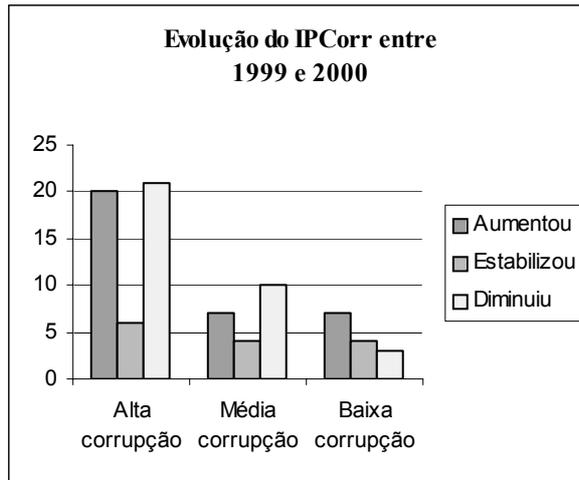
**Tabela 2**  
**Evolução do IPCorr de Vários Países – 1999 / 2002**

Situação	1999/2000		2000/2001		2001/2002	
	Nº de Países	%	Nº de Países	%	Nº de Países	%
Aumentou	34	41,46	36	43,90	32	39,02
Estabilizou	14	17,07	10	12,20	19	23,17
Diminuiu	34	41,46	36	43,90	31	37,80
Total	82	100,00	82	100,00	82	100,00

Fonte: TI.

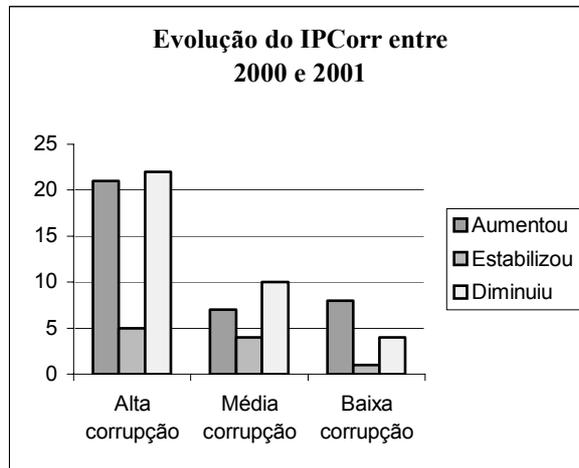
É possível, ainda, identificar diferenças de evolução do fenômeno de um ano para outro, entre os grupos de países com baixa, média e alta incidência de corrupção, de forma a descobrir em que grupo houve aumento ou diminuição mais significativa (Gráficos 1, 2 e 3). Percebe-se que o grupo de países com baixa corrupção teve um aumento do índice inferior ao dos demais grupos, ou seja: nos períodos analisados, os países com menores níveis de corrupção possuem menor propensão ao aumento de tais níveis, quando não tendem a diminuí-los. Isso indica que nos países considerados menos corruptos, existe uma tendência à diminuição do nível de corrupção, o que, porém, não significa, tendência inexorável. A Finlândia e a Noruega, por exemplo, que, em 1999, obtiveram excelentes notas no IPCorr, no ano seguinte perderam posição no *ranking*.

**Gráfico 1**



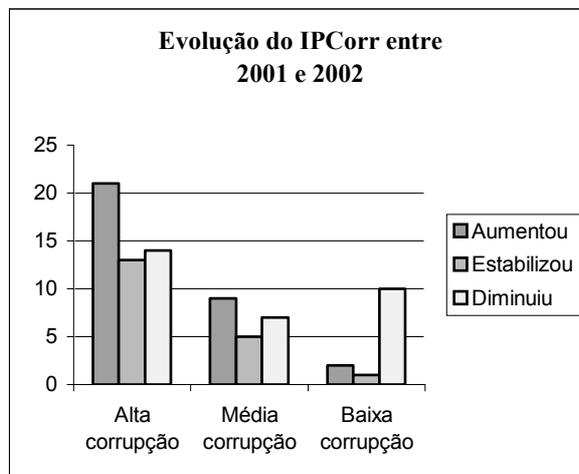
Fonte: TI

**Gráfico 2**



Fonte: TI

**Gráfico 3**



Fonte: TI

Os Gráficos mostram que os países com alto grau de corrupção se mantiveram no mesmo patamar, sem diminuição significativa de nível, de um ano para outro. Por outro lado, países desse grupo, que vinham reduzindo seus níveis, tornaram-se estáveis.

Considerando-se a corrupção pela várias regiões do mundo, de acordo com o IPCorr, em 2002 (Tabela 3), percebe-se, de antemão, que, em números absolutos, a África e a Europa possuem a maior incidência de alta corrupção, muito embora, em termos relativos, a primazia caiba à América Central, seguida pela África e América do Sul.

**Tabela 3**  
**Níveis de Corrupção pelos Continentes - 2002**

Regiões do Mundo	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	Total
América Central	11	100,00	0	0,00	0	0,00	11
África	19	90,48	2	9,52	0	0,00	21
América do Sul	8	80,00	2	20,00	0	0,00	10
Ásia	15	78,95	3	15,79	1	5,26	19
Europa	16	44,44	10	27,78	10	27,78	36
América do Norte	0	0,00	1	50,00	1	50,00	2
Oceania	0	0,00	0	0,00	1	100,00	1

Fonte: TI

Quanto à evolução do nível de corrupção, entre 1999 e 2002, nas diferentes regiões (Tabelas 4, 5 e 6), observa-se não ocorrer variação sempre positiva ou sempre negativa em nenhuma delas. Dá-se, em todas, um movimento oscilatório. Entre 1999 e 2000, excluindo-se a Oceania (com um só país analisado), a Europa foi a região de maior aumento do nível de corrupção. Inversamente, a América do Sul teve seus níveis diminuídos. No ano seguinte, porém, a Europa ficou em quarto lugar entre as áreas que mais aumentaram seus níveis de corrupção. Na mesma colocação ficou a América do Sul, entre as que obtiveram maior diminuição.

**Tabela 4**  
**Evolução do IPCorr pelos Continentes - 1999/2000**

Regiões	Aumentou	%	Estabilizou	%	Diminuiu	%	Total
África	6	35,29	2	11,76	9	52,94	17
América do Sul	2	25,00	0	0,00	6	75,00	8
América Central	1	33,33	0	0,00	2	66,67	3
América do Norte	0	0,00	1	50,00	1	50,00	2
Ásia	7	43,75	3	18,75	6	37,50	16
Europa	17	51,52	6	18,18	10	30,30	33
Oceania	1	100,00	0	0,00	0	0,00	1

Fonte: TI.

**Tabela 5**  
**Evolução do IPCorr pelos Continentes - 2000/2001**

Regiões	Aumentou	%	Estabilizou	%	Diminuiu	%	Total
África	12	70,59	3	17,65	2	11,76	17
América do Sul	3	37,50	1	12,50	4	50,00	8
América Central	2	66,67	0	0,00	1	33,33	3
América do Norte	2	100,00	0	0,00	0	0,00	2
Ásia	3	18,75	1	6,25	12	75,00	16
Europa	14	42,42	4	12,12	15	45,45	33
Oceania	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1

Fonte: TI

**Tabela 6**  
**Evolução do IPCorr pelos Continentes – 2001/2002**

Regiões	Aumentou	%	Estabilizou	%	Diminuiu	%	Total
África	5	29,41	3	17,65	9	52,94	17
América do Sul	5	62,50	2	25,00	1	12,50	8
América Central	2	66,67	1	33,33	0	0,00	3
América do Norte	0	0,00	0	0,00	2	100,00	2
Ásia	8	50,00	5	31,25	3	18,75	16
Europa	12	36,36	8	24,24	13	39,39	33
Oceania	0	0,00	0	0,00	1	100,00	1

Fonte: TI.

Sabe-se que, nas regiões consideradas, as estruturas políticas, econômicas e sociais são bastante variadas. Há de ditaduras a democracias consolidadas; de economias em graus avançados de desenvolvimento a estruturas de produção arcaicas; sociedades pobres e ricas. No entanto, a corrupção está presente em todas elas, pelo que esses fatores não são suficientes para explicar sua manifestação.

### 1.3 EFEITOS DA CORRUPÇÃO

Os danos causados pelo fenômeno da corrupção envolvem praticamente todos os aspectos da vida social. Seus efeitos atingem, dentre outros setores, a economia, a política e, em consequência, o conjunto da sociedade, gerando desigualdade e injustiça social, pois como escreveu Hofmeister (2000), “... *ela (corrupção) aprofunda o fosso entre ricos e pobres...*”.

#### 1.3.1 Estagnação e anemia econômica

Do ponto de vista econômico, a corrupção provoca uma perda do nível de crescimento, dado que parte dos recursos, que se destinariam a políticas de desenvolvimento, é desviada desse objetivo. Obviamente, retornando de forma ilegal para o meio privado, esses recursos serão alocados, de alguma maneira, no mercado e gerarão benefícios a quem os capturou<sup>4</sup>. Todavia, conquanto produtivos, estarão fora do leque de políticas públicas destinadas a garantir benefícios sociais. E é nesse ponto que a corrupção pública constitui uma variável negativa nos níveis de crescimento econômico e melhoria dos índices sociais, dado que o Estado detém o papel ou função de coordenar e impulsionar esse processo, mediante de suas políticas (BRESSER PEREIRA: 1997:08). Para Rose-Ackerman (1999:02), altos níveis de corrupção estão associados a baixos níveis de investimento e crescimento econômico.

Essa constatação pode ser feita, quando se analisam os dados de gastos públicos, em diversos países, nas áreas da Saúde e da Educação. Naqueles em que as despesas com Saúde são menores, eleva-se a incidência de alta corrupção, passando dos 80% (Tabela 7). Já os que destinam uma percentagem maior do Produto Interno Bruto (PIB) ao setor da saúde figuram entre os que possuem os menores níveis de corrupção. Em outros termos:

---

<sup>4</sup> Entenda-se aqui recurso produtivo, como todo aquele que aplicado gera rentabilidade, quer seja no setor de produção de bens, quer seja no setor de serviços ou no sistema financeiro, por exemplo. Aparentemente neste último os recursos poderiam tornar-se improdutivos. No entanto, ele gerará juros para o depositante e será utilizado pelos bancos para investimentos e financiamentos em diversas áreas do mercado, sendo, portanto, produtivos.

nos países analisados, em que se verificou o menor nível de corrupção, ocorreu maior investimento em Saúde pública. O contrário deu-se entre aqueles em que a corrupção foi considerada alta.

**Tabela 7**  
**Relação entre Gastos Públicos com Saúde e Níveis de Corrupção,**  
**em Vários Países – 1998**

Despesa com Saúde Pública (% do PIB)	Níveis do IPCorr						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
Até 2,5	21	84	3	12	1	4	25
De 2,51 a 5	23	85	4	15	0	0	27
De 5,01 a 7,5	7	25	10	36	11	39	28
De 7,51 a 10	1	25	1	25	2	50	4

Fontes: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e TI.

Nos gastos com Educação (Tabela 8) ocorreu fenômeno semelhante. Constatou-se que, entre os países considerados altamente corruptos, o nível de investimento em educação foi menor do que nos considerados menos corruptos. Isso mostra existir uma correlação inversa entre gastos com educação e corrupção: nos países em que o nível de corrupção foi menor, a quantidade de dispêndios públicos com saúde foi maior. Contudo, é importante ressaltar que parte dos países com gastos em educação acima de 5,01% do PIB anual encontram-se entre aqueles que possuem alta corrupção. Logo, não existe uma lógica rigorosa do tipo: mais corrupção, menos gasto, mas tão somente uma tendência.

**Tabela 8**  
**Relação entre Gastos Públicos com Educação e Níveis de Corrupção, em Vários**  
**Países – Média do Período 1995/1997**

Gasto Público com Educação (% do PIB)	Níveis do IPCorr						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
Até 2,5	8	100,0	0	0,00	0	0,00	8
De 2,51 a 5	31	75,6	7	17,07	3	7,32	41
Acima de 5,01	21	46,7	13	28,89	11	24,44	45

Fontes: PNUD e TI.

O crescimento da economia é outro indicativo da interferência da corrupção. Dos países que obtiveram taxa de crescimento anual negativa, entre os anos de 1990 e 1999, a maior parte integrava, no último ano (1999), o grupo dos que possuíam alto nível de

corrupção (como se pode ser observar na Tabela 9). Sugere isso que países com dificuldades econômicas podem ter na corrupção um fator a mais a para sua situação. Não é à toa que 88,46% dos países que tiveram uma taxa de crescimento negativa, no período, estão entre os mais corruptos.

**Tabela 9**  
**Taxas de Crescimento e Níveis de Corrupção,**  
**em Vários Países – Média do Período 1990/1999**

Taxa de Crescimento Anual	Níveis do IPCorr						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
Positiva	38	55,07	18	26,09	13	18,84	69
Negativa	23	88,46	2	7,69	1	3,85	26
Total	61	64,23	20	21,05	14	14,72	95

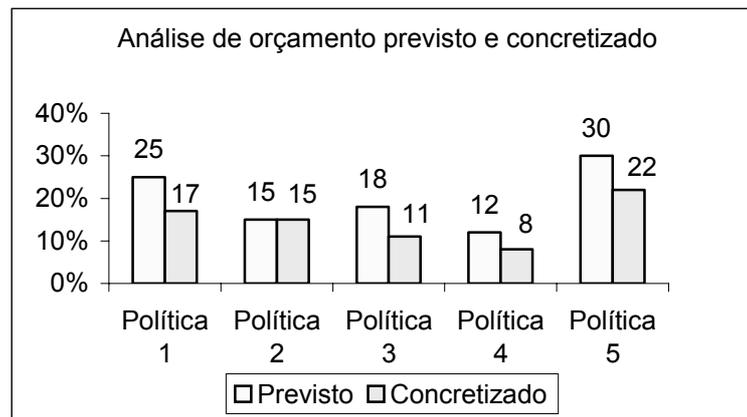
Fontes: PNUD e TI.

O comprometimento da capacidade de os diferentes governos desenvolverem políticas públicas é um dos danos mais importantes que a corrupção, no setor público, pode causar. Não é por acaso que, onde existem quedas dos níveis econômicos e baixos investimentos em Educação e Saúde, os níveis de corrupção tendem a ser mais altos.

A matemática para entender-se essa lógica é bastante simples. Imagine-se que a capacidade de gastos de um país em políticas públicas seja um valor *n*. Percentagens desse valor seriam repartidas por diferentes segmentos, conforme as demandas existentes, ou seja, cada política pública passaria a dispor de uma quantia para sua implementação. A ação corrupta pode, obviamente, alterar essa quantia. No exemplo fictício, representado no Gráfico 4, a política 1 teve uma redução de volume, quando concretizada, de 25 para 17%, podendo ocorrer o mesmo nas demais.

As perdas não são causadas, exclusivamente, pela ação corrupta. De fato, várias outras variáveis podem interferir nessa redução, inclusive o grau de eficácia do órgão responsável pela implementação, pois, em alguns casos, é possível gastar um valor abaixo do previsto, sem queda no nível de qualidade do objeto que recebeu o investimento. Por outro lado, já se verificou que, onde existe um baixo grau de investimento público, são altos os níveis de corrupção. Isso não significa que, necessariamente, a ação corrupta influa nos níveis de investimento, mas apenas que os dois fenômenos convivem na mesma realidade, apontando para a existência de correlação, dado que ocorrem em diferentes países.

**Gráfico 4**



Outro problema, que se relaciona diretamente com o crescimento de países com alto índice de corrupção, é a manutenção de esquemas de pagamento de propinas<sup>5</sup>. Isso onera os investimentos, nesses países, tornando-os menos vantajosos do que os feitos nos menos corruptos. Com efeito, custos informais da manutenção de tais esquemas entram como fator de desconto no cálculo da rentabilidade dos projetos (SILVA, 2001:67), levando os investidores a preferir investir em países com menor nível de corrupção. Mauro (2002:140) alerta para a possibilidade de o investidor encarar a corrupção como um tipo de imposto de natureza extremamente pernicioso, dada a necessidade de sigilo e a incerteza a ela associada, o que pode reduzir o incentivo ao investimento. Assim, a corrupção configura-se, um “... *risco relevante, que deve ser levado em consideração pelo investidor...*” (SPEAK, 2000:25). Tanto sofrem com isso os investimentos estrangeiros, quanto os nacionais. As propinas para agilização de documentos são uma prova disso<sup>6</sup>.

Quando se deseja abrir uma empresa no Brasil, por exemplo, são inúmeras as exigências e os trâmites por que passa o investidor. Em alguns casos ele opta por oferecer propinas, a fim de adiantar o processo e evitar perda de tempo, isto é, perda de dinheiro. Note-se que, dessa forma, os custos aumentam com a utilização da propina. Nesse caso, os investidores se vêem num dilema: ou aguardam e perdem dinheiro, ou perdem dinheiro para não aguardar.

<sup>5</sup> Entenda-se propina como todo valor pago ou presente dado a um funcionário, por serviço prestado, no exercício das suas funções. O ato de induzir alguém, mediante recompensa, a não cumprir o dever e praticar ações ilegais é conhecido como suborno.

<sup>6</sup> Estas são tidas pelos funcionalistas norte-americanos como um meio que pode beneficiar empresas mais habilitadas a funcionar. Corrupção, sob esse prisma, é vista como mecanismo de otimização, servindo, também, para aliviar tensões e humanizar o relacionamento entre cidadãos e burocratas (CARVALHO, 1987:69).

O momento da utilização da propina dá-se quando o investidor passa a ter prejuízo com a demora da abertura de sua firma. Ressalte-se que a corrupção só se concretiza, quando a soma dos ganhos entre os dois agentes é positiva, ou seja, ambos se beneficiam. Existem casos em que pessoas são levadas, contra a vontade, a contribuir com agentes públicos na execução de atos ilícitos<sup>7</sup>, embora o crime de corrupção não se configure.

Considera-se, como pressuposto, que os agentes envolvidos são racionais e tomam decisões, objetivando maximizar seus ganhos. Se a perda com a espera normal da abertura da empresa for menor do que a propina negociada, possivelmente o investidor não cooperará com a ação ilegal. Caso lhe seja vantajoso, restarão apenas considerações de cunho ético-moral, para tomar tal decisão, cujo peso positivo ou negativo dependerá dos seus valores, além, é claro, da consciência da possibilidade de punição.

Johnston (1987:141) alerta que o custo de uma série de propinas, bem localizadas, e freqüentes, pode ser menor do que o custo normal de uma transação e contribui para a redução de incertezas, diante dela, a quase zero. Quando alguém paga uma propina a um guarda de trânsito, por exemplo, para que ele não lhe aplique uma multa, está economizando a diferença entre o que devia ser pago e o que efetivamente foi entregue ao policial. Essa redução de custo pode configurar um forte incentivo a tal prática.

Num mundo globalizado, as economias internas de cada país funcionam como indicador dos seus níveis de credibilidade. Vários são os fatores que interferem nessa credibilidade. A corrupção é, certamente, um deles e talvez um dos mais importantes, visto que sua presença é sempre levada em consideração. Cresce o número de empresas especializadas em avaliação de riscos, objetivando, sobretudo, oferecer informações sobre os níveis de confiabilidade, que se espera de um país, “... pois países com alto grau de corrupção não são viáveis para se fazer investimentos...” (CHAIA & TEIXEIRA, 2001). O IPCorr elaborado pela TI e estudos sobre corrupção financiados pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) são outras iniciativas nesse sentido.

### 1.3.2 – Instabilidade política: governabilidade e governança sob risco

A diminuição da credibilidade, provocada pela corrupção, não atinge apenas a economia, mas também os setores políticos, que, pelas características intrínsecas do seu papel, são sensíveis a pressões públicas. A corrupção, como ato ilegal perante a opinião

---

<sup>7</sup> Ilícito é o que é contrário ao direito, proibido ou irregular, independente da esfera (MALTA, 1988: 441).

pública, pode levar governantes a crescente descrédito ante seus governados. Esse descrédito pode gerar ilegitimidade e, como decorrência, desestabilização, ingredientes fundamentais para problemas de governabilidade<sup>8</sup>. “... *Em termos práticos, a governabilidade se confunde com a legitimidade do governo...*” (BRESSER PEREIRA, 1997:46). Alguns governos, em situação de ilegitimidade, chegaram, inclusive, a perder, o poder, mediante golpes militares, que gerais justificaram como necessidade do combate a supostos casos de corrupção (KLITGAARD, 1994:17). No Brasil, sempre que há rumores de que o governo estar perdendo as rédeas, a tônica da intervenção militar vem à baila, sobretudo pelos segmentos não-detentores diretos do poder, ou mesmo pelos militares, chamados, nos momentos de crise, para “solucioná-la” (ZAVERUCHA, 2000:97). Problemas de governabilidade, portanto, podem apontar para uma ruptura institucional, levando ao colapso governos ou regimes democráticos estabelecidos.

Ocorre que, do outro lado da moeda, existe a tendência de alguns não situados no comando político buscarem aguçar os problemas de estabilidade dos que governam, estejam eles em qualquer instância ou esfera. É comum assistir-se a acusações de corrupção, desferidas pela oposição contra o governo e vice-versa. Segundo Speck (1998:53), “...*apontar irregularidades ou desvendar fraudes na administração do adversário político é uma peça essencial do jogo político...*” O problema instaura-se, quando a corrupção é utilizada como arma política sem respaldo na realidade<sup>9</sup>, ou seja, quando uma pessoa acusa outra de práticas corruptas, de maneira infundada, visando apenas a prejudicá-la perante a opinião pública.

A Constituição brasileira de 1998, no seu artigo 53, dá margem a parlamentares exercerem essa prática, quando estatui que “... *Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos*”. Isso os protege de

---

<sup>8</sup> Não existe na literatura um consenso acerca do que seja governabilidade, o que propicia uma miríade de interpretações. Algumas podem ser encontradas em Martin (1989), Bresser Pereira (1997), Santos (1997), Faucher (1998) e Diniz (1999 e 2001). Utiliza-se aqui o conceito de governabilidade como sendo a capacidade política que o governante detém para exercer seu poder. Assim, existe governabilidade, quando um governo consegue arremeter, em torno de si, forças políticas que lhe dêem sustentação, para fazer valer sua agenda, ou mesmo para manter o sistema político no mínimo de equilíbrio. Esse entendimento pressupõe uma distinção entre governabilidade e governança. Este último conceito diz respeito, especificamente, à capacidade financeiro-administrativa do Estado em implementar suas políticas. Dentre os que adotam essa linha de pensamento, e que fazem essa distinção, destacam-se BRESSER PEREIRA (1997) e Diniz (2001). Há os que não fazem distinção entre governabilidade e governança, entendendo que seriam resultado de um mesmo processo, apenas com *timings* diferentes. Santos (1997), considerando essa distinção irrelevante, emprega o termo “capacidade governativa”, construído pela fusão dos dois conceitos.

<sup>9</sup> Segundo Almeida, com base em hipótese levantada por Theodore Lowi, “... *a transformação da corrupção em questão política tem menos a ver com os níveis de corrupção do que com o nível de conflito entre as elites e com a existência de elites dispostas a usar esse instrumento na luta contra outras*” (REIS, GIANNOTTI, ALMEIDA & SILVA, 2001:12).

acusações de crimes, previstos no Código Penal Brasileiro (CPB), como calúnia, difamação e injúria<sup>10</sup>. É como se a arma da acusação, sem fundo de verdade, fosse institucionalizada para esses atores, na própria Carta magna. Embora esse artigo tenha sofrido alterações pela Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001, não ocorreu nenhuma mudança importante nesse sentido, o que incentiva a utilização do tema corrupção como arma perversa, no jogo político. Para exemplificar, tome-se o conjunto de escândalos envolvendo o Governo do Ex-presidente Fernando Collor de Mello, que culminou com um processo de *impeachment* e sua renúncia. Ao fim, não lhe foi atribuído nenhum crime de corrupção<sup>11</sup>. No entanto, pela intensidade das acusações que lhe foram feitas, torna-se difícil, ao senso comum, a tarefa de dissociar Collor do fenômeno da corrupção. É interessante lembrar que ele também se beneficiou eleitoralmente, em sua campanha presidencial, com o lema anticorrupção, quando vendeu para o eleitor a imagem de “caçador de marajás”, estereótipo contraído no Governo do Estado de Alagoas, quando, segundo ele, perseguia e punia pessoas que se beneficiavam ilegalmente do dinheiro público. Quer dizer: o tema corrupção, na área política, tanto pode ser usado para beneficiar, como para prejudicar.

Outro problema de similar importância, decorrente de ações corruptas, é a imobilização do Estado pela incapacidade financeira ou administrativa de concretizar suas decisões. Compromete-se, portanto, aquilo que a literatura denomina capacidade de governança. Esse problema é normalmente analisado, tomando-se como base as crises fiscais por que passaram e passam diversos Estados. Na realidade, a corrupção pública funciona como um ingrediente a mais, para aumentar a incapacidade gerencial do Estado, na medida em que os recursos são desviados do seu fim, ou mesmo deixam de ser arrecadados, através de evasão fiscal, inviabilizando, assim, a implementação das ações previstas. Infere-se disso que um alto grau de corrupção na estrutura do Estado pode gerar sua própria estagnação.

Essa estagnação ou imobilização presente nos governos e nos Estados, bem como problemas relacionados ao desenvolvimento econômico, em decorrência de diversas variáveis e, em especial, da corrupção, podem gerar prejuízos sociais de elevada

---

<sup>10</sup> Calúnia: *imputar a alguém falsamente fato definido como crime* (art. 138); difamação: *imputar a alguém fato ofensivo à sua reputação* (art. 139); injúria: *ofender a dignidade ou o decoro de alguém* (art. 140).

<sup>11</sup> “... Embora o Senado tenha condenado formalmente o ex-presidente, cassando-lhe os direitos políticos até depois do ano 2000, ele foi inocentado das acusações criminais” (SKIDMORE, 2000:11).

magnitude. Uma quantidade insuficiente, ou mesmo a ausência de políticas sociais<sup>12</sup>, que visem a oferecer melhor qualidade de vida aos indivíduos, é exemplo disso. A deficiência dos serviços públicos implementados pelo Estado, como os de Educação, Saúde, acesso ao crédito e à terra, assim como os de suprimento de água, esgoto, eletricidade, comunicação e transporte público, dentre outros, contribui para um alto grau de disparidade social e injustiça social.

Obviamente, a corrupção, no setor público, constitui um elemento a mais a aguçar as desigualdades sociais, dado que os indivíduos, que capturam recursos alheios, se tornam diferentes daqueles que não o fazem, ou seja, uns têm mais recursos do que os outros, graças a ações corruptas. Entretanto, importa ressaltar que a corrupção pública não contribui diretamente apenas para provocar desigualdades sociais, aumentando assim a pobreza já existente. A verdade é que ela age no sentido de dificultar ou inviabilizar mecanismos capazes de interferir na diminuição desses níveis de pobreza, através do crescimento econômico e de políticas sociais que minimizem ou erradiquem a injustiça social<sup>13</sup>.

Os avanços econômicos e sociais, em uma sociedade, são pressupostos fundamentais para a minimização da injustiça social, e o papel do Estado, nesse processo, é de suma importância. Sua retração tende a ser ampliada e aprofundada por interferência de atos corruptos, caso não existam mecanismos de controle suficientes e eficazes, no combate a eles. No limite, os efeitos da corrupção pública podem gerar a diminuição dos níveis democráticos, numa sociedade, visto que ela atinge frontalmente as instituições responsáveis por promover qualidade de vida e respeito aos direitos e liberdades individuais.

---

<sup>12</sup> Entenda-se política social como “o conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que têm o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente dos grupos socialmente excluídos...” (VILLALOBOS, 2000:49).

<sup>13</sup> Não se descarta que a corrupção é um dos elementos constitutivos da desigualdade social no Brasil. Apenas se enfatiza o seu papel como empecilho para a erradicação dessas desigualdades, visto que a quantidade de pessoas, no total da população brasileira, que se enriquecem por meio de ações corruptas, é talvez uma percentagem ínfima, enquanto os que sofrem por políticas sociais deficientes, provocadas por tais ações, são em número elevado. Daí sua relevância. Do processo do TCU que envolve o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, por exemplo, quase R\$ 170 milhões foram desviados, e apenas quatro pessoas e duas empresas foram responsabilizadas, o que pode representar muito pouco, na faixa dos 10% considerados mais ricos do Brasil. No entanto, o dinheiro desviado significa um prejuízo social bastante considerável para milhares de brasileiros (segundo dados extraídos do processo nº 3825/2001-5, do TCU).

Quando se deseja medir o grau de liberdade de um país, podem-se utilizar os estudos da *Freedom House*<sup>14</sup>, que construiu uma variável bastante importante para esse tipo de estudo: a avaliação de liberdade, fruto da agregação de outras duas variáveis (direitos políticos e liberdades civis). A *Freedom House* classifica os níveis de liberdade em três categorias: livres, parcialmente livres e não-livres. No primeiro deles, estão os países onde as populações gozam plenamente de direitos políticos e liberdades civis. Quando esses direitos e liberdades têm seus níveis diminuídos, a classificação passa a parcialmente livre ou até a não-livre.

Pela Tabela 10, percebe-se que os países cuja *avaliação de liberdade* os classifica como livres, os níveis de corrupção são proporcionalmente inferiores às demais faixas, ou seja: nos países onde os níveis de liberdades civis e direitos políticos são maiores, os dados apontam níveis de corrupção menores. Não se pode dizer, no entanto, que sociedades que desfrutam de garantias civis e políticas estão imunes à corrupção, mas sim que, seus níveis são inferiores. Note-se que, entre os países tidos como parcialmente livres e não-livres, a incidência de alta corrupção é extremamente significativa, ficando acima dos 90%, o que demonstra o quanto a variável *avaliação de liberdade* é relevante.

**Tabela 10**  
**Classificação dos Países por Níveis de Liberdade e de Corrupção - 2000**

Avaliação de Liberdade	Níveis de IPCorr						Total
	Baixa Corrupção	%	Média Corrupção	%	Alta Corrupção	%	
Livres	12	24	19	37	20	39	51
Parcialmente livres	1	4	-	0	27	96	28
Não livres	-	0	1	10	9	90	10

Fonte: IPCorr (2000) e avaliação de liberdade da *Freedom House* (2000).

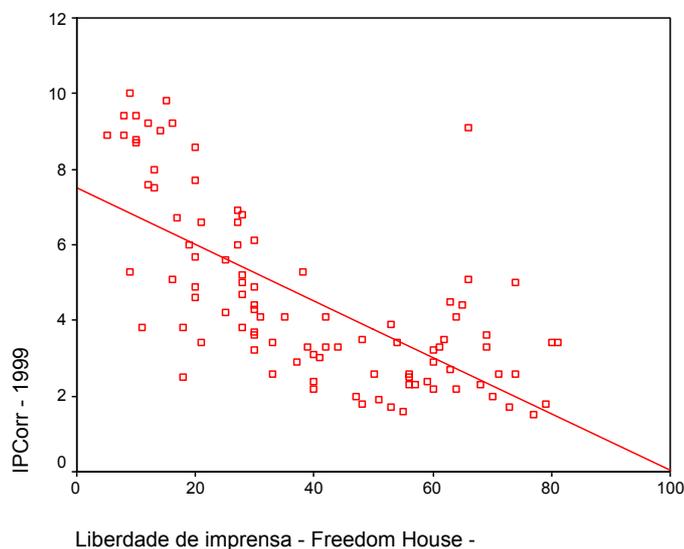
A *liberdade de imprensa* é outro indicador importante, correlacionado com o nível de corrupção. Sabe-se que um dos principais instrumentos para o combate a ações ilícitas, dentre elas a corrupção, é a transparência. A divulgação das ações governamentais pela imprensa constitui recurso fundamental para o controle da gestão pública. Sob esse aspecto, é de imaginar-se que, quanto mais livre for a imprensa, maior será o nível de transparência e, conseqüentemente, a capacidade de combater a corrupção. Para testar essa premissa, utilizaram-se aqui, os dados do IPCorr de 1999 e os da pesquisa de liberdade de

<sup>14</sup> Organização sediada nos EUA. Preocupa-se em estudar níveis de liberdade, em diversas áreas, sobretudo naquelas que vivenciaram ou vivenciam transições para regimes ou sistemas democráticos.

imprensa, realizada pela *Freedom House*, no mesmo ano. Foi possível verificar a existência de correlação entre eles<sup>15</sup>. À medida que os pontos se situam nos níveis mais baixos da variável *liberdade de imprensa*, maior é o valor do IPcorr, o que significa menor grau de corrupção. E o inverso também ocorre. Com isso, pode-se inferir que, nesses países, a *liberdade de imprensa* realmente se correlaciona com o nível de corrupção, variando ela de moderada a forte<sup>16</sup>, com um valor de  $r$  igual a 0,595. Quanto maior liberdade, portanto, menor corrupção, e vice-versa, confirmando a assertiva feita.

**Gráfico 5**

**Correlação de Liberdade de Imprensa e Nível de Corrupção - 1999**



Em síntese, corrupção pode gerar grandes prejuízos para a sociedade, seja por seus efeitos na economia ou nas ações sociais do Estado, seja pela instabilidade política, que pode apontar para rupturas institucionais. Essas rupturas, por si só, justificam um aprofundamento maior nos estudos acerca desse fenômeno.

#### 1.4 CORRUPÇÃO NO BRASIL: OBJETO DE PESQUISA E HIPÓTESE ACERCA DA SUA ALTA INCIDÊNCIA

A corrupção está presente em praticamente todas as sociedades atuais, diferenciado-se apenas na sua intensidade. Independentemente do modelo político ou

<sup>15</sup> No nível de liberdade de imprensa, quanto menor for o número, mais livre é a imprensa.

<sup>16</sup> O coeficiente de correlação, representado pela letra  $r$ , mede o grau de relacionamento entre valores de variáveis  $x$  e  $y$  (TRIOLA, 1999:236). Para determinar se uma correlação entre variáveis é forte, moderada ou fraca, utilizou-se, neste trabalho, a padronização apresentada por Levin (1987:279).

econômico, dos diferentes tipos de religião e cultura, a corrupção pública tem-se manifestado. Onde existirem estruturas de Estado com agentes públicos, que administrem seus recursos, e interesses privados, agindo no mesmo espaço, existirão ambientes férteis a práticas corruptas.

Quando se pergunta a um pesquisador sobre o que anda escrevendo e se detém como resposta que é sobre corrupção pública no Brasil, automaticamente o curioso abre os lábios numa expressão de sorriso e, quase sempre, diz: “*para você não falta exemplo, não é?*” E continua a rir. Essa percepção, que as pessoas têm acerca da existência da corrupção pública no Brasil, é bastante firme. E elas sempre demonstram indignação, de forma sutil e irônica, em alguns casos, ou veemente e dura, em outros.

Torna-se bastante difícil manter-se atualizado o quadro dos casos de corrupção noticiados constantemente pela mídia nacional, dada a sua quantidade e veloz sucessão. São raros os dias em que jornais, telejornais, revistas e programas de rádio não noticiam casos, envolvendo ações corruptas na administração pública. A atenção que a sociedade tem dado a esse fenômeno mostra que a corrupção é um problema grave e com sérias implicações.

Embora o número de ocorrências e escândalos tornados públicos seja grande, sabe-se que o visto constitui apenas a ponta do *iceberg*. É difícil mensurar a quantidade de casos de corrupção, pois quem comete tal ilícito se encarrega de encobri-lo, procurando esquivar-se de constrangimentos futuros. Além disso, segundo Johnston (1987:141), “... *a corrupção, como muitas outras espécies de crime, quase nunca tem uma vítima imediata, com interesse em denunciá-la...*”. Diferentemente dos crimes de homicídio, cuja ocorrência é quase sempre revelada, quando se encontra o cadáver, a corrupção desenvolve-se num ambiente de poucas testemunhas e o segredo atende ao interesse das partes envolvidas (FILHO, 1987:22). Por ocorrer fora do arcabouço legal (ABRAMO, 2000:47), ela tende a gerar um vácuo obscuro entre os praticantes e os mecanismos de controle existentes, cujo desempenho se deve repensar melhor. Por sua relevância, a corrupção pública, no Brasil, tem sido foco da atenção de diversas áreas do conhecimento, como a Economia, o Direito, a Administração e a Sociologia, dentre outras. No entanto, a discussão do fenômeno pela Ciência Política brasileira encontra-se ainda bastante incipiente. Daí a escolha deste ferramental teórico para a análise e explicação dele.

O principal objetivo deste trabalho é responder à seguinte questão: por que na administração pública brasileira, existe um alto índice de corrupção, particularmente na esfera federal?

Para dar uma idéia da presença desse alto índice, tomou-se como base uma amostra importante das execuções do Governo Federal. Em 2001, o Tribunal de Contas da União (TCU) auditou 304 obras, em 59 órgãos que receberam recursos federais e estão espalhados por todo o Brasil. Em 121 dessas obras (aproximadamente 40% das examinadas), foram encontradas irregularidades graves, ou seja, 4 em cada 10 obras. Nessas 121 obras, identificaram-se 252 subtipos de irregularidade grave, envolvendo os 15 classificados pelo TCU. Em apenas dois desses subtipos (celebração/administração irregular de contratos e irregularidades graves concernentes ao processo licitatório), foram encontradas 100 ocorrências (53 e 47, respectivamente).

A hipótese principal deste trabalho é que o nível de *accountability*<sup>17</sup> presente na administração pública federal está aquém do necessário, para coibir práticas irregulares e corruptas. Daí o fenômeno ter atingido um grau tão alto e sistêmico, no âmago do corpo funcional do Estado brasileiro. A corrupção é disseminada por praticamente todos os setores e nas diferentes esferas da administração pública, envolvendo todos os escalões, o que leva a questionar-se até que ponto os sistemas de controle existentes estão conseguindo desempenhar seu papel. Para alguns, a grande incidência de corrupção no Brasil reside “... *na fragilidade do sistema geral de controle*” (FONSECA & SANCHES, 2001:93). Daí o entendimento da *accountability* como sendo “...*uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo*” (BEHN, 1998:05). Logo, deve ser exercida, com eficiência e precisão, na responsabilização dos administradores públicos, a quem cabe gerenciar os recursos públicos e procurar atender às demandas sociais.

Desse modo, quanto melhores forem os mecanismos de *accountability*, menores serão os níveis de corrupção, sendo o contrário também verdadeiro. A *accountability* traz em si um elemento punitivo, que constitui um dispositivo chave para se coibir qualquer tipo de crime. Com efeito, dada a racionalidade com que, quanto maior for a possibilidade de punição, menor será a chance de um agente cometer um delito, de modo que o nível de

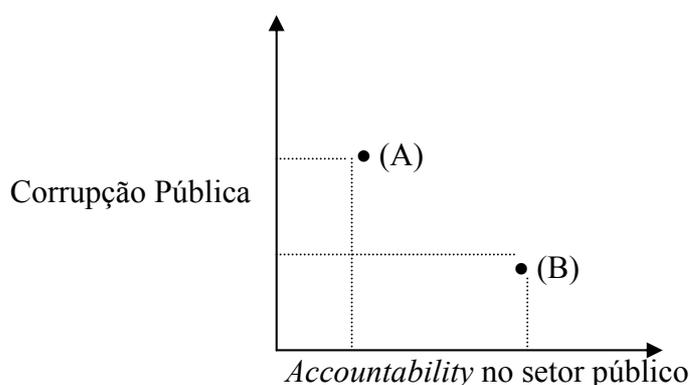
---

<sup>17</sup> Costuma-se distinguir *accountability* de duas formas: a vertical e a horizontal. A primeira se daria quando os governados responsabilizariam ações de governantes por meio de eleições justas, sem coerção (O'DONNELL, 1998:40). Este mecanismo de controle vertical é um tanto rechaçado pela literatura, pelo fato de que nem sempre governados possuem informações completas das ações dos governantes, correndo assim o risco de construir uma avaliação errada, punindo ou premiando equivocadamente com seu voto o político em questão. Para Przeworski (2001:63) “*as eleições são em essência um instrumento ‘grosseiro’ de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais em apenas uma decisão*”. O mecanismo horizontal, por outro lado, pressupõe estruturas intrínsecas ao próprio Estado, possibilitando com isso maior capacidade de avaliação e ação. Para O'Donnell *accountability* horizontal é “... *a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o ‘impeachment’ contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas*” (O'Donnell, 1998:40).

eficiência dos sistemas de controle dos administradores públicos se tornam fundamental, para entender-se o nível de corrupção existente. O Gráfico 6 mostra, em termos teóricos, a relação entre corrupção pública e *accountability*.

Com efeito, dada a idéia de racionalidade que, quanto maior for a possibilidade de ser punido menor serão as chances de um agente cometer um delito. A eficiência dos sistemas de controle perante público perante seus administradores é fundamental, para entender-se o nível de corrupção existente. O Gráfico 6 mostra, em termos teóricos, a relação entre corrupção pública e *accountability*.

**Gráfico 6**  
**Correlação de *Accountability* e Corrupção Pública**



A = corrupção > *accountability* (forte corrupção = fraca *accountability*)  
B = corrupção < *accountability* (forte *accountability* = fraca corrupção)

Muitas são as conotações dadas ao termo *accountability*. De fato, por mais que se busque traduzi-lo, só fará sentido, quando colocado num contexto. Normalmente, o termo é traduzido como *responsabilização*. No entanto, para responsabilizar alguém, é preciso que se tenha delegado algo, ou seja, para existir a responsabilização são necessários um delegante e um delegado, que aceite uma dada delegação<sup>18</sup> (responsabilidade), pela qual deva prestar contas (ARAÚJO, 2001:14). Quando um político é eleito, com base numa plataforma apresentada, significa dizer que o eleitor lhe confiou o papel que deve desempenhar. Eis a primeira relação de *accountability*: o comprometimento de prestar contas ao eleitor e a possibilidade de punição. Caso não tenha desempenhado corretamente

<sup>18</sup> Lembrando que os serviços prestados pelo Estado são sempre delegados a terceiros, pode-se concordar com a afirmação de que, no Estado, a "... delegação é inevitável..." (PRZEWORSKI, 2001:53).

seu papel, fecha-se o círculo da *accountability*, isto é, houve uma delegação e aceitação da empreitada, o compromisso da prestação de contas e a possibilidade da punição<sup>19</sup>.

É comum cair-se no erro de imaginar que *accountability* é meramente uma punição. Esta é, sem dúvida, um aspecto. Mas, pode existir *accountability* sem punição, dado que, se o hipotético político seguiu à risca o que se comprometeu e prestou contas ao eleitor, que, por sua vez, constatou realmente a lisura dos atos de seu representante, certamente existiu *accountability*, embora nenhuma punição. Em suma, *accountability* é “...a obrigação que todos têm de responder por terem assumido uma responsabilidade...” (ARAÚJO, 2001:16)<sup>20</sup>. Ressalte-se, ainda que a relação entre o eleitor e o político, hipoteticamente citado, é um tipo ideal, pois não se estão levando em conta os empecilhos comuns para esse exercício, como, por exemplo, a assimetria informacional por parte do delegante<sup>21</sup>, que pode significar um obstáculo para o exercício da *accountability*.

## 1.5 ACCOUNTABILITY PARLAMENTAR

Num sistema representativo, aos parlamentos cabe, normalmente, o papel de fiscalizar e punir as ações daqueles que administram o patrimônio público. Ao Congresso Nacional é atribuído, pelos eleitores, o papel de exercer a *accountability* junto ao Executivo Federal, que também possui uma delegação. Ou seja: ao Congresso cabe a responsabilidade de fiscalizar e fazer o Executivo cumprir o papel que lhe foi delegado, compromisso assumido com o próprio Congresso, na Lei Orçamentária Anual (LOA), no caso brasileiro, e com aqueles que o elegeram, com base em sua plataforma de campanha.

Por outro lado, o Congresso Nacional necessita de apoio técnico, para exercer tal papel. Levantamentos, fiscalizações e auditorias técnicas das aplicações dos gastos federais, bem como de suas prestações de conta, são necessários, para informar ao Congresso (delegante) se o Executivo (delegado) está desempenhando corretamente ou não o papel que lhe fora confiado. Esse apoio técnico prestado ao Congresso, no exercício da *accountability*, perante a administração, envolvendo recursos federais, é assegurado pelo

---

<sup>19</sup> Lógica semelhante pode ser observada, também, na esfera privada, com a diferença de que o delegante, nesse caso, é o proprietário do patrimônio, que pode delegar a um gerente a tarefa de administrar seus bens.

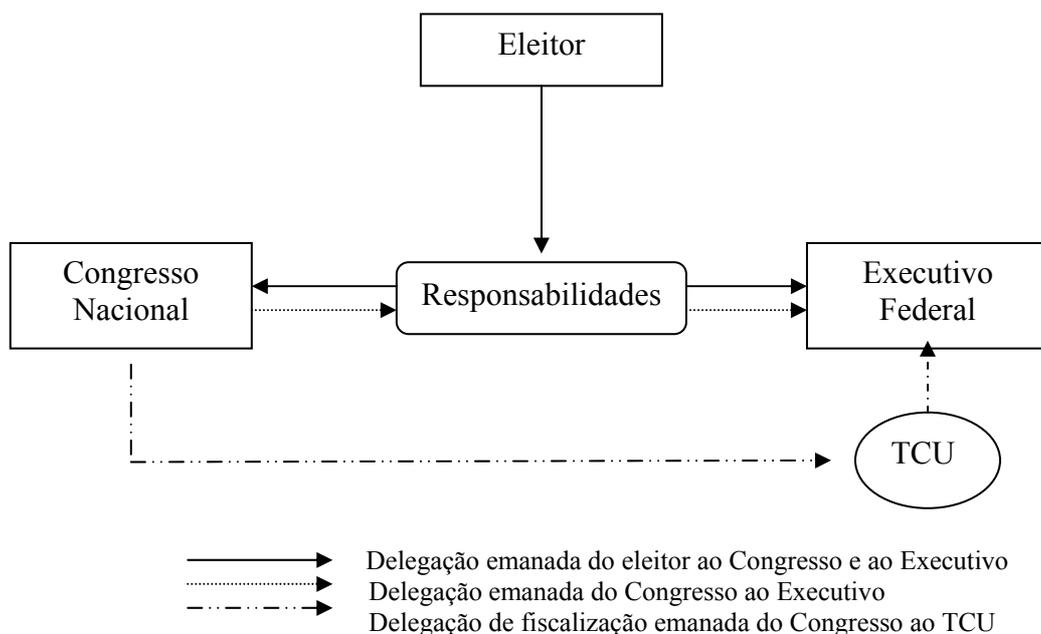
<sup>20</sup> O escritório do Auditor-Geral do Canadá define *accountability* de forma semelhante: “... a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e a outra que aceita, com o compromisso de prestar contas da forma como usou essa responsabilidade.” (In. FREITAS, 2001:17).

<sup>21</sup> Entenda-se assimetria informacional como um hiato ou distância (*gap*) existente entre aquele que delega e o que é delegado, no qual as informações que o segundo possui não fluem perfeitamente para o primeiro, impedindo, assim, que este exerça um melhor controle.

TCU, Figueiredo (2001). É delegada, então, a essa instituição a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar o Executivo Federal. Como se vê, existe um conjunto de delegações, envolvendo a relação eleitor/Congresso Nacional/Executivo Federal e TCU, as quais poderão ser visualizadas na Figura 1.

Sendo assim, cabe ao TCU exercer um papel preponderante no controle da administração pública federal brasileira, gerando com isso benefícios difusos para toda sociedade e, em especial, para os eleitores que, em última instância, lhe delegaram essa responsabilidade, por meio do Congresso Nacional. Deve-se, porém, atentar para um eventual problema na relação entre delegado (agente) e delegante (principal). Com efeito, uma coisa é delegar responsabilidades, acompanhar e exigir a prestação de contas, para, dessa forma, decidir se premia ou pune o responsável. Outra é a criação de incentivos, para que o agente (delegado) se comporte de acordo com a determinação do delegante (principal), afastando a necessidade de punição, dado que, como se sabe, burocratas e políticos são imbuídos de interesses próprios e podem colocá-los em primeiro plano, em detrimento da responsabilidade assumida.

**Figura 1**  
**Conjunto de Delegação de Responsabilidades**



A atuação dos agentes pode não se circunscrever apenas à negação do bom empenho na atividade que foi lhe confiada pelo delegante (principal), mas ir além, causando danos graves, como “...desvios de fundos, negócios marginais, corrupção de funcionário, abuso de autoridade e golpes de Estado. (...) Sempre que um agente estiver em condições de ameaçar gravemente os interesses do principal, é indispensável que o principal frustre a capacidade do agente de adotar unilateralmente aquele curso de ação...” (KIEWIET & MCCUBBINS in PRZEWORSKI, 2001:56). A solução estaria, então, na fiscalização institucional, “... que requer que quando se delegue a autoridade a um agente, haja pelo menos outro agente com autoridade para vetar ou bloquear a ação daquele.” (PRZEWORSKI, 2001:56).

Um ponto a ser levado em consideração, aqui, é o custo do combate à corrupção. É difícil mensurar seus efeitos, mas sua existência é indiscutível. Como saber se o que está sendo gasto no combate é inferior aos prejuízos causados pela corrupção? Os sistemas de controle devem, necessariamente, levar em conta essa questão, quando da montagem da estratégia anticorrupção, sob pena de se transformarem em um ineficiente escape de recursos públicos.

Qual seria, então, a estratégia adotada, para fazer com que delegados cumpram as responsabilidades emanadas do delegante? Conforme a Figura 1, o eleitor (principal) delega responsabilidades diretamente ao Executivo Federal e ao Congresso Nacional, os quais seriam os agentes (ou delegados). No caso da delegação envolvendo o TCU, o principal é o Congresso, enquanto o TCU, o agente. Quais são, então, os conjuntos de incentivos que podem fazer com que os agentes cumpram a determinação dos principais? Como os eleitores podem influir junto aos políticos, para eles exercerem fielmente o papel que lhes foi dado? E como os burocratas do TCU podem ser influenciados pelo Congresso, de forma que suas determinações sejam cumpridas? Em suma, como fazer com que os sistemas de controle influenciem nos níveis de corrupção? São questões complexas, a serem discutidas.

## 1.6 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO OBJETO DE ESTUDO

O TCU foi escolhido como objeto do presente estudo, por ser o órgão máximo de fiscalização da administração pública federal e possuir prerrogativas constitucionais, estrutura e corpo técnico qualificado para tanto. Trata-se do melhor exemplo de instituição

capaz de contribuir, junto ao Congresso Nacional, no combate a atos de corrupção, aplicando, para isso, mecanismos de *accountability*. Recorde-se que, apesar de possuir essas prerrogativas, o TCU não possui grau de subordinado ao Congresso Nacional, mas deve servir como seu braço técnico nas fiscalizações que envolvem movimentações de recursos públicos federais. Em última instância, portanto, a responsabilização é exercida pelo Congresso Nacional.

Com mais de um século de funcionamento, o TCU tem desempenhado um papel bastante significativo no controle da administração pública federal, sobretudo através de suas investigações e denúncias, que já tornaram públicos inúmeros casos de irregularidade. Contudo, ele não tem o poder de discricionariedade<sup>22</sup>, para levar a cabo punições àqueles que julgue culpados de atos irregulares. Tratando-se de órgão auxiliar do Congresso Nacional, o TCU tem de lançar mão de outras instituições, como a Advocacia Geral da União e o Ministério Público, dentre outras, para iniciar qualquer processo judicial. Além disso, cabe ao Congresso Nacional o papel de julgar procedentes ou não os diversos pareceres do TCU. Aqui, há um outro problema: a interferência política do Congresso na instituição máxima de controle financeiro, no Brasil. Qualquer trabalho desenvolvido pelo TCU, com “esmero e rigidez”, que constate irregularidade na aplicação de recursos públicos federais, pode simplesmente ser arquivado pelo Congresso, se as correlações de forças existentes nessa Casa assim o decidirem. Isso, no caso de um processo que seguiu seus trâmites normais, desde a denúncia, as investigações e os pareceres até o seu recebimento pelo Congresso para decisão final. Resta saber o seguinte: os atores políticos nacionais podem influir nos processos do TCU, ainda no seu início e, dessa forma, impedir que eles cheguem ao Congresso, dado que pode existir o arquivamento<sup>23</sup>, no próprio TCU?

O TCU foi idealizado para “... *funcionar como um mediador independente, entre o poder que autoriza despesas e o que as executa, do qual seria um vigia e a mão forte...*” (AFFONSO, 1997:109). Como, porém, em última instância, é o Congresso Nacional quem decide, cabe levantar-se a seguinte questão: uma vez que *o governo tem forte envolvimento em todos os processos de decisão legislativa*<sup>24</sup>, não poderia ele influir, indiretamente, nas decisões do TCU? Note-se que “... *no interior desse quadro institucional o presidente*

---

<sup>22</sup> Entenda-se aqui, por discricionariedade, o poder de ação ilimitado dentro de prerrogativas estabelecidas. Em outros termos: a independência de influências decisórias externas concretiza-se no poder discricionário. Interessante notar que, para alguns casos, o TCU possui poder de discricionariedade: quando entender que deva arquivar um dado processo, tem autonomia para isso; já para levar a cabo punições que julgue procedentes, não.

<sup>23</sup> Os art. 162 e 163 do Regimento Interno do TCU permitem que ele arquive processo, quando entender necessário, sem que o mesmo seja apreciado e remetido e ao Congresso Nacional.

<sup>24</sup> SPECK, 2000:196.

*conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação...*” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001:222).

A atuação do TCU, em sua totalidade, é de difícil mensuração, devido à grande quantidade de processos, atas e resoluções, bem como à falta de uniformização dessas informações<sup>25</sup>. Isso obrigaria a uma pesquisa qualitativa muito extensa e minuciosa. Neste caso, o estudo deter-se-á, em um caso específico: a auditoria feita pelo TCU, em 2001, em 304 obras - financiadas, total ou parcialmente, com recursos da União -, e apresentada para avaliação do Congresso Nacional.

Em tese, os pareceres emitidos pelo TCU sobre essas obras devem ser fundamentais para a continuidade do seu financiamento, porquanto os congressistas se pautam neles, para decidir sobre sua inclusão no orçamento seguinte. Confrontando-se os dados da auditoria do TCU com a Lei Orçamentária para 2002, pode-se ver se, efetivamente, o Congresso Nacional levou em consideração aquelas informações, legitimando o trabalho do Tribunal e exercendo *accountability* ante os responsáveis pelas referidas obras. Em outros termos: pode-se apreciar se os pareceres são consistentes ou não, e se a decisão do Congresso Nacional se pautou ou não pelo seu órgão técnico, responsável pela avaliação financeira das obras federais. De outra parte, vale examinar, se o corte na liberação dos recursos públicos, para obras com indícios de irregularidade, se configura o melhor instrumento de ação.

A análise dos dados contidos na referida auditoria serviu para traçar uma radiografia das irregularidades em obras federais existentes em todo o Brasil. Utilizando a classificação do próprio TCU (que distingue “irregularidades graves”, “outras irregularidades” e “falhas e/ou impropriedades”), verificar-se-á quais são os tipos de irregularidade ocorridos, quais os tipos de obra e quais os órgãos com maior número de irregularidades e, por fim, quais as obras em que não se achou nenhum tipo de problema e que foram aprovadas “sem ressalvas” pelo Tribunal.

Em síntese, a pesquisa procura responder à seguinte questão básica: por que o Brasil possui um alto índice de corrupção, na administração pública federal? A hipótese aqui aventada como resposta é que o nível de *accountability* existente na administração pública federal é insuficiente para inibir ações irregulares ou corruptas. Foi para aferir esse nível de *accountability* que se tomou o TCU como objeto do estudo, uma vez que suas

---

<sup>25</sup> Basta ver as atas de reuniões de uma das Câmaras do TCU, para verificar-se a dificuldade de tabulação dos dados, por exemplo. Isso não significa que esses documentos não trazem informações, mas sim que é de difícil manuseio em sua totalidade. Alguns são facilmente mensuráveis, como o relatório das obras do Governo Federal apresentado ao Congresso Nacional, em 2001.

prerrogativas o colocam como o principal agente inibidor de ações ilícitas, no trato dos recursos federais.

## 1.7 OUTROS MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* EXISTENTES NO BRASIL

Além do TCU, há outros relevantes mecanismos de controle, no Brasil. Na esfera federal, alvo deste trabalho, existem internamente: a Controladoria Geral da União (CGU), que hoje congrega o Sistema Federal de Controle Interno (SFC) – transferido do Ministério da Fazenda por Decreto presidencial<sup>26</sup> – e a Advocacia Geral da União (AGU). Esses órgãos têm, dentre outros, o objetivo de fiscalizar, na esfera interna do governo, a aplicação de recursos da União. Acresce a existência, nas diferentes estruturas da administração federal, de sistemas internos de auditorias, sindicâncias e correições, dentre outros. A Polícia Federal (PF) tem, em meio a várias prerrogativas, a responsabilidade de apurar infrações penais contra bens, serviços e interesses da União ou de entidades autárquicas e empresas públicas. O Ministério Público Federal (MP), como o TCU, atua como sistema de controle externo da administração pública federal. O Congresso Nacional possui prerrogativas constitucionais de investigação, através de suas Comissões Parlamentares, que podem apreciar programas implementados ou não pelo Governo Federal e solicitar depoimentos de qualquer autoridade pública ou cidadão, visando a contribuir para o esclarecimento de dúvidas. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) têm competência própria das autoridades judiciais<sup>27</sup>, o que lhes dá uma grande capacidade de investigação. Note-se, porém, que esses poderes se circunscrevem no campo das investigações. As prerrogativas de punição são de exclusividade do Judiciário, o que significa dizer que, mesmo quando uma CPI detectar irregularidades e sugerir ao Judiciário, punições, ele não está obrigado a atender.

Como se vê, existe uma gama de instituições, que podem funcionar como sistemas de *accountability* e contribuir para a diminuição dos altos níveis de corrupção, no País. Tais sistemas contam ainda com uma vasta quantidade de leis, que lhes dão suporte, nesse combate, como, por exemplo, a Lei de Licitações, a Lei de Improbidade Administrativa, o Código de Ética do Servidor Público Federal, a Lei que organiza e disciplina os gastos do Governo Federal, além do próprio Código Penal Brasileiro (CPB), que tem vários artigos, visando coibir e punir práticas corruptas.

---

<sup>26</sup> Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002.

<sup>27</sup> Art. 58 da Constituição Federal de 1988.

Vale, aqui, o destaque de uma promissora, embora fugaz experiência de mecanismo de *accountability*. De fato, entre dezembro de 1993 e janeiro de 1995, o Brasil conheceu um sistema de controle *sui generis*. Foi criada a Comissão Especial de Inquérito (CEI), pelo Decreto nº 1.001, de 6 de dezembro de 1993, editado pelo então Presidente da República, Itamar Franco, à conta das crises políticas e institucionais, ocorridas nesse ano e no anterior, com as CPI do Paulo César Farias e do Orçamento Federal, a renúncia do Presidente Fernando Collor de Melo e a pressão do Movimento pela Ética na Política, formado por diversas entidades civis.

A CEI foi oficialmente instalada em 4 de fevereiro de 1994. Era composta de representantes de diversos segmentos sociais: Cândido Mendes de Almeida (cientista social), Daniel Quintela Brandão (ex-procurador do Estado de Alagoas), Emerson Kapaz (empresário), Modesto Carvalhosa (jurista), General Francisco Batista Torres de Melo e os ex-ministros do Tribunal Federal de Recursos, Evandro Gueiros Leite e Miguel Jeronymo Ferrante, além de Romildo Cahim, que era Ministro-chefe da Secretaria da Administração Federal e Presidente da CEI<sup>28</sup>. Recorde-se que Cahim, era general de exército. A idéia predominante aqui poderia ter sido que a farda imporia respeito aos corruptos.

Não se deixou claro, nos Decretos que instituíram a CEI, nem mesmo no seu regimento interno, a quem ela estaria subordinada. Por outro lado, sua presidência ficava a cargo, obrigatoriamente, do Ministro de Estado-Chefe da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Além disso, os funcionários de que a Comissão necessitasse para execução dos trabalhos na sua Secretaria Executiva, bem como nos seus grupos de trabalho<sup>29</sup> deveriam ser convocados, em caráter irrecusável e em regime prioritário, dentre os servidores e empregados de órgãos de entidades da administração pública federal. Ora, isso significava uma importante aproximação. Além do mais, a criação e a extinção foram decretadas por Presidentes da República. No entanto, a maioria dos principais integrantes da Comissão não possuía qualquer nível de subordinação direta à Presidência da República.

A CEI possuía as seguintes prerrogativas: auxiliar o Congresso Nacional em diligências e procedimentos investigatórios junto a órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta; determinar a suspensão de procedimentos e ou execução

---

<sup>28</sup> Fábio Konder Comparatto (jurista) e Raymundo Faoro (jurista, historiador e cientista social) fizeram parte da primeira formação da CEI, mas, pela dificuldade em acompanhar os trabalhos da Comissão, foram substituídos.

<sup>29</sup> A Secretaria-Executiva da CEI trabalhava por áreas temáticas, que eram as seguintes: pessoal; licitação e contratos; controle interno, orçamento; e legislação. Os grupos de trabalho, eram instituídos por tempo determinado, com o objetivo de desempenhar tarefas específicas.

de contratos, sob suspeita de lesão ao interesse público; recomendar e acompanhar auditorias de sindicâncias e de inquérito administrativo; propor, ao Presidente, providências com o objetivo de coibir ocorrências contrárias ao interesse público; e articular procedimentos da administração pública com o TCU e o MP (CARVALHOSA, 1995:11).

Algumas das prerrogativas da CEI são encontradas em outros órgãos de controle. Entretanto, o seu diferencial era a presença de representantes da sociedade civil, no seu corpo funcional principal, o que poderia significar uma independência de ação em relação à estrutura administrativa e ao Governo. Em um dos seus primeiros atos no Governo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) a extinguiu, em 19 de janeiro 1994 (Decreto nº 1.376)<sup>30</sup>, transferindo suas funções para o SFC e seu acervo de documentos, ao Ministério da Justiça<sup>31</sup>. Sobre esses documentos, Modesto Carvalhosa afirmou que foram, pura e simplesmente eliminados, de forma a restar apenas o testemunho verbal de seus antigos membros (In BORTONI & MOURA, 2002). Carvalhosa disse ainda que, com esse ato, FHC buscou proteger setores que o apoiaram na campanha eleitoral e que foram citados em investigações conduzidas pela CEI.

Em 2001, embalado por acusações de corrupção e pela eminente criação de uma CPI, no Congresso Nacional, para investigar denúncias de irregularidades, no Governo Federal, FHC, contraditoriamente à lógica pela qual extinguiu a CEI, criou a Corregedoria Geral da União<sup>32</sup>, órgão composto exclusivamente por funcionários de carreira do Executivo Federal e voltado, segundo ele, para o objetivo de investigar denúncias de irregularidade, envolvendo recursos da União. Cabe perguntar: se a CEI foi extinta sob o argumento de que a estrutura do Governo já possuía sistemas de controle capazes de investigar irregularidades, por que, então, se criar a CGU? Podem-se levantar algumas hipóteses, para responder a essa questão. Deve-se lembrar, entretanto, que, diferentemente da CEI, que possui um corpo de decisão independente, a CGU é subordinada diretamente ao Presidente da República. Nesse caso, em última instância, as investigações, para serem levadas a cabo, dependem do seu aval. A subordinação da CGU ao Presidente da República pode explicar, em grande medida, a extinção da CEI, porquanto seus

---

<sup>30</sup> Um detalhe interessante é que os integrantes da Comissão não geravam ônus para o Estado (CARVALHOSA, 1995:11). Logo, não se poderia atribuir sua extinção à necessidade de corte de gastos.

<sup>31</sup> Folha de São Paulo, 21 de janeiro de 1995.

<sup>32</sup> Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. A Denominação Corregedoria Geral da União foi alterada para Controladoria Geral da União, em 8 de maio de 2002.

integrantes, advindos da sociedade civil, ao invés do corpo funcional administrativo federal, poderiam, em algum momento, agir em desacordo com os interesses do Presidente.

Toda essa discussão leva à conclusão seguinte: existem, sim, sistemas de controle da administração pública federal, no Brasil. No entanto, importa identificar seus graus de eficiência, discricionariedade e independência, a fim de apreender suas falhas e desvelar suas causas, de modo a conceber modelos institucionais dotados de maior poder de *accountability*, uma vez que o Brasil é considerado um dos países do mundo com maior grau de corrupção, tomando-se por base o IPCorr, divulgado anualmente pela TI.

## CAPÍTULO 2

### ANÁLISE DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO

#### 2.1 NATUREZA DA CORRUPÇÃO

A literatura conceitua a corrupção de diversas formas, dependendo da área ou do enfoque de quem esteja lidando com o problema. Neste trabalho, busca-se uma compreensão desse conceito, distinta daquelas já discutidas. O termo será empregado na acepção de **interação voluntária de agentes racionais, com base em ordenamento de preferências e restrições, na tentativa de capturar<sup>33</sup>, ilegalmente, recursos de organizações, das quais pelo menos desses agentes faz parte, sendo as ações propiciadas por ambiente de baixa *accountability***. Coexistem nesse conceito quatro elementos diferentes:

- a) Agentes racionais;
- b) Recursos;
- c) Interação voluntária;
- d) Baixa *accountability*.

A corrupção resulta da manifestação simultânea desses elementos, de modo que qualquer ação anticorrupção deve levá-los em conta. É certo que, de tais componentes, apenas a baixa *accountability* pode estar ausente, quando da ocorrência de ações corruptas, porquanto elas também se dão em ambientes de alta *accountability*, o que, porém, não constitui regra. O nível de *accountability*, nesse caso, entra como variável independente, e, em geral, é diametralmente oposto ao nível de corrupção. Assim, o nível de *accountability* é o único elemento que pode variar na manifestação de uma ação corrupta, nos termos aqui utilizados.

#### 2.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA CORRUPÇÃO

Os elementos constitutivos da corrupção são aqui expostos minuciosamente, de modo a aclarar o conceito proposto. O propósito é escapar do risco de confundi-lo com fenômenos semelhantes e evitar possíveis erros analíticos.

---

<sup>33</sup> Entenda-se capturar como subtrair recursos de outros.

## 2.2.1 Agentes

Com o termo **agente** pretende-se designar indivíduos, atores, personagens ou grupos, que agem num certo espaço e com determinados fins. Ele reúne, portanto, diversos outros termos, visando à uniformização metodológica, de modo a evitar-se o uso disperso de palavras semelhantes. A figura do agente compreende dois grupos: o do **agente público** (individual ou coletivo) e o do **agente privado** (individual ou coletivo), diferenciando-se apenas pela esfera em que estejam inseridos.

### 2.2.1.1 *Agente público*

O agente público é a pessoa legalmente investida de cargo público<sup>34</sup>, quer seja ela nomeada, eleita ou designada. O agente público nomeado é o que a literatura comumente chama de burocrata. Um juiz de ofício, por exemplo, tem de ser concursado, obrigatoriamente, para, só então, ser nomeado e fazer parte do corpo burocrático da administração do Estado<sup>35</sup>. Diferentemente do burocrata, o agente político depende de eleições, para integrar a administração pública. Os prefeitos municipais, por exemplo, ocupam cargos eletivos, ou seja, foram eleitos, através do voto, para desempenhar aquela função. Já os cargos preenchidos por designação, previstos em lei (também conhecidos como *cargos de confiança*), são os que não necessitam de concurso para ser ocupados, a exemplo de secretários de governo e ministros, dentre outros.

A Lei nº 8.429, de 2 e junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA) –, traz em seu corpo uma definição bastante clara do que seja um agente público:

*“Reputa-se agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na União, nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios, nos Território, em empresa incorporada ao patrimônio público ou em entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual” (art. 2º).*

Os agentes públicos atuam no interior de instituições públicas formais, que, normalmente, possuem regras, prerrogativas, objetivos claros e bem definidos. No entanto, essas instituições podem ser entendidas, também, como um tipo de agente público

---

<sup>34</sup> Conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas por um servidor (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União - Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990).

<sup>35</sup> A constituição de 1988 vedou a nomeação para cargo público sem concurso, exceto para cargos comissionados previstos em lei (art. 37).

(coletivo), dado que possuem missões claras a serem desempenhadas, a exemplo do TCU, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos ministérios da administração federal. A atuação desses agentes coletivos dá-se pela união das ações dos diversos agentes individuais, que neles exercem cargos com fins comuns. Se o objetivo, por exemplo, é fiscalizar uma determinada obra pública federal, o TCU destaca agentes públicos individuais, para atingir seu propósito, enquanto instituição, ou seja, enquanto agente público coletivo. Obviamente, todo agente público individual está desempenhando algum cargo numa instituição pública. Desse modo, poderia não fazer sentido essa diferenciação entre as ações individuais e coletivas de tais agentes. Todavia, faz sentido, pois o agente público individual pode ter atitudes que contrariem completamente o interesse da instituição em que esteja inserido e à qual deva obrigações. Lembre-se, também, que indivíduos podem possuir interesses completamente distintos uns dos outros, o que pode gerar comportamentos e ações diferentes.

Dentro das instituições públicas, as funções diferenciam-se e possuem graus de importância diversas, no tocante à possibilidade de atos ilícitos. Existe, inclusive, a possibilidade de um agente público individual ser induzido por outro, hierarquicamente superior, a cometer desvios de conduta. Por outro lado, a ação de um agente público individual, que provoca um ilícito, não pode ser confundida com os objetivos da instituição em que esteja alocado. Se um policial age ilicitamente, não significa que a instituição polícia age do mesmo modo. De qualquer forma, pode-se dizer que os agentes públicos formam o corpo humano da administração do Estado, quer estejam agindo individualmente, quer coletivamente, eleitos ou nomeados.

#### 2.2.1.2 *Agente privado*

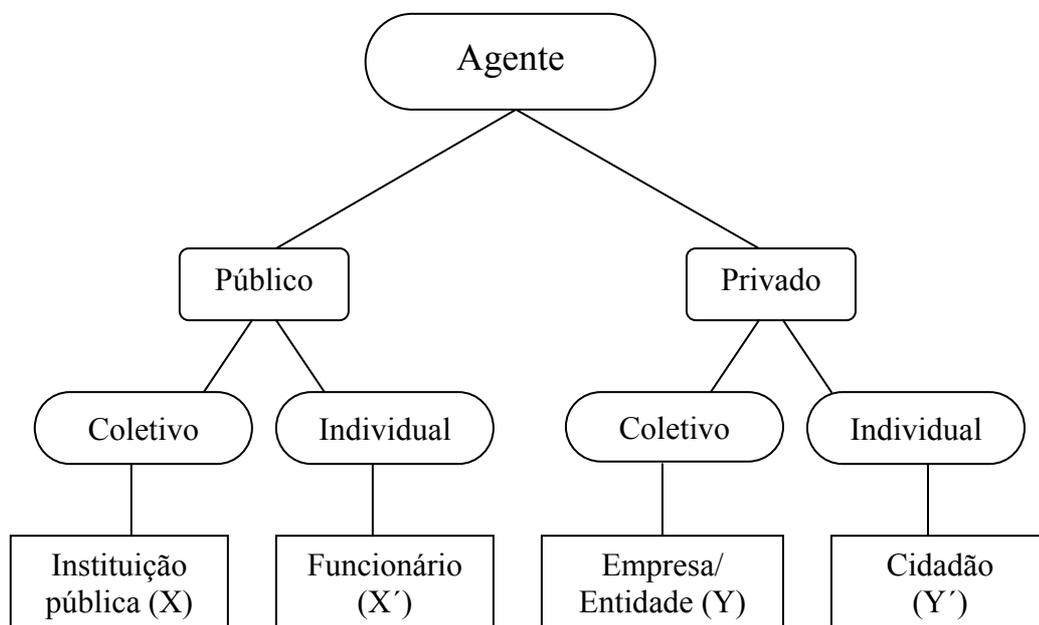
Na esfera privada, os agentes atuam individualmente ou em grupo. Qualquer sujeito desvinculado da administração pública pode ser considerado agente privado, quer seja pessoa física ou jurídica, com fins lucrativos ou não. Funcionários da iniciativa privada, empresários, profissionais liberais, empresas ou entidades privadas são exemplos de agentes privados. Eles atuam na sociedade e/ou no mercado. Mesmo não integrando a administração pública, são regidos pelas regras públicas e sociais estabelecidas, porquanto o Estado “... é um dos fatores constitutivos das relações privadas...” (PRZEWORSKI, 2001:47).

O agente privado pode atuar sozinho (individual) ou em grupo (coletivo). De forma diversa do agente público individual que, obrigatoriamente, está inserido numa instituição coletiva, o agente privado individual pode ser desvinculado de qualquer tipo de organização, ou seja, pode manter relações unilaterais com pessoas ou grupos de qualquer tipo, e quando lhe for conveniente.

As organizações privadas, empresas ou entidades, podem ser consideradas agentes privados coletivos. Atuando em conjunto, os agentes individuais, no interior dessas organizações, visam alcançar objetivos comuns. Sob esse aspecto, tais agentes privados se aproximam das organizações ou instituições públicas, com a diferença de não fazerem parte da estrutura do Estado. A semelhança entre organizações privadas e públicas pode ser visualizada em diversas áreas. O Estado, por exemplo, possui instituições financeiras, como bancos, funcionando de forma semelhante às suas correspondentes na iniciativa privada.

A Figura 2 representa as principais diferenças entre os diversos agentes até aqui referidos. A notação  $X$  simboliza o agente público coletivo, e a  $X'$ , o agente público individual. Já  $Y$  e  $Y'$  simbolizam os agentes coletivos e individuais, respectivamente, na esfera privada. O fenômeno da corrupção possui a pré-condição de ter, no mínimo, dois agentes para efetivar-se. Daí a necessidade de ter-se bem claro quem é quem nessa relação, para, só assim, identificarem-se os conjuntos de incentivo que levam à prática de atos ilícitos. Note-se que o termo “*funcionário*” foi utilizado apenas para diferenciar o agente público individual do seu correlato na esfera privada, o “*cidadão*”. Não significa que o “*funcionário*” não seja um “*cidadão*”, pois, obviamente, ele também goza de direitos civis e políticos do Estado. Significa apenas que, na qualidade de funcionário ou servidor, ele atua como um agente público.

**Figura 2**  
**Tipos de Agente**



Como já se registrou, existem, numa instituição pública, agentes individuais atuando e, entre eles, há graus de hierarquia. Significa isso que, mesmo fazendo parte da mesma instituição e tendo o mesmo *status* de agente, alguns, por sua situação hierárquica superior, podem influenciar sobremaneira a ação, errônea ou não, de outros agentes<sup>36</sup>. Na esfera privada, a situação pode ser ainda mais grave, pois, o que está em jogo é a ocupação

---

<sup>36</sup> Um caso recente e exemplar foi a violação do painel de votação eletrônica do Senado Federal, por ocasião da votação da cassação do Ex-senador Luiz Estevão, ocorrida em 28 de junho de 2000. Meses depois, o Senador Antônio Carlos Magalhães, em reunião com alguns procuradores da República afirmou que tinha a lista da votação da aludida cassação. Esta afirmação gerou uma reportagem na revista *Isto é* (28/02/2001), que deu origem à abertura de um processo de apuração no Senado. Os principais envolvidos tiveram a oportunidade de manifestar-se e apresentar suas versões sobre o caso. Algumas sofreram modificações com o desenrolar dos fatos. O Senador José Roberto Arruda negou, inicialmente qualquer participação, mas, logo depois, assumiu. O Senador Antonio Carlos Magalhães negou seu envolvimento, embora as provas dissessem o contrário. A funcionária Regina Célia Peres Borges, diretora do Centro de Processamento de Dados do Senado (PRODASEN), afirmou ter recebido do Senador Arruda, em nome do então Presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, a incumbência de conseguir a lista de votação. Se isso fora verdade, houve um agente público de hierarquia inferior sendo influenciado por seu superior. Mesmo que, realmente, o Presidente do Senado nada tivesse com o caso, ele cometeu o erro de divulgar a lista e deixar de tomar providências, para coibir tal prática por parte da diretora do PRODASEN. No mínimo, o Senador prevaricou (*“retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”*, consoante o art. 319 do CPB). O Senador Roberto Saturnino Braga (relator do processo) acabou por enquadrar os dois Senadores no art. 11 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), sob a acusação de terem violado os princípios da administração pública, especialmente os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, e solicitou a abertura do processo de cassação dos dois Senadores (Parecer nº 01, de 2001, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal).

do agente, o que pode significar seu sustento. O agente público individual tem a opção de não cooperar com aquele que lhe faz uma solicitação ilícita, porquanto, agindo assim, não perderia o emprego; no máximo, seria remanejado ou substituído da função, que estivesse exercendo. Já o empregado, que se recusa a cooperar com o patrão, corre sérios riscos de ser demitido; e isso pode significar mais incentivo para ações ilícitas de sua parte. Como se vê, não são apenas as relações entre agentes públicos e privados que estão em foco, mas também as relações que ocorrem, internamente, nas organizações públicas e privadas.

Acerca dessa relação, pode-se levantar uma questão bastante interessante: da mesma forma que um agente público, hierarquicamente superior, pode influenciar outro a agir de modo ilícito, ele também pode influenciar no sentido de evitar tal tipo ação? Ou por outra: sob um comando rigoroso e com possibilidades reais de punição, esse mesmo agente pode transformar-se num empecilho à corrupção? Se se concordar que incentivos direcionados influenciam o comportamento de indivíduos e que as únicas organizações capazes de gerar incentivos seletivos<sup>37</sup> são as que têm autoridade e poder de coerção (OLSON, 1999:148), a resposta seria positiva.

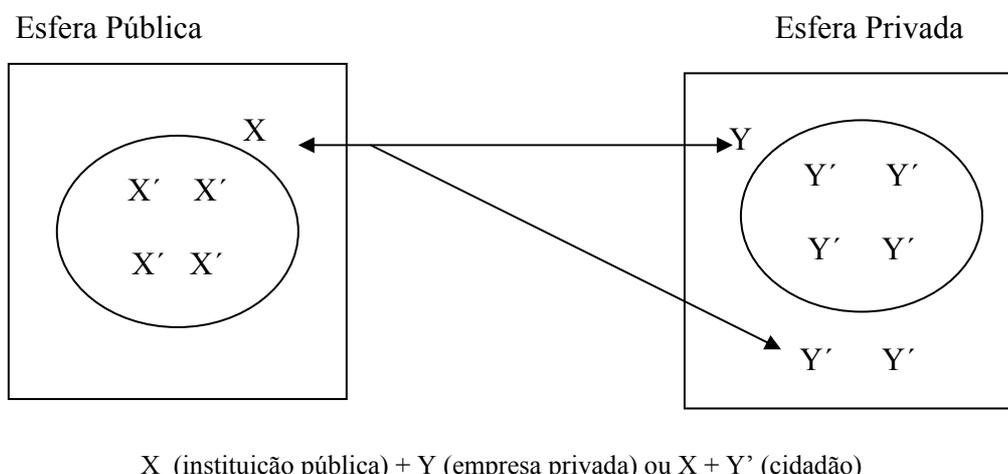
### **2.2.2. Interação voluntária dos agentes com vistas a ilegalidades**

Numa situação normal (legal), os agentes privados relacionam-se com a esfera pública, apenas através das instituições. O fiscal público, que visita um estabelecimento privado, ou um guarda de trânsito, que aborda um motorista, estão agindo para atingir os objetivos das instituições que representam. Se agirem de outra maneira, estarão quebrando a lógica institucional. Em síntese, as relações possíveis entre as esferas pública e privada são:  $X + Y$  ou  $X + Y'$  (Figura 3).

---

<sup>37</sup> Segundo Olson (1999:63), os incentivos seletivos podem ser positivos e negativos. Tais incentivos visam a estimular indivíduos racionais a agirem de maneira grupal, usando para isso recompensas ou punições, de modo a buscar mantê-los numa linha em que sempre lhes seja mais vantajoso agir corretivamente do que o contrário.

**Figura 3**  
**Relações entre as Esferas Pública e Privada**



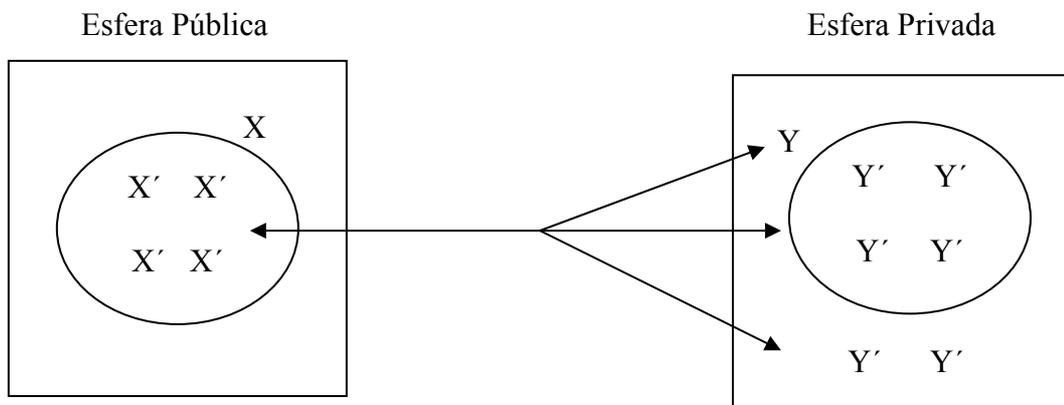
Quando a relação se altera, fazendo com que o papel das instituições públicas (X) seja usurpado pelos agentes públicos individuais (X'), ocorre um rompimento da lógica institucional, abrindo espaço para ações corruptas. Na Figura 4, retrata-se a relação alterada entre as esferas pública e privada. O fiscal público e o policial passam a relacionar-se diretamente com os agentes privados, com base em interesses próprios e não mais coletivos. A mudança do eixo X + Y ou X + Y', para X' + Y ou X' + Y' é crucial para o tipo de fenômeno ora analisado e remete a algumas questões: por que agentes públicos deixam de agir em nome de suas instituições e agem em benefício próprio?<sup>38</sup>. Quais os incentivos para essa mudança de comportamento? Como se ressaltou, a hipótese básica deste trabalho é que o nível de controle ou *accountability* é insuficiente, para fazer com que os agentes não ajam por interesses próprios, quando no desempenho de sua função institucional. Giannetti (1993:129) afirma que, “... agir ou deixar de agir são eventos que de alguma formam parte do indivíduo e que estão, portanto, abertos a interferências de seus estados mentais – suas crenças, preferências e opiniões”. Sendo assim, cabe aos

<sup>38</sup> A partir deste ponto, utilizar-se-á o termo **agente público** para designar o agente público individual, visto que, em casos de corrupção, não é recorrente a atuação de instituições públicas agindo com esse objetivo, apesar de, ao senso comum, ser corriqueiro ouvir-se que “a Polícia é corrupta”, “a SUDAM é corrupta”, embora, como se viu, se trate de uma característica da natureza de alguns dos seus agentes individuais e não da instituição de que fazem parte. É possível, no entanto, imaginar que uma empresa pública, em vias de fechar um contrato com uma empresa privada, procure o gerente da referida empresa e, em nome da instituição, lhe ofereça suborno por alguma vantagem no contrato em negociação. Nesse caso, o gerente, pela posição que ocupa e usando algum subterfúgio, interferiria de forma a baixar o preço do projeto/contrato, beneficiando assim a empresa pública. Esta situação, em tese, é possível, mas, provavelmente, muito difícil de ocorrer. Daí porque não se trabalhará com essa possibilidade.

sistemas de controle transformar a ação corrupta numa opção desvantajosa para o agente, induzindo-o à ação coletiva.

Note-se, ainda, que a mudança do eixo traz outra novidade: a relação direta de um agente público individual (X') com um agente privado individual (Y'), presente no interior de organizações privadas (Y). Um motorista de uma determinada prefeitura, por exemplo, pode, em parceria com um frentista de um posto de gasolina, durante o abastecimento de um veículo público, combinar que se coloquem apenas 20 litros de combustível e que se cobrem 30 litros ao órgão público responsável. O que não foi colocado no carro poderia ser perfeitamente vendido pelo frentista a outro cliente e o dinheiro conseguido com essa venda seria repartido entre ele e o motorista da ambulância. Esse é um exemplo de situações em que os agentes individuais, públicos e privados, se beneficiam de relações corruptas.

**Figura 4**  
**Relações Alteradas entre as Esferas Pública e Privada**



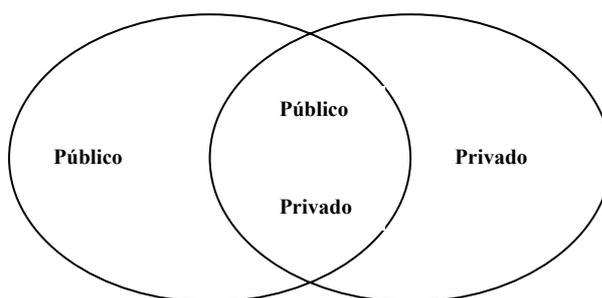
X'(funcionário público) + Y (empresa); X' + Y'(funcionário privado); ou X' + Y'(cidadão).

Essa explanação teve por objetivo isolar o personagem fundamental para o entendimento dos processos de corrupção pública: o agente público (X'). Este recebe especial atenção, pelo fato de, sem dúvida nenhuma, ser o principal responsável pelos casos de corrupção pública, quer dizer: sem ele, é impossível ocorrer o fenômeno. Desse modo, qualquer ação que vise diminuir os índices de corrupção passa, necessariamente, pela alteração do conjunto de incentivos que motivam esse agente. Almond e Powell Jr. (1972:99) argumentam que esses agentes são deveras importantes, dado que tendem a controlar os *outputs*, pela influência que possuem em decisões que envolvem o Estado.

## 2.3 ESPAÇOS DE INTERAÇÃO DOS AGENTES

A análise, até aqui feita, mostrou que as ações corruptas não ocorrem no vácuo, mas, sim, em espaços bastante definidos: o público, o privado<sup>39</sup>, ou o público-privado (espaço onde se fundem os dois primeiros). A corrupção, no espaço público, dá-se quando agentes públicos, em parceria com outros agentes públicos, buscam, quebrando a lógica institucional a que pertencem, capturar recursos do erário, não sofrendo, para isso, interferências externas. Da mesma forma, a corrupção, no espaço privado dá-se quando seus agentes se unem com o objetivo de desviar recursos não-públicos, nesse caso, mas de empresas e/ou entidades privadas. O terceiro espaço funciona como intersecção dos dois outros, na medida em que a ação ilícita ocorre entre agentes dos dois espaços, com o objetivo de privatizar recursos eminentemente públicos<sup>40</sup>.

**Figura 5**  
**Espaços de Ocorrência de Corrupção**



## 2.4 TRÍADE DA CORRUPÇÃO

Para a manifestação da corrupção, independentemente do espaço em que se dê, é necessária a presença de três elementos básicos: um agente corrupto, um corruptor e recursos. Na ausência de um desses elementos, mesmo numa ação criminosa, descaracteriza-se o ato de corrupção. Ocorre, nesse caso, outro tipo de crime, que pode ser

<sup>39</sup> O CPB não contempla casos de corrupção exclusivamente no espaço privado. Além da corrupção existente no espaço público ou no público-privado, o Código versa sobre corrupção, com uma conotação diferente, em questões ligadas a corrupção de menores ou falsificações de produtos de consumo (art. 217, 218, 271, 272, 273). Sabe-se, no entanto, que esse fenômeno ocorre, com grande semelhança, no setor privado (OCAMPO in: SOUZA, 1998:1-4). Por outro lado, encontram-se na literatura, a exemplo de Rose-Ackerman (2002:59), afirmações categóricas de que a corrupção se circunscreve apenas na interface do espaço público e privado.

<sup>40</sup> Caso essa parceria se dê para capturar recursos exclusivamente privados, o agente público estaria agindo como agente privado (Y'), configurando, assim, um ato de corrupção exclusivo do espaço privado e não no público-privado.

encontrado na legislação vigente. A interação voluntária desses agentes, corrupto e corruptor, buscando beneficiar-se de recursos não seus, mas sim de organizações públicas ou privadas, configura a corrupção. A essa interação chamar-se-á aqui “**tríade da corrupção**”<sup>41</sup>, valendo acentuar que a iniciativa para a ação corrupta pode partir de qualquer um dos agentes envolvidos, como bem acentuou Klitgaard (1994:11).

#### 2.4.1 Corrupto

O primeiro elemento é o **corrupto**: agente público ou privado que, ocupando um espaço em uma dada organização, pública ou não, age em parceria com outro agente, visando gerar benefícios mútuos, em detrimento dos recursos de sua organização. A característica principal desse elemento é sua posição na organização em que pretende agir ilicitamente. Com efeito, é essa posição que o privilegia na empreitada, quer esteja ele em organizações públicas, quer em entidades privadas. A indisposição desse elemento para a consecução do delito inviabiliza o ato de corrupção, nos termos aqui empregados. Já a legislação prevê o ato de corrupção apenas como a *tentativa de ação* de um dos agentes.

Numa certa ocasião, foi apreendido, no Aeroporto Internacional de Guarulhos, um contêiner com produtos eletro-eletrônicos, embora do corpo da nota fiscal constasse uma listagem de produtos infantis. Configurava-se, nesse caso, apenas o crime de *contrabando* (art. 334 do CPB). Ao descobrir o crime, a alfândega autuou os proprietários, aplicando-lhes as devidas sanções. Eis que surge uma proposta, por parte dos proprietários dos produtos, apreendidos, segundo a qual o funcionário responsável liberaria a mercadoria mediante uma propina de vinte e quatro mil dólares. Ou seja, a tríade da corrupção estava quase completa, porquanto já havia o corruptor e o benefício, que seria a liberação dos produtos sem o pagamento do imposto devido, além do esquecimento do crime de contrabando. Faltou, porém, a ação corrupta do agente público, que não se sujeitou e acionou a PF, para lavrar o flagrante e prender os indivíduos, o que realmente ocorreu<sup>42</sup>. Neste exemplo, não ocorreu ato de corrupção, pois um dos elementos necessários não se fez presente. No entanto, os proprietários das mercadorias contrabandeadas foram autuados, por crime de *contrabando* e também por crime de *corrupção ativa*.

O CPB, no art. 333, como já dito, considera crime de corrupção o fato de “*oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público*”. Trata-se de um caso em que o CPB não é preciso, dado que não existiu o ato de corrupção, mas apenas uma tentativa

---

<sup>41</sup> A lógica desse modelo aproxima-se do de Coleman (1990).

<sup>42</sup> Reportagem exibida pela Rede Globo de Televisão, através do Jornal da Globo, em 27 de março de 2002.

unilateral de cometer tal crime. Saliente-se que o conceito de “tentativa” está previsto, no citado código, para vários crimes. Como se pode ver no art.14: tentativa é “*quando, iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente*”, o que foi o caso. Quando há tentativa, mas o crime não se consuma, a pena corresponde à do crime cometido, diminuída de um a dois terços.

#### 2.4.2 **Corruptor**

O segundo elemento necessário para a ocorrência do ato de corrupção é o corruptor. No referido exemplo, o corruptor foi um agente privado, mas não necessariamente é sempre assim. O **corruptor** é um agente público ou privado, que, em parceria com outro, integrante de uma organização, pública ou não, busca capturar recursos dela. Note-se que a parceria do corrupto pode se dar na esfera pública, com o agente público (X’), ou na esfera privada, com o agente privado (Y’). No flagrante da alfândega, se o agente público houvesse aceitado a proposta dos referidos proprietários, ter-se-ia estabelecido uma parceria entre um corrupto da esfera pública, com um corruptor da esfera privada (relação X’+ Y, que se consolidaria no espaço público-privado, porquanto os corruptores, nesse caso, agiram enquanto empresa).

Um agente público pode comportar-se também como corruptor, quando exerce influência sobre outros agentes públicos, fazendo com que atuem como corruptos. Em resumo, as figuras do corrupto e do corruptor estão presentes, na realidade, tanto na esfera pública, quanto na esfera privada.

#### 2.4.3 **Recursos**

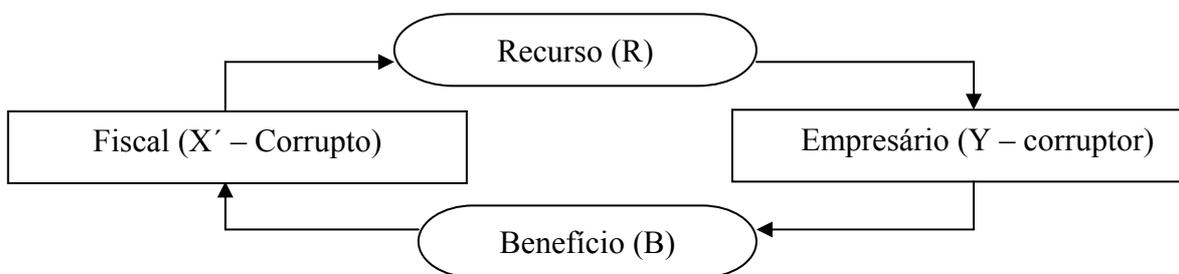
O último elemento, talvez, a razão de tudo, é o **recurso**, que pode gerar benefícios para os dois outros elementos. O recurso constitui um incentivo a ações de agentes corruptos e corruptores pelos benefícios que lhes possa trazer. Na esfera privada, os recursos são semelhantes aos da esfera pública, razão por que, daqui por diante, este trabalho analisará apenas as ações corruptas que envolvam recursos públicos.

A corrupção pública visa, ao fim, capturar recursos, ou seja, retirar das mãos do Estado recursos eminentemente públicos e que já façam parte do patrimônio dele, bem como os incorporados por meio do sistema de receita, através de arrecadação fiscal, contribuições sociais, proventos obtidos junto a empresas e/ou entidades, que lhe sejam incorporadas, e operações financeiras, dentre outros. Na prática, a corrupção faz retornar à

sociedade, de forma desigual, e por vias ilegais, recursos que eram originalmente privados e se tornaram públicos. Objetivavam produzir bens coletivos, mas sofreram um processo de desvirtuamento, rompendo-se a lógica institucional, pela qual o Estado administra os recursos públicos.

**Recursos** são todos os meios fisicamente manipuláveis: quantias, valores, produtos, bens móveis ou imóveis e serviços<sup>43</sup>. Também devem ser considerado recursos ( R ) os valores previstos na receita, mas não arrecadados, devido à ação antecipada dos agentes corruptos. Exemplo: um fiscal público ( X' ) deve efetuar cobrança de impostos e multas ( R ) devidos por uma empresa privada ( Y ). X' ( corrupto ) e Y ( corruptor ) entram em acordo e, por um benefício ( B )<sup>44</sup>, equivalente a 20% do valor devido ( R ), X' arquiva o processo de cobrança. O exemplo mostra que o corrupto e o corruptor se beneficiaram, em detrimento dos recursos do Estado, que, nessa relação, é o único a sair prejudicado. Nesse caso, o alvo dos corruptos são recursos que ainda não haviam sido incorporados ao patrimônio público, mas que, legalmente, já estavam previstos. Esse tipo de ação é bastante comum, nos sistemas como o de fiscalização e cobrança tributária, que deveriam agir exatamente para coibi-lo. A situação está representada na Figura 6.

**Figura 6**  
**Elementos do Circuito da Corrupção**

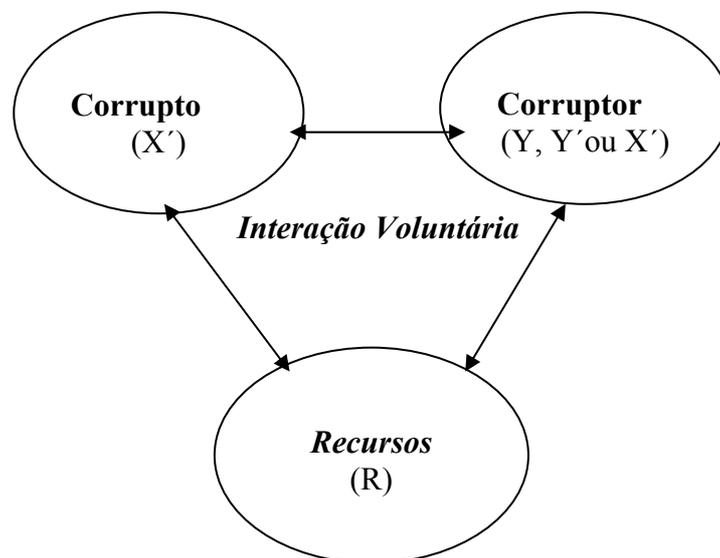


<sup>43</sup> Lembrando que serviço público pode ter duas conotações: a primeira, no tocante à implementação de obras (rodovias, escolas, hospitais e viadutos, dentre outras) e a segunda, no que se refere à prestação de serviço (polícia, saúde, educação, segurança e outros).

<sup>44</sup> É o valor/vantagem que, geralmente, o corrupto recebe por seu ato, podendo ser também material ou não-material. Na realidade, ao fim, esse valor é parte do recurso desviado. Esse benefício ou propina, que é pago ao corrupto, muitas vezes é tido como um investimento por parte do corruptor, com o detalhe que esse investimento é bancado pelos cofres públicos, quando a corrupção é nessa esfera. Suponha-se que a dívida fiscal da empresa acima, fosse de R\$ 5.000,00. Para não a saldar, o empresário resolveu pagar uma propina (“investimento”) de R\$ 1.000,00 ao fiscal. Este, por sua vez, liberou-a, utilizando subterfúgios ilícitos, o que significou uma economia de R\$ 5.000,00 para o empresário. Desse total economizado, ele repôs os R\$ 1.000,00 que havia pago ao fiscal, no seu “investimento”, e ficou com o restante. Ou seja, até a propina foi paga pelo Estado. Independentemente de a propina ser paga antes ou depois do ato, ela será sempre financiada pelos recursos públicos, gerando benefício para o corruptor.

A idéia principal da **tríade da corrupção** é que são indispensáveis os três elementos discutidos - corrupto, corruptor (numa interação voluntária) e recursos - para ocorrerem, efetivamente, atos de corrupção. Situações com a ausência de um dos três elementos devem ser vistas como fenômenos de outra natureza. Fenômenos sociais, às vezes, são parecidos, mas não iguais. A definição da **tríade da corrupção** busca situar melhor esse fenômeno, facilitar sua diferenciação dos demais e entendê-lo com maior precisão. A Figura 7 sintetiza o conceito.

**Figura 7**  
**Tríade da Corrupção**



A tríade congrega, pois, os três elementos essenciais para o conceito de corrupção adotado neste trabalho: **corrupto**, **corruptor** e o **recurso**. O fenômeno se manifesta a partir da interação destes elementos. Interação esta, que necessariamente deve ser de forma voluntária. De fato, há situações em que a tríade está presente, mas não se configura uma ação corrupta, pelo fato de não existir a interação voluntária dos seus agentes (corrupto e corruptor), conforme se verá adiante.

## 2.5 CORRUPÇÃO E CRIMES ASSEMELHADOS

Já se discutiu que a ação corrupta é praticada por agentes buscando capturar recursos para si. No entanto, atuando com esse propósito, muitos estão praticando crimes

distintos do de corrupção, o que contribui para gerar conturbações conceituais em torno do tema. Não raro vêem-se pessoas chamando este ou aquele político de corrupto, sem que ele tenha praticando tal crime, conquanto haja cometido outro, como o de apropriação indébita ou peculato, por exemplo. Basta o crime ocorrer na esfera pública, que o senso comum tende a correlacioná-lo à corrupção<sup>45</sup>. E por que isso ocorre? Eis a questão central deste tópico.

A diferença, em relação a crimes “assemelhados”, é, muitas vezes, bastante sutil. Além do mais, em alguns casos, há elementos de um crime presentes em outro. Acresce que, com frequência, a corrupção é obscurecida pelo crime a que ela deu suporte. O que se deve ter em mente, para evitar possíveis equívocos, é a *triade da corrupção* (que contém em si a interação voluntária dos agentes envolvidos e os recursos). Identificados com clareza esses elementos, deter-se-á mais precisamente a corrupção, diferenciando-a de outros tipos de crime.

O aperfeiçoamento conceitual da corrupção vai além da mera tipificação criminal ou do diletantismo jurídico, pois conhecendo-se os elementos envolvidos, poder-se-á entender a lógica do seu processo e, conseqüentemente, conceber estratégias que visem impedir a interação ilegal desses elementos.

Buscando minimizar os referidos problemas, de forma a separar os diversos crimes contra o patrimônio público e privado, e para um melhor detalhamento, este trabalho classifica os ilícitos em dois grupos: crimes independentes e interdependentes. Além de permitir que se verifiquem quais ações podem ser praticada unilateralmente pelos indivíduos, a divisão proposta intenta isolar outro elemento fundamental para o conceito de corrupção: a ação voluntária. Para existir corrupção, nos termos empregados aqui, os indivíduos envolvidos devem estar agindo por livre e espontânea vontade, desprendidos de qualquer tipo de pressão ou coerção.

### 2.5.1 Crimes independentes

Trata-se de crimes praticados unilateralmente por qualquer indivíduo que busque se apropriar de recursos alheios, bem como influenciar processos com o intuito de conseguir

---

<sup>45</sup> Gardiner (2002:29) alerta para a necessidade dessa diferenciação e diz que: “...*fraud and organized crime are clearly different from corruption, since they are not themselves the acts of public officials...*”. Este trabalho concorda com a idéia do autor, quanto à sua cobrança de diferenciação entre corrupção e outros crimes. Devem-se, também, evitar associações diretas entre funcionário público criminoso e corrupção. O primeiro pode existir sem o segundo. Quando um prefeito desvia produtos da merenda escolar de um município, para consumo próprio, os quais deveriam ser distribuídos entre as escolas da localidade, não está ele envolvido numa ação corrupta, mas sim num ato criminoso de apropriação indébita.

benefícios indevidos. Com efeito, o indivíduo independe do auxílio de outro para cometer os crimes de: apropriação indébita, furto, peculato, fraude, prevaricação e condescendência criminosa.

#### 2.5.1.1 *Apropriação indébita, furto e peculato*

“... *Apropriar-se de coisa alheia móvel, de quem tem a posse ou detenção*” (art. 168 do CPB) configura o crime de apropriação indébita. Assemelha-se a ele o crime de peculato, com o diferencial da presença de um elemento da administração pública, como se vê no art. 312 do CPB: “... *apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem posse em razão de cargo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio*”. Observe-se que existem dois pontos em comum entre esses dois ilícitos: a posse ou detenção dos recursos de terceiro e a sua posterior apropriação. O primeiro crime manifesta-se tanto na esfera pública, quanto na esfera privada, pois qualquer pessoa, nessa situação, pode apropriar-se da coisa alheia. Quando o indivíduo A se apossa de algo que o indivíduo B lhe tenha confiado, ele está cometendo o crime de apropriação indébita. Se, por acaso, inexistir o compromisso de posse, ocorre um furto comum, que, segundo o CPB é o ato de “... *subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel*” (art. 155). Esse crime pode ocorrer, inclusive, com bens públicos e, mesmo assim, continua sendo furto, desde que não exista a responsabilidade de posse. Já no crime de peculato, além de existir a posse e a apropriação, os bens estão a cargo de um agente público, que pode vir a desviar do erário recursos sob sua responsabilidade, em benefício próprio. Note-se que está incompleta, nesses crimes, a **tríade da corrupção**. Há apenas um agente privado ou público, buscando capturar recursos alheios. No caso de um agente público utilizar seu cargo, para cometer o crime de peculato, inexistente o elemento corruptor, pois a ação se deu isoladamente.

#### 2.5.1.2 *Fraude*

No crime de fraude, existirá corrupção se o fraudador não tiver condições, isoladamente, de cometer tal crime e, para executá-lo, firmar acordo com outro, em troca de benefícios. Exemplo: um indivíduo almeja colocar à venda uma propriedade de 1.000 hectares; no entanto, deseja aumentar, nominalmente, sua área para 1.200 hectares, a fim de conseguir ampliar o valor da venda; para isso, propõe a um funcionário do cartório, onde esteja a escritura original, que ele a adultere e acrescente mais 200 hectares, em troca de uma propina. Caso essa transação se consuma, haverá todos os elementos constitutivos

da corrupção, funcionando para cometer uma fraude, que é o “... ato doloso, e de má fé, que cause prejuízo a terceiro” (MALTA, 1988:441). Caso o funcionário do cartório não aceite a proposta e, mesmo assim, o proprietário, por um documento falso ou outro meio qualquer, conseguir pessoalmente ou com ajuda de outros, que não seja o responsável pelo documento no cartório, terá sido cometido apenas o crime de fraude. Outro exemplo de fraude, e que está distante do crime de corrupção, é quando alguém, por habilidades técnicas em Informática, consegue identificar números e senhas de cartões de crédito de terceiro e efetua compras não autorizadas.

### 2.5.1.3 Prevaricação

A prevaricação é um crime que também pode ser cometido de forma independente. Ele se configura, sobretudo, pela não-ação do agente envolvido, ou seja, quando, para atender interesses pessoais, ele deixa de desempenhar a tarefa, que lhe é confiada (art. 319 do CPB). Diferenciar esse crime do de corrupção é tarefa difícil, dada a similaridade de ambos. Tome-se o seguinte caso: em 1990, foram descobertos, por uma auditoria do Banco Central (BC), desvios de verbas no Banco do Estado do Pará (BANPARÁ), os quais teriam sido cometidos pelo então Governador Jader Barbalho. Em 1992, o relatório sobre tais investigações foi protocolado pelo BC no Ministério Público do Pará e o Promotor Ribamar Coimbra assumiu o caso. No ano seguinte, Jader Barbalho nomeou Coimbra Procurador-Geral de Justiça e, posteriormente, o relatório foi engavetado (KRIEGER & NOGUEIRA, 2001), deixando-se de dar continuidade às investigações que, mais tarde (2001), levariam à renúncia do Senador Jader Barbalho. Nesse caso, o que ocorreu? Prevaricação ou corrupção. Note-se que, aparentemente, todos os elementos da tríade estiveram presentes: interação voluntária de dois agentes públicos, buscando gerar benefícios mútuos, em detrimento do Estado. Se, realmente, o Procurador arquivou o processo, por causa da nomeação, ele agiu como corrupto e, obviamente, Barbalho agiu como corruptor, e os recursos envolvidos eram os valores desviados do Banpará, que, sem as investigações, continuariam nas mãos de Barbalho. No entanto, o Procurador, por possuir a prerrogativa discricionária de arquivar qualquer processo, quando entender conveniente, dificilmente será considerado corrupto, muito menos como prevaricador.

Além do mais, o conceito de interesse pessoal, citado no crime de prevaricação, é bastante amplo e subjetivo. Se o promotor concordou com o arquivamento do processo em troca de sua nomeação, não estaria ele agindo com base nos seus interesses pessoais? E os indivíduos envolvidos em relações corruptas não agem também com base no seus

interesses pessoais? Então como diferenciar interesses pessoais envolvidos em crime de prevaricação dos envolvidos em crime de corrupção? A resposta a essa questão ainda está distante e a cargo de um debate jurídico doutrinário, que tenha, como pano de fundo, a reforma do Judiciário brasileiro. O que cabe aqui acentuar é como um modelo institucional pode gerar dubiedade, a ponto de comprometer o entendimento acerca de alguns tipos de relação entre indivíduos.

#### 2.5.1.4 *Condescendência Criminosa*

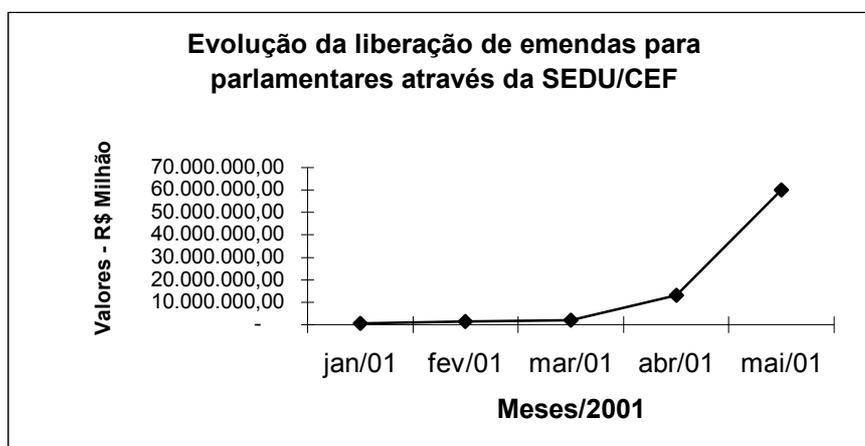
Outro crime assemelhado ao de prevaricação é o de condescendência criminosa, que consiste em “... *deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente*” (art. 320 do CPB). Um dirigente de uma instituição pública pode deixar de denunciar e punir um funcionário fraudador por este ser seu parente ou amigo próximo. Caso receba benefício, para deixar de punir outro funcionário, que tenha praticado crime igual, o dirigente estará inserido numa relação corrupta, ou seja: ele é o corrupto, o funcionário fraudador é o corruptor e o recurso em jogo seria o obtido com a ação fraudulenta.

Em alguns dos crimes referidos, ocorre um fenômeno importante. A fraude, por exemplo, é um crime comum e pode ser cometida sem que relações de corrupção estejam envolvidas. No entanto, em alguns casos, essas relações dão suporte ao próprio crime de fraude. Se, no exemplo fictício apresentado, o funcionário do cartório resolvesse cooperar com o proprietário do terreno, ter-se-ia o crime de corrupção e, posteriormente, o crime de fraude, já que necessariamente a ação de adulteração da escritura teria que ser efetivada.

No Brasil, como em outros países, existe um sistema político que incentiva a política de trocas, tidas como legais, entre Executivo e Legislativo. No caso brasileiro, essa relação é ainda mais exacerbada, pois a Constituição de 1988 ampliou os poderes legislativos (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001:20), o que lhes rendeu maiores poderes de barganha. “... *Os presidentes oferecem recursos públicos aos legisladores em troca de apoio a leis importantes. Os legisladores, por sua vez, oferecem recursos às lideranças municipais e estaduais em troca de apoio na época das eleições*” (GEDDES & NETO, 2000:51). Apesar de não serem institucionalizadas no Brasil, essas relações acabam por se configurar como atividades lobistas, nas quais grupos políticos fazem pressões mútuas para atingir seus interesses.

Um caso recente e bastante emblemático no Brasil foi a articulação feita pelo Governo Federal, no Congresso Nacional, para evitar a criação da CPI da corrupção, que visava investigar possíveis ações irregulares cometidas na Administração Federal do Presidente FHC. Essas manobras foram divulgadas pela mídia como “operação abafa”, na qual recursos seriam liberados, em troca da retirada das assinaturas de parlamentares, que constavam da lista dos que requeriam a abertura da CPI<sup>46</sup>. A liberação – proveniente dos recursos dos cofres da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), cujas verbas são gerenciadas pela Caixa Econômica Federal (CEF) e se destinam a obras de habitação, saneamento e infra-estrutura – mais do que dobrou, nos dias em que se colocou em prática a “operação abafa”. De janeiro de 2001 até o início de maio, tinham sido liberados aproximadamente R\$ 17 milhões (uma média mensal aproximada de R\$ 4,25 milhões). Em apenas dez dias do mês de maio, foram liberados cerca de R\$ 60 milhões (MEIRELES & PEDROSA, 2001:29), o que dá uma média diária de R\$ 6 milhões (contra os R\$ 4,25 milhões ao mês, até então). O Gráfico 14 dá uma idéia dessa diferença.

**Gráfico 14**



Fonte: Revista Veja – 16/05/2001.

Poder-se-ia, então, perguntar: em outras circunstâncias, o Governo teria liberado essas emendas? E lembre-se que algumas dessas verbas estavam represadas desde 1999 (GASPAR, 2001). A questão é de difícil resposta, pois o modelo institucional permite ao Executivo agir dessa forma, sem que se viole a legislação, embora critérios de prioridade, eficiência e probidade possam ser colocados em segundo plano. No máximo, poder-se-ia

<sup>46</sup> Perceba-se que os recursos públicos são utilizados para disciplinar a votação do Congresso com base no interesse do Executivo. Aqui, há uma relação que interessa a ambos: com o auxílio de Deputados e Senadores, o Presidente aprova o que lhe é interessante e eles têm seu *status* garantido, com a liberação eleitoreira de verbas públicas.

discordar do modelo, mas dificilmente alegar ter havido ilegalidade, apesar da presença de elementos assemelhados aos da *triade da corrupção*, porquanto os dados mostram a coincidência entre a liberação das emendas e a retirada das assinaturas para abertura da CPI.

## 2.5.2 Crimes interdependentes

A dependência de um agente em relação a outro, para a efetivação de um crime, é o que diferencia este grupo do anterior. Se antes era possível agir isoladamente, agora não mais, dado que as ações criminosas, neste grupo de crime, possuem o pré-requisito da interdependência.

Os crimes interdependentes ocorrem pela coação (como nos casos de concussão, extorsão, excesso de exação e tráfico de influência) e pela livre negociação (entre os quais o de corrupção, que o CPB distingue entre passiva e ativa).

### 2.5.2.1 *Concussão e excesso de exação*

Na administração pública, a concussão é essencialmente um crime praticado por um agente público, visando conseguir vantagens perante terceiros, em detrimento de seu cargo, com o uso da coação. A pessoa, a quem o agente público aborda, não age, neste crime, como comparsa, mas sim como vítima, pois é ameaçada, caso não concorde com a proposta do agente que a abordou. Um exemplo prático de concussão é quando um policial procura ou provoca uma irregularidade num veículo para, com isso, exigir vantagem junto ao proprietário, sob pena de multá-lo ou utilizar qualquer outra punição. Casos dessa natureza são constantemente noticiados pela mídia. Aqui, está presente apenas um dos elementos que compõem um ato de corrupção. Com efeito, há o agente público, mas falta o agente secundário ativo, além do recurso público.

Na cidade de Paraíba do Sul – RJ, existe um posto da Polícia Rodoviária conhecida como “Barreira do Inferno”, denominação dada pelos caminhoneiros e cidadãos, que por ali passam e são constantemente, abordados, pressionados e constrangidos com pedidos de dinheiro, por parte de policiais, em troca da liberação de seus veículos. Uma das vítimas chegou a afirmar, em entrevista a emissora de televisão, que “o dinheiro dos guardas” daquele posto tem de estar sempre reservado, porque, sem ele, os policiais não permitem sua passagem sem aplicar multas. O exagero é tamanho, que a população do município

angariou aproximadamente 10 mil assinaturas, solicitando o fechamento do posto<sup>47</sup>. Isso mostra como se cria uma generalização, no imaginário popular, sobre o que seja corrupção. Se um policial rodoviário de Paraíba do Sul obriga um motorista, por meio de ameaça, a dar-lhe dinheiro, tecnicamente ele está cometendo um crime de concussão e não de corrupção, como lhe é atribuído.

Outro crime coercitivo é o de excesso de exação, uma qualificação do crime de concussão, caracterizado quando um agente público passa a “*exigir tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido...*” (art. 316, § 1º, do CPB), utilizando meios ilegais para impor essa exigência.

#### 2.5.2.2 Extorsão

O crime de extorsão, também assemelhado ao de concussão, ocorre quando se constringe alguém, mediante grave ameaça, com o intuito de obter vantagens econômicas (art. 158 do CPB). A diferença deste para o crime de concussão é que não se faz necessária a presença de um agente público: a extorsão ocorre numa esfera eminentemente privada, onde um agente privado venha a extorquir outro, ou mesmo um agente público. Conforme já se discutiu, quando o agente público extorquir o agente privado ou outro agente público, estará praticando concussão.

No município de São Gonçalo – Rio de Janeiro, câmaras de TV registraram a solicitação de quantias feita por um vereador daquele município a um pseudo-secretário<sup>48</sup> da Prefeitura, a fim de poupar o Prefeito da “ferrenha oposição”, que lhe era desferida pelo referido vereador. Aqui se trata, no entanto, de um crime de concussão, dado que fora praticado por indivíduo utilizando um cargo público, contra outro agente da mesma área. Caso o solicitante fosse um agente privado, ter-se-ia caracterizado a extorsão.

#### 2.5.2.3 Tráfico de influência

Recentemente, houve, no Brasil uma série de privatizações, visando, entre outras coisas, minimizar a intervenção do Estado na economia, na qual deveria passar a influir por meio de “agências reguladoras”, pressuposto imprescindível para combater-se a corrupção, segundo estudos feitos pelo Banco Mundial (SIMONETTI & RAMIRO, 2001). Em março de 2001 e maio de 2002, vieram à tona denúncias de cobrança de propinas, após as

---

<sup>47</sup> Reportagem exibida pela Rede Globo de Televisão, através do Jornal Nacional em 28 de fevereiro de 2002.

<sup>48</sup> Durante um mês, uma das Secretarias da citada Prefeitura foi ocupada por um repórter da Rede Globo de Televisão, que buscava flagrar propostas ilícitas. Essa reportagem foi exibida em 21 de abril de 2001, pelo programa Fantástico.

privatizações bilionárias da Companhia Vale do Rio Doce e do sistema Telebrás, ocorridas em 1997 e 1998 respectivamente.

As denúncias envolviam, dentre outros, o senhor Ricardo Sérgio de Oliveira, ex-diretor do Banco do Brasil, que teria cobrado R\$ 15 milhões ao consórcio, que adquiriu a Companhia Vale do Rio Doce (OINEGUE, 2001) e uma comissão de 3,47% do montante utilizado para privatizar o sistema Telebrás (CASADO, 2001). Os valores cobrados seriam o pagamento do então diretor do Banco do Brasil, pelo trabalho de organização dos consórcios, que compraram as referidas estatais. Segundo as denúncias, Ricardo Sérgio teria utilizado, para montar os consórcios vencedores: 1º) o cargo que exercia; 2º) recursos públicos a que tinha acesso; e 3º) sua influência no Governo e nos fundos de pensão estatais. Pois é a utilização desses artifícios que caracteriza o crime de tráfico de influência: *“solicitar, exigir, cobrar obter para si ou para outrem, vantagens ou promessa de vantagens, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício de sua função”* (art. 332 do CPB). Além de ser funcionário público, o diretor do Banco do Brasil influenciou junto a outros para a liberação de verbas com vistas à formação dos consórcios.

Pelo menos três grandes fundos de pensão estatais foram utilizados: o PREVI, do Banco do Brasil, o FUNCEF da Caixa Econômica Federal e o PETROS dos funcionários da Petrobrás. Ao lado de outros fundos menores, eles entraram com 39% do capital para privatizar a Vale do Rio Doce (OINEGUE, 2001) e com 55,2%, na privatização das companhias do sistema Telebrás, presentes nos Estados das regiões Norte, Nordeste e Sudeste. E foi esse capital que definiu o poder de compra dos consórcios vencedores. Ou seja: por influência junto a funcionários públicos, grupos privados obtiveram vantagem. E a exigência de fatias dessas vantagens, por parte do agente que influenciou, configura o crime de tráfico de influência.

Um ponto importante a ser observado, nesse caso, é que a organização dos referidos consórcios foi solicitada pelo Governo, que visava gerar concorrência e, com isso, aumentar o ágio nas vendas, dado que, no caso da Vale do Rio Doce, existia apenas um consórcio interessado, liderado pelo grupo Votorantin. Essa “fabricação de concorrência” ficou a cargo de Ricardo Sérgio. A Vale foi vendida com um ágio de 20% e o sistema Telebrás, com 1%. Nesse último caso, o Governo interveio e suspendeu o financiamento do BNDES ao grupo vencedor, obrigando-o a fazer investimento. Sem o financiamento, o consórcio vencedor se submeteu à mudança das regras, que davam ao BNDES poder de veto sobre qualquer decisão, que achasse inconveniente, tomada pelo comando do grupo.

Ressalte-se que Ricardo Sérgio tinha uma procuração do Governo, para organizar o grupo, o que lhe rendeu prestígio junto aos investidores, os quais, mais tarde, segundo as denúncias, seriam alvo de solicitação de propinas. Nesse ponto, se poderiam levantar algumas questões: teria Ricardo Sérgio solicitado a comissão, quando entendeu que sua participação fora fundamental e, portanto, logo deveria ser remunerada? Os valores já estariam acertados entre os grupos e o funcionário público Ricardo Sérgio para a obtenção da vantagem na compra das estatais? Caso esta última suposição se confirme, teria havido a manifestação de uma ação corrupta, além, é claro, do crime de tráfico de influência.

#### 2.5.2.4 *Corrupção ativa e passiva*

O Código Penal Brasileiro considera crime de **corrupção ativa** o ato de um agente privado que oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (art. 333). Quando um agente público solicita ou recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceita promessa de tal vantagem, o crime é de **corrupção passiva** (art. 317).

O crime de corrupção é, portanto, interdependente e de livre negociação, dado não existir a presença da coerção. Aqui, os agentes atuam por livre iniciativa e vontade. Não são obrigados ou constrangidos a participar de tal ilícito. Assim, os elementos de livre negociação e interdependência são fundamentais para a construção do conceito de corrupção, proposto neste trabalho.

Atente-se para o fato de, nos dois artigos do CPB (317 e 333), persistir a idéia de vantagem indevida, o que constitui o divisor de águas do que é lícito e do que é ilícito, implicando este último que a vantagem deve acarretar danos para alguém ou para o serviço público. Logo, se um agente público receber algum tipo de vantagem, sem que tenha atuado para prejudicar o erário, não terá cometido crime e, se assim for, o fato de oferecer também não é (NETO,1988:123). O regime dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais determina que o funcionário não poderá receber qualquer vantagem, em virtude de suas atribuições. Ou seja: qualquer vantagem, que possa influenciar seu ato em detrimento daquele que lhe deu, é considerada indevida e, portanto, ilícita.

É interessante notar, no CPB, a inexistência de referência a corrupção, na esfera privada. Apenas ações que visem prejudicar o erário público são tidas como corrupção.

Caso a ação corrupta se dê numa esfera completamente deslocada da pública, não será enquadrada como crime de corrupção, mas em crimes contra o patrimônio. Pode-se concluir que, nesse ponto, como em outros, o CPB está carecendo de atualização.

#### 2.5.2.5 *Uma observação sobre a Lei de Improbidade Administrativa*

Além dos crimes já referidos, existe o de “improbidade administrativa”, que se circunscreve na esfera pública. “*Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas*<sup>49</sup>” (art. 9º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

É interessante notar que essa lei estabelece como crimes, ações ilícitas já previstas no CPB, com uma outra roupagem. A leitura dos seus artigos permite perceber-se exacerbada semelhança com os crimes analisados aqui. Quando, por exemplo, define que é improbidade administrativa auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida, em razão do exercício de cargo, não estaria a Lei repetindo o que o CPB dispõe em relação ao peculato?

Note-se que, até aqui, se discutiram crimes e suas respectivas leis. A legislação, porém, mais do que contemplar preocupações com a punição, trata da regulação. A punição já é uma resposta à desobediência do que está regulado. Leis, como a de licitação, ou códigos de conduta, portanto, buscam erigir padrões regulares de ação entre os indivíduos.

## 2.5 INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO RACIONAL E BAIXA ACCOUNTABILITY

Até aqui o trabalho expôs os elementos intrínsecos à ação corrupta (as interações voluntárias entre agentes, em busca da captura de recurso). Neste tópico, discutir-se-ão os incentivos e restrições para as ações dos indivíduos, tentando mostrar como se dá a interferência desses fatores, na mudança de comportamento dos diferentes atores envolvidos em ações corruptas.

A explicação da corrupção passa, como dito, pelo entendimento da interação voluntária de dois atores, que agem de forma predatória, buscando privatizar recursos, e das instituições públicas ou privadas, que sofrem tal ação. No entanto, sabe-se que

---

<sup>49</sup> Entenda-se por entidades mencionadas aquelas citadas no art. 2º da referida lei.

instituições são constituídas para normatizar o comportamento de indivíduos, de forma a regular a vida em sociedade. Por que, então, os indivíduos fogem dessa lógica instituída e praticam ações corruptas? Quais os incentivos que propiciam tais ações?

Pode-se lançar mão de inúmeras teorias, para buscar entender e explicar esse comportamento por parte dos indivíduos. Dentre elas a teoria da escolha racional (*rational choice*), pautada no individualismo metodológico e na idéia de racionalidade, e a do novo institucionalismo (*new institutionalism*) configuram boas ferramentas para essa empreitada, porquanto elas se assentam na análise das interferências causadas por restrições colocadas ou não por instituições, no comportamento dos indivíduos.

A teoria da escolha racional, que advém da teoria econômica, toma o indivíduo como unidade analítica, supondo-lhe comportamento pautado pela racionalidade, que, segundo Tsebelis (1998:33), não é nada mais do que uma “... *concordância ótima entre meios e fins*”. Significa isso que indivíduos são dotados de racionalidade ou capacidade de calcular suas ações, para atingir determinados objetivos. Em outros termos: os indivíduos tendem a maximizar suas oportunidades, de forma a atingir o melhor possível, de acordo com suas preferências, desejos e crenças. Com isso, pode-se dizer que um dado indivíduo tende preferir A a B. Um agente público pode preferir ser honesto a ser desonesto. O seu comportamento é balizado por suas preferências, a qual procura maximizá-las, como bem assinalou Cohen (1994:39), “... *rational actions is usually defined optimizing behavior*...”.

Neste trabalho, considera-se o indivíduo como um ser racional. Isso não afasta, entretanto, a hipótese de que possa agir irracionalmente. Distinguir ações irracionais de erros é tarefa bastante complexa, dada a impossibilidade empírica, sobretudo nas ciências sociais, de verificar-se tal manifestação, o que leva a trabalhar apenas com hipóteses. Além disso, irracionalidades para uns podem ser perfeitamente racionalidades para outros. Para facilitar o entendimento da ação do indivíduo, devem-se ter sempre em conta as restrições e os espaços onde elas ocorrem. Exemplo: um homem recebeu uma excelente proposta de trabalho, que, no entanto, deveria ser desempenhado em outra cidade. Para ele, esse deslocamento não faria diferença, mas para sua esposa, sim. Surgiu, portanto, uma restrição em seu espaço pessoal, que interferiu no profissional. Caso ele tenha decidido aceitar a proposta, mesmo contra a vontade da sua esposa, estaria agindo de forma racional. Caso contrário, seria irracional? Não, porque sua preferência ótima, no campo profissional, teria passado a ser sub-ótima, uma vez superada por uma preferência do campo pessoal. Isso se repete em vários aspectos da vida social dos indivíduos.

Portanto, são vários os espaços que se devem ter em mente para a análise do comportamento individual. Para Reis (2000:1995) “... a figura clássica do *homo economicus*, que aparece como resultado pioneiro da aplicação dos supostos da abordagem a área econômica, somam-se hoje as do *homo sociologicus* e do *homo politicus*, criado a imagem e semelhança do primeiro...”. No entanto, deve-se levar em consideração que “... os agentes que atuam na esfera pública devem ser encarados como *homo economicus*...” (SILVA, 2001:25), pois, na concepção levantada por Silva, todo agente privado ou público age de acordo com princípios privados, o que, obviamente, terá peso na elaboração de suas preferências e decisões: se tiverem possibilidade, agirão como caçadores de renda (*rent-seeking*)<sup>50</sup>.

Outros momentos em que os indivíduos podem parecer irracionais, quando, na realidade, estão cometendo erros, reside no problema da informação incompleta, o que remete a uma questão elaborada por Downs (1999:31): “... como identificar se um indivíduo é irracional ou se apenas lhe faltam informações?”. As questões que envolvem a racionalidade são deveras complexas. No entanto, não invalidam a sua capacidade explicativa.

Por outro lado, sabe-se que indivíduos não agem no vácuo, mas, sim, em estruturas sociais, as quais possuem normas e regras de convivência, que restringem seus atos. Isso influi sobremaneira na ordenação das preferências individuais. Ou seja: existem mecanismos institucionais, que buscam adequar os indivíduos à vida social, com o intuito de gerar um tipo de comportamento socialmente benéfico, pré-estabelecido pela coletividade.

A influência institucional sobre as preferências possui um papel preponderante na racionalidade dos indivíduos, podendo fazer com que uma preferência ótima, num momento, passe a ser sub-ótima, noutra. Imagine-se que um determinado agente público, não satisfeito com sua condição econômica, resolve buscar alternativas, para resolver o problema que o aflige. Suponha-se que ele tenha pensado em três alternativas: arriscar em jogos de azar (loteria, por exemplo) e ficar milionário; reivindicar aumento, através do seu sindicato; ou agir como caçador de rendas, procurando beneficiar-se do Estado, em detrimento de sua posição nele, conseguindo, assim, razoáveis e crescentes dividendos. Observe-se que cada alternativa possui possibilidades de êxitos, vantagens e restrições diferentes.

---

<sup>50</sup> Sobre esta definição, ver Krueger (1974).

Na primeira delas, o agente depara-se apenas com a baixa probabilidade estatística de acerto, dado saber-se que, nesse tipos jogos, existe uma quantidade muito baixa de acertadores. Caso o agente creia em sorte, esta lhe será uma possibilidade plausível, e seu custo ou perda será apenas o dinheiro investido, o que pode colocar esta escolha no topo do ordenamento de suas preferências, ou então procurar outras opções. A segunda alternativa requer apenas seu empenho junto ao sindicato, que, dependendo de sua organização e força, pode atingir perfeitamente os objetivos do agente. Ele terá simplesmente que arcar com sua participação e, no máximo, indispor-se com alguém, que lhe seja superior hierarquicamente. Caso resolva bancar esse custo, esta seria sua preferência ótima. Do contrário, poderia repensar a opção da loteria, ou mesmo passar a agir como caçador de rendas, sua terceira alternativa. Suponha-se que esse agente trabalhe com compras governamentais e que vislumbre a possibilidade de acordo com uma empresa qualquer, que lhe tenha oferecido 10% do valor de cada compra, em troca de favorecimentos. Aqui, não existem quantidades e vantagens estipuladas, podendo ser poucas ou muitas. Essa incerteza, paradoxalmente, pode incentivar o agente a eleger essa opção como ótima, em detrimento das outras. A possibilidade de punição também entra como um fator de análise, no caso, também incerto, porquanto depende de mecanismos de fiscalização, que podem funcionar ou não. Por pior que seja o mecanismo de controle, o agente não terá a certeza da não-punição, e o inverso também é verdadeiro<sup>51</sup>. Dependendo do cálculo custo-benefício, que o ator venha a fazer, essa opção poderá ser a melhor, ou a pior.

Comportando-se racionalmente, o agente, em discussão, procurará situar sua escolha com base na preferência, que lhe for mais conveniente, verificando a relação entre custos e benefícios colocados pela situação, dado que, sendo racional, busca atingir seus benefícios com os menores custos possíveis. Caso os custos sejam altos e desproporcionais aos benefícios, provavelmente o agente tenda a não optar por essa alternativa. No entanto, não se pode descartar um comportamento contrário.

Como regra geral, indivíduos fazem suas opções com base na diferença entre o benefício e o custo. Se o resultado for positivo, ele adotará, como favorável; caso contrário, não. Como a ação corrupta, na maioria dos casos, envolve graus de incerteza, o agente pode decidir com base em informações incompletas assim e, tomar uma decisão em que a relação entre o benefício a ser conseguido e o custo a ser bancado seja negativa, mas não irracional.

---

<sup>51</sup> Os próprios agentes responsáveis por fiscalizar podem ser passíveis de controle e punição, caso ajam ilegalmente.

O que interessa entender com essa discussão, é que agentes racionais calculam suas ações, com base em desejos e crenças, os quais sofrem influências e restrições de custos, riscos e constrangimentos, que, ao fim podem moldar o seu comportamento. Aqui, porém, uma questão se coloca: se instituições são resultado de pactos entre a maioria das pessoas, por que, em alguns casos, não são seguidas? Se a corrupção pública visa privatizar ilegalmente recursos do Estado – constituído para resolver problemas coletivos –, por que essa lógica instituída é quebrada por ações de pessoas, que tenham concordado com o pacto?

Segundo Tsebelis (1998:105), existem dois tipos de instituições: umas pautadas em pactos, que se auto-impõem, sobretudo aquelas ligadas a problemas de coordenação, e que dispensam mecanismos de imposição; e outras, que lidam com problemas de cooperação, em que indivíduos, agindo racionalmente tendem a não cooperar, uma vez que, desviando as regras, sairiam ganhando. Neste segundo tipo, reside um problema de ação coletiva, pois indivíduos sem incentivos seletivos, positivos ou negativos, podem fazer com que a racionalidade individual gere uma irracionalidade coletiva (OLSON, 1999:63).

Sob esse ponto de vista, o agente corrupto ou corruptor nada mais é do que um agente racional não-cooperativo, que busca maximizar suas oportunidades, desprovido de mecanismos de coerção eficientes ou incentivos seletivos, que o obriguem a agir racionalmente de forma contrária e o façam colaborar com os pressupostos institucionais.

Passa-se a utilizar, a partir daqui, o conceito de instituições como regras políticas e sociais, que disciplinam a vida de atores racionais, os quais buscam maximizar seus objetivos, que podem ou não sofrer coerção institucional (TSEBELIS, 1998:100). Sendo assim, um dos fatores que podem incentivar ações não-cooperativas de agentes corruptos ou corruptores, seria o nível de coerção exercida sobre eles mesmos. Nesse caso, quanto maior coerção, tanto menor corrupção; quanto menor coerção, tanto maior corrupção. Poder-se-ia, então, imaginar a *accountability* exercida sobre os agentes como um mecanismo, de coerção. Em sendo assim, quanto maior *accountability*, tanto menor corrupção, e, ao invés, quanto menor *accountability*, tanto maior corrupção.

Ver-se-á adiante, que, a corrupção tende a corroer as instituições, embora, paradoxalmente, elas se possam constituir mecanismos de controle e coerção do fenômeno, pois, como assinalou Elster (1994:175), “*modificar o comportamento pelo uso da força é o*

*aspecto mais notável das instituições*<sup>52</sup>...”. A *accountability*, sob essa ótica, passa a ser fundamental.

---

<sup>52</sup> O uso da força, para Elster (1994:175), “... é qualquer ação designada a tornar uma prática indesejável mais cara para aqueles que poderiam sentir-se tentados a empenhar-se nela...”.

## CAPÍTULO 3

### LITERATURA ACERCA DA CORRUPÇÃO

#### 3.1 A CONSTRUÇÃO DO TERMO CORRUPÇÃO NA HISTÓRIA: DA DEGENERAÇÃO NATURAL À SOCIAL

A corrupção, há muito, tem sido motivo de inquietação por parte de teóricos das mais diversas áreas do conhecimento. Na antiguidade clássica, o termo corrupção nasceu ligado à alteração, modificação ou transformação de coisas presentes na natureza. Aristóteles preocupou-se com essa questão, quando escreveu obras sobre filosofia natural, buscando entender como as coisas existentes são geradas e modificadas<sup>53</sup>. A essas modificações, ele atribuía o conceito de corrupção, pelo qual um corpo original é transformado (corrompido ou putrefato), decompondo-se e mudando-se em outro corpo. A influência dessa lógica pode ser observada em alguns artigos do atual CPB, que prevê crimes de corrupção, com penas previstas de reclusão e multa para os que alterarem indevidamente materiais da natureza, como água potável, produtos alimentícios e/ou medicamentos, transformando-os em impróprios para o consumo humano<sup>54</sup>.

Originalmente, pois, a idéia de corrupção referia-se à decomposição dos materiais existentes na natureza. Com a sofisticação das relações sociais e o aparecimento das estruturas de Estado, que pressupõe organização social com a presença de um poder público, gerenciando a vida em coletividade, o conceito de corrupção foi transportado da esfera material/natural para esse novo espaço. Se, inicialmente, fora utilizado apenas para explicar problemas ligados à matéria, passou, depois, a ser empregado para explicar problemas existentes dentro de relações sociais estabelecidas, exatamente o que faz este trabalho<sup>55</sup>.

Da mesma forma que uma planta, por motivos naturais ou não, morre e se decompõe, transformando-se em outro material da natureza, com finalidades bem diferentes, como escreveu Aristóteles, as relações sociais também se transformam ou se decompõem com a intervenção de indivíduos ou grupos e podem desvirtuar-se totalmente da sua função original. Claro que relações sociais se alteram e se ajustam a novas realidades, mas há problema, quando essas relações são alteradas por ações indevidas de

---

<sup>53</sup>ARISTÓTELES, 2001.

<sup>54</sup>Arts. 271, 272 e 273 do CPB.

<sup>55</sup>Aristóteles desloca o uso do termo corrupção para aspectos da vida política, quando crítica a tirania, escrevendo que é uma forma corrupta de monarquia (HEIDENHEIMER & JOHNSTON, 2002:03). Segundo ele, a corrupção serve a interesses de grupos (SCOTT in GARDINER, 2002:30).

peças, que visem beneficiar-se, em detrimento das demais. Nas relações sociais, existem ações de indivíduos ou grupos de interesse, que podem vir a decompor completamente as relações instituídas<sup>56</sup>.

Tais relações têm o objetivo de facilitar o convívio de indivíduos e grupos, homogeneizando normas e regras. Com base em suas necessidades, os indivíduos planejam formas de convivência, buscando com isso garantir liberdades, diminuir custos de transação e minimizar incertezas. Dentre outras coisas, elas servem para “... *auxiliar pessoas a lidar com problemas e situações recorrentes que não podem ser antecipados*” (TSEBELIS, 1998:104). Instituições são, como já foi registrado, conjuntos de regras e/ou normas reguladoras do convívio social. Essa concepção encontra-se também em Elster (1994:174), para quem instituições “*são mecanismos de imposição de regras*”. A amizade é um exemplo de instituição não-formal, pois, apesar de não possuir regras e contratos escritos, possui normas, que os indivíduos se vêem obrigados a seguir, se o interesse for sua perpetuação. Outras normas e regras têm necessariamente de ser escritas e, ainda, possuir um garantidor, que as faça ser cumpridas. São as instituições formais. As leis são um bom exemplo disso. São criadas a partir da necessidade de manutenção das regras<sup>57</sup>, que se sustentam em penas impetradas pelo poder público, a quem cabe em última instância garantir a manutenção dessas instituições. Para O’Donnell (1991:27), instituições são:

*“... padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões...”*.

Já se anotou, neste trabalho, que as instituições se podem constituir mecanismos de controle da corrupção, mas o inverso também é possível. A corrupção possui, junto às instituições públicas, um papel destruturador, na medida em que elas perdem sua função original por influência do fenômeno. A corrupção age, portanto, decompondo regras e normas criadas para regular a convivência em sociedade. Da mesma forma que uma agressão física entre indivíduos rompe com um princípio de não-agressão estabelecido

---

<sup>56</sup> Entenda-se aqui grupo de interesse ou pressão como a agremiação de indivíduos que buscam defender interesses próprios junto ao Estado.

<sup>57</sup> Sob esse prisma, o estabelecimento de leis visa a garantir e regular normas sociais e de conduta e comportamento existentes. Mas, em alguns casos, as leis buscam efetivamente criar novas normas e condutas, e não apenas regular. “*Viola-se um tipo de optimalidade jurídica*” (SANTOS, 1993: 79), no qual regras são criadas podendo ser desconcatenadas da realidade, mesmo buscando com isso prevenir um malefício virtual.

entre eles, a corrupção age rompendo com o mecanismo de desenvolvimento e controle coletivo cristalizado na figura do Estado. Quando um recurso é retirado do Estado por ação de agentes seus, em parceria com outros, a finalidade dele é alterada. Ou seja: recursos capturados, mediante atos de corrupção, fazem com que os Estados deixem de cumprir o papel para o qual foram instituídos inicialmente.

Há, portanto, uma degeneração da instituição. Nesse sentido, o fenômeno da corrupção funciona como um mecanismo, que corrompe as instituições estabelecidas, transformando-as em algo para o qual não foram pensadas originalmente, ou mesmo aniquilando-as. A ruptura das relações sociais, portanto, associa-se bem à idéia de corrupção e pode atingir frontalmente a vida social.

### 3.2 CORRUPÇÃO ENRAIZADA: ESCÂNDALOS, IMAGINÁRIO, MECANISMOS E DEGENERAÇÃO INSTITUCIONAL

A possibilidade de degeneração das instituições e suas conseqüências colocam a corrupção pública no centro das preocupações de sociedades e governos. No caso brasileiro, a ocorrência de casos de corrupção e sua divulgação pelos meios de comunicação têm sido bastante intensas, gerando, cada vez mais, debates, questionamentos e desconfiança sobre os agentes públicos. São políticos, policiais, fiscais, juízes, funcionários dos mais baixos até os mais altos escalões da administração pública, dentre outros, envolvidos em casos ilícitos, para os quais sua posição na administração pública fora fundamental. Denúncias de compra de votos de parlamentares, suborno de funcionários e superfaturamento em licitações públicas são alguns exemplos de corrupção, que têm contribuído para o aumento do descrédito do Estado perante a opinião pública, com possibilidade de gerar ilegitimidade.

Na última década, houve, no Brasil, escândalos e denúncias de irregularidades graves em praticamente todas esferas e instâncias do Estado. Em diversos setores do Executivo Federal, do Congresso Nacional e do Judiciário, foram constatadas irregularidades. Em alguns governos estaduais e municipais, bem como em Assembléias Legislativas e Câmaras, casos de corrupção foram encontrados e tornados públicos. A ação ousada de agentes corruptos e corruptores, no País, chegou ao ponto de comprometer os recursos federais, na origem da sua distribuição, ou seja, no próprio Orçamento da União.

Com prerrogativas emanadas da Constituição de 1988 (art. 166), o Congresso

passou a ter o poder de alterar o orçamento, que antes só podia aprovar ou rejeitar<sup>58</sup>. Emendar projetos, desde que compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), passou a ser corriqueiro no Congresso Nacional. Essa participação dos congressistas na elaboração do Orçamento poderia significar maior democratização na decisão da destinação dos recursos públicos, se, na Comissão Mista do Orçamento, criada em 1988<sup>59</sup>, não funcionasse um “banco de negócios”, no qual projetos oriundos de ministérios e parlamentares só seriam aprovados em troca de benesses perante ela. *“Alves (presidente da comissão) barganhava favores dos ministérios, balcões públicos encarregados de distribuir dinheiro entre Estados e municípios. A negociação começava antes mesmo que o Orçamento fosse fechado pelos burocratas do governo e enviados ao Congresso”* (KRIEGER, RODRIGUES & BONASSA, 1994:25).

As denúncias e indícios de corrupção que foram e são veiculados pela mídia, têm-se transformado em verdadeiros “shows”, que movimentam positivamente pontos de audiência, fazendo com que repórteres e jornalistas se transformem em “investigadores, policiais ou auditores”. É tarefa bastante difícil acompanhar todos os casos de corrupção noticiados pela mídia. Daí a necessidade de criar modelos analíticos, que busquem explicar tais fenômenos. De fato, apesar de serem muito diversos, eles possuem características intrínsecas comuns.

Não raras vezes, as autoridades competentes tomam conhecimento dos fatos pelos próprios meios de comunicação, apontando para a sua deficiência de controle. A população, por sua vez, mostra-se bastante interessada em acompanhar os acontecimentos. A cidade de São Paulo postou-se atenta, durante a CPI da “máfia dos fiscais”, ocorrida em 1999, cujas sessões eram noticiadas passo a passo, diariamente, pela TV Câmara, daquele município. O mesmo aconteceu com a TV Senado, durante as transmissões dos depoimentos dos ex-senadores Antônio Carlos Magalhães e José Roberto Arruda, em 2001, à conta da violação do painel eletrônico do Senado Federal, quando da votação da cassação do ex-senador Luís Estevão, em 2000<sup>60</sup>.

Esses e outros acontecimentos, envolvendo atos de corrupção, têm criado no imaginário social a idéia de que a corrupção é um fenômeno imutável. É comum ouvir-se que a corrupção no Brasil é uma herança histórica, recebida dos portugueses, que buscavam apenas “surrupiar” os recursos destas terras, sem preocupação com o interesse

---

<sup>58</sup> KRIEGER, RODRIGUES & BONASSA, 1994:61

<sup>59</sup> Art. 166, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988.

<sup>60</sup> É a manifestação daquilo que Thompson chamou de “escândalo midiático” (In CHAIA & TEXEIRA, 2001), no qual os fatos tomam proporções bastante ampliadas.

da coletividade, e que esse comportamento fora perpetuado até os dias atuais. Segundo essa concepção do senso comum, a corrupção no Brasil está enraizada no próprio jeito de ser do brasileiro, que “busca levar vantagem em tudo”. Nesse caso, uma reversão seria bastante improvável, devido a peculiaridades culturais e institucionais. Essa concepção pode levar à seguinte compreensão: são vãs todas as investidas no sentido de pensar formas e modelos, que minimizem a ocorrência de corrupção. Ou seja: a corrupção é um fenômeno dado, e qualquer ação, para combatê-la, seria puro desperdício de tempo e energia. No entanto, o Brasil e outros países oscilam nos índices que procuram medir o grau de corrupção, como, por exemplo, o da TI, já apresentado. Isso mostra que o fenômeno não é estático e, quando se elaboram formas e modelos para combatê-lo, os resultados tendem a ser positivos.

Por outro lado, a presença de casos de corrupção generalizada nas administrações públicas mostra que o fenômeno não é isolado, mas, sim, extremamente disseminado. A forma como se manifesta e se sofisticada torna-o um problema de grandes proporções. A corrupção não está ligada apenas a pequenos casos, envolvendo pequeno número de pessoas e quantias reduzidas, mas, sim, a verdadeiras quadrilhas, que se têm cada vez mais estruturado, para agir em busca de proveito próprio, perante o erário público<sup>61</sup>. A ação desses grupos possui moldes comparáveis aos do crime organizado, em outras áreas, como o do tráfico de drogas ou de armas, por exemplo. Ferramentas tecnológicas têm sido amplamente utilizadas por esses indivíduos ou grupos, para fazer valer seus objetivos. Com auxílio de funcionários e redes de computadores com acesso público, conseguem desviar vultosas quantias, sem sequer terem acesso físico a prédios ou repartições públicas. Da mesma forma com que a corrupção se sofisticada, o seu combate deve também sofisticar-se, buscando estruturar sistemas de controle modernos e eficazes, capazes de lidar, em pé de igualdade, no combate a esse fenômeno.

A organização e a modernização de alguns setores do Estado, que envolvam recursos e interesses de indivíduos e grupos, podem configurar-se mecanismos importantes no combate à corrupção. Essas mudanças devem ser implementadas em conjunto, pois uma sem a outra pode fazer com que a eficiência do Estado seja minimizada. A literatura sustenta que, “*de nada adiantará (por exemplo) modernizar práticas, sem que se organize verdadeiramente a máquina administrativa*” (CARVALHOSA, 1995: 19). Woodrow

---

<sup>61</sup> Um exemplo foi a “máfia dos fiscais”, que teve espaço na administração pública municipal de São Paulo, como demonstrou Cardoso (2000).

Wilson, segundo Behn (1998:06), relacionou a eliminação da corrupção com a melhoria da eficiência do Estado, com base em reestruturações administrativas.

A recente automatização de alguns procedimentos dos Departamentos Estaduais de Trânsito, no Brasil, tem comprovado esse argumento. O fato de um indivíduo receber o Documento Único de Trânsito (DUT) em sua residência e, posteriormente, autenticá-lo na rede bancária, consumando assim o emplacamento do seu veículo, pode quebrar a cadeia de corrupção, há muito denunciada, existente entre clientes, despachantes e funcionários nos departamentos de trânsito no País.

Esse tipo de procedimento reforça uma das vertentes do combate à corrupção: a preventiva. Evitar situações que possibilitem ações ilícitas, visando capturar recursos do Estado é o principal objetivo dessa vertente. Em alguns casos, têm-se conseguido importantes sucessos. Por outro lado, sabe-se que a ação meramente preventiva não basta. Daí a necessidade de mecanismos de controle, que reprimam tal prática, tornando-a desvantajosa para seu agente. No entanto, essa vertente repressiva de combate à corrupção tem chegado a resultados aquém do desejado, o que demonstra a necessidade de aperfeiçoamento.

### 3.3 DIFERENTES ABORDAGENS DA CORRUPÇÃO NA LITERATURA

Faz-se necessário alertar, antes de tudo, para o fato de a percepção do fenômeno poder variar, de acordo com o lugar e o tempo, dificultando, assim, o entendimento do que seja corrupção. Como acentuou Klitgaard (1994:11), esses limites “... *dependem das leis e costumes locais*”. Uma ação corrupta, embora possuindo todos os elementos até aqui esmiuçados, pode não ser considerada como tal por uma outra sociedade, desde que possua valores e costumes diferentes. Além do mais, essas diferenciações podem-se manifestar no tempo, porquanto a percepção dos fenômenos sociais é construída historicamente. Algo considerado lícito, há um século, pode ser considerado ilícito atualmente. Deve-se, portanto, contextualizar e contemporizar os fatos, de modo a evitar possíveis anacronismos. “... *O exemplo mais cabal do que hoje é considerado corrupção, e no passado não o era, é a compra e venda de postos públicos. Essa prática, considerada comum em alguns grandes impérios do Oriente, foi amplamente utilizada na França medieval e durante o Absolutismo. O detentor de um cargo público renunciava e passava o posto a um parente (nepotismo) ou simplesmente vendia-o em troca de dinheiro ou bens...*” (SILVA, 2000:08).

Parte dos teóricos costuma pautar-se em três elementos básicos, para explicar a manifestação da corrupção: o poder público (cristalizado na figura do agente público), a ilegalidade (que é a violação das normas); e o benefício individual (que é o recurso capturado pelo agente, que cometeu a ação). Assim, a atuação ilegal de agentes do Estado, buscando beneficiar-se, é o que marca esse tipo de visão, que poderá ser constatada na literatura, a exemplo de Andreski (In SILVA, 2001:23), afirmando ser a corrupção “... *a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentação em vigor*”. Numa linha semelhante, O’Donnell (1998:46) sustenta que a corrupção “... *consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela...*”.

No pano de fundo desses conceitos, está o espaço público. A ação dos agentes ou autoridades passa necessariamente por essa esfera<sup>62</sup>. Não fica claro, no entanto, como é tal ação. Um agente pode usar o poder e ter benefícios privados, sem que se dê ato de corrupção. A apropriação indébita<sup>63</sup> é um exemplo. Um funcionário dos Correios, por ter acesso a instalações da organização, pode apropriar-se de qualquer bem de valor lá existente, sem que esteja cometendo corrupção. Nesse exemplo, estão presentes apenas dois elementos da *tríade da corrupção*. Se o órgão fosse da esfera privada, teria existido apenas o crime de furto. Mais confusa ainda é a conceituação apresentada por O’Donnell, na qual qualquer ação ilícita, para obter benefícios por parte de uma autoridade pública seria corrupção. Assim sendo, um policial seqüestrador seria corrupto, dado que é uma autoridade pública infringindo a lei, em busca de benefícios para si.

A generalização presente nos dois conceitos pode comprometer uma visão mais precisa do que seja o fenômeno. O’Donnell (1998:46) admite, inclusive, que acaba por incluir no termo um comportamento que, em verdade, não se conforma com ele. Isso gera um tipo de conhecimento distorcido da realidade. Generalizações similares permeiam grande parte da literatura analisada.

---

<sup>62</sup> A percepção da corrupção em espaços privados não é contemplada por boa parte da literatura. Não é comum encontrar esse tipo de enfoque na literatura anterior à década de 1970 e mesmo em alguns trabalhos mais recentes. Entretanto, a discussão sobre corrupção privada já tem sido alvo de alguns autores, sobretudo após a onda privatizante, que permeou alguns países, nos últimos anos, o que criou, inclusive, um verdadeiro filão no mercado para consultores especializados em estratégias anticorrupção (SOUZA, 1998). Não privilegiar os estudos sobre corrupção no setor privado pode ser fruto de uma decisão deliberada por parte dos autores, mais recentes, os quais têm, como foco principal apenas a corrupção pública. No entanto, autores como Klitgaard (1994:11), constroem conceitos nos quais o espaço para ocorrência da corrupção fica em aberto, o que pode ser utilizado tanto no setor privado, quanto no setor público. Isso pode ser averiguado no seguinte trecho: “... *existe corrupção quando um indivíduo coloca ilicitamente interesses pessoais acima dos das pessoas e ideais a que ele está comprometido a servir*”.

<sup>63</sup> Que, já se sabe, ser o ato de “... *apropriar-se de coisa alheia móvel, de quem tem a posse ou detenção*” (art. 168 do CPB)

Huntington (2002:253), seguindo a mesma linha, sustenta que “*corruption is behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends..*”. A diferença reside apenas no termo normas (aceitas)<sup>64</sup>. Estas possuem abrangência ampla, podendo ser a própria legislação vigente, os regimentos e códigos de conduta (normalizações internas de organizações que buscam responder a questões não contempladas pelos códigos legais); ou mesmo regras de convivência não-formais (que, como as outras, buscam reger as relações entre os indivíduos, de maneira que um não se sinta atingido pelo outro). Nesse sentido, Huntington dá uma considerável contribuição, ampliando o leque possível de quebra de normas, que, nos conceitos anteriores, se restringiam à Lei, o que é próprio de definições positivas.

Utilizando os questionamentos levantados por James Scott (In GARDINER, 2002:29), podem-se detectar problemas nos tipos de definições legalistas. Se um determinado ato é considerado corrupção pela Lei, o que dizer de um ato similar, que não seja contemplado pela legislação? Não é corrupção? Ou seja: se é proibido, é corrupção; se não é proibido, não é corrupção. Assim, não se deve restringir às elaborações legais, mas, sim, ter em mente que nem todos os fenômenos estão contemplados pela legislação. Daí a necessidade de atualizações (GARDINER, 2002:30).

Apesar de avançar num sentido, Huntington termina por incorrer também no erro da generalização, pois definir corrupção como comportamento de um agente público, que diverge de normas aceitas, para atingir fins privados, é tão inconsistente, quanto a lógica dos conceitos anteriores. Quando um policial abusa do poder e achaca um cidadão, retirando-lhe uma quantia qualquer, ele estaria, com base em Huntington, praticando corrupção, pois todos os elementos citados no seu conceito estariam presentes (funcionário público, quebra de normas e fins privados). No entanto, essa foi uma ação unilateral, na qual não existiu a convivência do cidadão, que, na realidade, acabou sendo vítima do policial. A legislação brasileira, por exemplo, tipifica perfeitamente a ação deste policial como crime de concussão (art. 316 do CPB), bem diferente do crime de corrupção, contemplado no mesmo código. Seu correlato, na esfera privada, é extorsão (art. 158 do CPB).

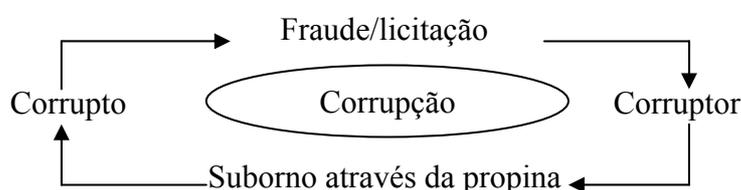
Em trabalho, que discute fontes institucionais da corrupção, no Brasil, Geddes e Neto (2000:50) citam uma definição elaborada por Key, para quem corrupção ou suborno é o “... *controle abusivo do poder e dos recursos do governo, visando a tirar proveito*

---

<sup>64</sup> Concepção semelhante pode ser vista também em FRIEDRICH (2002:15).

*peçoal ou partidário. Tal proveito (...) pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos*”. Percebe-se, de antemão, que existe uma confusão no que diz respeito aos conceitos de corrupção e suborno. Suborno é tomado no seu sentido verbal, como ato de subornar, transmitindo uma idéia distorcida de corrupção<sup>65</sup>. Subornar significa induzir alguém, através de propina, a deixar de cumprir seu dever ou a praticar qualquer ação ilegal. O suborno é uma ferramenta, que pode dar suporte ou facilitar a interação dos agentes envolvidos em ações corruptas, mas não configura o fenômeno da corrupção em si. Imagine-se uma ação corrupta que influiu na fraude de uma licitação pública. Seguindo-se as setas da Figura 8, no sentido horário, percebe-se que o suborno fez parte dessa relação. No entanto, é possível que essa relação se dê no sentido inverso. O suborno descaracteriza-se, se o agente público, por iniciativa própria, se propuser a fraudar a licitação em favor da empresa interessada, em troca de uma posterior propina. Portanto, cabe a ressalva, no conceito de Key, de que suborno não é sinônimo de corrupção.

**Figura 8**  
**Elementos do Suborno e da Corrupção**



Claramente, Key demonstra uma preocupação específica com o agente público eleito, ou seja, o político, pois seu ato se daria a partir do uso abusivo do poder e dos recursos do Estado em atividades meramente políticas, exercidas junto a partidos ou aliados. Isso dá margem para pensar-se um tipo de corrupção política, que fora fundamental para Geddes & Neto (2000:50-53) elaborarem formas de manifestação diferentes dessa corrupção, por eles denominadas de política de trocas, e corrupção em sentido restrito. A primeira refere-se à troca de recurso público por apoio político, enquanto a segunda “... *a venda de contratos,*

<sup>65</sup> Apesar de a palavra suborno ser usualmente empregada no sentido verbal, também é usada no sentido substantivo, o que pode ser visto em Rose-Ackerman (1999:92) e Rios (1987:96), os quais dão uma conotação de moeda ao termo, que pode ser utilizado para comprar benefícios. Pequenos subornos são conhecidos como dinheiro para acelerar (JOHNSTON, 1987:140). No sentido substantivo, suborno equipara-se à idéia de propina.

*serviços, privilégios, exceções e informações do governo a indivíduos ou empresas por funcionários do governo...*”. É preciso, no entanto, alertar para o perigo da generalização da idéia de trocas políticas discutidas pelos autores. Essa é uma prática comum e faz parte do modelo político brasileiro. Levada ao pé da letra essa elaboração, poder-se-ia concluir que todas as relações envolvendo políticos seriam corrupção. No extremo, poder-se-ia imaginar que a própria política seria sinônimo de corrupção. Ora, sabe-se que a realidade não é essa.

Joseph Nye possui uma conceituação do que seja corrupção, pautada também em comportamento desviante de agente público, em busca de vantagens. O que difere sua percepção das demais é que as vantagens obtidas não seriam única e exclusivamente para o agente da ação, mas também para familiares e amigos:

*“... Corruption is behavior which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (family, close private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of reward to pervert the judgement of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses)...” (NYE, 2002:284)<sup>66</sup>.*

As relações pessoais passam a configurar um elemento a mais na discussão sobre corrupção, o que já é alvo, inclusive, da literatura. Se, antes, a concepção da ação se restringia ao benefício individual, agora passa a lançar olhos nas redes de relações pessoais do agente corrupto. *“A corrupção que daí decorre é sutil, insinuante, infiltrante. Faz no convívio, na conversa, no abraço, no cafezinho, em todas as manifestações cotidianas...”* (RIOS, 1987:98).

Familiares e amigos são vistos como agentes passíveis de integrar ações corruptas. A interação dos agentes deixa de ser pautada apenas nos interesses “frios” de ambas as partes, pois configura também relações de afetividade entre eles, o que aguça o nível de reciprocidade. A literatura denomina esse tipo de relação, de *corrupção paroquial* (SCOTT in BEZERRA, 1995:34), em contraponto à *corrupção de mercado*, que *“... consiste num processo impessoal cuja influência é acertada com aquele que pode pagar mais por ele...”* (CARDOZO, 2000:18). Advirta-se, porém que uma relação duradoura entre corrupto e corruptor, mesmo sem traços de afetividade, pode, no decorrer do tempo, aproximar-se de

---

<sup>66</sup> Este é um dos conceitos mais aceitos pela literatura, sobretudo na ciência política. Ver Johnston (1987:140), Carvalho (1987:64) e Bobbio (1999:292).

uma relação de “amizade”. Não são raras as notícias de que agentes responsáveis por contratos públicos são vistos freqüentando rodas de grupos que têm interesses diretos em suas ações.

A violação de regras do agente público dá-se basicamente sob três formas, segundo Ney: suborno, nepotismo e peculato<sup>67</sup>. Dos três termos, já se discutiu o primeiro, restando, pois, analisar peculato e nepotismo. Sobre peculato, o CPB define que é o ato de “*apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem posse em razão de cargo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio*” (art. 312). Já o nepotismo é marcado pelo favoritismo empreendido por governantes, com vistas a beneficiar familiares com funções públicas, descartando, com isso, fatores meritocráticos. Devem-se diferenciar os benefícios pautados em relações de amizade e parentesco, citados no parágrafo anterior, daqueles entendidos como nepotismo. Um agente pode beneficiar seu filho sem que o coloque num emprego público.

Em diversas administrações públicas brasileiras, o nepotismo pode ser observado: são Vereadores, Deputados, Prefeitos, dentre outros, que apinham as repartições públicas com toda gama de parentes. Essa é uma faceta do empreguismo, prática amplamente disseminada e institucionalizada no Brasil: a distribuição de cargos públicos, que pode ter caráter estritamente político. A obrigatoriedade de concursos públicos, no Brasil, tem contribuído para diminuir essa prática. No entanto, o modelo institucional ainda coloca na mão de administradores um poder exacerbado: o Presidente da República, no Brasil, dos anos de 1980 (DINIZ, 2001), e mesmo o Presidente Itamar Franco (FLEISCHER, 2000), na década subsequente, possuíam poderes, para deliberar sobre nomeações que ultrapassavam a casa dos 50 mil.

Não se pode negar que o nepotismo é um tipo de corrupção, uma vez que um agente público beneficia (com recurso público, no caso, o emprego) familiares, em face da sua posição. O mesmo ocorre, quando ele nomeia amigos. Mas, como acusar este ou aquele agente de corrupto, se ele dispõe de prerrogativas legais para assim agir? Em tese, quando alguém assume o poder, tem que dispor de cargos para serem preenchidos por pessoas de sua confiança, que o ajudem na implementação da sua plataforma política. Como dizer, então, que o irmão de um Prefeito, por exemplo, não é a pessoa mais adequada para auxiliá-lo em sua empreitada? E como dizer o contrário? Se um Prefeito

---

<sup>67</sup> Uma vez que a ação apontada por Ney leva em consideração apenas o espaço público, utilizar-se-á o termo peculato para designar aquilo que ele chamou de *misappropriate*, que, em inglês, significa desviar, sonegar roubar. Carvalho (1987:64) também usa o termo peculato como correlato ao termo *misappropriate*.

pode nomear alguns cargos sem concurso, como se pode medir o mérito daquele que foi nomeado? Como saber se o critério utilizado foi o mero preenchimento do cargo para uso pessoal, ou a montagem de uma equipe de governo eficiente? Retorna-se, mais uma vez, ao problema ligado a imperfeições do modelo, o qual remete a questões difíceis de serem respondidas, mas de grande necessidade de solução. Bobbio (1999:292) alerta, ainda, que uma mesma prática considerada nepotismo na esfera pública, pode não o ser na esfera privada, destacando que, se um diretor de uma empresa nomeia seu filho, mesmo sem possuir os requisitos necessários, sua atitude não é tida como nepotismo; caso isso ocorresse em uma empresa pública, seria considerado nepotismo. Deve-se, no entanto, levar em consideração que o capital da empresa é privado, e o diretor, para não ser questionado por tal ação, necessita ser majoritário nesse capital. Na esfera pública, isso não é possível: o salário do funcionário, nomeado sem mérito, é pago pela coletividade. Desse modo, a situação configura um ato de imoralidade administrativa.

Outra tendência recorrente da literatura é ver a corrupção como um fenômeno externo à burocracia. Sob essa ótica, a corrupção ocorreria por ação de indivíduos ou grupos, visando a influenciar o corpo funcional do Estado em seus processos decisórios e administrativos<sup>68</sup>. Tome-se por exemplo o conceito elaborado por Leff (2002:307):

*“Corruption is an extra-legal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such the existence of corruption per se indicates only that these groups participate in the decision-making process to a greater extent than would otherwise be the case ...”*

Essa concepção é bastante plausível, porquanto agentes externos buscam influenciar a burocracia com o objetivo de beneficiar-se. Sob certo aspecto, *lobby* não seria isso? Contudo, instaura-se o problema, quando o burocrata é visto como um ator passivo, nessa relação, como se ele, originalmente, não tomasse a iniciativa de promover uma ação corrupta, o que se sabe não ser bem assim. Burocratas podem iniciar a transação, bastando ser-lhes conveniente. Além do mais, essa concepção pode contribuir para o esvaziamento de ações de controle junto à burocracia, porque o foco se concentraria, apenas, nos atores externos, que “possuiriam a iniciativa” de influenciar.

Bobbio (1999:292) vai mais além e anota que a “*corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima*”. Essa afirmação possui um certo

---

<sup>68</sup> Note-se que a corrupção é tida como um mecanismo de influência. Nesse aspecto, ela se encaixaria bem como um tipo de crime suporte, uma ferramenta, que propiciaria a execução de outros crimes. Sob essa ótica, a corrupção é uma ação que antecede ações ilícitas como, por exemplo, fraudar licitações,

obscurantismo, pois o que é essa *forma particular*? Embora trabalhe com conceitos de outros autores, ele não deixa claro qual é o seu entendimento de corrupção. Conceberia a corrupção como um mecanismo que influencia decisões e as torna ilegais? Caso seja esse seu entendimento, ele estaria compreendendo corrupção como um mecanismo que antecede à ação ilícita. Assim sendo, a idéia de corrupção, como crime suporte, estaria presente no seu pensamento.

Um conceito que contempla inúmeros aspectos da corrupção é o de Silva (2001:31). A corrupção, como interação de agentes, constitui o ponto forte dessa abordagem. A captura de recursos públicos é entendida como uma ação de transferência de renda dentro da sociedade, visando, única e exclusivamente, o benefício privado. A vantagem, propina ou *pay-off* são colocados no seu devido lugar, enquanto ferramentas, que facilitam a interação dos agentes envolvidos. Nesse conceito, podem-se perfeitamente verificar os elementos da *triade da corrupção*:

*“A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve trocas de favores entre grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de ‘pay-off’ ( prêmio, recompensa)”*.

### 3.4 CAUSAS DA CORRUPÇÃO APONTADAS NA LITERATURA

Apesar de ser um fenômeno “antidiluviano” (SILVA, 2001:20), só nessas últimas cinco décadas a corrupção tem sido alvo de análise por uma vasta gama de estudiosos, os quais têm produzido uma densa literatura acerca do tema, proporcionando melhor entendimento do que seja, como e porque ocorre e quais as conseqüências, para a sociedade, da sua manifestação. No entanto, o caráter eclético desses estudiosos, apesar de enriquecer o debate com as mais diferentes percepções acerca do fenômeno, tem gerado uma miríade de explicações desconcatenadas entre si ou mesmo da realidade, o que, em alguns casos, produz um “saber esquizofrênico”, no sentido de buscar explicações isoladas e unas para o fenômeno, desconsiderando outros fatores relevantes.

Obviamente, um estudioso do Direito ou da Economia tende a produzir explicações pautadas em sua área, o que é comum, até porque o grau de familiaridade teórica é maior. Entretanto, um fenômeno de extrema versatilidade, com abrangência de elevada magnitude e avassaladoras conseqüências, podendo variar de “*trivial a monumental*” (KLITGAARD,

1994:11), como é a corrupção, dificilmente terá uma explicação, sem que se utilizem ferramentas teóricas de múltiplas áreas. Isso não significa que não se deve ter um referencial teórico base, para explicar o fenômeno. Significa apenas que é preciso considerar outras explicações, se forem plausíveis, logicamente<sup>69</sup>.

A difícil conceituação e explicação das suas causas e consequência fazem da corrupção um fenômeno bastante complexo. É praticamente consenso na literatura a inexistência de um conceito amplamente utilizado, que dê conta dele, em sua totalidade. Existe uma vasta gama de vertentes, buscando as causas ou fatores, que alteram o nível de corrupção. As análises vão desde as que se detêm no comportamento individual (considerando traços de conduta desviante como problemas idiossincráticos), até as que ligam essas causas a aspectos mais gerais (como o arcabouço político, o desenvolvimento econômico, ou mesmo as relações sociais). Há correntes que vêem a corrupção como resultado de uma intervenção exacerbada do Estado nas relações econômicas e sociais. Já outros argumentam o contrário. Na realidade, há uma infinidade de explicações, de que os indivíduos ou correntes lançam mão, dependendo de suas matrizes analíticas.

### 3.4.1 Tradicionalismo histórico

Em alguns países e, particularmente, no Brasil, a corrupção pública tem sido atribuída, por alguns, à *cultura política* e ao *tradicionalismo*, frutos da herança dos modelos coloniais<sup>70</sup>. No caso brasileiro, corrupção teria vindo como um “vírus ideológico” (NETO, 1997:22), um tipo de comportamento antivalor moral, presente na tradição política lusitana e “... *transplantado através de aventureiros e colonizadores, encontrando aqui terra fecunda no regime de sesmaria e de capitania hereditárias para a sua fixação...*” (ZANCANARO in NETO, 1997:23).

Ter-se-ia instaurado, aqui, um sistema administrativo vindo da Europa, que Weber chamou de *patrimonialismo*. Pela falta de um quadro administrativo, as funções do Estado passaram a ser gerenciadas por fazendeiros, senhores de engenho e coronéis, gerando uma confusão entre público e privado (FAORO, 2000:736). Estabeleceu-se um grupo social, que, segundo Faoro (2000:737), imperava, regia e governava em nome próprio, sem que se representasse a nação. Nessa visão, tal seria uma das causas da disseminação da corrupção no Brasil. A ela, Geddes & Neto (2000:60) acrescentam o que chamaram de *cultura*

---

<sup>69</sup> HEIDENHEIMER & JOHNSTON (2002).

<sup>70</sup> Essa concepção, segundo Jordão (2000:15), gera a idéia de que a corrupção faz parte do jeito brasileiro de ser, como se estivesse, de alguma forma, no código genético ou no sangue dos brasileiros.

*clientelística*, erguida sobre os pressupostos patrimonialistas e propiciadora de uma relação de interdependência de políticos e eleitores, através de cabos eleitorais. A crítica weberiana, em oposição ao patrimonialismo, propõe a formação de uma burocracia profissional, racional-legalista, pautada na separação entre a *respública* e a *resprivada*, na qual a influência das elites, na administração pública, seria substituída por uma burocracia meritocrática. Para Bresser Pereira (2001:26), o surgimento dessa burocracia seria, sem dúvida, um grande avanço, pois constituiria uma “... *instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção — dois traços inerentes à administração patrimonialista —, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional*”.

### **3.4.2 Conseqüência da modernização**

Huntington (2002:253-5), por outro lado, busca explicações para a corrupção no processo de modernização econômica e social por que passaram alguns países. Para ele, essa variável é importante sob dois aspectos: o primeiro diz respeito a mudanças ocorridas no conjunto de valores tradicionais presentes na sociedade; o segundo reporta-se à expansão da autoridade e do nível de regulamentação do Estado. Os Estados Unidos e a Inglaterra seriam exemplos da correlação modernização-corrupção proposta pelo autor, pois não seria mera coincidência o fato de esses países terem seus níveis de corrupção aumentados paralelamente ao desenvolvimento industrial, sendo que este último criou situações propiciadoras da expansão dela<sup>71</sup>. Huntington argumenta ainda que os diferentes níveis de corrupção existentes em diversos países se dariam pelas diferentes políticas de modernização e desenvolvimento implementadas por eles.

Pensamento semelhante ao de Huntington tem Rios (1987:91-2), com uma ênfase maior na questão do crescimento urbano provocado pela industrialização. Para ele, as necessidades “... *crecentes de serviços urbanos essenciais, como abastecimento d’água, rede de esgotos, transporte, pavimentação etc., movimentam enorme volume de recursos e ensejam a contratação de particulares dispostos a burlar as concorrências, pagando prêmios altos a políticos, funcionários públicos, advogados, administrativos e intermediários de toda espécie...*”. Por outro lado, há os que não fazem essa distinção e afirmam que a corrupção é comum, tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos industrializados (ROSE-ACKERMAN, 2002:61).

---

<sup>71</sup> Alerte-se para o fato de que, nos IPCorr de 1999, 2000, 2001 e 2002, esses países figuraram entre os vinte menos corruptos.

De toda forma, fez-se, aqui, um teste para verificar a relação entre níveis de corrupção e taxas de urbanização, estas últimas distribuídas por quatro grupos diferentes: de 0 a 25 %; de 25,1 a 50%; de 50,1 a 75%; e de 75,1 a 100%. O resultado consta da Tabela 11.

**Tabela 11**  
**Relação entre os Índices de Urbanização e Níveis de Corrupção,**  
**em Vários Países - 1999**

Quartis de Urbanização (%)	Níveis do IPCorr						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
1º (0 a 25)	4	100,00	-	0,00	-	0,00	4
2º (25,1 a 50)	22	88,00	3	12,00	-	0,00	25
3º (50,1 a 75)	31	73,81	9	21,43	2	4,76	42
4º (75,1 a 100)	6	23,08	8	30,77	12	46,15	26

Fontes: PNUD e TI.

Como se vê, no grupo de países em que o nível de urbanização está entre 25,1 e 75%, concentram-se os de maiores níveis de corrupção, ou seja, 53 casos da amostra total (97 países). No entanto, a maior parte (46,15%) dos que detêm nível de urbanização acima de 75,1% possui baixa corrupção, o que descarta a hipótese de quanto mais urbanizado um país, mais corrupto ser ele. Além do mais, os 4 países com menor taxa de urbanização estão inseridos no grupo de maior grau de corrupção.

### 3.4.3 Baixos níveis educacionais e de renda

Existe também a idéia de que os níveis de corrupção estão correlacionados aos de educação e de renda, de modo que a baixa escolaridade e o baixo poder aquisitivo das pessoas seriam elementos importantes, para fazer os indivíduos envolver-se em atos de corrupção<sup>72</sup>. No primeiro capítulo deste trabalho, viu-se que existe, sim, correlação entre corrupção e gasto público com Educação. Os países com os maiores níveis de corrupção são exatamente os que investiram menos em Educação.

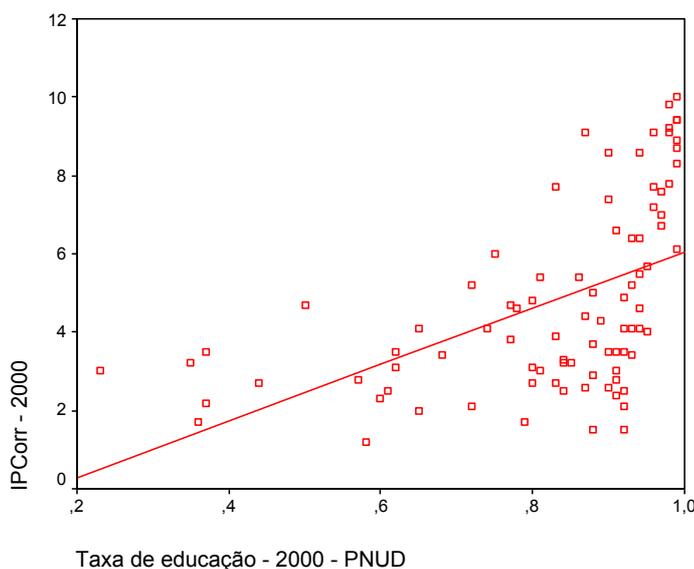
A princípio, parece fazer sentido imaginar também que o baixo nível educacional influenciaria os níveis de corrupção, visão, aliás, bastante presente no senso comum, sob o

<sup>72</sup> Obviamente se poderia tomar a corrupção como causa e não como conseqüência da queda ou do baixo nível educacional e de renda, em diferentes países. No entanto, constantemente se atribuem a essas variáveis as causas do fenômeno da corrupção. Os testes visam, sobretudo, apontar até que ponto existe essa correspondência, mostrando, para isso, estatisticamente, seus níveis de correlação.

pressuposto de que pessoas com baixa escolaridade teriam menores chances no mercado de trabalho, não conseguindo, assim, atingir um poder aquisitivo, que lhe seja satisfatório; por isso, estariam mais susceptíveis à prática da ação ilícita, do que as de renda mais alta. Essa idéia expõe um claro preconceito da situação. É como se só pessoas desprovidas de dinheiro cometessem atos de corrupção. Ora, sabe-se que não é assim. A corrupção é praticada tanto por pessoas ricas, quanto por pobres. Dessa forma, tais variáveis não seriam adequadas para a explicação do fenômeno. De todo modo, far-se-ão alguns testes, para verificar a existência ou não da correlação e qual a sua intensidade.

Se, antes, a preocupação foi com verificar até que ponto os baixos gastos com Educação teriam influência na corrupção, agora a idéia é testar se o baixo nível educacional e de renda têm correlação direta e forte com os níveis de corrupção. Para isso, cotejaram-se os IPCorr de 2000 e as taxas de educação e renda *per capita* divulgadas pelo PNUD para o mesmo ano. Pelo Gráfico 7, constata-se que, quando a taxa de Educação cresce, a nota no IPCorr também aumenta. Há, portanto, uma correlação linear positiva entre as variáveis. No entanto, percebe-se que, embora a taxa de educação de alguns países se situe entre 0,8 e 1, ou seja, alta, figura também no IPCorr com valores bastante baixo, o que retira a força da hipótese levantada. Não se pode negar, por outro lado, a existência de correlação entre as duas variáveis, embora moderada, já que o  $r$  foi de 0,518. Destaque-se que não se está, aqui, tomando correlação como sinônimo de causa.

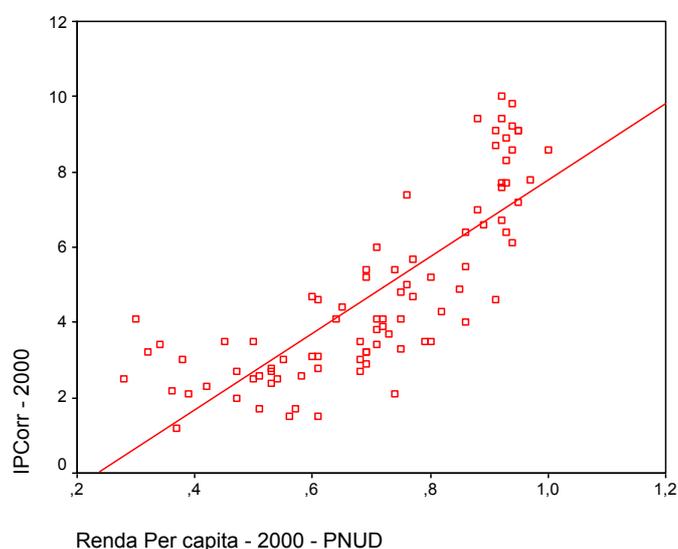
**Gráfico 7**  
**Correlação entre Taxas de Educação e Níveis de Corrupção,**  
**em Diversos Países - 2000**



Já na variável *renda*, a correlação constatada foi mais significativa. Manifestou-se de moderada a forte, com  $r$  chegando a 0,800, o que mostrou, a princípio, maior poder explicativo, no confronto com a variável taxa de Educação. Isso pode ser visto no Gráfico 8. Nota-se que as nuvens de pontos possuem maior linearidade, se comparadas com as do Gráfico 7. Infere-se, então, que a renda poderia influenciar nos níveis de corrupção.

No entanto, deve-se levar em conta que, para calcular a influência exercida pela variável renda, foi utilizada a renda *per capita*, resultante de uma média aritmética que, em alguns casos, fica distante da realidade. Uma renda *per capita* alta não significa uma boa distribuição de renda, o pressuposto fundamental para a diminuição dos níveis de corrupção (a acreditar-se na influência dessa variável). Mesmo a renda *per capita* sendo alta, não significa que os níveis de corrupção sejam baixos. A Rússia, por exemplo, possui uma taxa de renda *per capita* de 0,74, enquanto sua nota no IPCorr é 2,1, ou seja, alta corrupção. Tal situação se repete em vários países, dentre eles o Brasil e a Itália.

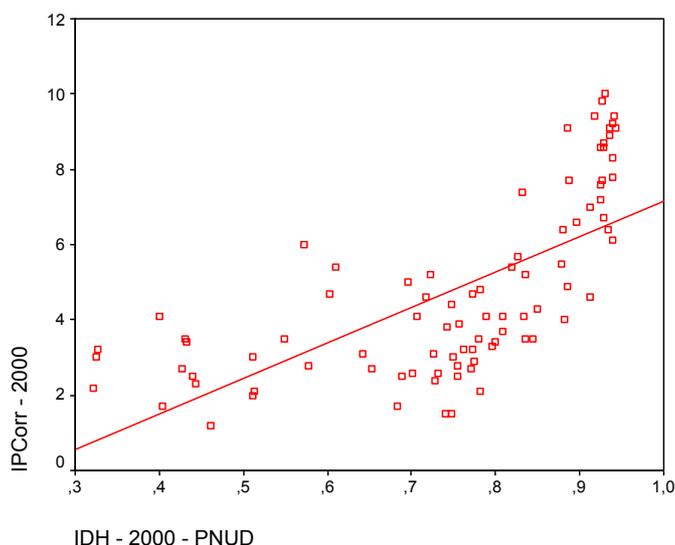
**Gráfico 8**  
**Correlação entre Níveis de Renda *Per Capita* e Níveis de Corrupção, em Diversos Países - 2000**



Podem-se incrementar as variáveis, acrescentando-se a taxa de longevidade, por exemplo, que se reporta à qualidade de vida e possui um  $r$  de 0,563, superior ao da taxa de Educação. Com isso, tem-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) completo. Trata-se de índice bastante utilizado para orientar as políticas das Nações Unidas e órgãos de fomento. Percebe-se, no Gráfico 9, uma linearidade positiva da variável IDH. O teste de correlação apresentou um  $r$  moderado, chegando a 0,679. Alerte-se para o fato de que a

correlação em boa medida é puxada pela taxa de renda *per capita*, que, como se viu, foi bastante significativa.

**Gráfico 9**  
**Correlação entre IDH e Níveis de Corrupção,**  
**em Vários Países - 2000**



Na Tabela 12, é possível visualizar melhor essa distribuição. Proporcionalmente, os países com baixo IDH encontram-se entre os de maior nível de corrupção. Isso não significa que o IDH é fator determinante ou causador dela, visto que, em países com alto IDH, também se constatou alta corrupção. Mas não se deve desconsiderar o fato de que 100% dos países com baixo IDH registram corrupção, em alto grau.

**Tabela 12**  
**Correlação entre IDH e Níveis de Corrupção,**  
**em Vários Países - 2000**

Níveis de IDH	Níveis de Corrupção						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
Baixo	11	100,00	0	0,00	0	0,00	11
Médio	34	89,47	4	10,53	0	0,00	38
Alto	10	25,64	16	41,03	13	33,33	39

Fontes: PNUD e TI.

Outro dado importante em relação ao IDH refere-se à sua evolução. De 1995 a 2000 alguns países melhoraram sua situação, enquanto outros pioraram (Tabela 13).

confrontados esse números com os Índices de Percepção da Corrupção de 84 países, chamou a atenção o grupo daqueles em que houve queda do IDH: nele, não se registrou nenhum caso de baixa corrupção; em 37,5% dos países, foi constatada média corrupção; os restantes 62,5% tiveram-na em alto grau.

Por outro lado, não se pode dizer que, onde o IDH evoluiu, o nível de corrupção foi menor. Pelo contrário, a alta incidência de corrupção foi praticamente a mesma dos países em que diminuiu o IDH. Importa, no entanto, ressaltar que não foi constatada baixa corrupção entre os países com queda de IDH. Isso indica que o IDH e os níveis de corrupção se correlacionam.

**Tabela 13**  
**Correlação entre Níveis de Corrupção e Evolução do IDH, em Vários Países**  
**1995/2000**

Evolução do IDH	Níveis de Corrupção						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
Diminuiu	5	62,50	3	37,50	0	0,00	8
Cresceu	47	61,84	16	21,05	13	17,11	76

Fontes: PNUD e TI.

A conclusão a que se chega, ao se analisarem as variáveis taxa de educação, renda e longevidade (esta última congregada com as duas primeiras formam o IDH), é que elas têm correlação com o fenômeno da corrupção, embora moderada. A correlação apresentada pelo IDH foi onerada, em boa medida, pela renda *per capita*, que não é uma variável de bom grau de segurança, para explicar um fenômeno. No entanto, não se pode negar a correlação existente.

#### **3.4.4 Baixo rigor religioso e desvio de conduta**

Existe ainda, sobretudo no senso comum, a tentativa de atribuir, como causa de alguns tipos de crimes, entre eles a corrupção, a baixa religiosidade presente em diversas sociedades. Assim, seria de imaginar-se que, em sociedades onde o rigor religioso estivesse presente, os níveis de corrupção seriam menores. Para verificar isso, separaram-se os países pelas religiões predominantes e cruzaram-se os dados com os níveis de

corrupção<sup>73</sup>. O resultado mostrou que, na realidade, a lógica exposta não se verifica. Os altos níveis de corrupção estão presentes em países de todas as religiões analisadas. Note-se que o nível de corrupção nos países islâmicos, em que o rigor religioso é forte, se comparado com o dos países cristãos, variou de média (11,76%) a alta (88,24), não registrando nenhum como de baixa corrupção. Já 19,12% dos países de religião cristã ficaram entre os de baixa corrupção, embora os haja também entre os de média e alta corrupção. Não há, portanto, de atribuir-se a uma ou a outra religião, a baixa ou alta incidência de corrupção. Em países de todas as religiões, inclusive, nas mais rigorosas, foram contatados altos níveis de corrupção.

**Tabela 14**  
**Correlação entre Níveis de Corrupção e Religião, em Diversos Países - 1999**

Religião Predominante	Níveis do IPCorr						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
Cristianismo	40	58,82	15	22,06	13	19,12	68
Islamismo	15	88,24	2	11,76	0	0,00	17
Hinduismo	2	100,00	0	0,00	0	0,00	2
Budismo	3	75,00	0	0,00	1	25,00	4
Outras religiões	3	50,00	3	50,00	0	0,00	6

Fontes: Cd-rom Almanaque Abril e TI.

Na perspectiva religiosa, a origem da corrupção, estaria no desvio de conduta, na medida em que pressupostos éticos e morais seriam atropelados por atitudes e comportamentos egoístas, na busca de obter benefícios individuais, em detrimento de interesses coletivos. Esses comportamentos passariam a ser considerados como problema legal, ou seja, como crime, de modo que, se houvesse a aplicação da lei, ele se resolveria.

Essa concepção é bastante disseminada no senso comum, baseando-se na simples equação de que a punição coíbe a ação criminosa, ao passo que a impunidade incentiva o crime. Filho (1987:23) encontrou evidência de que a audácia dos corruptos e corruptores somente chegou ao extremo, devido à certeza da impunidade. Sob esse aspecto, a

<sup>73</sup> Em muitos países, há presença de inúmeras religiões, pelo que a análise feita poderia não fazer sentido. No entanto, em geral, existe uma predominante, e foi a utilizada para o cruzamento.

impunidade entraria, como um elemento a mais, no cálculo racional de um indivíduo, que almejasse praticar tal ação<sup>74</sup>.

A ineficiência punitiva do Estado para ações corruptas estaria balizada em dois elementos: a própria morosidade jurídica (que tem explicações variadas) e a dificuldade de detectar a ação ilícita (por parte dos responsáveis por sua coibição). A propósito, a hipótese central deste trabalho para o alto nível de corrupção presente na administração federal brasileira é a deficiência do TCU, como sistema de controle. De fato, por seu modelo institucional e pelos problemas que o afligem, ele não consegue coibir e reprimir as práticas ilícitas num nível desejado. Tal situação incentivaria, segundo Johnston (1987:141), a persistência da ação corrupta, por parte dos agentes envolvidos.

### **3.4.5 A corrupção como benefício coletivo**

No outro extremo da discussão, existem correntes de pensadores (funcionalistas), que vêem a corrupção não como um fenômeno maligno, a ser coibido, mas, sim, como fenômeno a ser incentivado, porquanto teria o mérito de estimular a competição, permitir inovações e aumentar a produtividade, sobretudo em países em desenvolvimento. Essa concepção, analisada por Carvalho (1987:67), baseia-se no fato de que a corrupção poderia aliviar tensões sociais provocadas por hostilidades de políticos e burocratas, os quais buscariam apenas a manutenção do seu *status quo*, alheios, assim, a segmentos importantes da sociedade. Sob esse aspecto, a prática corrupta seria explicada pela necessidade, que as pessoas sentem, de mecanismos que garantam a integração e a estabilidade social.

Essa concepção encaixa-se perfeitamente na lógica da fábula das abelhas, produzida por Mandeville, em que os vícios privados levavam aos benefícios públicos. A fábula buscou fazer uma miniaturização das relações vividas pela sociedade inglesa do início do Século XVIII, tal como percebia Mandeville (GIANNETTI, 2002:135). A principal característica da fábula da colméia era apontar para a dissociação entre o esplendor econômico e o descontentamento vivenciado, por estarem as abelhas, num mundo de vícios. A questão que Mandeville coloca é que, uma coisa não está desconcatenada da outra. Os benefícios conseguidos por aquela sociedade eram justamente sustentados pela disputa e pelos vícios de seus membros, ou seja, mentiras, desonestidades e hipocrisias seriam os ingredientes de sucesso daquela sociedade. Mandeville, em sua

---

<sup>74</sup> Parece ser consenso na literatura que a impunidade é um ingrediente importante no nível de corrupção, o que pode ser visto em Leite (1987:17); Carvalho (1987:71); Rios (1987: 110); Azevedo e Reis (1994); Alves (in CARVALHOSA, 1995: 30-34); Naím & Gall (1996:08); e Jordão (2000:13).

fábula, fez desaparecer essas características, mostrando que sua ausência significava o declínio econômico e social da tão esplendorosa sociedade. Sob esse aspecto, a corrupção seria, para os funcionalistas, um ingrediente que colaboraria para melhorar os níveis de desenvolvimento, mesmo sendo um vício, mas um vício que traz benefícios.

Além dos funcionalistas, Carvalho (1987:70-77) analisa outras duas correntes, que centram esforços em explicar as causas da corrupção: a evolucionista e a ético-reformista. O aspecto mais importante da primeira é sua preocupação com as transformações institucionais provocadas pela corrupção, as quais poderiam ficar distantes do conjunto de valores, hábitos e costumes existentes nas sociedades. O formalismo existente na América Latina, por exemplo, seria um resultado importante dessa relação, pois configuraria uma discrepância entre instituições sociais, políticas e jurídicas e as práticas sociais (RAMOS in BARBOSA, 1992:2), o que poderia gerar tensões, a partir do momento em que anseios sociais, buscando modernizar práticas de gestão pública, não encontrem respostas positivas em seus governantes.

#### **3.4.6 O modelo de Estado**

Já os ético-reformistas vêem a corrupção sob uma perspectiva sistêmica, na qual os Estados seriam tomados por grupos de interesse, que buscariam maximizar seus ganhos nessa relação, mesmo que para isso adotem práticas nocivas à maioria dos cidadãos. Por esse prisma, a discussão toma um viés reformista, pelo qual as disfunções provocadas pela corrupção passariam a ser alvo de propostas transformadoras, que, aliadas à implementação de novos valores éticos e profissionais, poderiam contribuir para sua minimização.

Os ético-reformistas adentram-se na conformação do espaço estatal, para explicar o fenômeno da corrupção. E é nesse espaço que se encontra, talvez, a maior quantidade de esforços analíticos sobre a temática em questão. Discutem-se os modelos de Estado, buscando vislumbrar quais são os mais vulneráveis a práticas corruptas. Entram na discussão questões, como o tamanho do Estado, seu formato, seus níveis de intervenção na sociedade e o papel de seu corpo funcional.

A reflexão sobre o tamanho do Estado parece buscar, na corrupção, mais uma ferramenta retórica, para justificar políticas de enxugamento propostas após as crises de vários Estados, ocorridas a partir da década de 1970. Como já foi discutido, essas crises são fruto basicamente dos déficits fiscais, do modelo de intervenção estatal e da forma

burocrática de administrar o Estado. Sem dúvida, esses três elementos podem estar correlacionados com ações corruptas. No entanto, deve-se ter em mente que esse fenômeno pode ter contribuído para o aguçamento das crises, visto que a corrupção retira recursos importantes do Estado, os quais podem ser fundamentais para sua manutenção, sobretudo em momentos de dificuldades. Contudo, é prudente não conceber a corrupção como a causa dessas crises, vivenciadas por alguns países nas últimas três décadas. Portanto, fazer correlação pura entre corrupção e tamanho do Estado seria uma simplificação demasiada do problema. Importa salientar que a ineficiência a que chegaram alguns Estados está muito mais ligada a deficiências de suas gestões e políticas, as quais aumentaram seus custos de transação, do que a ações corruptas propriamente ditas.

Por outro lado, é inegável a relação existente entre corrupção pública e alguns modelos de Estado. Encontram-se, com frequência, na literatura, níveis de corrupção atribuídos ao centralismo adotado por alguns Estados e aos seus níveis de intervenção na sociedade. “... *O excesso de regulamentação cria campo fértil para o aparecimento da corrupção, da propina...*” (SILVA, 2001: 21). Quanto maiores espaços existirem para ser percorridos dentro de repartições públicas, quando se deseja abrir uma empresa, por exemplo, tanto maiores serão as possibilidades de busca de subterfúgios ilícitos, que visem garantir rapidez e eficiência ao pretendente. Isso mostra que, dependendo do modelo institucional adotado, os níveis de corrupção podem ser diferentes. Nesse aspecto, a desburocratização ou diminuição das regulamentações poderia significar um avanço importante, no combate preventivo da corrupção. Acentue-se que não se identifica, neste trabalho, desburocratização ou desregulamentação com mecanismo de redução da administração do Estado, mas, sim, com estratégia que busque agilidade e eficiência. Com efeito, a diminuição da administração pública, através de demissões e terceirizações, dentre outros, apesar de ser importante no equilíbrio financeiro de alguns Estados, não constitui necessariamente ação de combate à corrupção. Entretanto, a desburocratização, sim, diminuiria a necessidade de relações entre agentes públicos e privados.

Note-se que, num processo de desburocratização, o serviço pode chegar a um nível tal de automatização, que o número de funcionários se reduziria, realocando-se os necessários em outras funções e dispensando-se os demais, com o que diminuiriam os gastos com a administração pública, se fosse essa a preocupação principal.

A discussão sobre o papel da burocracia vem ganhando importância nos debates sobre administração pública, em resposta às disfunções existentes no modelo clássico. O modelo pós-burocrata tem permeado os debates. O modelo racional-legalista, pensado por

Weber, em substituição ao sistema patrimonialista, passa a ser considerado pelos adeptos dessa nova visão, como um sistema que acaba por ceifar a capacidade administrativa dos gestores públicos, os quais se vêem amarrados pelo excesso de regras e centralismo, que contribuem para o surgimento de “cartórios”, “... grupos que detêm informações privilegiadas – conhecem como ninguém – e as utilizam para aumentar seu poder...” (ABRUCIO, 1999:24). Tal situação é, portanto, uma distorção no modelo pensado por Weber, no qual “... burocracias governamentais freqüentemente atuam de forma autônoma, ou são capturadas por interesses particularistas de clientelas específicas...” (LOUREIRO, 2001:50). O novo modelo de administração baliza-se em três eixos fundamentais para sua efetivação: qualidade (referente ao atendimento das demandas do cidadão), eficiência (isto é, o atendimento com o menor custo possível) e efetividade (a idéia de que o setor público pode ser orientado por resultados claros e definidos) (RESENDE, 1998:27). Sob esse prisma, a reconfiguração do sistema administrativo pode, em tese, representar uma importante transformação institucional, que dificulte ações corruptas, uma vez que a busca da performance seria incompatível com ações dessa natureza.

**PARTE II**  
**ABORDAGEM EMPÍRICA E CRÍTICA**  
**DA CORRUPÇÃO NO BRASIL**

## CAPÍTULO 4

### SISTEMAS DE CONTROLE NO SETOR PÚBLICO

#### 4.1 A LÓGICA DOS SISTEMAS DE CONTROLE

Nos capítulos anteriores, fez-se um esforço teórico, para demonstrar que o nível de *accountability* está diretamente correlacionado ao nível de corrupção, de modo que o crescimento de um significa a diminuição do outro. A partir deste capítulo, analisar-se-á a lógica dos sistemas de controle, em especial o Tribunal de Contas da União, que é o objeto deste trabalho e configura, no Brasil, a instituição máxima de controle financeiro da Administração Pública Federal. Não obstante possuir uma legislação, que lhe dá sustentação, estrutura e um corpo técnico qualificado, para desempenhar sua função de controle, o TCU acaba não a exercendo em toda a sua plenitude, o que afeta diretamente o nível de *accountability*. Por que isso ocorre?

As causas de o Tribunal ter deficiência de desempenho, em sua forma de controle, correspondem a três fatores principais: um, de caráter interno e dois, de natureza externa. Se corrigidos, podem interferir positivamente nesse desempenho. O primeiro fator, de caráter interno, tem a ver com alguns dos procedimentos adotados pelo TCU, no seu trabalho de investigação, as quais são insuficientes, para coibir os altos níveis de ilegalidade ou corrupção. O segundo fator está ligado ao modelo institucional em que o TCU está inserido: nele, interferências políticas, advindas do Congresso Nacional e do Executivo Federal, acabam por ceifar a capacidade de fiscalização e controle do Tribunal, objetivo maior de sua existência. O último fator tem a ver com o sistema de punição e cobrança: o TCU possui jurisdição própria e, em vários casos, estabelece condenações; no entanto, para levar a cabo essa condenação e punir aqueles que considerou culpados, lança mão de outras instituições, as quais, em vários casos, não cumprem eficazmente a sua determinação. A Advocacia Geral da União e o Ministério Público são os órgãos responsáveis por acionar a Justiça. Cabe a esta última, o poder efetivo de cumprir as condenações. Havendo morosidade na Justiça, há automaticamente deficiência na punição e esta é um elemento essencial para incentivar indivíduos a praticarem ilegalidades.

## 4.2 CONTROLE DE RECURSOS PÚBLICOS

Não são recentes as discussões, que envolvem mecanismos de controle de recursos públicos<sup>75</sup>. Em menor ou maior escala, esse debate acompanha as diferentes evoluções sociais e as construções das estruturas de Estado. O aparato de Estado, nos termos utilizados por Giddens (2001:42), para se referir a órgãos administrativos de governo, é, pelas características intrínsecas à sua essência, o espaço central para essa discussão, dado que, na prática, é o detentor da delegação, para gerenciar interesses e recursos da sociedade. A centralidade do aparato de Estado, nesse debate, não exclui — ou, pelo menos, não deveria excluir — a sociedade, porquanto, em última instância, é a ela que os agentes estatais devem prestar contas. Essa prestação de contas pode ocorrer em duplo sentido: no primeiro momento, o agente pode informar à sociedade acerca de suas ações na administração pública e, no sentido inverso, a sociedade pode buscar essas informações, independentemente da iniciativa do agente estatal, quer de forma direta (através de mecanismos como a CEI), quer de forma indireta (por meio de órgãos possuidores de delegação para esse fim, a exemplo da Câmara dos Deputados, que, no Brasil, dentre outras, possui a prerrogativa constitucional de proceder à tomada de contas do Presidente da República, caso ele não tenha apresentado ao Parlamento, no prazo legal<sup>76</sup>).

Dentre os diversos elementos componentes do aparato de Estado, as estruturas que objetivam fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos públicos vêm ganhando atenção por parte da sociedade. Elas se subdividem em dois tipos clássicos: o daquelas que exercem o controle interno e o das que exercem o controle externo. Essa divisão tem origem em preocupações distintas, como demonstra Speck (2000:31) no trecho a seguir:

*“... primeiro na preocupação gerencial de administrar bem os recursos públicos. Essa preocupação nasce no âmbito da própria administração, e dá origem a instituições de controle financeiro inicialmente alocadas no âmbito do próprio poder executivo. A segunda fonte das instituições de controle financeiro é a apreensão liberal com limitação do poder executivo...”*

## 4.3 CONTROLE INTERNO

O sistema de controle interno tem por finalidade produzir informações acerca de como está sendo desempenhado o trabalho dos mais diferentes órgãos administrativos,

---

<sup>75</sup> Adota-se neste trabalho a definição de controle usada pela Administração Pública Brasileira, a qual segundo Souto (1999:32), “... significa a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

<sup>76</sup> Art. 51 da Constituição Federal de 1988.

verificando, para isso, dentre outros, o cumprimento de metas, a legalidade dos atos e os resultados, quanto à eficácia e eficiência das ações implementadas. O controle interno visa, assim, dar ao administrador melhor condição de decisão, no que se refere a sua administração, fazendo com que ele identifique problemas e/ou irregularidades, para as quais sejam necessárias ações corretivas e punitivas. Meirelles (In SANTOS, 1997:18) define controle interno, na esfera federal brasileira como sendo:

*“... todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle da legalidade e de mérito. Sob ambos esses aspectos podem e devem operar-se com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e o atendimento dos direitos individuais dos administrados...”*

O controle interno da Administração Pública Brasileira possui dois vieses, os quais têm finalidades distintas, mas complementares entre si:

- 1) **Controle interno de fiscalização:** engloba as atividades de fiscalização, auditoria e avaliação de gestão, exercidas atualmente pela CGU, que absorveu as atividades antes exercidas pela SFC e possui a prerrogativa de identificar práticas ilegais, dentro da administração federal, a fim de aplicar as sanções legais, de forma a garantir a legalidade das ações públicas;
- 2) **Controle interno de administração:** desempenha atividades de cunho financeiro e contábil e funciona a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Visa, munir o governo de informações referentes às contas públicas, de forma que ele possa maximizar seu desempenho, procurando racionalizar o conjunto de suas ações, conciliando receitas e despesas, garantindo, assim, uma boa gerência. Além desses controles internos mais gerais, existem ainda, nas estruturas internas de cada órgão de Estado, sistemas internos que desempenham auditorias e correções, visando instrumentalizar o administrador da maior quantidade de informações necessárias a seu trabalho.

É interessante notar que essas preocupações não se circunscrevem aos Estados modernos. A fim de exercer controle sobre suas colônias, por exemplo, a Espanha, quando metrópole, criou três tribunais de contas na América (em Los Reis—Peru, Cidade do México e Santa Fé—Nova Granada), visando a melhor eficiência financeira, segundo

Lopez (1986:36). No Brasil, seguindo a mesma lógica, foram criados diversos sistemas, que buscavam dar maior controle à administração pública, como o Conselho da Fazenda, em 1808, que para Roure (In SILVA, 1999:24), foi o embrião do Tribunal de Contas da União, e o Tesouro Nacional, criado com a promulgação da Constituição Imperial de 1824, encarregado de gerenciar as receitas e despesas da Fazenda Nacional. O foco principal, aqui, era coibir o excesso de despesas, ou seja, a racionalização dos gastos. É interessante notar que, na mesma Constituição, já existiam dispositivos, que obrigavam o Governo a prestar contas de suas atividades ao Parlamento<sup>77</sup>, o que demonstra que essa preocupação no Brasil não é recente ou apenas pós-proclamação da República.

Pode-se dizer, ainda, que o controle interno, além de englobar inúmeras funções, possui também, sob certa ótica, o papel de co-gestor perante as administrações públicas. De fato, por sua natureza e com suas prerrogativas de controle, dando-se desde a elaboração do projeto da obra ou planejamento da gestão até a execução, ele acaba por influenciar diretamente as ações administrativas, dado que a interferência *a priori* pode significar alteração na lógica vigente. A Secretaria do Tesouro Nacional pode influenciar no comportamento do Executivo Federal, quando lhe sinaliza o quanto pode investir numa dada política pública, levando em consideração, para isso, as informações quantitativas de suas receitas e despesas.

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 74, expondo algumas atribuições, dispõe que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno, dotado das seguintes atribuições:

*“I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.*

O parágrafo primeiro do mesmo artigo prevê, ainda, a responsabilização solidária para os responsáveis pelo controle interno, que, ao tomarem conhecimento de irregularidade e ilegalidade, deixem de informar ao TCU, ou seja, ao Congresso. Essa prerrogativa constitucional fortalece o papel do controle externo, cristalizado, nesse caso, no órgão técnico auxiliar do Congresso, e reforçado ainda mais, no parágrafo subsequente,

---

<sup>77</sup> Art. 172 da Constituição de 1824.

que inova e amplia, em relação às constituições anteriores, o leque de pessoas, que podem denunciar irregularidades e ilegalidades diretamente ao TCU, pois o texto constitucional dispõe que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para apontar atos danosos aos recursos públicos junto ao Tribunal. Sob esse aspecto, o art. 74 da referida Constituição traz mais dois dispositivos legais, que podem facilitar a ação do Tribunal, além dos que já constam, nos capítulos que tratam especificamente das prerrogativas do TCU (art. 71, 72 e 73).

#### 4.4 CONTROLE EXTERNO

No que se refere ao controle externo das ações do Governo Federal, o Congresso Nacional, o Judiciário e o Ministério Público<sup>78</sup> configuram exemplos de instituições que podem exercer essa função<sup>79</sup>. Ao analisar as diversas administrações, eles buscam averiguar sua lisura, de forma a munir de informações o conjunto da sociedade acerca da administração em curso. Segundo Almeida (2001:29), “o controle externo da administração tem a função precípua de garantir a utilização dos recursos financeiros e do patrimônio do país em acordo com a manifestação legítima dos interesses nacionais. Cabe ao controle externo, devidamente apoiado pelo controle interno, agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais”.

O Controle externo, como é concebido atualmente, tem origem em sistemas estruturados com base representativa e objetiva limitar os poderes dos administradores, de maneira a coibir exageros e/ou irregularidades, que venham a praticar. A ocorrência desse tipo de controle configura, nas democracias representativas, o que a literatura chama de *check and balances*, no qual, pela separação dos poderes ocorre um tipo de controle intrínseco à própria engrenagem institucional, em que o poder controla o próprio poder, de

---

<sup>78</sup> O Ministério Público (MP) originalmente funcionava como um apêndice do Poder Executivo, mas, nos últimos vinte anos, tornou-se independente dele (ARANTES, 2002:19). Ele abrange o Ministério Público da União, Federal, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal, Territórios e dos Estados (art. 128 da Constituição Federal de 1988). É comum observar-se na literatura que o controle externo, no Brasil, é exercido fundamentalmente por via parlamentar (SANTOS, 1997:19), devido talvez, ao destaque que lhe é dado, para essa função, pela Constituição Federal de 1998. No entanto, o Ministério Público e o sistema de controle tradicional, cristalizado no Judiciário, não se enquadrariam nessa lógica, pois são alheios ao Parlamento. Eles funcionam e não são excludentes entre si. Pode-se dizer também que são sistemas de controle complementares. Basta ver que as condenações do TCU, que imputem débito a alguém, são cobradas pelo Judiciário.

<sup>79</sup> Repare-se que, mesmo sendo um controle externo, quase todos esses órgãos fazem parte do próprio aparato de Estado. Diferentemente desse modelo, em que o controle é exercido por agentes do Estado, a CEI constituiu uma experiência de controle externo, em que as decisões eram tomadas por pessoas alheias a estrutura do Estado, ou seja, no limite, esse modelo se desenhou como um tipo de controle social, no qual a ação de coibir práticas contrárias às normas estabelecidas era exercida por pessoas advindas do corpo da própria sociedade.

forma a evitar desequilíbrio entre eles (ABRUCIO, 1994). Nas democracias representativas, segundo Anastasia (1999) “... os ‘*check and balances*’ são os principais mecanismos institucionais que facultam aos parlamentos o controle das burocracias...”. Esse tipo de controle parlamentar, também chamado de *accountability* horizontal, faz emergir uma rede de poderes relativamente autônomos, os quais têm a capacidade de questionar e, eventualmente, punir maneiras “impróprias” de se administrar o bem público (O’DONNEL, 1991:32).

Os modelos de controle de origem representativa ou parlamentar manifestaram-se inicialmente, através de “... *comissões parlamentares especializadas para o desempenho de tarefas de fiscalização. Posteriormente, surge o modelo de instituições de assessoria ao Parlamento, para desempenhar essa tarefa de controle*” (SPECK, 2000:31). É nesse segundo momento que as instituições de controle financeiro são desenhadas e implementadas em diversos países. Os tribunais ou *cortes de contas* são estruturados para ser braços técnicos dos parlamentos. Ou seja, auxiliam-nos em análises econômico-financeiras, que estejam envolvendo recursos públicos.

No Brasil, não é diferente. A Carta de 1998, no seu art. 70, prevê que o controle externo deve ser exercido pelo Congresso Nacional:

*“a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.*

É importante ressaltar uma discussão, existente na literatura, sobre o regime ideal de um controle mais efetivo, ou seja, de maior *accountability*. Os regimes parlamentaristas são colocados por alguns como o mais adequado (LINZ in ARATO, 2002:93), sobretudo aquele baseado no unicameralismo (ARATO, 2002:93). Essa visão apóia-se na crítica ao fato de, num regime presidencialista bicameral, haver possibilidade de se atribuírem culpas de um a outro poder, obrigando assim costuras de acordos com vistas a certos objetivos, o que pode enfraquecer o sistema de controle.

Analisando-se apenas os sistemas de câmaras e buscando-se verificar se existem diferenças significativas, em níveis de corrupção, entre os países que adotam o unicameralismo e os que são bicamerais, foi possível chegar aos seguintes resultados. Realmente, constatam-se diferenças, mas não acentuadas. Nos países com legislativos unicamerais, a incidência de alta corrupção é maior, mas a situação se reverte, no caso dos

níveis de média corrupção e, praticamente, se equipara, no caso dos níveis de baixa corrupção, conforme se pode observar na Tabela 15. Isso indica que o fato de ter um Parlamento unicameral ou bicameral não interfere no menor ou maior nível de corrupção de um país.

**Tabela 15**  
**Correlação entre Níveis de Corrupção e Tipo de Parlamento, em Vários Países**

Legislativo	Níveis do IPCorr						Total
	Alta Corrupção	%	Média Corrupção	%	Baixa Corrupção	%	
Unicameral	36	70,59	7	13,73	8	15,69	51
Bicameral	26	57,78	13	28,89	6	13,33	45

Fontes: Cd-rom Almanaque Abril e TI.

#### 4.4.1 Controle externo político

O Controle externo político “... objetiva fiscalizar o Estado no alcance das aspirações nacionais, exteriorizadas nos programas e metas do governo, devidamente traçados pelo orçamento...” (SANTOS, 1997). A dispensa da sanção presidencial nas matérias dispostas pelo Congresso Nacional é o que lhe dá o *status* de controle político (ALMEIDA, 1999:17).

Seguindo as experiências adotadas em países como Alemanha e Espanha, foram inseridos na Carta de 1988 (art. 70) os conceitos de legitimidade e economicidade, inexistentes nas constituições anteriores. Isso mostra que se passou a compreender que não basta fiscalizar a legalidade dos atos, mas que é preciso verificar se eles estão dentro das normas de aceitação social, como também verificar se as execuções orçamentárias correspondem aos pressupostos legais. A eficácia e a eficiência formam com a efetividade um tripé conceitual, relacionado aos resultados obtidos por uma dada organização, focalizando-se a capacidade do gestor em executar, de forma “ótima”, seu trabalho (BUGARIN, 2001: 41)<sup>80</sup>.

Dentre as prerrogativas constitucionais de controle político já citadas, o Congresso Nacional detém ainda, por outros trechos da Carta, as atribuições de fiscalizar, aprovar ou

<sup>80</sup> O conceito de efetividade foi incluído na Constituição de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

vetar ações impetradas pelo Executivo, mas consideradas incompatíveis, conforme se pode observar nos artigos 49, 50, 51 e 52, dos quais seguem alguns destaques.

Compete exclusivamente ao Congresso Nacional:

*“Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”* (o que pode ser feito, inclusive, através de instauração de CPI’s);

*“Convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado; aprovar ou autorizar atos do Poder Executivo, que dependam constitucionalmente do aval do Congresso”*;

*“Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”*.

Como se vê, a Carta constitucional dá amplos poderes e atribuições claras ao Congresso Nacional, para exercer o controle (ou *accountability*) perante o Executivo Federal. No entanto, essa mesma Carta trouxe inovações, que ampliaram ainda mais o poder do Parlamento, no tocante à elaboração do Orçamento Federal, o que, paradoxalmente, abriu espaço para ele ter seus poderes de controle atingidos pelo Executivo Federal, o qual, por intermédio de liberação de verbas individuais do Orçamento, para atender emendas específicas, pode tentar e –em muitos casos, consegue – anular a ação, que lhe seja desinteressante, dos parlamentares. Esse modelo, analisado inicialmente por Abranches (1988) e já consagrado pela ciência política brasileira, tem demonstrado que, na relação entre Executivo e Legislativo, no Brasil, o primeiro detém os mecanismos para fazer o segundo cooperar com suas ações. Dessa forma, fica evidenciada a fragilidade do sistema de controle exercido pelo Congresso Nacional, que, embora possua amparo legal, para exercê-lo, pode acabar não o fazendo, por influência do Executivo. A não-instalação da CPI da corrupção, por exemplo, caso já analisado neste trabalho, é bastante emblemática desse tipo de interferência, estendida também ao TCU.

Em suma, o controle externo, no Brasil, pode ter seu potencial prejudicado, dada a relação estabelecida entre quem controla e quem é controlado. Com efeito, segundo Souza (1998:15), a característica fundamental do controle externo deve ser sua independência em relação ao órgão fiscalizado. O princípio norteador desse tipo de controle é evitar que o órgão fiscalizado tenha poderes, para influenciar a fiscalização, de forma a viciar suas decisões. Se o Parlamento é um dos responsáveis por fiscalizar e controlar o Executivo, este não pode, em nenhuma hipótese, exercer influência sobre o primeiro. Trata-se,

portanto, de “... *uma independência que não é meramente técnica, mas muito mais ampla, consubstanciada, por exemplo, no autogoverno, no poder de determinar o plano de ação sem possibilidade de ingerências de outros órgãos...*” (SOUZA, 1998:16).

#### 4.4.2 Controle externo técnico

Contempla a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional e está a cargo do TCU, que funciona como braço técnico do controle político, ou seja, do Congresso Nacional. Essa atribuição está presente no art. 71 da Constituição Federal de 1988, na seção IX, que trata especificamente da fiscalização contábil, financeira e orçamentária e estatui o seguinte: *O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.*

Esse viés técnico do controle externo visa lançar mão de quadros qualificados para o exercício dessa função. Eles lidam com um tipo de trabalho bastante especializado, que requer uma formação e experiência de carreira específica, algo difícil de encontrar-se na grande maioria dos congressistas, os quais, vindo de diversas áreas e para cumprir papéis políticos, não têm a obrigação legal de dominar tal conhecimento. Daí a necessidade de contarem com um braço técnico, a exemplo do TCU, que fale de forma independente e precisa a respeito das finanças e das administrações federais, cuja fiscalização está, em última análise, a cargo do Congresso Nacional.

Diferentemente do controle externo político, em que o Congresso busca fiscalizar e controlar a delegação dada ao Executivo, verificando se as políticas, estabelecidas em conjunto e contidas no Orçamento Federal, estão sendo cumpridas, o técnico detém-se em analisar dados e acompanhar essas execuções, do ponto de vista legal, além de verificar se os princípios de economicidade, efetividade, eficiência e eficácia, pressupostos presentes na teoria da administração pública, estão sendo aplicados. Esta é a tarefa que cabe ao TCU. Deve-se, no entanto, ressaltar que, mesmo sendo um órgão técnico, o TCU, como qualquer outro ente burocrático, não é neutro. Abrucio (1999) lembra que burocracias tomam decisões, buscando escolher possíveis rumos a tomar. Assim sendo, o TCU, como outros sistemas de controle, não está isento de envolver-se ou de ser envolvido em conflitos, em que suas atribuições se choquem com seus interesses, o que pode gerar deficiência de desempenho ou, em outras palavras, baixa *accountability*.

O Congresso Nacional lança mão do TCU, para informar-se com precisão acerca dos gastos públicos da União. Ao mesmo tempo, busca o respaldo técnico necessário para

legitimar suas decisões em relação à fiscalização dos gastos praticados com esses recursos. Embora o Congresso tenha autonomia para rejeitar os pareceres do TCU, ele acaba, na maioria das vezes, por aceitá-los, o que significa que a responsabilidade em relação ao ato é dividida com aquele Tribunal, o que pode aliviar o desgaste das Casas legislativas, no caso de uma decisão errada.

Aparentemente, tal situação é lógica, mas ocorre que, em alguns momentos, o TCU sofre influência, para entrar em sintonia com os interesses do Congresso, mesmo que a decisão, do ponto de vista técnico, não seja pautada em exames mais aprofundados, o que pode fazer com que seus pareceres ou decisões lhe gerem desgastes e façam com que arque com o ônus de equívocos decorrentes de superficialidade ou influência política. Nesse caso, o Congresso transfere para o TCU a tomada da decisão e recebe, em troca, o respaldo técnico de um órgão que, sabidamente, possui *know-how* para desempenhar tais tarefas. Caso situações, como essa, ocorram de fato, a escolha do TCU pode gerar-lhe desgaste e, como consequência, descrédito perante a opinião pública.

Um caso, que exemplifica bem esse problema, e que levou o TCU a uma situação bastante incômoda, dada uma decisão técnica errada, por parte de um de seus Ministros, ocorreu em janeiro de 1996 e foi veiculado, no mesmo mês, pela revista *Isto é*, em relação ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

Naquele momento, havia um acordo de intenções assinado pela Aeronáutica e a empresa Raytheon, no valor de US\$ 1,4 bilhão para construção do SIVAM. O Governo necessitava de aprovação do Senado Federal, para firmar esse contrato. No entanto, foram levantadas suspeitas de irregularidade, envolvendo essa transação, por parte do Brigadeiro Ivan Frota. O Ministro do TCU, Adhemar Ghisi apontou irregularidades entre a Aeronáutica e a ESCA (BARDAWIL, 1996:27), que possuía relações com a Raytheon, inclusive, no tocante ao SIVAM. Dado o fervor da polêmica, o Ministro do TCU viria isentar a Raytheon das irregularidades levantadas junto à ESCA, declarando que o Senado estava liberado, para dar seu parecer em relação ao financiamento do referido projeto, alegando que suas investigações diziam respeito à Aeronáutica e à ESCA e não ao SIVAM propriamente dito. Segundo Hollanda (1996:21), isso fez com que o líder do governo, José Roberto Arruda (PSDB-DF) elogiasse o integrante do TCU, através da seguinte declaração: “o Ministro Adhemar fez uma coisa perfeita”. O Senador Antônio Carlos Magalhães, endossando essa declaração, afirmou ainda que: “o relatório do TCU dá respaldo moral a quem quiser votar” (referindo-se à aprovação do contrato). Aqui se vê um caso claro de influência no TCU e da utilização de seus pareceres, para atingir e

respaldar interesses eminentemente políticos. Se a investigação de Ghisi dizia respeito apenas à Aeronáutica e à ESCA, deveria ter sido ressaltado que esta última possui ligações com a Raytheon e, em consequência, ter sido instaurada uma investigação, para averiguar essa relação. Independentemente disso, levantaram-se dúvidas em relação a essa operação, por parte do Brigadeiro Frota, as quais nem o TCU nem o Senado levaram em consideração, o que, no mínimo, deveria ter sido investigado. Além disso, houve uma solicitação de abertura de nova licitação, por parte dos Senadores Eduardo Suplicy (PT-SP) e Osmar dias (PDT-PR), a qual foi simplesmente desconsiderada (BORTONI & MOURA, 2002:17).

Como se vê, decisões erradas do TCU, por influência política, trazem dois problemas importantes à sua atuação: o primeiro é o descrédito; e o segundo, a contribuição para o aumento da assimetria informacional entre o Executivo e o Congresso, gerada quando o Tribunal deixa de balizar seus pareceres em preceitos técnicos e acaba não cumprindo uma de suas funções precípuas, que é informar ao Congresso a regularidade ou não das ações do Executivo. No caso citado, o Congresso, por sua maioria, não se mostrou interessado em averiguar as suspeitas levantadas. No entanto, isso não deveria impedir que o TCU cumprisse a sua parte.

## CAPÍTULO 5

### HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

#### 5.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO SISTEMA DE CONTROLE

Conta-se, atualmente, com várias retrospectivas históricas do Tribunal de Contas da União (TCU). Essas incursões procedem de forma ampla, desde a estruturação dos primeiros sistemas de controle, ainda no período colonial brasileiro, à composição do Tribunal, nos dias de hoje. É o que pode ser constatado em Silva (1998), Siqueira (1998), Barros (1998), Souto (1999) e Speck (2000). Por isso, esta pesquisa evitou repetir a narrativa e optou por fazer um recorte analítico, no qual o modelo institucional, presente nas constituições republicanas e em diversos decretos e leis, será o alvo da atenção. Mesmo assim, o trabalho não pretende englobar, pormenorizadamente, todas as transformações provocadas por esses dispositivos, no decorrer dos 112 anos de história do TCU. Deter-se-á nas transformações mais importantes e em algumas regularidades ocorridas, debruçando-se nos contextos, influências e conflitos, que vão da sua criação até a atualidade, a fim de apreender os motivos pelos quais o modelo institucional presente não configura um sistema eficaz de controle ou de *accountability*, capaz de inibir, de forma contundente, práticas ilegais ou corruptas na administração pública federal brasileira.

#### 5.2 MONTAGEM INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

No dia 7 de novembro de 1890, nas vésperas do primeiro aniversário da instauração da República, no Brasil, Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo provisório, expôs os motivos da criação de uma corte de contas no País, ressaltando que a ausência dela significava um vácuo importante na construção da nova forma de governo estabelecida. No mesmo dia, pelo Decreto nº 966-A, foi instituído o primeiro formato do Tribunal de Contas, no Brasil<sup>81</sup>.

É interessante destacar que existiram duas fontes de inspiração para a idealização do Tribunal de Contas proposto por Rui Barbosa: uma, endógena e a outra, exógena. A

---

<sup>81</sup> Tribunal de Contas fora a primeira designação utilizada para o atual TCU. O Termo União só veio a ser agregado, setenta e sete anos depois, na Constituição de 1967, em seus artigos 114 e 179, que, por sinal, não tratavam especificamente do Tribunal.

primeira, relativa às experiências ocorridas no passado histórico do Brasil, no qual algumas incursões, visando estabelecer sistemas de controle, foram postas em prática ou, pelo menos, debatidas. Uma das principais foi o projeto do Ministro imperial, Manuel Alves Branco, que, em 1845, submeteu à análise do Parlamento um modelo do que ele idealizava como sendo um tribunal de contas, que funcionaria separado do Tesouro Nacional, até então o responsável por esse tipo de fiscalização. Esse tribunal teria competência para julgar contas de administradores e visaria, sobretudo, a responsabilizá-los, no tocante ao não-cumprimento de suas tarefas<sup>82</sup>. Além desse projeto, como lembra Silva (1999:36), havia forte pressão, nos últimos anos da Monarquia, para a criação de um tribunal de contas, no cenário interno brasileiro.

A outra influência sofrida por Rui Barbosa, veio de países europeus e asiáticos, além do Chile, na América do Sul. Eles já possuíam suas cortes de contas, o que revela bem a preocupação com o controle dos gastos públicos, vivenciada por diversos países naquele momento. O formato, os procedimentos e as atribuições pensadas para o Tribunal de Contas, instituído na Carta de 1891, foi, em grande medida, um espelho de algumas das experiências externas.

A preocupação principal de Rui Barbosa, em sua exposição de motivos da criação do Tribunal de Contas, não se concentrou diretamente em coibir práticas ilegais ou corruptas, mas, sim, em controlar as finanças do Estado, cristalizadas na peça orçamentária. Para ele, a racionalização entre receitas e despesas seria um pré-requisito básico, para garantir a estabilidade e a missão de prover às necessidades públicas. O orçamento deveria tornar-se inviolável, dada a sua importância e vulnerabilidade diante dos que desejam abusar dele, conforme suas próprias palavras:

*“Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas, em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos”* (In BARROS, 1998:271).

A frase “... é preciso que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido entre nós...” é bastante atual e poderia ser dita por qualquer parlamentar, neste momento, mas foi pronunciada por Rui Barbosa, em 1890,

---

<sup>82</sup> Silva (1998), Siqueira (1998) e Barros (1998) apresentam outras experiências de controle ocorridas no Brasil, que vão desde o Século XVI ao Século XIX, e que, sem dúvida, foram importantes. No entanto, esta pesquisa elegeu, como marco, as propostas de Manuel Alves Branco, que tiveram maior influência no Tribunal de Contas idealizado e instituído por Rui Barbosa, o qual, em última análise, foi o precursor do atual TCU.

mostrando o quanto já era importante e problemático o tema naquele tempo. Todas as constituições republicanas, sem exceção, fazem menção ao controle da execução da Lei Orçamentária por parte da Corte de Contas. No entanto, o problema ainda persiste e foi aguçado ainda mais, a partir da Constituição de 1988, que deu aos parlamentares o poder de emendar os orçamentos, o que, na forma como é tratado, tem gerado alguns descompassos entre a receita e a despesa previstas. Quando a Comissão de Orçamento inicia o recebimento de emendas, “... *uma das salas do anexo 2 da Câmara (federal) se transforma num verdadeiro mercado persa...*” (KRIEGER, RODRIGUES & BONASSA, 1994:68), no qual cada parlamentar busca inserir na discussão sobre o orçamento sua proposta, que, mesmo se aprovada, não terá garantias de execução.

O referido Decreto nº 966-A 1890 atribuía ao Tribunal, entre outras, a responsabilidade de revisar e julgar todas as operações de receita e despesa do governo da República. Em julgando alguma conta irregular, estava previsto que o Tribunal poderia, na forma da lei, condenar o responsável a ressarcir o valor devido ao erário. Não ocorrendo esse retorno, a Justiça seria acionada, para fazer cumprir a determinação.

O Decreto condicionou, ainda, a publicidade e execução de despesas públicas ao visto antecipado ou *registro prévio* do Tribunal, ao qual cabia julgar procedentes ou não tais despesas, com base nos créditos votados pelo Legislativo. Em tese, isso significava um reforço no controle dos gastos públicos. Contudo, o Tribunal, mesmo emitindo um parecer contrário à nova despesa, ela poderia ser executada, caso o órgão responsável a julgasse imprescindível. Nesse caso, o Executivo passaria por cima da decisão do Tribunal e forçaria o registro, permitindo a execução. Caberia, então, ao Tribunal apenas comunicar o fato ao Congresso Nacional.

Esse modelo previsto configurou o tipo de veto limitado, que, mais tarde, com o Decreto nº 1.166, de 1892, se tornaria absoluto, tornando mais forte a decisão do Tribunal. Entretanto, em 1896, sob o argumento de que o veto absoluto cerceava o poder do Presidente da República, foi regulamentado, mais uma vez, o veto de caráter limitado<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Um episódio bastante emblemático, envolvendo a importância do registro prévio, é contado por Silva (1999:47) e demonstra bem o seu significado. Em 1893, poucos meses após sua instalação, o Tribunal vetou o registro de uma nomeação determinada por Floriano Peixoto, alegando para isso a ausência de dotação orçamentária. Essa atitude do Tribunal gerou a insatisfação de Peixoto, que fez a seguinte declaração: “*São coisas do meu amigo ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa, que criou um tribunal superior a mim. Preciso reformá-lo*”. Para essa reforma foi elaborada a figura do *registro sob protesto*, que, na prática, retirava o poder de veto do Tribunal. O então Ministro da Fazenda, após essa mudança, pediu demissão, dizendo que esse tipo de reforma reduz e retira a independência e autonomia do Tribunal, deturpando a finalidade da instituição.

O Tribunal, apesar de instituído, necessitava ainda de regulamentação, para funcionar, o que gerou debate no Parlamento até a promulgação da Constituição de 1891, primeira Carta Magna do período republicano brasileiro, que no art. 89, fez a seguinte referência ao Tribunal:

*“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.*

*“Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.*

Observe-se que o texto, erroneamente, segundo Rui Barbosa, institui o Tribunal, o que, de fato, ocorrera no ano anterior, por força do Decreto nº 966-A. Criou-se, então, uma situação juridicamente controversa, dado que o Tribunal pré-existia e não havia sido revogado. A situação causou indignação no criador da Corte, Rui Barbosa, para quem esse fato não passava de uma “pia mentira”. Para ele, seria correto estabelecer que: “*é mantido*” o Tribunal, e não instituído. Independentemente da polêmica gerada (se os constituintes tinham o intuito de trazer para si o mérito da criação ou apenas utilizar a Constituição para reforçar a instituição), o importante, como lembra Silva (1999:40), foi “... *a inserção no texto constitucional que conferiu estabilidade ao Tribunal de Contas, assegurando-lhe permanência a despeito de insatisfação e contrariedade que viria criar aos governos*”.

A Carta ratificou também o que já era previsto no Decreto nº 966-A, pois continuava cabendo ao Presidente da República, com a aprovação do Senado, a função de nomear os membros do Tribunal de Contas. Essa prerrogativa de nomeação em conjunto, por parte do Presidente e do Senado, foi alterada em 1945 (BARROS, 1999:243), quando a legislação excluiu o Senado, dando total exclusividade ao Presidente nessas nomeações. Isso perdurou até a Constituição de 1946, que restituiu ao Senado a prerrogativa de aprovar as nomeações. Até os dias atuais, o Presidente da República tem, formalmente, poderes para fazer tais indicações, embora em menor escala, no confronto com as constituições anteriores. Contudo, é muito debatida a influência informal que o Executivo pode exercer nessas nomeações, gerando uma série de críticas e desconfianças quanto a algumas das decisões do Tribunal.

Diferentemente do projeto pensado por Manuel Alves Branco, o Tribunal de Contas criado por Rui Barbosa não se circunscrevia constitucionalmente no âmbito de nenhum dos Poderes da República. A Carta de 1891 localizou-o no título V, na parte referente a disposições gerais. Sob esse aspecto, ele foi pensado para gozar de plena autonomia e

independência, de modo a funcionar como um intermediário entre a administração e a legislatura, pressuposto fundamental, segundo Rui Barbosa, para esquivar-se do risco de instaurar-se uma instituição de ornato, aparatosa e inútil (BARBOSA in BARROS, 1999:270). Em 1937, o Tribunal de Contas foi inserido no capítulo do Poder Judiciário e, a partir da Constituição de 1946, no do Poder Legislativo, onde se enquadra até os dias atuais (SPECK, 2000:45).

O Decreto nº 1.166, de 17 de novembro de 1892, que veio regulamentar a Lei nº 23, de outubro de 1891, e substituir o Decreto nº 966-A, estipulou a primeira forma de organização do TCU, o qual passou a ser constituído de cinco membros com direito a voto deliberativo. Desses, um era o presidente e os demais, diretores, sendo um advindo do Ministério Público<sup>84</sup>. Além da formação, o Decreto nº 1.166 expôs, ainda, e com maior discriminação, as atribuições do Tribunal de Contas, inaugurado dois meses mais tarde (em 17 de janeiro de 1893):

*“I – examinar e rever as contas dos ministros e responsáveis que tivessem arrecadado, despendido ou administrado dinheiro ou valores da União; II – propor ao Ministro da Fazenda a suspensão e a prisão dos responsáveis, faltosos, remissos e omissos; III – promover e levantar seqüestros e impor multas; IV – fixar e julgar à revelia o débito dos que não prestassem suas contas no prazo devido; V – dar quitação, liberar valores e cauções garantidores de gestão; VI – enviar relatório anual dos seus trabalhos ao Ministério da Fazenda; VII – examinar decretos, ordens, avisos, tabelas de crédito e outros atos ministeriais que originem despesas, aí se incluindo as concessões de aposentadoria, jubilação, reforma e montepio”.*

No último item citado da referida Lei, reside uma das maiores controvérsias vividas pelo TCU, durante grande parte de sua história: o *registro prévio*, tido como um mecanismo impeditivo à extrapolação do orçamento público, segundo o modelo proposto

---

<sup>84</sup> Reside aí uma polêmica, envolvendo o Ministério Público junto ao TCU. Primeiro é quanto à data de sua criação. A segunda polêmica é quanto a sua independência, em relação ao MP comum. Sabe-se que a sistematização do MP comum remonta ao Império (1832) e que, em 1890, com o Decreto nº 848 (11/09), ele recebeu atribuições no governo republicano, inseridas na regulamentação da Justiça Federal. Só em novembro de 1892, o MP é citado como integrante do corpo deliberativo do Tribunal de Contas e, para isso, não fora instituído nenhum tipo de MP específico. Atualmente, porém, há distinção, pois até a formação do corpo do MP-TCU, em número de oito, dá-se por meio de concurso específico, no qual cabe ao Procurador-Geral do MP-TCU baixar edital e homologar resultados, conforme o Regimento Interno do TCU. Todas as atribuições dizem respeito a atividades que envolvem estritamente o TCU, como consta na Lei Orgânica nº 8.433 do TCU, o que demonstra, mais uma vez, a particularidade dele. Por outro lado, o artigo 117, do Regimento Interno aplica subsidiariamente ao MP-TCU as decisões pertinentes ao MP da União, relativas “a direitos, garantias, prerrogativas, vedação, regime disciplinar e forma investidura no cargo inicial da carreira”. Portanto, há uma dubiedade institucional, envolvendo o MP-TCU, já que ele funciona com todas as prerrogativas próprias, mas não completamente independente do MP comum, apesar de não ter este em seu organograma a presença do MP-TCU, o que contribui para aumentar a polêmica. Lordello (1999) possui uma discussão mais aprofundada sobre essa questão.

por Rui Barbosa, que o conheceu em países como Itália, Holanda e Bélgica, dentre outros. O registro prévio ou controle *a priori* consistia num tipo de crivo, no qual os contratos com a administração pública só seriam regulamentados após a aprovação do Tribunal de Contas. Esse tipo de registro fora considerado um mecanismo pouco operacional e um elemento a mais a onerar e retardar a implementação pública, além de não significar rigor nas fiscalizações (SANTOS, 1997:64). De todo modo, o controle *a priori* estendeu-se dos primeiros anos do Tribunal até a Constituição de 1967, quando foi extinto (SOUTO, 1999:33).

No contraponto dessa discussão, encontrava-se o modelo de controle *a posteriori*, que consistia em fiscalizar a administração ou o investimento público, após a sua aplicação. Rui Barbosa renegava veementemente esse modelo, sustentando que “... *não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir...*” (In BARROS, 1998:273). Por outro lado, desenvolveu-se uma alternativa a esses dois modelos. Foi o *controle concomitante*, instituído pela Constituição de 1967 (ZYMLER, 1998:21), posto entre o controle *a priori* e o *a posteriori*. A ação concomitante dar-se-ia no momento da própria execução administrativa, implicando a possibilidade de alteração do curso das ações ainda na sua implementação. As auditorias e inspeções desenvolvidas atualmente pelo TCU possuem essa característica. Não se trata de uma co-gestão, porquanto o TCU não exerce influência no planejamento e gestão das obras. O que ele pode fazer, agindo concomitantemente, em caso de desvirtuamento do planejado, é propor ações corretivas e/ou punitivas, de modo a assegurar que o planejado seja realmente efetivado.

Em 1896, o Tribunal de Contas passou, com os Decretos nº 392 e 2.409, a ter obrigatoriedade de apresentar as suas contas, também, ao Poder Legislativo, o que já fazia, há três anos, junto ao Poder Executivo, através do Ministério da Fazenda. Além disso, alterou-se a formação da Corte, retirando o poder de voto do representante do Ministério Público junto ao Tribunal, bem como diminuindo o total de membros de cinco para quatro (um presidente e três diretores). Os mesmos Decretos deram ao Tribunal a responsabilidade de fiscalizar as operações geradoras de receitas, a exemplo dos impostos.

Buscando reforçar um dispositivo constitucional, que, em 1891, dava poderes ao Congresso Nacional de tomar as contas de cada exercício financeiro do Executivo, o Decreto nº 2.511, de 20 de dezembro de 1911, determinou a apresentação de contas do Governo ao Congresso Nacional, com um parecer prévio do Tribunal de Contas. O fato, porém, é que, à semelhança do dispositivo constitucional, essa obrigatoriedade tornou-se

letra morta, só se efetivando em 1934 (SILVA, 1999:55). Outro ponto importante desse Decreto foi a obrigatoriedade, para os órgãos executivos, da publicação e envio para o Tribunal de Contas, num prazo de dez dias, da realização de qualquer contrato para aquisição de bens e serviços. Ao Tribunal caberia um prazo de 15 dias para avaliação e decisão da legalidade. Caso esse prazo não fosse cumprido, o registro seria firmado à revelia, independentemente do Tribunal.

A autoridade dos membros julgadores do Tribunal de Contas, exceto o representante do Ministério Público, foi reforçada pelo Decreto Legislativo nº 3.241, em 1917, que elevou seu *status* ao de Ministro, dando-lhes uma relativa autonomia, porquanto só poderiam ser responsabilizados pelo Supremo Tribunal Federal.

No ano seguinte o Tribunal passou por mais uma reestruturação: ficou determinado legalmente que se criariam delegações do Tribunal nos Estados<sup>85</sup>. Isso possibilitou, a partir de 1922, aumentar seu alcance de fiscalização, respondendo a um anseio remanescente a 1893, quando já se discutia essa necessidade, pois não existia, por parte do Tribunal, um controle eficaz da implementação conduzida pelas delegacias estaduais do Tesouro.

No mesmo ano, o corpo deliberativo do Tribunal foi dividido em duas câmaras: uma, com a função de fiscalização financeira e a outra, com a finalidade de proceder às tomadas de conta. A primeira câmara funcionava com os integrantes do Corpo Deliberativo. A segunda era subsidiada de informações produzidas pelo Corpo Especial, composto por auditores nomeados pelo Presidente da República. Havia ainda o Corpo Instrutivo, formado por técnicos do Tribunal, com o objetivo de manipular os processos, e também o Ministério Público, composto de cinco membros, dos quais dois atuavam separadamente em cada uma das câmaras.

Outra mudança importante, ocorrida nesse ano, foi o sistema de eleição do presidente do Tribunal, até então nomeado pelo Presidente da República. Instituiu-se a eleição interna, na qual os próprios membros faziam a escolha (SPECK, 2000:57). O Presidente tem a função de coordenar os trabalhos do Tribunal. Logo, sua independência é fundamental, para um exercício pautado na isenção. Ressalte-se também que a estrutura das câmaras foi mais uma vez alterada em 1923, quando a Lei nº 4.632 a extinguiu, fazendo com que a Corte deliberasse pela maioria de seus membros. Em 1928, criou-se o cargo de vice-presidente do Tribunal de Contas, para substituir o titular em sua ausência.

---

<sup>85</sup> Essas delegações foram criadas, junto às Delegacias do Tesouro Nacional ou em órgãos de Ministérios presentes nos Estados, através da Lei nº 3.454.

Nos primeiros anos da década de 1930, marcada por grandes conturbações políticas, o Tribunal de Contas também sofreu seqüelas, entre as quais, a da supressão do registro prévio, que visava controlar os gastos e assegurar o respeito aos limites orçamentários. O Tribunal perdeu, inclusive, quantitativo de pessoal, ficando reduzido de nove para oito Ministros, além de ter extintas as delegacias estaduais, estreitando, assim, o seu raio de ação.

Em 1934, foi promulgada a nova Carta Magna. Nela o Tribunal de Contas ganha maior destaque em relação à anterior. São incluídos alguns dispositivos, que haviam sido instituídos por meio de leis ou decretos, a exemplo do registro prévio e do parecer prévio das contas do governo. Este último o Tribunal remeteria para avaliação do Congresso Nacional. Estava, assim, institucionalizado pelo Congresso Nacional, o controle dos gastos do governo, perdurando até os dias de hoje.

Ainda em 1934, foi autorizada a construção, no Rio de Janeiro, do edifício-sede do Ministério da Fazenda, que abrigaria o Tribunal de Contas. A edificação iniciou-se, de fato, durante o Estado Novo, em 1939. Em 20 de dezembro de 1944, foi realizada a primeira sessão do Tribunal de Contas, no novo endereço. Em 1960, a capital federal passou a ser Brasília e, um ano mais tarde, o Tribunal para lá se transferiu.

A Lei nº 156, de 24 de dezembro de 1935, alterou a composição do Tribunal, determinando que o corpo de ministros, auditores e representantes do Ministério Público seriam em número de sete, quatro e dois, respectivamente.

Getúlio Vargas deu início a um período ditatorial, em 1937, com a implantação do Estado Novo. Como outros sistemas de controle, a exemplo do Congresso, o Tribunal de Contas perdeu força. Nesse período, o Orçamento ficou a cargo da Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que trabalhou em cooperação com o Ministério da Fazenda e sob a supervisão do Presidente da República.

Houve uma forte retração, nas atribuições do Tribunal de Contas, na Carta de 1937, se comparada com a anterior. No art. 114, aliás, o único a tratar especificamente do Tribunal, constavam as seguintes atribuições:

*“... acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.*

Note-se que essa Carta “institui” mais uma vez o Tribunal de Contas, repetindo, de forma semelhante, a polêmica travada em decorrência da promulgação da Constituição de 1891, como lembra Silva (1999:75). O fato é, que segundo alguns, o Tribunal assumiu uma configuração bem diferente daquela que tinha até então. Mudou-se até mesmo o caminho, que seguiam os pareceres prévios emitidos por ele: se antes iam primeiro para o Congresso, passaram a ser enviados, inicialmente, ao Presidente da República e, só depois, ao Congresso. Com o fechamento deste, durante o Estado Novo, simplesmente inexistiu controle dos gastos do Presidente.

Na Constituição 1946, houve uma reversão e o julgamento das contas retornou à competência do Congresso Nacional, o que se repetiu nas Constituições seguintes. O Tribunal passou a ter localização e funções mais definidas. Caberia a ele, constitucionalmente, auxiliar o Congresso na fiscalização financeira da União, sobretudo no tocante à execução orçamentária, atribuição regulamentada pela Lei Orgânica do Tribunal, em 1949<sup>86</sup>. Esta Lei também reestruturou o formato a Corte, dividindo-a, mais uma vez, em primeira e segunda Câmara, com atribuições e competências semelhantes às das primeiras (instituídas em 1922), ou seja, de fiscalização financeira e tomada de contas, respectivamente. Esse formato de Câmara foi repetido no Regimento Interno, aprovado em 1977 e regulamentado dez anos depois. Modificou-se a estrutura de Corpos (Deliberativo, Especial, do Ministério Público e Instrutivo), substituídos por Ministros, Auditores, Ministério Público e Secretaria.

Julgar a legalidade de contratos e aposentadorias, reformas e pensões da administração pública (que, aliás, já era examinada e não julgada anteriormente) foi outro dispositivo inserido na Constituição de 1946 (art. 77). Isso também constou, embora de forma dúbia, na Carta de 1967 (art. 73), tendo sido ratificado por uma resolução interna do TCU, no mesmo ano, e mantido na Carta de 1988 (art. 71). Esse controle é necessário, pois, como se sabe, as despesas geradas pelos referidos atos administrativos são deveras

---

<sup>86</sup> Note-se que, até 1946, o Tribunal de Contas não figurava como órgão auxiliar do Congresso Nacional. Gallotti (2000:281) lembra que até a Carta de 1946, “... além de manter uma linha de atribuições de caráter jurisdicional apartada do Poder Legislativo...”, a Corte de Contas funcionava “... por competência própria, originariamente haurida da Constituição – não por delegação da Câmara ou do Senado – e sem vínculo algum de subordinação”. Deve-se, no entanto, ressaltar que órgão técnico auxiliar não é o mesmo que órgão subordinado, mas sim colaborador. Nem na Constituição de 1946, nem nas futuras, se estabeleceu grau de hierarquia entre o Congresso e o Tribunal de Contas. Este possui poder jurisdicional próprio e privativo em todo o território nacional. Ao TCU, foi dada a prerrogativa de proceder, por iniciativa própria, por exemplo, qualquer tipo de fiscalização, que entenda necessária. Para Souza (1998: 14), o Tribunal é uma “... instância administrativa colegiada, autônoma, de foro constitucional, pertencente ao Poder Legislativo”.

importantes no equilíbrio do Orçamento público. No exercício 2001, por exemplo, o quantitativo de pessoal da União era de 2.018.325 servidores (ativos e inativos), representando um gasto bastante significativo, que girava em torno de R\$ 65,4 bilhões (RODRIGUES, 2002:106).

O sistema de registro, após a Constituição 1946, manteve-se *prévio* ou *a posteriori*. A nova a Lei Orgânica do Tribunal, por outro lado, estipulou que o registro seria *prévio*, quando a lei não determinasse outra forma, o que, na prática significou sua queda. No início da década de 1960, esse tipo de registro representava apenas 2% do total da despesa do exercício anual (SILVA, 1999:94). Desse modo, abriu-se espaço para o declínio do pressuposto, que Rui Barbosa considerava fundamental para o controle dos abusos da administração pública. Na Carta subsequente (1967), o registro *prévio* deixou definitivamente de ser prerrogativa do TCU<sup>87</sup>.

Entretanto, não se pode afirmar que o controle se daria, a partir daquele momento, apenas *a posteriori*, porquanto a mesma Constituição trouxe uma das maiores inovações para o desenvolvimento do TCU: a utilização de auditorias financeiras e orçamentárias, uma metodologia para investigar como estariam sendo feitas as aplicações de recursos federais em unidades administrativas dos três Poderes. Pela nova Carta, caberia a estes remeter demonstrações contábeis ao Tribunal, o qual poderia realizar as inspeções que entendesse imprescindíveis, com o fim de verificação das informações recebidas, inaugurando, desse modo, um tipo de *controle concomitante*, no qual a aplicação seria acompanhada por ele *pari passu*. Essa forma de verificação seria o ponto de partida para metodologias mais avançadas, utilizadas atualmente, a exemplo das auditorias de natureza operacional, que não se circunscrevem apenas em demonstrativos contábeis, mas fazem análises quantitativas e qualitativas mais apuradas.

Pela primeira vez, foi atribuída, constitucionalmente (Carta de 1967, art. 71), ao Poder Executivo, a responsabilidade pela criação de um sistema de controle interno, visando:

---

<sup>87</sup> O registro *prévio* mantém-se, na atual Constituição, apenas nos casos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões, nos quais é verificada a legalidade. Essa fiscalização, além da obrigatoriedade de concursos públicos, faz-se necessária por dois motivos, como alerta Speck (2000:117): primeiro, pelo alto custo para o Orçamento; e, depois, para evitar-se que as contratações sejam incorporadas ao jogo político, “... como moedas de troca para recompensar correligionários políticos pelo suporte durante a competição eleitoral”. No controle de admissão, o TCU acompanha, desde o lançamento do seu edital, até o ingresso do funcionário (FERNANDES, 2001:56), verificando, assim, a legalidade de todo o processo.

*“I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos”.*

Para cumprir essas atribuições, pouco mais de oito meses depois, criaram-se, pelo Decreto nº 61.386, as Inspetorias Gerais de Finanças, alocadas nos Ministérios civis. As atribuições de controle interno foram ampliadas e estendidas aos outros Poderes na Constituição seguinte.

O art. 26 da Constituição de 1967 estipulou também que o TCU calculasse os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Distrito Federal e dos municípios (FPM), instituídos pela Emenda Constitucional nº 18/65 e regulamentados pela Lei nº 5.172, em 1966. Tais fundos surgiram com o intuito de diminuir as desigualdades inter-regionais, mediante a redistribuição de recursos arrecadados pela União entre Estados e municípios. Para tanto, o correto cálculo se fazia necessário. Durante 13 anos, o TCU calculou e fiscalizou a aplicação desses recursos. No entanto, por meio de Decreto, o Governo Federal, em 1980, alegando a necessidade de desburocratizar as transferências desses recursos, retirou do TCU a competência para julgar a aplicação dos Fundos de Participação, transferindo-a para as Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais, que, por intermédio dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e dos Conselhos de Contas Municipais e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (SILVA, 1999:123), exerceriam tal controle. Essa medida gerou ampla discussão entre os envolvidos e especialistas tributários.

Seguindo o pensamento de Abrucio (1994:123), pode-se inferir que essa transferência de controle não significou sua melhoria. Para ele, nos Estados, diferentemente do plano federal, não há uma equipotência dos Poderes, mas, sim, uma hipertrofia do Executivo, com o ultrapresidencialismo, em que o princípio do *check and balance* é destruído. As Assembléias Legislativas e os Tribunais de Contas tendem a ser aliados dos Governadores e não fiscais do Executivo, o que é mais fácil de ocorrer do que no plano federal.

Ressalte que a alegação para retirar essa prerrogativa de fiscalização do TCU, fora a necessidade de desburocratização, isto dá a entender que, poderia existir uma infinidade de pendências, envolvendo a liberação dos Fundos de Participação. Analisando-se, porém, números, o que se vê é outra realidade: durante os 13 anos em que o TCU exerceu esse

controle foram analisados 52.000 casos, dos quais, na data do decreto, se encontraram 529 pendências, o que significaria apenas 1% do total analisado (PINHEIRO in SILVA, 1999:122).

Em 1988, a nova Carta ampliou o leque de atribuições do TCU. Algumas permaneceram da Constituição anterior, outras foram inseridas. Enfim, umas tantas foram alteradas, tornando o papel do Tribunal mais complexo.

Todos os responsáveis por gerir dinheiros da União, seja da administração direta, seja indireta, passaram a está sujeitos a fiscalizações e julgamentos por parte do TCU. Empresas de capital privado, em que a União participe do capital social, também estão sujeito à avaliação e sanção do Tribunal.

Um dos grandes avanços trazidos pela nova Carta foi o detalhamento dos tipos de inspeção e auditoria a serem desempenhadas pelo TCU. Além da auditoria financeira e orçamentária, cabe a ele também a operacional e a patrimonial, abarcando todas as unidades administrativas, que utilize recursos da União.

Foi alterado significativamente o sistema de escolha dos Ministros da Corte de contas, que era de atribuição exclusiva do Poder Executivo, apenas com posterior aprovação do Senado. Atualmente, dois terços dos Ministros são escolhidos pelo Congresso Nacional, e um terço, pelo Presidente da República, a partir de uma lista tríplice apresentada pelo Tribunal e composta de auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU, os quais devem responder aos critérios de antiguidade e merecimento, bem como aos de: idade; idoneidade; reputação ilibada e conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros, além de experiência de mais de dez anos em atividades profissionais, que utilize os referidos conhecimentos. Os Ministros do TCU gozam de vitaliciedade em seus cargos<sup>88</sup>.

A mudança na forma de escolha dos ministros significou, sobretudo, retirar do Presidente da República o poder de indicar aqueles que iriam, posteriormente, fiscaliza-lo, o que poderia comprometer, por influência política, o sistema de controle. A retirada dessa prerrogativa, em tese, minimizaria, a influência do Executivo Federal sobre o TCU. Contudo, como já foi dito nesse trabalho, o Executivo dispõe de ferramentas para tentar exercer influência nas decisões do Congresso Nacional, de forma a beneficiar-se. E como este detém o poder de indicar dois terço dos Ministros do TCU, nada impede que estas indicações sofram interferências do Presidente da República, de modo que ao fim e ao

---

<sup>88</sup> Perdem o cargo apenas por sentença judicial transitada em julgado (art. 73 da Lei Orgânica do TCU).

cabo exerça influência nas decisões do Tribunal. Vale salientar que, dos nove Ministros atuais (2002), sete são oriundos do Congresso ou de setores políticos (77,7%), enquanto apenas dois se originam de setores técnicos (22,3%), um do próprio TCU e outro do Ministério Público junto ao Tribunal<sup>89</sup>.

Speck (2000:203) afirma que constantemente, “... *paira sobre as indicações dos ministros do Tribunal a suspeita de que elas são usadas para compensar aliados políticos com cargos considerados uma aposentadoria de luxo*”. Seria um prêmio a serviços prestados ou ainda a prestar. O fato é que a média de idade entre os Ministros oriundos do meio político é de 58,6 anos (tendo o mais novo possui 58 anos e o mais velho 68 anos), o que contrasta com os dois Ministros de origem técnica (que têm 42 e 46 anos).

Os Ministros do TCU possuem as mesmas garantias, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o que pode lhe propiciar uma situação bastante confortável na aposentadoria<sup>90</sup>. Não obstante, o atual Regimento Interno (art. 102), estipulou um tempo mínimo de cinco anos de permanência no cargo, para o Ministro fazer jus à total dos proventos à aposentadoria. A exigência objetiva evitar passagens-relâmpagos de Ministros pelo TCU, o que não seria interessante para os cofres públicos, nem tampouco para o bom desempenho da Corte. Essa prática, como demonstra Speck, era bastante comum, pois dos 81 Ministros aposentados até 1998, 42% o fizeram antes de completar cinco anos de serviços prestados ao Tribunal, e destes 50% se aposentaram antes de completar dois anos no cargo (Tabela 16).

**Tabela 16**  
**Ministros Aposentados do TCU,**  
**por Anos de Permanência no Cargo – 1998**

Permanência no Cargo (Ano)	Ministros Aposentados	%	Percentil
Menos de 1	4	11,8	11,8
1	6	17,6	29,4
2	7	20,6	50,0
3	5	14,7	64,7
4	6	17,6	82,4
5	6	17,6	100,0
Total	34	100,0	-

Fonte: SPECK, 2000.

<sup>89</sup> Dados extraídos do site: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

<sup>90</sup> Essa, obviamente, não seria a única vantagem do cargo. O mais importante podem ser as decisões que os ministros venham a tomar.

### 5.3 JURISDIÇÃO ATUAL E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Na Constituição de 1988, existem dois dispositivos principais, que respaldam a jurisdição, estrutura organizacional e o conjunto de prerrogativas do TCU: os artigos 73 e 96. No primeiro, está descrita a competência, e no segundo, as prerrogativas de autogestão. A elaboração do Regimento Interno (atualizado em 2000) e a Lei Orgânica do Tribunal usam esses dois dispositivos, para regulamentar a sua forma de organização e de ação.

Apesar de não fazer parte da estrutura do Poder Judiciário, mas sim, do Legislativo, o TCU valeu-se da sua natureza e das suas características, para se utilizar as competências específicas para este tipo de órgão, previstas no art. 96 da Constituição Federal de 1988, dentre outras, as seguintes:

*“eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos; 2) organizar suas secretarias e serviços auxiliares; 3) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169 da Constituição federal de 1988, parágrafo único, os cargos necessários à sua administração; 4) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros; e 5) alterar sua organização”.*

O TCU possui jurisdição própria e privativa, o que significa que ele detém o poder de analisar, interpretar e julgar aquilo que lhe compete constitucionalmente, sem que necessite de revisão por parte do Poder Judiciário, que em princípio, tem a exclusividade na prerrogativa jurisdicional<sup>91</sup>. Qualquer contestação das decisões do Tribunal de Contas da União, só pode ser feita por meio de Mandato de Segurança junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), (SOUTO, 1999:34), o que demonstra o grau de independência jurídica de que dispõe o TCU.

A jurisdição do TCU, segundo seu regimento interno, no art. 6º, abrange: *“qualquer pessoa física, órgão ou entidade, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”*. São inclusos assim nesse rol, todos aqueles agentes públicos ou privados que, de alguma forma, administram ou detém responsabilidade, temporária ou permanente, de gerir recursos públicos federais, em todo o território nacional. Assim, qualquer dano ao Erário que eles venham a cometer, independente de onde estejam, coloca-os na jurisdição do TCU.

---

<sup>91</sup> Na literatura jurídica há um debate interessante sobre a função jurídica do TCU. Algumas correntes o descolam da função jurídica e o vêem apenas como órgão administrativo. Já outras entendem que o TCU, além de exercer função administrativa, possui também função jurisdicional (SOUZA, 1998). Entendo-se aqui que a visão desta última corrente se enquadra melhor na realidade do Tribunal, visto que constitucionalmente lhe é atribuído jurisdição própria e privativa.

Para exercer esta função, o Tribunal, dispõe atualmente de uma estrutura organizacional deliberativa, composta de nove Ministros, três Auditores ou Ministros substitutos<sup>92</sup>, e oito membros dos MP-TCU<sup>93</sup>. A Corte exerce o poder de julgamento por meio de três colegiados, são eles: Plenário, Primeira e Segunda Câmara<sup>94</sup>. O Plenário constitui o fórum de decisão máximo do TCU, é integrado por todos os Ministros e presidido pelo Presidente do Tribunal. As Câmaras são compostas por quatro Ministros, um ou dois Auditores e o representante do MP-TCU. Presidem a Primeira e a Segunda Câmara, respectivamente, o Vice-presidente do TCU e o Ministro mais antigo no cargo.

O Tribunal conta, ainda, para desempenhar sua função, com um quadro de pessoal composto de 2.120 servidores (conforme informação publicada pelo Tribunal no Diário Oficial da União em agosto de 2002), sendo 1.136 analistas de finanças e controle externo, 964 técnicos de controle externo e 20 auxiliares (área de serviços gerais).

As atividades técnica, administrativas e operacionais da Corte ficam a Cargo da Secretaria do Tribunal, a qual visa prover o TCU do suporte necessário para execução de suas ações. Ela se divide em Unidades Básicas, Unidades de Apoio Estratégico, e Unidade de Assessoramento Especializado, as quais possuem as seguintes subdivisões.

- a) Unidades Básicas
  - I - Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX)
  - II - Secretaria-Geral das Sessões (SGS)
  - III - Secretaria-Geral de Administração (SEGEDAM)
  
- b) Unidades de Apoio Estratégico
  - I - Instituto Serzedello Corrêa (ISC)
  - II - Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAM)
  - III - Secretaria de Tecnologia e Informação (SETEC)
  
- c) Unidade de Assessoramento Especializado
  - I - Secretaria de Controle Interno (SECOI)
  - II - Consultoria Jurídica (CONJUR)
  - III - Assessoria de Comunicação Social (ASCOM)
  - IV - Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais (ACERI)
  - V - Assessoria de Relações Internacionais (ARINT)
  - VI - Assessoria Parlamentar (ASPAR)

Pelo visto o TCU possui uma organização bem estruturada e definida, o que lhe pode

---

<sup>92</sup> Estes são nomeados pelo Presidente da república, mediante concurso público de provas e títulos. Devem satisfazer mesmos requisitos exigidos para os Ministros do TCU.

<sup>93</sup> A estrutura do MP-TCU é composta de um Procurador-Geral, três subprocuradores e quatro procuradores.

<sup>94</sup> Existe ainda o instituto do despacho singular, pelo qual os relatores, considerando necessário, podem sobrestar providências importantes para o saneamento dos autos, a revelia dos colegiados, embora com a obrigação de submeter tal decisão aos mesmos logo que possível.

proporcionar um bom desempenho na sua função institucional. De todas as secretarias, destaca-se a Secretaria-Geral de Controle Externa. A ela cabe planejar, organizar, implementar e avaliar as atividades relacionadas com o controle externo desempenhadas pelo Tribunal, além de manter o intercâmbio com os sistemas de controle internos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Para desenvolver essas atividades a SEGECEX dispõe de uma estrutura a parte, compreendendo:

- a) Secretaria Adjunta de Fiscalização (ADFIS)
- b) Secretaria Adjunta de Contas (ADCON)
- c) Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP)
- d) Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (SECOB)
- e) Secretaria de Fiscalização e Desestatização (SEFID)
- f) Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG)
- g) Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG)
- h) Secretaria de Recursos (SERUR)

Além dessas Sub-secretarias, a SEGECEX dispõe ainda de 32 Secretarias de Controle Externo (SECEX) espalhadas por todo o país, das quais seis se localizam no Distrito Federal, e as restantes nas capitais de todos os estados da federação. As SECEX tem por finalidade fiscalizar órgãos e entidades federais presentes nos estados, bem como as administrações estaduais e municipais, que recebam recursos federais, mediante convênio, acordo, ajustes, entre outros<sup>95</sup>.

## 5.4 FUNÇÕES E PROCEDIMENTOS

### 5.4.1 – Principais funções

A estrutura organizacional do TCU tem por objetivo desenvolver um conjunto de funções, classificadas em nove diferentes categorias, como demonstra Souto (1999): fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, normativa, corretiva, e de ouvidoria, além da pedagógica. Dadas as semelhanças de naturezas de algumas dessas funções e buscando facilitar o entendimento, então aqui fundidas em apenas seis:

- a) Fiscalizadora:** como o próprio nome diz, tem como finalidade fiscalizar, verificando a regularidade, por meio de auditorias e inspeções, das ações que envolvam recursos da União;
- b) Comunicante:** orienta-se para fornecer informações e atender a solicitações

---

<sup>95</sup> Diferentemente das antigas Delegações nos Estados, as quais funcionavam em órgãos do governo federal, as SECEX funcionam nos tribunais de contas dos Estados Federados.

do Congresso Nacional. O parecer prévio, emitido anualmente pelo TCU ao Parlamento, representa bem o primeiro papel. O segundo ocorre, quando o TCU presta esclarecimentos às Casas legislativas, atendendo a pedido delas;

- c) **Ouvidoria:** da mesma forma que o TCU fornece informação, também se coloca a disposição para ouvir, nesse sentido, ele exerce a função de ouvidoria, na qual se prontifica a receber denúncias, de todos os cidadãos, partidos, associação ou sindicato, assegurando, inclusive o sigilo do denunciante;
- d) **Normativa:** diz respeito à capacidade de regulamentar, com base em seu Regimento e Lei Orgânica, suas ações;
- e) **Judicial:** refere-se a prerrogativa discricionária de julgar irregularidades e aplicar sanções, que vão desde a aplicação de multas; condenação ao pagamento valores referente ao ressarcimento de prejuízos; privação de bens ou de direitos; até a cominação de providências práticas cabíveis, com o objetivo de sanear o erro cometido. Em suma, esta é a função última do TCU, que sendo aplicada corretamente, pode reparar danos causados ao Erário, bem como gerar incentivos negativos a práticas irregulares.
- f) **Pedagógica:** visa orientar e informar os gestores públicos, no tocante a procedimentos, formas de controle e melhoria de suas práticas, buscando interferir na qualidade da administração pública.

#### 5.4.2 – Principais procedimentos

O TCU emprega três tipos básicos de procedimento ou estratégia, para implementar parte de suas funções. São elas a tomada ou prestação de contas; tomadas de contas especiais e as auditorias e inspeções. Em alguns casos esses procedimentos se complementam. Com o passar do tempo, eles se têm sofisticado, tanto pelo uso crescente das tecnologias de informação, tanto por mudanças ocorridas no modelo de gestão pública, a exemplo da obrigatoriedade de apresentação periódica dos relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal, prevista na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Estas mudanças configuram um importante instrumento de transparência para o setor público brasileiro (GUEDES, 2001).

#### 5.4.2.1 – Tomada ou prestação de contas, e tomada de contas especial

A tomada ou prestação de contas tem sido na histórica do TCU o modelo clássico de fiscalização das administrações. Consiste em verificar o conjunto de documentos contábeis dos órgãos ou entidades que administram recursos públicos federais, os quais possuem a obrigação legal de apresentá-los em 120 (cento e vinte dias), após o fim do exercício financeiro<sup>97</sup>. Busca-se, nas tomadas e prestações de contas, verificar se elas se enquadram nos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade.

Quando os administradores públicos federais se omitem da obrigação legal de prestar contas de suas atividades, ou quando é detectado algum tipo de irregularidade, como desfalque ou desvio de bens ou valores público, práticas ilegais, ilegítimas e antieconômicas, o TCU instaura a modalidade tomadas de contas especiais<sup>98</sup>, que consiste em fazer um levantamento de toda documentação referente ao indício de irregularidade em questão, de forma a dirimir as dúvidas existente. Para isso, são analisados relatórios de gestão, do tomador de contas, de auditoria, de sindicância ou de inquérito, além das demonstrações financeiras, como também o pronunciamento do Ministro de Estado responsável pela área.

Existem diferenças básicas entre os dois tipos de verificação de contas. Na tomada ou prestação de contas, o Tribunal se circunscreve aos dados recebidos, o que configura uma análise predominantemente formal. Caso seja detectada alguma irregularidade, dentre as que exigem tomada de contas especial, o TCU fará a instauração do processo, aprofundando assim as investigações. Sabe-se, porém, que balanços formais em alguns casos não representam bem a realidade<sup>99</sup>. Administradores desonestos, não colocam em

---

<sup>97</sup> Alguns órgãos possuem um prazo de 150 dias para apresentação das suas contas: órgão ou entidade mantidos com recurso federal da administração indireta; fundos administrados ou geridos por órgão ou entidade federal; serviços sociais autônomos; as contas nacionais das empresas supranacionais.

<sup>98</sup> Ressalte-se que o TCU estipula anualmente um valor mínimo de dano ao Erário para instauração de uma tomada de contas especial. Caso esse valor fique abaixo do estipulado, o processo será anexado a tomada ou prestação de contas anuais, para serem julgadas em conjunto. Pode ocorrer, também, o sobrestamento do julgamento da tomada ou prestação de contas, quando o relator sentir a necessidade de buscar outros dados para o saneamento do processo, sem que se instaure uma tomada de contas especial.

<sup>99</sup> A fragilidade do sistema de tomada e prestação de contas pode ser vista num caso envolvendo o TCE-RJ, o qual toma como base o modelo adotado pelo TCU. No ano de 1999, o então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, efetuou algumas compras com dinheiro público para presentear pessoas de seu interesse particular. Esse fato foi veiculado pela mídia, e comprovado através de cópias de notas fiscais, as quais atestam como comprador o Gabinete Militar (residência oficial do governo). Quando indagado sobre esses fatos, o então Governador do Rio respondeu que não tinha nada com essa história e que qualquer dúvida deveria ser tirada com o Chefe do Gabinete Militar. Quando procurado para falar do assunto o Chefe do Gabinete, Coronel Paulo Melo, disse não saber do fato e que as contas apresentadas ao TCE-RJ tinham sido aprovadas (FILHOS & FILHOS, 2001). Isso demonstra bem a superficialidade dessa modalidade de controle.

seus balanços de prestação de contas, desvios, desfalques, superfaturamento, entre outras irregularidades que tenha cometido. Pelo contrário, procuram camuflar. Cabe ao órgão de controle fazer essa verificação. Esta é, uma prerrogativa inerente aos sistemas de controle. Se um sistema de controle se detém em analisar apenas balanços formais, fornecidos pelo próprio administrador, abrindo mão da busca de informação, no sentido inverso, ele corre o sério risco de simplesmente não detectar irregularidades, e como consequência não recuperar o dano ao Erário, nem mesmo punir o administrador criminoso.

Na década de 1990, os dois tipos de procedimentos totalizaram 58.139 processos, o que dá uma média de 4.885 por ano. Do total 36.34 (62,51%) foram tomadas e prestações de contas anuais e 21.799 (37,49), tomadas de contas especiais. (Tabela 17).

Ao separar os tipos de procedimento, percebe-se, pelos números, que suas evoluções foram diferentes no período de dez anos. Houve uma redução significativa do número de tomadas ou prestações de contas anuais as quais em 1990, somavam 14,99% do total desse tipo de procedimento, caindo, em 2001, para 4,27%. Com as tomadas de contas especiais, ocorreu o inverso: no primeiro ano da década somavam apenas 1,68% e, no fim do período 8,23%, havendo ano em que esse percentual se aproximou dos 14%.

**Tabela 17**  
**Evolução dos Procedimentos do TCU - 1990 / 2001**

Ano	Tomadas ou Prestações de Contas Anuais		Tomadas de Contas Especiais	
	Nº	%	Nº	%
1990	5.448	14,99	366	1,68
1991	4.141	11,40	463	2,12
1992	4.297	11,82	673	3,09
1993	3.411	9,39	1.267	5,81
1994	2.287	6,29	2.430	11,15
1995	2.147	5,91	1.433	6,57
1996	2.449	6,74	2.832	12,99
1997	3.164	8,71	2.979	13,67
1998	2.607	7,17	2.518	11,55
1999	1.830	5,04	2.028	9,30
2000	3.008	8,28	3.016	13,84
2001	1.551	4,27	1.794	8,23
<b>Total</b>	<b>36.340</b>	<b>100,00%</b>	<b>21.799</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: TCU

A diminuição do número de tomadas ou prestação de contas anuais, segundo o TCU, deu-se em parte pela diminuição do universo de fiscalização do Tribunal, após as desestatizações e a agregação de contas de unidades menos representativas. Outra hipótese é que parte das administrações fiscalizadas inicialmente apenas por tomadas ou prestação de contas anuais passaram a atender aos critérios para instauração de tomadas de contas especiais, o que sugere ter ocorrido um aumento dos números dos indícios de irregularidade na administração federal, no período, ou em outros termos, quanto mais tomadas de contas especiais, tanto maior deve ter sido o número de indícios de irregularidade.

#### 5.4.2.2 *Auditorias e inspeções*

Outros tipos de procedimento adotados pelo TCU, com métodos sempre mais sofisticado, são as auditorias e inspeções. Trata-se de ferramentas essenciais à busca de informações, tanto para dar suporte à tomada ou prestação de contas anuais à tomada de contas especial, quanto para averiguar denúncias ou atender solicitações do Congresso. Com as auditorias e inspeções, o TCU consegue buscar as informações que não possui, mas de que necessita, para o desempenho de suas atividades de fiscalização, dando-lhe condições para exercer o seu papel de sistema de controle e atestar ou não a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

Em princípio, as auditorias e inspeções implementadas pelo TCU são semelhantes, pois ambas buscam verificar algum ato ou exercer exame sobre ele, a fim de subsidiar a decisão o Tribunal. Não obstante, os dois procedimentos são usados de forma diferente. As inspeções visam dar suporte às tomadas ou prestações de contas anuais, na medida em que tentam identificar omissões e lacunas presentes nos processos. A apuração de denúncia também é feita por meio desse procedimento, objetivando testar-lhe a veracidade bem como implementar a fiscalização necessária, de forma a produzir as informações imprescindíveis para tomadas de decisões corretas pelo Tribunal. Em síntese, é por meio das inspeções que se suprem lacunas e se investiga denúncias de irregularidade.

As auditorias, por outro lado, visam a produzir um conjunto de informações a serem comparadas com as apresentadas pelos administradores ao TCU, por meio das tomadas ou prestação de contas anuais ou por qualquer outro meio, permitindo, assim, verificar sua consistência. Essas auditorias se dividem em contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. As auditorias podem ocorrer, também por solicitação do

Congresso ou qualquer uma de suas casas, quando sentir a necessidade de verificação técnica de algum setor da administração pública. Outra finalidade das auditorias é viabilizar a apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessão aposentadoria, pensões e reforma, na administração pública federal.

Ressalte-se que os funcionários do TCU, incumbidos em desempenhar auditorias ou inspeções, tem garantias legais de livre acesso a órgãos, documentos e informações (inclusive, bancos de dados eletrônicos), necessárias para o cumprimento de seu dever. A obstrução ou sonegação de informação para com o funcionário do Tribunal torna o responsável sujeito a pagar multa, ser afastado, temporariamente e cautelarmente, de sua função, ou mesmo ter seus bens colocados em indisponibilidade, caso seja ele a pessoa diretamente envolvida na investigação.

## 5.5 – O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM NÚMEROS

Em relatórios do TCU, entre os anos de 1990 e 2001, foi possível identificar a ocorrência de 195.701 processos julgados ou apreciados<sup>100</sup>, de acordo com as classes ou tipo seguintes:

- a) Levantamentos<sup>101</sup>, inspeções e auditorias;
- b) Tomada e prestação de contas;
- c) Tomada de contas especial;
- d) Admissão e concessão (aposentadorias, pensões civis e militares, e reformas);
- e) Consultas;
- f) Denúncias;
- g) Recursos;
- h) Representações;
- i) Administrativos;
- j) Solicitações do Congresso Nacional;
- k) Outros assuntos

Os processos relativos a inspeções e auditorias chegam a 5.603 (representando uma média anual de aproximadamente 477), o que corresponde a 2,86% do universo 195.701, bastante baixo, quando se considera que esses procedimentos são os principais instrumentos que o Tribunal dispõe, para lançar mão de informações não enviadas pelos gestores públicos. Significa isso que o grosso dos processos do TCU se circunscreve em

---

<sup>100</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2000). *Principais trabalhos do Tribunal de Contas da União na década de 1990-1999*. Brasília: TCU; BRASIL, Tribunal de Contas da União (2001). *Relatório anual das atividades do TCU: 2000*. Brasília: TCU; BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2002). *Relatório anual das atividades do TCU: 2001*, Brasília: TCU; Motta (2001: 448) ; e Rodrigues (2002:415).

<sup>101</sup> O levantamento, neste caso, é um processo que antecede as auditorias e inspeções, e objetiva verificar se um trabalho proposto é exequível e relevante. Caso seja, deverá proporcionar uma visão geral do problema, fornecendo todos os elementos para análises posteriores.

análises feitas a partir de informações recebidas.

Percebe-se pela Tabela 18, que os processos envolvendo as admissões e concessões (118.069) representam a maior fatia do conjunto de processos, durante o período analisado. Vale ressaltar que a averiguação da legalidade das admissões e concessões é o último resquício da obrigatoriedade de *registro prévio* do Tribunal. Buscando controlar as admissões no serviço público federal, o TCU exerce um acompanhamento, desde o lançamento dos editais, até a divulgação da portaria de nomeação do funcionário (FERNANDES, 2001). Com isso, verifica se tal ação encontra respaldo legal. As concessões de aposentadorias, pensões e reformas são feitas pelo órgão em que o funcionário seja vinculado, sendo os processos encaminhados para análise do TCU, que avaliará e decidirá quanto a sua legalidade. O ato, sendo legal, terá a ordenação do registro por parte do Tribunal. Havendo irregularidade no processo, o TCU determina diligência ao órgão de controle interno vinculado ao órgão solicitante do processo, para que se providencie o saneamento da falha ou apresente justificativa. O Tribunal poderá, também, instaurar processos de inspeção e auditorias, a fim de suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar denúncias verificar legalidade das despesas, bem como conferir a conformidade e consistência dos dados fornecidos<sup>102</sup>. Esse tipo de controle visa, sobretudo, a preservar o Orçamento da União, que pode ser aumentado, de forma injustificada, por ação de apadrinhamento ou correlato.

Em média, as admissões e concessões representaram 60,33% de todos os processos analisados de 1990 à 2001. Houve oscilações importantes, negativas e positivas, no período. Em 1991 a percentagem desse tipo de processo chegou a 78,60% do total, o máximo. Em 2000, ficou em torno de 32,21%, a menor participação. No ano seguinte o patamar voltou a subir, chegando a 52,62%.

---

<sup>102</sup> As auditorias e inspeções envolvendo admissões e concessões constituíram processos específicos, não sendo, portanto, somados aos processos de auditorias e inspeções aplicados em outros casos (Art. 11, Resolução TCU, nº 152).

**Tabela 18****Tipos de Processos Apreciados pelo TCU entre 1990 e 2001**

Tipos de Processo	Nº	%
Admissão e concessão	118.069	60,33
Tomada e prestação de contas anual	36.340	18,57
Tomada de contas especial	21.799	11,14
Consulta; recurso; processo. adm; solicitação do Congresso; e outros assuntos	10.205	5,21
Levantamento, inspeção e auditoria	5.603	2,86
Representação	2.583	1,32
Denúncia	1.102	0,56
Total	195.631	100,00

Fonte: TCU

É importante destacar que os números de processos envolvendo auditorias decorrem, em grande parcela, de denúncias e representações feitas junto ao TCU (1.102, ao todo). Com efeito, parte das investigações não partiu do Tribunal, mas, sim de agentes externos, que o provocaram. Obviamente, nem todas representações ou denúncias se transformam em auditorias ou inspeções. Daí a distinção registrada na tabela 18. Em suma, representações e denúncias podem culminar com processos de auditorias e/ou inspeções, mas não necessariamente. A propósito, vale salientar que, todos dos três grupos de processos (auditoria e inspeções, denúncia; e representações) o que teve maior variação, de um ano para o outro, e positiva, foi os processos de representação, seguida por auditorias e inspeções, e por último, denúncias.

As auditorias tradicionais vêm ganhado complexidade e ampliado seu escopo de atuação. A avaliação clássica da legalidade, legitimidade e economicidade, tem sido complementada pelas avaliações de eficiência, eficácia e efetividade. Desenvolveu-se um novo modelo de análise, denominada de *auditoria de natureza operacional (performance audit)*, que visa avaliar sistematicamente as ações governamentais. Ela se ramifica em auditoria de desempenho operacional; e avaliação de programa. A primeira diz respeito à avaliação da gestão propriamente dita, e busca, utilizando os princípios da economicidade, eficiência e eficácia, verificando-se se o administrador está gerenciando corretamente os recursos públicos, cumprindo suas metas, desde o planejamento até sua execução, como também se está agindo dentro da legalidade. Já a avaliação de programas se descola da análise operacional da gestão, e concentra-se nos seus impactos. Ou seja, o foco é avaliar o resultado ou a efetividade dos programas e projetos governamentais, de modo a saber-se até que ponto as ações implementadas surtiram o efeito desejado pela a administração. Para

tanto, faz-se o confronto dos impactos observados e dos impactos esperados<sup>103</sup>.

## 5.6 CLASSIFICAÇÃO DO NÍVEL DE REGULARIDADE DA GESTÃO PÚBLICA, CUSTOS E BENEFÍCIOS DO TRIBUNAL

Com base em sua Lei Orgânica, o TCU enquadra os resultados de suas análises de gestão em três classes: regular, regular com ressalvas e irregular. Havendo lisura e competência na gestão, levando a cabo os princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, a administração será considerada regular, e o Tribunal dará quitação plena do responsável. Caso haja impropriedades ou falhas de natureza formal, que não cause dano ao Erário, a administração será considerada regular com ressalvas, e o TCU mesmo dando quitação ao responsável, determinará a adoção de medidas necessárias à correção das falhas ou impropriedades detectadas. Serão consideradas irregulares as administrações em que forem constatadas: omissões no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. O descumprimento das determinações do Tribunal em processo de tomadas de prestação de contas anteriores, também poderá entrar no rol das contas irregulares.

No caso das contas consideradas irregulares, sobretudo, daquelas que gerarem débito ao Erário, o Tribunal agirá judicialmente e condenará os responsáveis ao pagamento da dívida atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, podendo ainda aplicar multas previstas na Lei Orgânica. Esse débito terá efeito de título executivo, instrumento jurídico adequado para cobrança, mediante ação judicial. Esta será encaminhada pelo MP-TCU a Advocacia Geral da União, à qual caberá o papel de acionar o Poder Judiciário, que afinal obrigará o responsável a pagar a dívida. O mesmo procedimento ocorrerá, quando da necessidade de ações penais.

No período de 1992 a 2001, o TCU condenou 10.219 responsáveis ao pagamento de débito ou multa, que, somados, chegam ao montante de R\$ 688.195.082,90<sup>104</sup>. Deve-se, porém, ressaltar que condenação não significa necessariamente recolhimento. Para se ter

---

<sup>103</sup> Maiores detalhes sobre estes conceitos em: BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2000). *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília: TCU.

<sup>104</sup> Alerta-se que, dos valores envolvendo condenações, em 2001, aproximadamente R\$ 230 milhões (32,42%) dizem respeito apenas ao TRT de São Paulo.

uma idéia, o acumulado em recolhimento de 1997 a 2001 foi de R\$ 26.342.307,98, enquanto que o total de condenações de pagamentos de débitos ou multas, no mesmo período, foram na ordem de R\$ 537.444.917,97. Desse total, portanto. Apenas 4,90% retornaram, de fato, ao Erário. Excluído o valor referente à condenação do TRT-SP, o percentual sobe para 8,57%, o que significa dizer que para cada R\$ 100,00 de condenação, apenas R\$ 8,57 efetivamente retorna aos cofres públicos.

No relatório de suas atividades em 2001, o TCU argumentou que a cobrança judicial se torna difícil, dada à impraticabilidade de localizar bens dos responsáveis. Tentando minimizar esse problema, o MP-TCU, em entendimentos com a AGU, organizou uma lista de 463 detentores de bens, o que possibilitou penhora em 21 execuções. Quando o responsável condenado é funcionário público, regido pela Lei 8.112/90 (que dispõe do regime jurídico dos servidores públicos da União, das autarquias e das e das fundações públicas federais), é possível também, descontar o débito diretamente da sua folha de pagamento. Como se vê, a responsabilização do administrador criminoso não encontra, nas estratégias de controle adotadas pelo Tribunal, um forte incentivo a um comportamento probo. Ocorre o inverso, dada a baixa possibilidade de devolução dos recursos ao Erário. Não obstante, deve-se ressaltar que as estratégias referidas não são as únicas existentes para incentivar a ação correta por parte dos administradores públicos. Há também, as sanções penais, que se aplicadas, configuram um forte instrumento de combate à ação irregular.

Tomando como base as condenações, entre os anos de 1995 e 2000, mesmo sabendo-se que não representa o recolhimento efetivo, e comparando com os dispêndios feitos pelo TCU, no mesmo período (Tabela 19), verifica-se que a relação custo/benefício não se desenha vantajosa. Em média, o valor das condenações representa 13,77% dos gastos

**Tabela 19**

**Relação entre Dispêndios do TCU  
e Valores de Condenações - 1995/2000**

Ano	Dispêndios do TCU (R\$ 1,00) (A)	Valores das Condenações (R\$ 1,00) (B)	B/A (%)
1995	237.234.368,00	14.847.374,53	6,26
1996	307.314.706,00	83.531.433,59	27,18
1997	367.956.099,00	26.505.562,11	7,20
1998	385.710.705,00	43.814.187,88	11,36
1999	352.760.039,00	37.090.030,67	10,51
2000	375.489.055,00	73.310.000,00	19,52
<b>Total</b>	<b>2.026.464.972,00</b>	<b>279.098.588,78</b>	<b>13,77</b>

Fonte: TCU

No entanto, sabe-se que não são apenas os valores quantificáveis que representam os ganhos obtidos pela sociedade com as ações do TCU. Há economias potenciais com tais ações, provocadas pela expectativa de controle, por trabalhos de prevenção a desperdícios ou prejuízos, e pela racionalização de gestões, dentre outras ações que envolvam quantificação financeira. Portanto, existem, de fato, ganhos potenciais com as ações do TCU. Por outro lado, estas vantagens são de difícil mensuração, o que torna complicada a utilização desses números, para calcular a relação custo-benefício. Para se ter uma idéia, o Tribunal em seu relatório de atividades do ano de 2000, apontou uma economia potencial de R\$ 2,8 bilhões, o que, comparado com o orçamento por ele executado, representaria um excelente retorno. No entanto, sabemos que as condenações, de fato, ficaram em torno de 19,52% do orçamento do TCU para aquele ano. Isso sem levar em consideração, os recolhimentos efetivos do mesmo período, sabidamente inferior aos valores de condenação.

Comparando o desempenho TCU com a performance apresentada pelo antigo Sistema de Controle Interno do governo federal, através da SFC<sup>105</sup>, no período de 1995 a 2000 (Tabela 20), é possível identificar diferenças importantes, que põem o desempenho do TCU em desvantagem. Em média, no período analisado, para cada R\$ 100 aplicados no TCU, há R\$ 13,77 em condenações. Já na SFC, a relação é de R\$ 100 para R\$ 621, e neste caso, efetivamente retornados. Da mesma forma que o TCU, a SFC, apresenta também ganhos potenciais, os quais ultrapassariam nesse período, segundo o relatório, os R\$ 8,2 bilhões, número também difícil de ser utilizado nesse tipo de cálculo.

**Tabela 20**  
**Relação entre o Orçamento Executado da SFC**  
**e o Retorno Efetivo de suas Condenações**

Ano	Orçamento Executado (R\$ 1,00) (A)	Retorno Efetivo (R\$ 1,00) (B)	B/A (%)
1995	64.516.120,00	464.027.323,00	719
1996	65.710.040,00	160.366.892,00	244
1997	76.634.466,00	379.042.004,00	495
1998	74.603.786,00	249.193.380,00	334
1999	65.593.560,00	511.420.339,00	780
2000	57.713.331,00	750.071.843,00	1300
Total	404.771.303,00	2.514.121.781,00	621

Fonte: SFC

<sup>105</sup> BRASIL, Secretaria Federal de Controle Interno. (2001). *Relatório de atividades de 2000*. Brasília.

Observando-se por outro prisma, o relatório da SFC, percebe-se que, quanto mais preventivo é o trabalho do sistema de controle, menores são as irregularidades cometidas e, conseqüentemente, as condenações. Se assim for, o TCU leva vantagens perante a SFC, pois os valores decorrentes de suas condenações são irrisórios se comparados ao retorno de recursos conseguido pelo sistema de controle interno do governo federal. Essa tese encontra pouca sustentação, pelo simples fato de que o número de irregularidades detectadas pelo TCU é alto e crescente ano a ano. O que deve então ser questionado é a fragilidade do sistema de investigação e de cobrança, visto que não tem trazido grandes resultados, ante o volume de recursos nele aplicados.

Contudo, a preocupação de ambos os sistemas é a mesma, proteger os recursos públicos federais. A diferença é que um age de forma externa e outro, no âmbito interno, embora com o mesmo objeto a ser controlado. Como explicar, então essa disparidade de resultados entre os dois sistemas? Uma explicação plausível talvez esteja no fato de, com acesso à estrutura governamental, o sistema de controle interno consiga detectar e apurar, com maior eficiência, os problemas surgidos, não necessitando, assim, da intervenção do TCU. Por outro lado, em alguns casos, o TCU encaminha os problemas ao sistema de controle interno, ao qual cabe adotar as medidas de saneamento necessárias, e os valores ressarcidos a partir desse ponto, passa a ser computados pela SFC, e não pelo TCU, embora este tenha identificado o problema.

## CAPÍTULO 6

### DESEMPENHO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

#### 6.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SEU DESEMPENHO

Vistos a história, a estrutura e o conjunto de prerrogativas do Tribunal de Contas da União, cabe analisar o seu desempenho, especificamente no que diz respeito ao controle, que exerce sobre a administração pública federal brasileira. As deficiências existentes na execução desse controle estão diretamente correlacionadas aos níveis de corrupção e outras ilegalidades. Em outros termos: isso comunga com a hipótese deste trabalho, segundo a qual, quanto menor controle ou *accountability*, maior corrupção e ilegalidade. Aqui se sustenta que o controle do TCU possui deficiências. Constatou-se, na pesquisa empírica, que parte dessas deficiências tem a ver com falhas de procedimento. De fato, a atuação do Tribunal, em diversos momentos, comete erros, que acabam por prejudicar o alcance dos seus objetivos. Para detectar esses erros, analisou-se, dentre vários, um caso específico, envolvendo ações de investigação direta do TCU. Trata-se de um levantamento de auditorias desenvolvidas no ano de 2001, em 304 obras do Governo Federal, visando informar ao Congresso Nacional a situação dessas obras, de modo a subsidiar as decisões, no tocante à continuidade ou não da previsão de recursos no Orçamento Geral da União para 2002.

Além das falhas de procedimento, outros problemas prejudicam a ação do TCU, como interferência política nas suas decisões, o que, em alguns casos, tem distorcido a função dessa Corte de contas, levando-a a não cumprir por inteiro o seu papel e, conseqüentemente, a sofrer desgaste perante a sociedade. Enfim, um terceiro tipo de problema relevante envolve as decisões do TCU: o deslocamento da execução das punições por ele encaminhadas ao Poder Judiciário, a que cabe levá-las a cabo. Isso, em geral, tem ocorrido de forma precária, dados os problemas inerentes a esse Poder. Conforme se mostrou, no último tópico do capítulo anterior, os números envolvendo o resgate de recursos públicos não são favoráveis ao Tribunal. Ora, a execução de punições é incentivo seletivo, para evitar práticas corruptas e/ou ilegais, constituindo, portanto, um instrumento fundamental, para se coibirem tais ações. As deficiências das execuções podem fazer com que esses incentivos sejam anulados, contribuindo, assim, para o aumento das práticas ilegais.

## 6.2 PROCEDIMENTOS OU ESTRATÉGIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O TCU desenvolve, corriqueiramente, um conjunto de estratégias ou procedimentos, com o objetivo de averiguar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações, que envolvem recursos públicos federais. É inegável que essas estratégias se têm aperfeiçoado, ano a ano. Entretanto, existem falhas, que devem ser corrigidas com urgência, para garantir o melhor desempenho do Tribunal. Antes de analisar esses problemas, faz-se necessário expor uma amostra do trabalho desenvolvido pelo TCU, a fim de avaliar-se o seu potencial investigativo. Essa análise é importante, entre outros motivos, pela necessidade de ter-se uma idéia do grau de irregularidade existente nas obras do Governo Federal, como também de verificar-se a forma como o Tribunal trata esses problemas, identificando-se, então, seu desempenho e seus senões.

## 6.3 FISCALIZAÇÃO EM 304 OBRAS DO GOVERNO FEDERAL

Nas auditorias procedidas anualmente pelo TCU (Tabela 21), tem-se constatado um número elevado e progressivo de indícios de irregularidades graves<sup>106</sup>.

**Tabela 21**  
**Obras Fiscalizadas pelo TCU**  
**e Indícios de Irregularidades Graves – 1998/2001**

Ano	Obras Fiscalizadas (Nº)	Indícios de Irreg.Graves (Nº)	%
1998	110	35	31,8
1999	135	44	32,6
2000	197	66	33,5
2001	304	121	39,8

Fonte: Dados extraídos de: ZYMLER, 2001:287.

<sup>106</sup> Frise-se que não se estão considerando “indícios de irregularidades” como sinônimo de “ação corrupta”. Entretanto, é notório que, em muitos casos, a prática corrupta esteja envolvida nas irregularidades apontadas. Não se pode imaginar que um superfaturamento, numa compra governamental, ou uma licitação viciada não tenha sido antecedida por uma ação corrupta. A utilização do termo indício, pelo TCU, por si só já é bastante complicada. Em muitos casos, é clara a existência da irregularidade de fato, e não só do indício.

Como se percebe, apesar de as auditorias já serem implementadas há anos, os níveis de irregularidade não têm diminuído, o que remete à necessidade de uma reflexão sobre esse modelo de controle.

### 6.3.1 Perfil das 304 obras analisadas

Os relatórios do TCU têm prazos legais para apresentação para análise ao Congresso Nacional. O de 2001 foi enviado no dia 25 de setembro<sup>107</sup>. Cada auditoria trazia uma gama de informações sobre cada obra investigada, compreendendo dados gerais (como órgão responsável, tipo de obra, localidade e objetivo), as execuções físicas e financeiras, os indícios de irregularidade e as conclusões a que chegou o Tribunal.

As irregularidades apontadas pelo TCU, no seus relatórios, estão classificadas, para efeitos de padronização dos dados, como: **irregularidades graves, outras irregularidades e falhas e/ou impropriedades**. Cada tipo desses comporta diversos subtipos, alusivos às irregularidades especificamente cometidas. Assim, se o tipo de irregularidade é “grave”, o subtipo de irregularidade pode ser “superfaturamento”, por exemplo. As obras, em que não se encontrou nenhum indício de irregularidade, recebem do Tribunal a chancela de **obras sem ressalvas**.

**Tabela 22**  
**Obras Fiscalizadas pelo TCU,**  
**por Tipo de Indícios de Irregularidade – 2001**

<i>Tipos de Indícios de Irregularidade</i>	<i>Quantidade</i>
Irregularidades Graves (Grv)	121
Outras Irregularidades (Out)	48
Falhas e/ou Impropriedades (Fal)	41
Obras sem Ressalvas (SRs)	94
Total	304

Fonte: TCU

Observa-se que a distribuição das obras auditadas em 2001 (Tabela 22) seguiu uma hierarquia: do tipo de maior gravidade ao de menor gravidade. Contudo, é preciso destacar que, numa mesma obra, podem coexistir os três tipos de irregularidade. De fato, em muitas das 121 obras com indícios de irregularidades graves, havia, também, outras

<sup>107</sup> Como exigência do art. 83 da Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001.

irregularidades e falhas ou impropriedades, afora diversos subtipos de um ou mais tipos. Na implantação do Metrô de Salvador-BA, por exemplo, no trecho Lapa-Pirajá (destacado, no relatório, dentre as obras com irregularidade grave), foram encontrados os três tipos de irregularidade, e seis subtipos, assim distribuídos: irregularidade grave, 4; outras irregularidades, 1; e falhas/impropriedades, 1. Desse modo, não se pode dizer que, na obra referida, só existiu um tipo de irregularidade; ocorreram todos. Por isso, analisando-se obra por obra, foi possível identificar os números constantes da Tabela 23.

**Tabela 23**  
**Número de Irregularidades, por Tipos e Subtipos,**  
**Encontradas pelo TCU - 2001**

Tipos de Irregularidade	Irregularidades Encontradas *		Subtipos de Irregularidade Encontrados **	
	Nº (*)	%	Nº (**)	%
Irregularidades graves	121	32,97	251	35,70
Outras irregularidades	121	32,97	196	27,88
Falhas/impropriedades	125	34,06	256	36,42
<b>Total</b>	<b>367</b>	<b>100,00</b>	<b>703</b>	<b>100,00</b>

Fonte: TCU

\* As obras com irregularidades somam 210. Foram excluídas, no cálculo, as 94 classificadas sem ressalvas.

\*\* Subtipos repetidos na mesma obra foram descartados.

Nas 121 obras com irregularidade grave, destacadas pelo TCU, foram encontrados 251 subtipos. Além desses, existiam 131 subtipos de outras irregularidades e 138 subtipos de falhas e/ou impropriedades, totalizando 520 indícios de irregularidade. Em outros termos: dos 703 indícios de irregularidade encontrados em 210 das 304 obras examinadas, 74% estavam concentrados apenas em 121. Isso dá uma média de 5,6 indícios de irregularidade por obra, razão por que elas obras merecem atenção especial da Corte de contas.

São consideradas obras com irregularidades graves, em geral, aquelas com subtipos que envolvem, mais diretamente, ações antieconômicas e/ou dolosas com recurso público, propiciadoras de vantagens para o sujeito da ação ou para terceiros. Destacam-se os subtipos relativos a superfaturamento e a processos licitatórios viciados.

Quando se verifica, em uma determinada obra, a presença do tipo de irregularidade considerada grave, seus recursos, em princípio, não constariam na Lei Orçamentária do exercício seguinte, ou seja, ela não receberia mais verbas, até decisão da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, conforme

o art. 12 do Projeto de Lei nº 32, de 2001, o qual dispunha: “... vedada a execução dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos relacionados a obras ou serviços que apresentem indícios de irregularidades graves, apontados pelo Tribunal de Contas da União, até deliberação em contrário da Comissão Mista...”. Contudo, em dezembro desse ano, o Congresso alterou o referido dispositivo, permitindo que as obras com indícios de irregularidades graves fossem incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), de forma condicionada: seriam inseridas na LOA, mas ficariam com a liberação dos respectivos recursos a cargo da CMO e do Congresso Nacional, com o detalhe de que seria feita após a aprovação do texto orçamentário. Poder-se-ia perguntar: se possuem irregularidades graves, por que inseri-las no orçamento? A razão é que o simples corte na liberação dos recursos não resolveria o problema e poderia significar a deterioração física das obras com prejuízo social.

Dos subtipos de indícios de irregularidades graves, a maior parcela (53, ou seja, 21,03%, coube a celebração ou administração irregular de contrato. Na Tabela 24, pode-se visualizar como se deu a distribuição dessas quantidades, nos diferentes subtipos de irregularidades graves. Chegou-se à média de 2,1 irregularidades por obra. Vale salientar que o grosso delas (90, ao todo) incorreu em apenas um ou dois tipos de irregularidade, de modo que as obras com quantidade exagerada representam uma pequena parte do total. O mesmo ocorre com os outros dois tipos (outras irregularidades e falhas e/ou impropriedades). Significa dizer que apesar de existirem irregularidades graves em muitas obras, não se pode afirmar que estas se encontrem tomadas por elas, de forma generalizada. Nos casos de tais obras, as irregularidades graves são pontuais e localizadas exatamente onde existe a manipulação de recursos públicos, os quais envolvem apenas seis subtipos diferentes, dentre os quarenta e cinco analisados. Isso pode facilitar, sobremaneira, a ação do sistema de controle, cuja finalidade é proteger os recursos públicos.

A obra campeã em número de irregularidades graves foi a modernização e ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador-BA. Lá, foram encontrados nove subtipos diferentes de irregularidades. Somados os subtipos que se repetem no processo, as irregularidades graves envolvendo tais obras chegam a 21 casos.

**Tabela 24**  
**Irregularidades Graves, por Subtipos,**  
**Encontradas pelo TCU – 2001**

Irregularidades Graves	Nº	%	Percentil
Celebração/administração irregular de contratos	53	21,03	21,03
Irregularidades graves concernentes ao processo licitatório	47	18,65	39,68
Superfaturamento	25	9,92	49,60
Alterações indevidas de projetos e especificações	23	9,13	58,73
Sobrepço	18	7,14	65,87
Execução irregular de convênios	17	6,75	72,62
Execução orçamentária irregular	14	5,56	78,17
Pagamento antecipado	12	4,76	82,94
Movimentação irregular de recursos	10	3,97	86,90
Descumprimento de deliberações do TCU	10	3,97	90,87
Reajustamento irregular	8	3,17	94,05
Desvio de objeto	7	2,78	96,83
Desvio de finalidade	6	2,38	99,21
Desapropriações ilegais	1	0,40	99,60
Prestação de contas irregular	1	0,40	100,00
<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

Fonte: TCU

O tipo “outras irregularidades” compõe-se de subtipos, que, em geral, dizem respeito a problemas de caráter técnico, embora dotados de gravidade, envolvendo, por exemplo, falta de licença ambiental, problemas em licitações ou execuções irregulares de obras, entre outros. As obras classificadas nesse tipo (Tabela 25) não sofrem restrições orçamentárias, o que pode significar uma vantagem, no tocante à sua inclusão no Orçamento da União. Mesmo assim, continuam a ser investigadas. O total de obras enquadradas nessa categoria chegou a 196, o que dá 1,6 irregularidade por obra.

**Tabela 25**  
**Outras Irregularidades, por Subtipos,**  
**Encontradas pelo TCU – 2001**

Outras Irregularidades	Nº	%	Percentil
Inexistência de licença ambiental	37	18,88	18,8
Processo licitatório co irregularidades relevantes	31	15,82	34,69
Projeto inadequado	28	14,29	48,98
Execução irregular de obras	28	14,29	63,27
Falta de definição precisa das condições de reajuste	14	7,14	70,41
Pendências em obras já concluídas	10	5,10	75,51
Celebração irregular de convênios	8	4,08	79,59
Problemas com desapropriações	8	4,08	83,67
Contrato vencido com obra em andamento	7	3,57	87,24
Uso inadequado de índices de reajuste	7	3,57	90,82
Pagamento efetuado após a vigência do contrato/convênio	5	2,55	93,37
Retardamento injustificado de desembolso	4	2,04	95,41
Termo de recebimento/aceitação para obra não-concluída	2	1,02	96,43
Saques indevidos na conta-corrente do convênio	2	1,02	97,45
Prorrogação de prazo injustificada	2	1,02	98,47
Contrato encerrado com objeto inconcluso	1	0,51	98,98
Falta de prestação de contas de convênio	1	0,51	99,49
Início de invest. c/ duração superior a um exerc., fora do PPA	1	0,51	100,00
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

Fonte: TCU

“Falhas e/ou impropriedade”, é uma classificação utilizada para obras com problemas técnicos de “baixa gravidade” (Tabela 26). Como as do tipo anterior, não sofrem restrições na LOA. Foram encontrados 256 subtipos dessa categoria, com média de 2,05 irregularidades por obra.

**Tabela 26**  
**Falhas e/ou Impropriedades, por Subtipos,**  
**Encontradas pelo TCU - 2001**

Falhas e/ou Impropriedades	Nº.	%	Percentil
Impropriedades na celebração do contrato	44	17,19	17,19
Impropriedades relacionadas à documentação	36	14,06	31,25
Falhas na execução de contratos	33	12,89	44,14
Impropriedades no processo licitatório	28	10,94	55,08
Falhas na execução dos convênios	26	10,16	65,23
Deficiência de projetos	23	8,98	74,22
Impropriedades na celebração do convênio	20	7,81	82,03
Falhas na administração do contrato	16	6,25	88,28
Falhas de manutenção em obras concluídas ou paralisadas	13	5,08	93,36
Falhas referentes ao meio ambiente	10	3,91	97,27
Deficiência de controle patrimonial	6	2,34	99,61
Aceitação de relat.de empresas de consult/fiscaliz. contendo inconsistências	1	0,39	100,00
<b>Total</b>	<b>256</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

Fonte: TCU

Os dados colhidos pelo TCU, como se vê, são bastante ricos e possibilitam uma boa visão sobre as obras analisadas. Permitem traçar-se um perfil bastante informativo delas. Esses dados são de fundamental importância, quando se pretende exercer controle. É possível identificar, assim, onde, como e quem está praticando atos irregulares na administração pública federal. A Tabela 27 apresenta alguns dados, desagregados por Estados e regiões do Brasil, que facultam uma visão abrangente da situação e das características das irregularidades ocorridas nessas obras do Governo Federal.

### 6.3.2 Irregularidades por Estados da Federação

É importante para um sistema de controle com abrangência nacional, como é o caso do TCU, conhecer o nível de irregularidades, nos diferentes Estados da Federação ou mesmo nas regiões do País. Verificar onde estão localizadas as irregularidades, quais as incidências e tipos são informações de extrema importância para a concepção de estratégias corretivas. Supor que, no Brasil, as irregularidades ou casos de corrupção são homogêneos, nas diferentes localidades, configura um ingênuo equívoco. Pode-se ver esse contraste, quando se compara o Estado do Ceará com o de Roraima, por exemplo. No primeiro, foram encontradas irregularidades consideradas graves em 7% das obras,

enquanto no segundo, o número chegou a 83%. A mesma tendência ocorreu nos outros tipos de irregularidade (Tabela 27).

**Tabela 27**  
**Obras Irregulares Fiscalizadas pelo TCU,**  
**por Unidades da Federação – 2001**

UF	Obras (Nº)	Irregul. Graves		Outras Irregul.		Falhas / Impropri.		Total Irregul. (Nº)	Média dos Três tipos de Irregul. (%)
		(Nº).	%	(Nº).	%	(Nº).	%		
AC	5	3	60,00	2	40,00	5	100,00	10	2,7
AL	14	7	50,00	2	14,2	2	14,00	11	3,00
AM	10	5	50,00	8	80,00	2	20,00	15	4,09
AP	6	4	67,00	2	33,33	2	33,00	8	2,18
BA	13	4	31,00	4	30,77	9	69,00	17	4,63
CE	14	1	7,00	6	42,86	4	29,00	11	3,00
DF	23	6	26,00	1	4,35	14	61,00	21	5,72
ES	11	6	55,00	1	9,09	2	18,00	9	2,45
GO	15	9	60,00	3	20,00	1	7,00	13	3,54
MA	14	8	57,00	4	28,57	9	64,00	21	5,72
MG	16	2	13,00	4	25,00	7	44,00	13	3,54
MS	5	2	40,00	5	100,00	2	40,00	9	2,45
MT	9	3	33,00	3	33,33	2	22,00	8	2,18
PA	12	5	42,00	9	75,00	10	83,00	24	6,54
PB	9	2	22,00	3	33,33	4	44,00	9	2,45
PE	15	8	53,00	6	40,00	9	60,00	23	6,27
PI	12	8	67,00	4	33,33	6	50,00	18	4,90
PR	10	2	20,00	1	10,00	2	20,00	5	1,36
RJ	12	5	42,00	5	41,67	4	33,00	14	3,81
RN	10	3	30,00	8	80,00	4	40,00	15	4,09
RO	7	2	29,00	10	82,65	3	43,00	15	4,09
RR	6	5	83,00	5	83,33	4	67,00	14	3,81
RS	14	5	36,00	5	35,71	6	43,00	16	4,36
SC	7	3	43,00	1	14,29	4	57,00	8	2,18
SE	9	4	44,00	6	66,67	5	56,00	15	4,09
SP	14	5	36,00	9	64,29	3	21,00	17	4,63
TO	12	4	33,00	4	33,33		0,00	8	2,18
Total	304	121	-	121	-	125	-	367	-

Fonte: TCU

O Ceará foi também o Estado que teve a maior quantidade de obras consideradas legais, ou seja, sem ressalvas (Tabela 28), acompanhado do Paraná e de Minas Gerais. Todas as obras dos Estados do Acre, Santa Catarina e Sergipe foram encontradas irregularidades, tanto que nenhum deles teve sequer uma classificada sem ressalvas.

**Tabela 28**  
**Obras Consideradas sem Ressalvas pelo TCU,**  
**por Unidade da Federação - 2001**

UF	Nº.	%	UF	Nº.	%	UF	Nº.	%
AC	0	0,00	MA	4	4,26	RJ	5	5,32
AL	4	4,26	MG	8	8,51	RN	2	2,13
AM	3	3,19	MS	1	1,06	RO	2	2,13
AP	2	2,13	MT	3	3,19	RR	1	1,06
BA	2	2,13	PA	1	1,06	RS	4	4,26
CE	9	9,57	PB	2	2,13	SC	0	0,00
DF	6	6,38	PE	3	3,19	SE	0	0,00
ES	3	3,19	PI	3	3,19	SP	6	6,38
GO	5	5,32	PR	8	8,51	TO	7	7,45
Total	-	-	-	-	-	-	94	100,00

Fonte: TCU

Quando se analisam as irregularidades por Estado, surge uma questão bastante interessante: as administrações estaduais, de um partido político ou de outro, podem influenciar no grau de incidência de irregularidades em obras do Governo Federal? Como se vê, na Tabela 29, não existe diferença acentuada entre as administrações dos diferentes partidos políticos, pelo menos no tocante a graus de irregularidade. O PT, por exemplo, aproxima-se, em números, do PFL, o que pode indicar que bandeira ideológica não tem influência no aumento ou diminuição da incidência de irregularidades nos respectivos Estados. Observe-se que mais de 77% das obras estão localizadas em Estados governados por partidos da base do Governo Federal, o que demonstra o favoritismo dele com seus correligionários e aliados, no tocante à implementação de obras.

**Tabela 29****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Irregularidades, por Partidos Políticos - 2001**

Partido	Nº	%	Obras (Nº)	%	Percentil	Gr (%)	Out (%)	Fal (%)	Média (%)
PMDB	7	25,93	97	31,91	31,91	35,05	44,33	55,67	45,02
PSDB	7	25,93	82	26,97	58,88	36,59	34,15	23,17	31,30
PFL	5	18,52	56	18,42	77,30	41,07	41,07	41,07	41,07
PSB	3	11,11	32	10,53	87,83	50,00	28,13	25,00	34,38
PT	3	11,11	24	7,89	95,72	41,67	33,33	54,17	43,06
PPB	2	7,41	13	4,28	100,00	61,54	76,92	61,54	66,67
Total	27	100,00	304	100,00	-	-	-	-	-

Fonte: TCU

Obs: Gr= Irregularidades graves, Out = Outras irregularidades; Fal = Falhas e/ou impropriedades.

Agregados os Estados pelas regiões (Tabela 30), as disparidades diminuem. Isso ocorre porque, em todas as regiões, existem Estados com alta e baixa incidência de irregularidades. Mesmo assim, as diferenças persistem. A região Norte é, proporcionalmente, a que possui maior número de obras com problemas. Já a região Sul, a que possui o menor. A quantidade de obras existentes no Nordeste, que abrange nove Estados da Federação, faz com que, em números absolutos, esta região tenha a maior quantidade de irregularidades. Na média dos três tipos de irregularidade, o Nordeste tem os piores números, tanto em termos absolutos, quanto em termos relativos (40,87% do total das 367 irregularidades, em todas as regiões).

É possível identificar, também, os subtipos de irregularidade mais recorrentes e sua respectiva localização. A análise aponta o Distrito Federal, Goiás e o Rio Grande do Sul como as unidades federativas cujas obras apresentam os maiores problemas, relativos a superfaturamento e compra ou contratação de serviço. Já o Espírito Santo, Tocantins e o Maranhão foram os primeiros colocados em casos de sobrepreço. Tais exemplos configuram apenas uma pequena amostra do que pode ser pinçado nos relatórios das auditorias, realizadas pelo TCU.

**Tabela 30**  
**Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Irregularidades,**  
**pelas Regiões do Brasil – 2001**

Região	Obras (N°)	Irregularidades Graves		Outras Irregularidades		Falhas/Impropriedades		Total Irregularidades N°	Média dos Três tipos Irregularidades N°
		N°	%	N°	%	N°	%		
Centro-Oeste	53	18	33,96	17	32,69	19	36,54	54	14,71
Nordeste	110	45	40,91	53	48,18	52	47,27	150	40,87
Norte	58	28	48,28	27	46,55	26	44,83	81	22,07
Sudeste	52	20	38,46	14	26,42	16	30,19	50	13,62
Sul	31	10	32,26	10	32,26	12	38,71	32	8,72
<b>Total</b>	<b>304</b>	<b>121</b>	<b>-</b>	<b>121</b>	<b>-</b>	<b>125</b>	<b>-</b>	<b>367</b>	<b>-</b>

Fonte: TCU

### 6.3.3 Irregularidades por órgãos e tipos de obras

As obras auditadas estavam sob a responsabilidade de 59 órgãos diferentes, das mais variadas áreas do Governo Federal. Dentre estas, a presente pesquisa destaca as dez mais representativas, em número de obras (Tabela 31). O então Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER)<sup>108</sup> foi o que maior número de obras tinha sob sua responsabilidade (86), das quais 47% possuíam irregularidades consideradas graves, 49%, outras irregularidades e 49%, falhas e/ou impropriedades. A média de irregularidades encontradas nesse órgão ficou em 48,06%, ou seja, para cada dez obras, quase cinco estavam com problemas. Não menos grave é o caso do Ministério da Integração Nacional (41 obras). A Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (CHESF) teve o maior índice (57,14%) de irregularidades graves, embora, em número de obra (7), esse órgão tenha ficado distante dos dois citados.

<sup>108</sup> O DNER foi extinto pelo Decreto nº 4.128, de 13 de fevereiro de 2002 e substituído, nessa data, pelo Departamento Nacional de Infra-estrutura e Transporte (DNIT), que havia sido criado em 5 de junho de 2001, pela Lei nº 10.233. Este órgão ficou responsável pela construção, manutenção e operação da infraestrutura de transporte no Brasil.

**Tabela 31**  
**Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Irregularidade,**  
**por Órgão Responsável – 2001**

Ordem	Órgão Responsável	Obras	%	Gr (%)	Out (%)	Fal (%)	Média (%)
1º	DNER	86	28,29	47	49	49	48,06
2º	Ministério da Integração Nacional	41	13,49	51	44	34	43,09
3º	Fundo Penitenciário Nacional	22	7,24	18	32	45	31,82
4º	Min. dos Transportes	18	5,92	33	22	33	29,63
5º	DNOCS	16	5,26	56	38	50	47,92
6º	CBTU	12	3,95	25	33	42	33,33
7º	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	9	2,96	33	56	22	37,04
8º	CHESF	7	2,30	43	43	86	57,14
9º	Furnas Centrais Elétricas S.A.	7	2,30	57	29	43	42,86
10º	Sec. Esp. de Denv. Urbano	6	1,97	0	33	17	16,67

Fonte: TCU

Considerados os grupos de obras por suas respectivas irregularidades<sup>109</sup>, constata-se que as de transporte (em que se inserem as do DNER) são as mais numerosas (110, ou seja, 36,18% do total). Esse grupo e o de abastecimento d'água (61, isto é, 20,07% do total), superam os 56% do conjunto das obras analisadas. Na média, os dois estão, respectivamente, em 2º e 3º lugar, em número de irregularidades, perdendo apenas para o grupo de obras de arte especiais (48, 48%), responsável por apenas 11 obras, ou seja, 3,62% do total (Tabela 32).

<sup>109</sup> No relatório do TCU, essas obras estão incluídas em 28 tipos diferentes. Neste trabalho, foram reunidas em 9 grupos, isto é, obras com características semelhantes foram colocadas no mesmo grupo. Exemplo: rodovias em construção e rodovias em duplicação com restauração, que eram classificadas distintamente, passaram a fazer parte de um mesmo grupo (transporte).

**Tabela 32****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Irregularidades, segundo a sua Natureza - 2001**

Ordem	Grupo de Obras	Nº	%	Percentil	Gr (%)	Out (%)	Fal (%)	Média (%)
1º	Transporte	110	36,18	36,18	40,00	40,00	48,18	42,73
2º	Abastecimento d'água	61	20,07	56,25	50,82	42,62	36,07	43,17
3º	Infra-estrutura elétrica	40	13,16	69,41	37,50	40,00	42,50	40,00
4º	Edifícios Administrativos.	25	8,22	77,63	36,00	48,00	40,00	41,33
5º	Porto e aeroporto	23	7,57	85,20	47,83	34,78	21,74	34,78
6º	Segurança pública	22	7,24	92,43	18,18	31,82	45,45	31,82
7º	Obras de arte especiais	11	3,62	96,05	54,55	36,36	54,55	48,48
8º	Edif. Educacional/hospital	6	1,97	98,03	16,67	33,33	16,67	22,22
9º	Infra-estrutura urbana	6	1,97	100,00	0,00	33,33	16,67	16,67
	Total	304	100,00	-	-	-	-	-

Fonte: TCU

Das irregularidades analisadas pelo TCU, seis mereceriam uma atenção prioritária, dado o seu envolvimento mais direto com a manipulação de recursos públicos: superfaturamento; irregularidade graves concernentes a processo licitatório; celebração/administração irregular de contratos; alteração indevidas de projetos e especificações; sobrepreço; e processo licitatório com irregularidades relevantes. As Tabelas 33 a 38 fazem um cruzamento desses subtipos de irregularidade com os órgãos por eles responsáveis, de modo a identificar, em cada caso, as cinco entidades com maior número de indícios de irregularidades. Observe-se que o DNER e o Ministério da Integração Nacional se revezaram em primeiro e segundo lugar, nas diferentes irregularidades, apontando, assim, onde o controle deve ser intensificado. Coincidentemente, durante o período das auditorias, os órgãos com maior número de irregularidades eram administrados pelo PMDB, que fazia parte da base do Governo.

**Tabela 33****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Superfaturamento, por Órgão Responsável - 2001**

Órgão Responsável	Superfaturamento	%	Percentil
DNER	12	48,00	48,00
Min. Integração Nacional	4	16,00	64,00
FAOAFPF	2	8,00	72,00
TRF's	1	4,00	76,00
Fundo Penitenciário Nacional	1	4,00	80,00

Fonte: TCU

**Tabela 34****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Irregularidades Graves  
Concernentes ao Processo Licitatório, por Órgão Responsável - 2001**

Órgão Responsável	Nº	%	Percentil
Min. Integração Nacional	13	27,66	27,66
DNER	13	27,66	55,32
Furnas Centrais Eletéricas S.A.	3	6,38	61,70
Fundo Penitenciário Nacional	2	4,26	65,96
DNOCS	2	4,26	70,21

Fonte: TCU

**Tabela 35****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Celebração/Administração  
Irregular de Contratos, por Órgão Responsável - 2001**

Órgão Responsável	Nº	%	Percentil
Min. Integração Nacional	10	18,87	18,87
DNER	10	18,87	37,74
DNOCS	7	13,21	50,94
Furnas Centrais Elétricas S.A.	4	7,55	58,49
Fundo Penitenciário Nacional	3	5,66	64,15

Fonte: TCU

**Tabela 36****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Alterações Indevidas  
de Projetos e Especificações, por Órgão Responsável - 2001**

Órgão Responsável	Nº	%	Percentil
DNER	6	26,09	26,09
Min. Integração Nacional	5	21,74	47,83
Fundo Penitenciário Nacional	3	13,04	60,87
Furnas Centrais Eletéricas S.A.	2	8,70	69,57
FAOAFPF	2	8,70	78,26

Fonte: TCU

**Tabela 37****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índícios de Sobrepreço,  
por Órgão Responsável - 2001**

Órgão Responsável	Nº	%	Percentil
DNER	10	55,56	55,56
Min. Integração Nacional	2	11,11	66,67
Min. dos Transportes	2	11,11	77,78
DNOCS	1	5,56	83,33
EMBRATUR	1	5,56	88,89

Fonte: TCU

**Tabela 38****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Processo Licitatório com Irregularidades Relevantes, por Órgão Responsável – 2001**

Órgão Responsável	Nº	%	Percentil
Min. Integração Nacional	4	12,90	12,90
DNER	4	12,90	25,81
CIA. Energética do Piauí	2	6,45	32,26
Min. dos Transportes	2	6,45	38,71
CBTU	2	6,45	45,16

Fonte: TCU

**6.3.4 Irregularidades por situação física e financeira das obras**

Analisadas as obras por suas diferentes fases de realização física, os níveis de irregularidade são díspares. Chama a atenção o fato de mais de 70% das obras paralisadas apresentarem irregularidades consideradas graves (Tabela 39). Trata-se de um forte indicador de que irregularidade inviabiliza a implementação governamental. Por outro lado, percebe-se que, em um quarto das obras que não tinham sido sequer iniciadas, já existiam irregularidades graves. Isso pode significar um fator de entrave a que, de fato, comecem. Nas obras concluídas, o nível de irregularidades também foi muito alto, passando dos 50%. Tais dados indicam que as irregularidades ocorrem, praticamente, em todo o decorrer da execução das obras e mostram o quanto essas práticas persistem na administração pública federal brasileira.

**Tabela 39****Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Indícios de Irregularidade, por Sua Situação Física, no Momento da Auditoria – 2001**

Situação da Obra	Nº	%	Grave (%)	Outras (%)	Falhas (%)	Média (%)
Em andamento	177	58,22	41,24	44,63	46,33	44,07
Não iniciada	80	26,32	25,00	28,75	28,75	27,50
Paralisada	27	8,88	70,37	33,33	37,04	46,91
Concluída	14	4,61	57,14	71,43	71,43	66,67
Dado ausente	6	1,97	-	-	-	-
Total	304	100,00	-	-	-	-

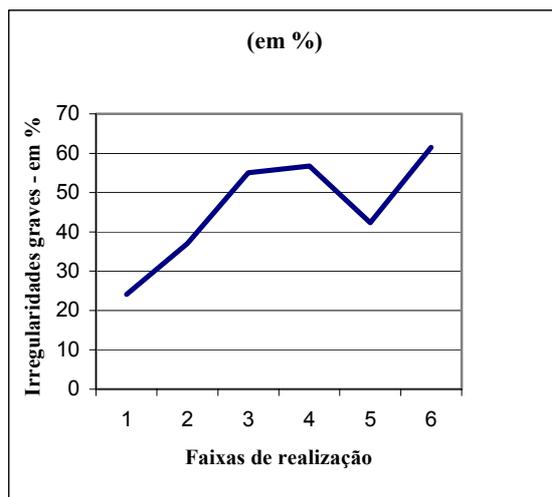
Fonte: TCU

O Gráfico 10 permite visualizar-se a presença de irregularidades graves em todas as fases das obras. (A numeração inferior, no gráfico, diz respeito às faixas de realização: 0

corresponde a 0% de realizações; 1-2 representa de 1 a 25%; 2-3 equivale a de 26 até 50%; 3-4, de 51 até 75%; 4-5, de 76 a 99%; e a faixa 5-6 representa as obras já concluídas, ou seja, com 100% de realizações.)

**Gráfico 10**

**Obras Fiscalizadas pelo TCU, com Índices de Irregularidades Graves por Faixas de Realização - 2001**

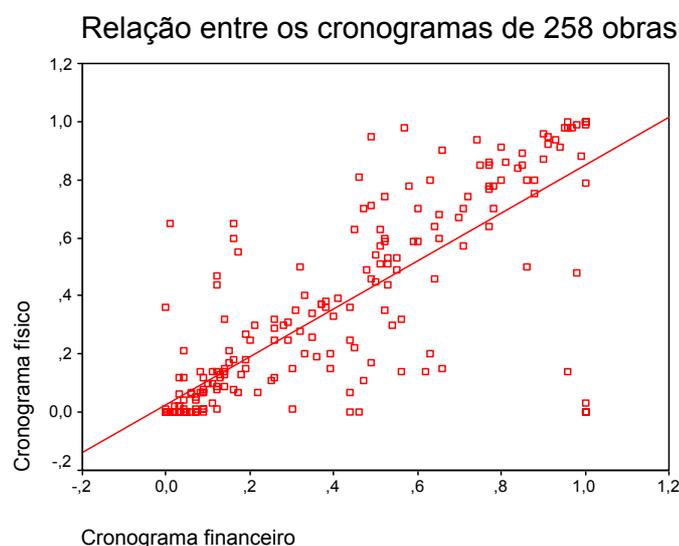


Fonte: TCU

Quase sempre se faz associação de irregularidades em uma obra com descompassos entre os seus cronogramas financeiro e o físico. De fato, teoricamente, se foram liberados 50% do total do orçamento de uma obra, pelo menos 50% do seu cronograma físico deveriam estar concluídos. No Gráfico 11, é possível ver-se que os pontos, em geral, estão próximos uns dos outros, porquanto os gastos e a execução caminham mais ou menos juntos. Entre alguns casos, porém, existe grande descompasso entre o que foi gasto e o que foi feito. É possível que, nesses casos, exista inconsistência nos dados fornecidos pelo TCU (esse problema, aliás, inviabilizou um teste de correlação entre os cronogramas).

**Gráfico 11**

**Relação entre os Cronogramas Físico e Financeiro das Obras Analisadas**



Ressalte-se que, das 304 obras auditadas pelo TCU, apenas 258 foram analisadas, neste trabalho, para fins de confronto dos seus cronogramas físico e financeiro: 135 foram excluídas, por terem desembolso em moeda diferente do real, e 11, por não possuírem dados. Essas 46 obras excluídas correspondem a 15,13% do total (304).

Analisando-se os pontos distantes da reta e levando-se em consideração apenas as obras que estão fora do prazo (72 obras), verifica-se que nem todas possuem irregularidades, embora uma média expressiva (48%) as tenha, conforme a Tabela 40.

**Tabela 40**

**Obras Fiscalizadas pelo TCU, segundo a Posição nos Cronogramas Físico e Financeiro e Índícios de Irregularidade - 2001**

Posição nos Cronogramas	Obras (Nº)	%	Grave (%)	Outras (%)	Falhas (%)	Média (%)
Fora do Cronograma	72	28	53	46	44	48
Dentro do Cronograma	186	72	35	41	40	39
Total	258	100,0	-	-	-	-

Fonte: TCU

### 6.3.5 Irregularidades e indicadores sociais

Confrontadas as irregularidades detectadas pelo TCU na administração federal com dados sociais nacionais, chegou-se ao seguinte resultado: nos Estados de IDH médio, a quantidade de irregularidades foi maior (58,88%), do que a daqueles onde o IDH é

considerado alto (46,12%)<sup>110</sup>. Significa isso que as irregularidades ocorrem, com maior incidência, exatamente nos locais onde a qualidade de vida é considerada inferior, ou seja: onde mais se precisa de atuação governamental, mais ocorrem irregularidades.

#### 6.4 INTERFERÊNCIA EXTERNA NAS AÇÕES DO TCU

Há uma linha bastante tênue entre o TCU e setores da política brasileira. Dentre outros fatores, a influência política nas ações do Tribunal tem configurado, em alguns casos, um importante empecilho à sua atuação, embora se saiba que a comprovação dessa influência seja um tanto difícil. Já se viu a relação íntima que os Ministros do TCU mantêm com os setores políticos nacionais, dado que quase todos advieram desse meio. Sabe-se também que o Executivo possui instrumentos, para tentar fazer valer seus interesses no Congresso e, por tabela, no TCU. No caso envolvendo o SIVAM, por exemplo, isso ficou bastante claro. Contudo, trata-se de influências pontuais, que não chegam a comprometer um conjunto de ações investigativas desenvolvidas pelo Tribunal. Com efeito, de 1990 a 2001, ele analisou mais de 195.000 processos. Talvez apenas uma pequena percentagem tenha sofrido algum tipo de influência externa. Que de toda forma é grave. Porque não é fácil encontrar informações dessa relação, o que pode indicar ser o número reduzido, ou, por outra, que não há uma interferência externa generalizada no TCU, senão manifestações isoladas, de grande notoriedade, é certo, o que enaltece a dimensão dessa interferência.

Dois casos, em que a presença dessa interferência ficou bastante clara, merecem um destaque. O primeiro, que se tornou um escândalo nacional, diz respeito às irregularidades envolvendo o TRT de São Paulo e milhões de reais. O segundo caso envolve o Senador do PSDB, Romero Jucá, acusado de cometer irregularidades na Fundação de Promoção Social e Cultural do Estado de Roraima, órgão dirigido por sua esposa.

O caso do TRT de São Paulo, numa década recheada por grandes escândalos nacionais, conseguiu extrema notoriedade, tanto por seu montante de valores, quanto por seus personagens. O TCU foi acusado, por diversas vezes, de ser benevolente com esse caso. Informações de irregularidades nessa obra já eram do seu conhecimento, desde o ano de 1992. Mesmo assim, o Tribunal só instaurou uma tomada de contas especial, em 1998, portanto, seis anos depois. E, mesmo assim, a indisponibilidade dos bens dos envolvidos,

---

<sup>110</sup> Utilizando-se a classificação de baixo, médio e alto IDH, adotada pelo PNUD, percebe-se que os Estados brasileiros atingem apenas as duas últimas classificações, não existindo, portanto, baixo IDH.

como forma de recuperar o prejuízo, só foi decretada em 2001, ou seja, dez anos depois de se terem as primeiras informações sobre o caso.

Como explicar essa inércia do TCU? Ele possui quadros técnicos extremamente bem preparados, para agir em casos dessa natureza e dimensão. O que ocorreu então? Figueiredo (2001), afirma que “... o *know-how técnico do TCU e de sua competência de auditar as contas governamentais superou sua capacidade de impor mudanças nas políticas públicas e sanções contra o mau uso dos recursos públicos. Por razões políticas, as recomendações contidas nos relatórios preparados pelo pessoal técnico deixam, geralmente, de ser seguidas pela junta de ministros do TCU*”. Ou seja: é este grupo de nove pessoas, em última instância, que detém o poder de decidir sobre a continuidade ou não das investigações.

Ressalte-se que interessava diretamente ao Presidente FHC a não-continuidade daquelas investigações, envolvendo o TRT-SP, porquanto um dos envolvidos no caso figurava como sócio do Ex-secretário Geral da Presidência, Eduardo Jorge. Esse fato deixou o Presidente numa situação bastante delicada, uma vez que se tratava de ilegalidades, implicando pessoas intimamente ligadas a um auxiliar direto seu, e essa posição poderia ter sido utilizada, para facilitar a liberação de financiamentos para as empreiteiras responsáveis pela referida obra. Ao mesmo tempo, descobriu-se que Eduardo Jorge possuía bens de todo incompatíveis com sua renda, o que serviu, ainda mais, para aumentar as suspeitas. É muito provável que a inércia do TCU, nesse caso, tenha ocorrido por esses motivos.

Nos dois Governos de FHC, houve inúmeras denúncias de irregularidades, mas ele sempre as minimizou. No caso do TRT-SP, isso não foi possível: a mídia, a oposição e integrantes da própria base do Governo, insatisfeitos, criaram uma ampla discussão sobre o tema, dando-lhe grande visibilidade. Nesse meio, o TCU foi acusado de não cumprir o seu papel institucional de investigar as irregularidades denunciadas. Contudo, ele procurou defender-se, alegando que os pareceres sobre o caso haviam sido enviados ao Congresso Nacional. Logo, era a este que cabia fazer cessar o financiamento, evitando-se o aumento do prejuízo. Segundo os Ministros do TCU, Adhemar Ghisi e Humberto Souto<sup>111</sup>, o Congresso passara por cima das decisões do Tribunal. Dessa forma, eles buscaram diluir a responsabilidade pelo problema. No mínimo, ficou evidenciada, para a sociedade, a

---

<sup>111</sup> Jornal Estado de São Paulo, 15 de julho de 2001.

inexistência de controle ou, nos termos aqui utilizados, de *accountability*, por parte do Congresso e do TCU, os responsáveis pelo exercício de tal função.

O então Presidente do Congresso Nacional, Senador Antônio Carlos Magalhães, era um dos mais contundentes, em manter as responsabilidades circunscritas ao TCU. Fazendo isso, o Senador estava matando dois coelhos com apenas uma cajadada: primeiro, ele se eximia de culpa pelos fatos; segundo, buscava atingir a credibilidade do Tribunal (que, por sua vez, estava intensificando investigações no Aeroporto Internacional de Salvador, sob reforma por empreiteiras ligadas àquele político, e obra, que, como se viu, apresentou o maior número de irregularidades).

Ficou evidenciada uma queda de braço entre o TCU e o Senador baiano. Este acusava o TCU de incompetência. O Tribunal, de sua parte, lançava mão de suas investigações, como instrumento de contra-ataque, investindo sobre as irregularidades no Aeroporto Internacional de Salvador. O Ministro Iran Saraiva, buscando defender o Tribunal e expressando bem o clima, disse: *“Não adianta procurar um bode expiatório, cada um deve assumir a sua parcela de responsabilidade”*<sup>112</sup>.

Pode-se concluir desse caso que, se, de fato, o TCU não agiu por influência externa, ele e a sociedade pagaram caro por isso: os prejuízos econômicos e sociais foram enormes e a imagem do Tribunal ficou extremamente abalada.

Outro caso em que o TCU foi muito criticado e acusado de engavetar processos, durante um período de sete anos, refere-se a atividades envolvendo o Senador de Roraima, Romero Jucá. Este, sendo do partido do Governo e seu líder no Senado, foi acusado, pela Secretaria da Receita Federal, de cometer irregularidades, em 1993, em uma fundação. Nas acusações da Receita Federal, apresentadas e comprovadas pelo TCU, constava que as irregularidades iam de apropriação indébita a falsificação de notas fiscais. Segundo o relatório, apesar de não estar à frente, o Senador era o maior beneficiário dessas transações ilegais, que tinham o objetivo de produzir fundo de caixa para a campanha política dele e de seus correligionários.

O fato é que o TCU não deu encaminhamento ao caso, durante anos, eximindo-se de investigar irregularidades denunciadas por um órgão do próprio Executivo Federal. A justificativa encontrada para tal ausência de ação, pode estar na posição que o Senador Romero Jucá ocupava, dentro do Governo: fora um dos seus principais articuladores e líder, no Senado, após a renúncia do seu correligionário, José Roberto Arruda.

---

<sup>112</sup> Agência Estado, 6 de setembro de 2000.

## 6.5 CRÍTICAS AO MODELO DE CONTROLE ADOTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em tese, o modelo de controle adotado pelo TCU, no tocante as 304 obras fiscalizadas, é bastante razoável: o Congresso determina a seu órgão técnico a realização das auditorias, ele dá encaminhamento a elas e envia os resultados ao Parlamento, que insere na Lei Orçamentária, sem restrição, as obras consideradas corretas e, sob condição de posterior análise do TCU, aquelas com indícios de irregularidades graves, de modo a, só então, decidir pela liberação ou não dos seus recursos. Dessa forma, todos os trâmites legais estariam sendo cumpridos e o controle, realmente exercido.

Se isso, de fato, está ocorrendo, por que os níveis de irregularidade presentes nas obras do Governo Federal auditadas pelo TCU não estão diminuindo, mas, ao contrário, aumentando, ano a ano? Essa questão coloca em xeque o tipo de controle exercido, pois os resultados não lhe são favoráveis. A razão é que as auditorias desenvolvidas pelo TCU não têm gerado coerção suficiente, para influenciar o cálculo racional dos agentes envolvidos, a ponto de não colocarem a ação irregular como sua preferência ótima. Em outros termos: alguns agentes públicos não se têm sentido pressionados o bastante, para optar pela não-prática de irregularidades.

Deve-se, entretanto, discutir a que se presta uma auditoria governamental nesse controle. Ela é um mecanismo que visa analisar como se deu a aplicação de um recurso público, bem como os resultados obtidos. Na literatura, é clara a concepção de que a auditoria, sobretudo a operacional, “... é a análise e avaliação do desempenho de uma organização – no todo ou em parte –, objetivando formular recomendações e comentários que contribuirão para melhorar os aspectos de economia, eficiência e eficácia”. (ARAÚJO, 2001:27)<sup>113</sup>. Este conceito é amplamente utilizado, inclusive pelo TCU. Como se vê, a auditoria é uma ferramenta necessária, para analisar-se como anda a administração governamental. O *General Account Office* (GAO)<sup>114</sup> estatui que as auditorias servem para “... melhorar a ‘accountability’ pública e facilitar o processo de tomada de decisões pelos envolvidos na responsabilidade de fiscalizar ou iniciar ações corretivas” (In ARAÚJO, 2001:31).

As auditorias são, portanto, mecanismos de avaliação administrativa, a exemplo daquelas empreendidas pelo TCU. Nelas se avalia o desempenho de uma organização, na

---

<sup>113</sup> Conceitos semelhantes podem ser vistos em Cruz (1997:27) e no Manual sobre Auditoria Operacional do próprio TCU.

<sup>114</sup> Órgão máximo de controle financeiro da administração pública federal norte-americana.

aplicação de recursos públicos, e os resultados dessa aplicação. Se eles estiverem dentro do programado, perfeito; caso contrário, propõem-se correções. Ora, as correções propostas por auditorias têm caráter eminentemente administrativo. No entanto, se bem que os tipos de erro, que elas se propõem a consertar, sejam importantes e merecedores de atenção, devem ser diferenciados de atos dolosos, sobretudo daqueles relacionados diretamente com recursos públicos.

### 6.5.1 Deficiências em ações concomitantes

A não-identificação e priorização de problemas graves, causados por ações dolosas, fazem com que o Tribunal, tenha seu desempenho prejudicado. O TRT de São Paulo é um caso exemplar, pois o TCU só instaurou uma tomada de contas especial em 1998, quando se sabia que as irregularidades já haviam sido detectadas desde 1992, inclusive pelo próprio Tribunal e envolviam a soma de quase R\$ 170 milhões. Mesmo assim, após a instauração da tomada de contas especial, passaram-se três anos, para, só então, solicitar-se a indisponibilidade dos bens dos agentes envolvidos.

Das obras analisadas nas auditorias de 2001, a em que se encontrou maior número de irregularidades graves foi a de modernização do Aeroporto Internacional de Salvador, com nove subtipos, dentre os quais o descumprimento de deliberações do TCU, tendo ocorrido até mesmo a sonegação de documentos ao Tribunal, o que é, por si só, um indício claro do intento de encobrir problemas. Irregularidades, na referida obra, já haviam sido apontadas, no ano 2000. O que se questiona, neste caso, é a demora do TCU em adotar medidas preventivas, que visassem a proteger os recursos, no momento da investigação, como, por exemplo, uma intervenção, e garantir formas de ressarcimento, bloqueando rapidamente os bens dos envolvidos, através da Justiça, o que, pelas conclusões do processo, não foi feito.

Isso mostra a necessidade de medidas preventivas e corretivas, a serem tomadas no momento em que se detecte a irregularidade, ainda na auditoria, buscando corrigir o que se refere apenas a erros administrativos e punir, penalmente, o que se refere a crime de responsabilidade e que tenha atingido o erário. Isto, sim, seria um aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability*.

Diante de ações ilegais, a morosidade e a falta de critérios do que deva ser ou não priorizado, em termos de combate, configuram um forte incentivo a tais práticas. As ações

falhas do órgão de controle podem significar o fortalecimento daqueles a quem ele se contrapõe.

### 6.5.2 Direito de defesa e dificuldades de controle

O TCU assegura ampla defesa àqueles que desejem justificar problemas encontrados, o que, sem dúvida, é indispensável. Mas, em alguns casos, sobretudo em atos dolosos, essas justificativas acabam por protelar, demasiadamente, a adoção de medidas corretivas e punitivas, fazendo com que se crie um vácuo, onde se mascaram planilhas, se ocultam documentos ou se toma qualquer tipo de atitude, para camuflar o problema. Quem fraudava uma licitação ou superfatura uma compra não possui justificativa. O máximo que se pode fazer é esconder os fatos, que, como se sabe, são pré-requisitos fundamentais para livrar-se da culpa e distanciar-se da possibilidade de punição. Sob esse aspecto, a ausência de uma ação mais rápida e enérgica, durante a própria investigação, faz com que os resultados da ação do órgão de controle sejam prejudicados.

### 6.5.3 Descontinuidade do financiamento como pior forma de punição

A não-continuidade do financiamento de uma obra, que pode significar sua paralisação, talvez seja a pior medida preventiva contra ações irregulares. No entanto, é adotada. Ela pode gerar custos sociais elevados, dado que, com o adiamento da implementação, a sociedade deixa de ser atendida em suas necessidades e a deterioração da obra provoca desperdício do dinheiro público. Tomem-se, como exemplo, situações semelhantes em empresas privadas. Se, numa transportadora de carga, com vários setores interdependentes, o gerente detectar, por uma auditoria, que, no setor de compras, estão ocorrendo aquisições superfaturadas, com as quais um funcionário esteja sendo beneficiado, ele não optará por paralisar o setor, porquanto isso poderá significar a paralisação da empresa, mas escolherá corrigir o problema, tomando medidas cabíveis perante o funcionário envolvido, substituindo-o e, em seguida, denunciando seus atos à polícia, para a instauração de um inquérito. O mesmo há de ocorrer no setor público. As auditorias do TCU devem detectar precisamente o problema, com o máximo de rapidez e, a partir daí, propor soluções e punições imediatas, sobretudo com relação ao que acarreta dano ao erário. E essa detecção é perfeitamente possível, pois um simples cruzamento de dados permite revelar quais os órgãos e as irregularidades graves mais recorrentes.

#### 6.5.4 Não-diferenciação de erros administrativos e ações dolosas

Com o intuito de abranger uma grande quantidade de problemas, o TCU reuniu as irregularidades em três grupos, compostos por uma vasta gama de subtipos, o que é louvável. Entretanto, não há diferenciação entre erros administrativos e ações dolosas. No tipo “irregularidade grave”, o subtipo “desapropriação ilegal”, por exemplo, pode ter o mesmo *status* de um “superfaturamento”, quando, na realidade, ambos podem ocorrer por intenções díspares. É obvio que pode existir superfaturamento sem intenção dolosa (bastante improvável, é certo, mas possível). Contudo, quando isso é recorrente, percebe-se haver ações de pessoas com o propósito de gerar benefícios para si ou para outrem. No exame procedido por este trabalho, foram encontradas 25 obras com esse subtipo de irregularidade, revelando uma persistência significativa.

Não se deve tratar um indivíduo que errou, pelo fato de não providenciar documentos necessários para um processo de desapropriação, da mesma forma como se há de tratar outro que, com seu “erro”, beneficiou esta ou aquela pessoa ou empresa. Esse tipo de situação dá margens para o seguinte problema: na construção do edifício-sede de uma seção judiciária, em Cuiabá, foram encontrados indícios de irregularidades graves concernentes ao processo licitatório, no qual uma empresa foi desqualificada por inexecutabilidade, sem que se considerassem os critérios do art. 48 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>115</sup>. Com isso, uma empresa foi impedida de participar de uma licitação, mesmo atendendo aos requisitos necessários para tal. O TCU, sem levar a situação em conta, optou pela anulação da licitação e pela elaboração de outra concorrência, o que foi feito. Sanado o problema, foram retiradas as restrições existentes, para liberação dos recursos na LOA. Isso seria perfeitamente normal, se a empresa tivesse sido desclassificada justamente, o que não foi o caso. Sabe-se que colocar empecilhos ilegais para a participação em licitações, pode ser um mecanismo que vise a favorecer alguém, dado que a concorrência, com tal ação, é afastada. Essa preocupação não esteve presente na decisão do TCU.

Já na construção e ampliação de bens imóveis das instituições federais de ensino superior, no Distrito Federal, percebe-se claramente que as irregularidades são técnicas. Nesse caso, o TCU, considerando as irregularidades apenas como erros técnicos, sugeriu as correções e, entendendo que eles não geraram danos ao erário, emitiu corretamente um parecer, favorecendo a liberação dos recursos por parte da CMO.

---

<sup>115</sup> Este artigo estipula as exigências necessárias para os participantes de licitações públicas.

### 6.5.5 Deficiências nos critérios de irregularidade

Existem problemas também no tocante à não-uniformização dos conceitos de subtipos de irregularidade, o que não chega a comprometer todo o trabalho, mas necessita de aprimoramento. Em alguns casos, atribuem-se subtipos a irregularidades que se encaixariam em outros, gerando, assim, uma imprecisão. Um exemplo pode ser encontrado na obra referente à reforma e modernização da Academia Nacional de Polícia, no Distrito Federal: constatou-se que se efetuou o pagamento de um serviço, sem sua devida execução. A isso atribuiu-se o subtipo “superfaturamento”, que nada tem a ver com essa prática; para esse caso, está previsto o subtipo “pagamento antecipado”. Em outros momentos, atribuem-se subtipos diferentes para problemas semelhantes. Em outros dois casos, foram encontrados fracionamentos de despesa, visando alterar a modalidade da licitação. No entanto, ao primeiro caso, atribuiu-se “irregularidade grave” (subtipo “irregularidades graves concernentes ao processo licitatório”) e, ao segundo, “outras irregularidades” (subtipo “processo licitatório com irregularidades relevantes”). Ou seja: para problemas idênticos, designações diferentes, resultando em um dos casos ter sofrido restrição na liberação dos recursos, enquanto o outro, não.

Supondo-se que um auditor, que investigue uma dada obra, tenha ligações pessoais com os executores, a falta de critérios claros e bem definidos pode dar-lhe margem para beneficiar o responsável. Caso tenha cometido irregularidades em licitação, o auditor poderá enquadrar tal ação num subtipo que não conste do tipo “irregularidade grave”, Assim, não sofrerá restrições na LOA.

### 6.5.6 Benevolência como incentivo à ilegalidade

O TCU tem a obrigação legal de fiscalizar e punir atos que considere ilegais, de modo que a sua atuação coíba tais práticas. Como já se registrou, o Tribunal abre amplo espaço para a defesa dos seus investigados. No entanto, é possível verificar uma certa benevolência para com eles.

Em 2000, o TCU recebeu uma denúncia de irregularidade, envolvendo recursos federais gastos pela Prefeitura Municipal de Pedra Lavrada, no Estado da Paraíba (processo: TC 005.905/2000-9). A Prefeitura havia firmado um convênio com a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de construir um açude, a ser utilizado pelos habitantes daquele município, que sofriam com a falta d’água. Pelo convênio, a Prefeitura recebeu R\$ 75.000,00 para a execução da obra.

O denunciante comunicou ao Tribunal que a açude fora construído de forma irregular, o que culminou com uma ruptura, ainda nas primeiras chuvas recebidas. Consta, no relatório do denunciante, que os moradores da região afirmaram ter-se dado a ruptura, quando a lâmina d'água não tinha atingido nem a metade da parede de sustentação. O Laboratório de Ensaio de Materiais e Estruturas (LABAME), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), foi chamado para analisar e explicar o ocorrido. O coordenador do laboratório, engenheiro Normando Perazzo Barbosa, concluiu que o açude não tinha sido construído com o mínimo de técnica exigida pelo seu porte. Havia ausência de procedimentos e materiais essenciais para a execução da obra, segundo o técnico. O laudo foi anexado à denúncia e enviado ao TCU. Ora, “ausência de procedimentos e materiais” significa economia de verbas, e estas não retornaram ao Ministério. Onde foram parar, então?

Recebida a denúncia, o Tribunal a encaminhou para análise e instrução da SECEX/PB, como também para o Ministério do Meio Ambiente, ao qual foi solicitada informação sobre o aludido convênio, a fim de subsidiar a abertura de uma tomada de contas especial. Determinou-se ao Ministério que fiscalizasse a execução do referido convênio. O Ministério emitiu um parecer, afirmando que, quanto ao convênio, não havia problemas, o que tornaria injustificável a abertura de uma tomada de contas especial para ele. O Ministério afirmou, ainda, que a responsabilidade pela construção deveria incidir sobre a Prefeitura e a empreiteira contratada. O diretor técnico responsável da SECEX/PB, discordando do entendimento do Ministério, propôs a abertura da tomada de contas especial. O titular da unidade técnica discordou dessa determinação, alegando que “há notícias nos autos, consoante se constata do relatório de inspeção, de que a construtora, acionada pela prefeitura, saneou o problema, ou seja, reconstruiu o barramento do açude, resolvendo a questão” (TC 005.905/2000-9, fl 2). Continuou anotando, ainda, que não vislumbrava a existência de débito, mas sim de impropriedades na fiscalização, tanto do órgão repassador, quanto do órgão executor. O Ministro do TCU, Adylson Motta, acolheu a proposta do titular da SECEX, mandando arquivar o processo.

Várias questões se colocam aqui. Essa decisão do TCU terá gerado incentivo para que os administradores públicos e a construtora não venham a repetir tal ilegalidade? Se esse caso não tivesse sido denunciado, a construtora teria recomposto a obra? Dificilmente. Ela só foi recomposta, quando a possibilidade de punição se tornou premente. Sendo assim, os envolvidos buscaram sanar rapidamente o problema, o que está correto. Não obstante, a ação dos envolvidos não poderia gerar uma decisão benevolente por parte do

TCU. Foi como se ele dissesse aos agentes que, se repetissem o erro e, por ventura, alguém denunciasse, eles poderiam corrigir o problema e ser novamente perdoados. O princípio da punição, como instrumento de incentivo negativo a práticas ilegais, foi completamente descartado, nesse caso. Quando alguém rouba um objeto, o fato de devolvê-lo, não o exime da responsabilidade do crime cometido. Daí a necessidade de punição, independentemente da ação posterior do criminoso.

## CONCLUSÕES

Do exposto, neste trabalho, podem-se inferir as conclusões a seguir, sobre o fenômeno da corrupção e a atuação do Tribunal de Contas da União, no Brasil.

### **1ª A corrupção é, de fato, um problema de dimensões mundiais, embora com incidência diferenciada nos vários países.**

Os dados da Transparência Internacional mostram que mais de 60% dos países analisados, nos últimos quatro anos, têm elevados níveis de corrupção. Trata-se de um problema de escala mundial e sua ocorrência dá-se, nos diferentes países, independentemente de situação econômica, modelo político, raça, religião e cultura. Contudo, há de ressaltar-se que a incidência do fenômeno é mais acentuada nos países de maiores dificuldades econômicas, sociais e/ou políticas, a exemplo de alguns da América Central e da África, as duas regiões consideradas de maiores índices de corrupção.

### **2ª A corrupção afeta o crescimento econômico e alguns gastos públicos, em diversos países.**

Constatou-se que as variáveis “crescimento econômico” e “gastos públicos” têm a ver com os níveis de corrupção. De fato, nos países com taxas negativas de crescimento econômico, entre 1990 e 1999, registraram-se altos níveis de corrupção. Em tais países, os gastos com Educação e Saúde foram menores do que nos considerados menos corruptos.

### **3ª A corrupção afeta a estabilidade política, a capacidade operacional dos mais diferentes Estados e as liberdades individuais.**

Governantes sofrem desgaste e perdem credibilidade perante seus governados, quando se envolvem em ações corruptas. Esse desgaste, por sua vez, pode gerar problemas de governabilidade. Além disso, as ações corruptas tendem a comprometer as ações governamentais, cujos recursos são capturados, a ponto de, em certos casos, inviabilizá-las.

Por outro lado, as liberdades individuais, um dos pressupostos da democracia, sofrem maiores constrangimentos, nos países de maior incidência de corrupção, tanto que, em 90% dos países considerados não-livres pela *Freedom House* foram constatados altos níveis de corrupção. Ocorre algo semelhante, quando se leva em conta a variável “liberdade de imprensa”: onde ela é considerada baixa, o nível de corrupção é alto.

#### **4ª A corrupção corrói os padrões reguladores cristalizados nas instituições.**

As instituições, enquanto mecanismos definidores de padrões e regras de comportamento, sofrem influência da ação corrupta, que, por sua natureza, foge às regras instituídas, porquanto ocorre exatamente para ludibriá-las. Dessa forma, o objetivo principal da instituição, como espaço de resolução de conflitos, fica abalado, levando-a a sofrer desgaste.

#### **5ª A corrupção é um fenômeno multi-causal, reforçado, sobretudo, pelos baixos níveis de *accountability*.**

A literatura registra várias explicações mono-causais para a corrupção, como o tradicionalismo histórico, os processos de modernização, os baixos níveis de educação e renda, a tolerância religiosa, vivenciada por algumas sociedades, e o próprio modelo de Estado. Alguns desses fatores possuem, com certeza, relação com a corrupção, em menor ou maior grau. No entanto, o mais relevante é a baixa *accountability*, ou, por outra, a ausência de incentivos, por parte de sistemas eficazes de controle, dotados de prerrogativas que levem a cabo suas punições. Isso configura a mais importante contribuição para a ação corrupta ou ilícita. Reitere-se que a ausência ou deficiência de controle e de punição, como incentivo a práticas ilegais, constitui a principal causa da corrupção.

#### **6ª Existem diversas imprecisões conceituais envolvendo o conceito de corrupção, o que contribui para dificultar o seu combate.**

A ação corrupta é, quase sempre, conceituada de forma incorreta, o que dificulta sua identificação e seu controle. A necessidade de definir-se o fenômeno, com precisão, é condição fundamental para combatê-lo. Este trabalho propõe um conceito de corrupção diferente do encontrado na literatura. Nesse sentido, a “*triade da corrupção*” constitui um modelo, que permite detectar ou isolar precisamente os elementos envolvidos na ação corrupta (corrupto, corruptor e recursos, os dois primeiros interagindo voluntariamente), facilitando sua identificação, sua diferenciação de crimes assemelhados e, por via de consequência, a formulação e execução de uma estratégia anticorrupção.

#### **7ª Sistemas de controle eficazes são essenciais no combate à corrupção.**

Dentre as formas de combate à corrupção, merecem atenção especial os sistemas de controle, cuja função é detectar e analisar os atos ilícitos, estipular a condenação dos

agentes por eles responsáveis e encaminhá-los para os órgãos detentores dessa prerrogativa. Aos sistemas de controle cabe também fazer sugestões de mudança de modelos institucionais, visando a evitar ou dificultar ações de agentes corruptos. O sistema de controle de tipo externo, dotado de independência, mostra-se como o de maior capacidade para coibir irregularidades, visto que não tem grau de subordinação aos investigados.

**8ª O Tribunal de Contas da União configura um sistema de controle dotado de instrumentos capazes de propiciar bons resultados, mas, possui algumas deficiências que comprometem sua atuação.**

O TCU, como sistema de controle externo, atuando frente à administração pública federal brasileira, tem exercido importante papel e vem aperfeiçoando, constantemente, sua metodologia. Além da função de combater as irregularidades, tem contribuído, do ponto de vista pedagógico e técnico, para dotar os administradores do setor público de estratégias de ação mais eficientes.

Sabe-se que o TCU possui estrutura, prerrogativas e *know-how*, para exercer um eficiente controle da administração pública. No período de 1990 a 2001, ele conseguiu apreciar 195.631 processos (média anual de, aproximadamente, 16.000), o que é bastante significativo. Analisando 304 obras do Governo Federal, propiciou traçar-se um panorama geral das irregularidades nelas cometidas, de forma a saber-se exatamente onde, como e quem estava praticando tais ações. No entanto, os resultados práticos das ações do TCU, envolvendo o resgate de recursos públicos desviados, foram ínfimos (pouco mais de 13%) e muito aquém do desejado. Isso mostra que o nível de *accountability* exercido sobre a administração pública, no Brasil, tem sido baixo. Três causas explicariam esse problema: **(i)** erros de procedimento, **(ii)** influência externa, e **(iii)** deficiências do sistema judiciário.

Insista-se em que o TCU possui uma metodologia de ação, cujas falhas, entretanto, comprometem, em boa medida, o seu desempenho. De fato, em muitos casos, o Tribunal não exerce uma *ação concomitante* nas obras investigadas, pelo que não intervém, de imediato, no problema detectado, de forma a corrigi-lo e a minimizar-lhe os danos. Também não há uma priorização dos casos, que envolvem diretamente os recursos públicos, o que seria essencial para uma punição precisa dos responsáveis e, em consequência, para a recuperação do dano causado. Além disso, confere-se o mesmo *status* a erros administrativos e ações dolosas, o que configura outra falha importante. Assim, os critérios de irregularidade adotados pelo Tribunal têm propiciado a existência de brechas,

por onde se esvai a possibilidade de responsabilização de inúmeros culpados. Acresce que a benevolência para com alguns administradores, outro grave problema, afora incentivar a ação ilegal, não ajuda a recuperar o prejuízo causado.

Ao TCU, portanto, cabe melhorar seu desempenho, aperfeiçoar sua metodologia, eleger alguns tipos de irregularidade como prioritários e ser mais rigoroso em algumas decisões. Os casos envolvendo superfaturamento e licitações viciadas, por exemplo, devem receber tratamentos diferenciados.

Quanto a interferências externas, advindas do meio político, torna-se necessário tomar algumas medidas, como reformar o sistema de escolha dos Ministros, eliminando a possibilidade de indicações políticas. É verdade que isso, por si só, não resolve o problema, dado que mesmo um técnico de carreira pode sofrer influência, mas, pelo menos, as decisões do TCU não seriam moeda de pagamento de indicações passadas. Além dessa mudança, a ampliação da divulgação das ações do TCU é outro elemento essencial, para evitar-se o problema. Dificilmente os Ministros se contraporão aos relatórios técnicos, que estiverem corretos, tendo os holofotes da imprensa sobre suas cabeças. Sob esse aspecto, a transparência e divulgação das ações do Tribunal são de suma importância, para garantir sua independência e, conseqüentemente, seu respaldo perante a sociedade.

Já a deficiência de resultados do TCU, provocada pela morosidade do sistema judiciário, é, talvez, o problema de maior dificuldade de solução. Com efeito, trata-se de problema bem mais amplo, não circunscrito aos processos advindos do TCU. As discussões atuais sobre a reforma do Judiciário podem trazer novidades importantes, mas só no médio ou longo prazo. Nesse caso, importa adotar medidas emergenciais, que acelerem os processos envolvendo condenações decididas no âmbito do TCU. Afinal de contas, elas cobram o retorno de verbas aos cofres públicos, o que é essencial para o País. A estipulação legal de metas ou percentagens de encaminhamento de processos por parte do Legislativo para o Judiciário talvez seja uma alternativa louvável, porquanto este último daria maior e mais pronta resposta aos casos envolvendo o TCU, caso a legislação o obrigue. Resta saber se as correlações de força existentes no Congresso suportariam tal empreitada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, C. W. (2000). *Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América latina*. In: Cadernos Adenauer, Nº 10, pp.47-62.

ABRANCHES, S. H. (1988). *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. In: Dados, V. 31, Nº 1, pp.5-34.

ABRUCIO, F. L. (1999). *Os desafios da administração pública gerencial no contexto brasileiro (entrevista)*. In: Reforma Gerencial, Nº 05, pp.23-26.

ABRUCIO, F. L. (2001). *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz. Carlos & SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp.173-199.

ABRUCIO, F. L. (1994). *Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. São Paulo: USP.

AFFONSO, S. B. (1997). *Tribunais de contas no contexto do poder judiciário*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 28, Nº. 74, pp. 109-119.

ALMEIDA, F. C. R. (1999). *O controle dos atos de gestão e seus fundamentos básicos*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V 30, Nº. 80, pp.17-50.

ALMEIDA, F. C. R. (2001). *A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário*. In: Revista do Tribunal de Contas da União. V. 32, Nº 87, pp.15-26.

ALMOND, G. A. & POWELL JR. G. B. (1972). *Uma teoria de política comparada*. Rio de Janeiro: Zahar editores.

ANASTASIA, F. (1999). *Responsabilidade por controle parlamentar*. Belo Horizonte: UFMG.

ARANTES, R. B. (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora Sumaré e Fapesp.

ARATO, A. (2002). *Representação e accountability*. In: Lua Nova. Nºs. 55-56, pp.85-103.

ARAÚJO, I. P. S. (2001). *Introdução à auditoria operacional*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

ARISTÓTELES. (2001). *Da geração e da corrupção*. São Paulo: Landy editora.

AZEVEDO, L. & REIS, A. (1994). *Roteiro da impunidade: uma radiografia dos sistemas de corrupção*. São Paulo: Scritta Editorial.

BARBOSA, L. (1992). *O jeitinho brasileiro - a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

BARDAWIL, J. C. (1996). *TCU abre porta para o SIVAM*. In: Revista Istoé, 24 de janeiro.

BARROS, L. V. (1999). *TCU: tua presença na história nacional*. in: *Tribunal de Contas da União - Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, pp.221-281.

BEHN, R. D. (1998). *O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática*. In: Revista do Servidor Público. Nº. 04, pp.05-44.

BEZERRA, M. O. (1995). *Corrupção: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relumé Dumará..

BOBBIO, N. & MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. (1999). *Dicionário de política (vol. 1 e 2)*. BRASÍLIA: UNB.

BORTONI, L & MOURA, R. (2002). *O mapa da corrupção no governo FHC*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

BRASIL, Secretaria Federal de Controle Interno. (2001). *Relatório de atividades de 2000* Brasília: SFC.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2002). *Relatório anual das atividades do TCU: 2001*. Brasília: TCU.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2001). *Relatório anual das atividades do TCU: 2000*. Brasília: TCU.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2000). *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília: TCU.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. (2000). *Principais trabalhos do Tribunal de Contas da União na década 1990-1999*. Brasília: TCU.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1997). *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.

BRESSER PEREIRA, L. C. (2001). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. & SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp.21-38.

BUGARIN, P. S. (2001). *O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 32, Nº. 87, pp.39-50.

- CARDOZO, J. E. (2000). *A máfia das propinas: investigando a corrupção em São Paulo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- CARVALHO, G. (1987). *Da contravenção à cleptocracia*. In: LEITE, Celso B. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, pp.61-82.
- CARVALHOSA, M. (org). (1995). *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASADO, J. (2001 ). *Negócio suspeito*. In: Revista Época, 12 de março.
- CHAIA, V. & TEIXEIRA, M. A. (2001). *Democracia e escândalos políticos*. In: São Paulo em Perspectiva, V. 15, Nº. 4.
- COHEN, Y. (1994). *Radicals, reformers, and reactionaries: the prioner's dilemma and the collapse of democracy in latin America*. Chicago: Chicago press.
- COLEMAN, J. S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- CRUZ, F. (1997). *Auditoria governamental*. São Paulo: Atlas.
- DINIZ, E. (2001). *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*. In: São Paulo em Perspectiva, V. 15, Nº 4.
- DINIZ, E. (1999). *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. 2ª. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- DOWNS, A. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp.
- ELSTER, J. (1994). *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relumé Dumará.
- FAORO, R. (2000). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro (vol 1 e 2)*. São Paulo: Editora Globo.
- FAUCHER, P. (1998). *Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou?* In: Dados, V. 41, Nº 1.
- FERNANDES, J. U. J. (2001). *Os Tribunais de Contas e o controle sobre as admissões no serviço público* In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 32, Nº. 90, pp.47-67.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- FILHO, A. E. M. (1987). *O círculo vicioso da corrupção* In: LEITE, C. B. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. pp.21-34.
- FILHO, F. A. & FILHO, M. S. (2001). *Garotinho generoso*. In: Revista Istoé, 04 de abril.

FLEISCHER, D. (2000). *Além do Collor: perspectiva de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas*. In: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp.81-110.

FONSECA, F. & SANCHEZ, O. (2001). *Controle de corrupção e reforma do Estado (o governo Covas 1995/2000)*. In: Lua Nova, Nº 52, pp. 93-119.

FREITAS, C. A. S. (2001). *Performance audit: uma proposta de definição*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 32, Nº. 90, pp.13-21.

FRIEDRICH, C. J. (2002). *Corruption concepts in historical perspective*. In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. *Political corruption: concepts & contexts*. 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers, pp.15-23.

GAETANI, F. (1998). *A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos*. In: Revista do Servidor Público, Nº. 2, pp.83-101.

GALLOTTI, L. O. (2000). *Tribunal de Contas e Poder legislativo* In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 31, Nº 85, pp. 281-287.

GARDINER, J. A. (2002). *Defining corruption* In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. *Political corruption*. 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers, pp.25-40.

GASPAR, M. (2001 ). *O show do milhão*. In: Revista VEJA, 16 de maio.

GEDDES, B. & NETO, A. R. (2000). *Fontes institucionais da corrupção no Brasil*. In: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp.47-79.

GIANNETTI, E. (1993). *Vícios privados, benefícios públicos?* São Paulo: Companhia das Letras.

GIDDENS, A. (2001). *O Estado-Nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico*. São Paulo: Edusp.

GUEDES, J. R. M. (2001). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM.

HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. (2002). *Introduction to part I*. in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. *Political corruption: concepts & contexts*. 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers, pp.03-14.

HOFMEISTER, W. (2000). *Apresentação*. in: Cadernos Adenauer, Nº 10, pp.7-8.

HOLLANDA, E. (1996). *SIVAM de FHC a qualquer preço*. In: Revista Istoé, 24 de janeiro.

- HUNTINGTON, S. P. (2002). *Modernization and corruption*. in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. *Political corruption: concepts e contexts*. 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers, pp.253-263.
- JOHNSTON, M. (1987). *O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos*. In: LEITE, C. B. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, pp.138-152.
- JORDÃO, R. P. (2000). *Crime (quase) perfeito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- KLITGAARD, R. (1994). *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Zahar editores.
- KRIEGER, G. & NOGUEIRA, A. (2001). *O lamaçal avança*. In: Revista Época, 12 de março.
- KRIEGER, G. & RODRIGUES, F. & BONASSA, E. C. (1994). *Os donos do Congresso: a farsa na CPI do orçamento*. São Paulo: Ática.
- KRÜGER, A. (1974). *The Political Economy of the Rent-Seekings Society*. In: American Economic Review, Nº 64.
- LEFF, N. H. (2002). *Economic development throught bureaucratic corruption* In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. *Political corruption: concepts & contexts*. 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers, pp.307-320.
- LEITE, C. B. (1987). *Desonestidade de pessoas honestas*. In: LEITE, C. B. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, pp.176.
- LEVIN, J. (1987). *Estatística aplicada a ciências humanas*. São Paulo: Harbra.
- LOPEZ, L. R. (1986). *História da América Latina*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- LORDELLO, G. M. (1999). *O Ministério Público junto aos tribunais de contas: história, conflitos e importância na defesa do interesse público*. In : Revista do Tribunal de Contas da União, V. 30, Nº. 81, pp.28-49.
- LOUREIRO, M. R. (2001). *O controle da burocracia no presidencialismo*. In: Cadernos Adenauer, Nº 03, pp.47-72.
- LOUREIRO, M. R. & ABRUCIO, F. L. (1999). *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso*. In: RBCS, V.14, Nº.41.
- MALTA, C. P. T. (1988). *Dicionário jurídico*.6ª. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas.
- MARTINS, L. (1989). *Ação política e governabilidade na transição brasileira*. In: MOISÉS, J. A. & ALBUQUERQUE, J. A. G. *Dilemas da consolidação da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.223-262.

- MAURO, P. (2002). *Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimento e gastos do governo: uma análise de países representativos*. In: ELLIOTT, K. A. *A corrupção e a economia global*. Brasília: UNB, pp.134-167.
- MEIRELES, A. & PEDROSA, M. (2001). *Santa inocência*. In: Revista Istoé, 16 de maio.
- MOTA, A. (ministro relator). (2001). *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república - exercício de 2000*. Brasília: Imprensa Nacional.
- NAÍM, M. & GALL, N. (1996). *Corrupção e Democracia*. In: Braudel Papers, N° 14, pp.01-08.
- NETO, G. (1988). *Novo Código Penal Brasileiro: comparado, anotado e comentado*. São Paulo: Brasiliense.
- NYE, J. S. (2002). *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. In: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. *Political corruption: concepts e contexts*. 3ª. New Brunswick: Transaction Publishers, pp.281-300.
- O'DONNELL, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliaquias*. In: Lua Nova, N° 44, pp.27-54.
- O'DONNELL, G. (1991). *Democracia delegativa*. In: Novos Estudos Cebrap, N° 31, pp.25-40.
- OINEGUE, E. (2001). *Quinze milhões na Vale*. In: Revista VEJA, 01 de maio.
- OLSON, M. (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- PRZEWORSKI, A. (2001). *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C & SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp.39-73.
- REIS, F. W. & GIANNOTI, J. A. & ALMEIDA, M. H. T. & SILVA, C. E. L. (2001). *Corrupção (debate)*. In: Novos Estudos Cebrap, N° 60, pp.03-25.
- REIS, F. W. (2000). *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Belo Horizonte: UFMG.
- REZENDE, F. C. (2000). *Organizações e respostas institucionais a política de reformas do Estado: um estudo de caso na administração direta do Executivo federal brasileiro*. In: Revista de Sociologia e Política, N° 14, pp.119-138.
- REZENDE, F. C. (1998). *A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado*. In: Reforma Gerencial, N° 04, pp.27-28.
- RIOS, J. A. (1987). *A fraude social da corrupção*. In: LEITE, C. B. *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, pp.83-123.

RODRIGUES, W. A. (ministro-relator). (2002). *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República - exercício de 2001*. Brasília: TCU.

ROSE-ACKERMAN, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press.

ROSE-ACKERMAN, S. (2002). *A economia política da corrupção*. In: ELLIOTT, K. A. *A corrupção e a economia global*. Brasília: UNB, pp.59-102.

SANTOS, H. (1998). *O controle da administração pública*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 29, Nº 75, pp.61-70.

SANTOS, M. H. C. (1997). *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relação executivo-legislativo no Brasil pós-constituente*. In: Dados, V. 40, Nº 3.

SANTOS, W. G. (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Editora Alfa-Omega.

SILVA, A. A. C. (1999). *O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998)* In: *Tribunal de Contas da União Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras*. BRASÍLIA: Instituto Serzedello Corrêa, pp. 19-141.

SILVA, M. F. G. (2000). *Corrupção e desempenho econômico*. In: Cadernos Adenauer. Nº 10, pp.63-78.

SILVA, M. F. G. (2001). *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC/SP.

SILVA, M. F. G. (1996). *A economia política da corrupção*. In: Estudos econômicos da construção, Nº 2.

SIMONETTI, E. G. & RAMIRO, D. (2001 ). *O custo econômico da corrupção*. In: Revista VEJA, 14 de março.

SIQUEIRA, B. R. (1999). *O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje*. In: *Tribunal de Contas da União Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras*. BRASÍLIA: Instituto Serzedello Corrêa, pp.145-217.

SKIDMORE, T. (2000). *A queda de Collor: uma perspectiva histórica*. In: ROSENN, Keith S. & DOWNES, Richard. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 23-46.

SOUTO, H. G. (1999). *Congresso Nacional, Tribunal de Contas e controle externo*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 30, Nº. 79, pp.31-41.

SOUZA, O. R. (1998). *A força das decisões do Tribunal de Contas*. Brasília: Brasília Jurídica.

SOUZA, V. (1998 ). *Perito argentino "caça" corruptos em ex-estatais*. In: Folha de São Paulo, 03 de agosto.

SPECK, B. W. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da união: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político - administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

SPECK, B. W. (1998). *Fraude e corrupção: como desafios para as democracias contemporâneas*. In: *Democracia como projeto para o século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n°. 17, pp.39-58.

SPECK, B. W. (2000). *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas*. In: Cadernos Adenauer, Nº 10, pp.09-46.

TRIOLA, M. F. (1999). *Introdução à estatística*. 7ª. Rio de Janeiro: LTC.

TSEBELIS, G. (1998). *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp.

VILLALOBOS, V. S. (2000). *O estado de bem-estar social na América Latina*. In: Cadernos Adenauer, Nº 01, pp.49-69.

ZAUERUCHA, J. (2000). *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990 - 1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

ZYMLER, B. (2001). *Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e fiscalização do Congresso nacional - levantamento de auditoria em obras públicas*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 32, Nº 89, pp.276-315.

ZYMLER, B. (1998). *Questões de controle. Controle das finanças públicas no Brasil: visão atual e prospectiva*. In: Revista do Tribunal de Contas da União, V. 29, Nº. 76, pp.15-42.