

Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política

A prevenção e o combate à corrupção no Brasil: o impacto dos mecanismos de controle jurisdicional

Henrique Felix de Souza Machado

henriquefsmachado@gmail.com

James Batista Vieira

vieirajames@hotmail.com

Susana Botár Mendonça

susanabotar@gmail.com

Universidade de Brasília

RESUMO

O presente artigo consiste em uma avaliação das iniciativas de prevenção e combate às improbidades – constadas através do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União - cometidas contra os recursos públicos federais transferidos aos municípios brasileiros, realizadas por meio do controle jurisdicional da Administração pública: sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (controle interno), do Tribunal de Contas da União e da Justiça Federal (ambos de controle externo).

Palavras-chaves: Improbidades; Fiscalização; Responsabilização.

Montevideo

2012

Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

INTRODUÇÃO

Tanto as instituições públicas, quanto as privadas, necessitam coordenar suas atividades por meio dos mecanismos de controle. Porém, no setor público o controle não é somente um elemento de coordenação, mas também um fundamento indispensável do moderno Estado democrático e de Direito (FURTADO, 2010, p. 1085-1086). Segundo Luís Carlos Bresser-Pereira (1998, p. 75), é possível resumir o leque dos mecanismos de controle institucional em três tipos básicos: o sistema jurídico do Estado, o sistema de competição do mercado e o controle social exercido pela sociedade civil. Nesse artigo tem como objetivo avaliar as iniciativas de prevenção e combate às improbidades cometidas contra os recursos públicos federais transferidos aos municípios, realizada por meio do controle jurisdicional da Administração Pública: sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União (controle interno), do Tribunal de Contas da União e da Justiça Federal (ambos controle externo).

A Avaliação do Modelo de Controle Interno

Os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988 estabelecem a as finalidades dos sistemas de controle interno dos entes federativos e dos poderes do Estado, com o objetivo de prevenir e combater às improbidades no setor público.¹ Guardadas as devidas proporções, União, estados e municípios são constitucionalmente instados a constituir seus órgãos de controle interno que, como prevê a Lei n.º 4.320 de

¹ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. 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.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

1964, deverão operar os controles da legalidade dos atos, fidelidade na conduta dos agentes públicos e execução dos programas de governo.

No que tange ao controle interno municipal, além das substanciais dificuldades operacionais de levantamento dos dados, existem razões para supor que, a despeito de sua importância, tais mecanismos não estejam adequadamente constituídos ou operacionais, considerando o volume de problemas identificados pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (SOUZA, 2008). Razão pela qual, a instituição de controle interno municipal ainda não pôde ser objeto de avaliação nessa pesquisa.²

No âmbito do Poder Executivo Federal o controle interno está sob a responsabilidade da SFCI/CGU; porém, uma parcela significativa de instrumentos (monitoramento, controle e avaliação) é exercida pelos próprios gestores federais, responsáveis pela implementação dos programas governamentais, subordinados a supervisão ministerial. Ou seja, a Administração Pública dispõe da prerrogativa, constitucional, de revogar e anular seus próprios atos – denominado poder de autotutela. Tal instrumento permite que a Administração Pública possa fiscalizar e corrigir, de ofício ou mediante provocação, o mérito e a legitimidade de todos os atos praticados no âmbito de determinada entidade administrativa, anulando os atos contrários à ordem jurídica e revogando os atos inconvenientes e inoportunos (FURTADO, 2010, p. 1108).³

O controle interno do Poder Executivo Federal está satisfatoriamente normatizado pela legislação infraconstitucional e foi consistentemente implementado pelo Governo Federal que o centralizou na Secretaria Federal de Controle Interno, desde a Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001, submetido posteriormente a supervisão ministerial da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2001).⁴ São atribuições do

² A ausência de um sistema eficaz de Controle Interno na Administração Pública pode ocorrer, conforme enumera Milton Botelho (2006, p. 259), em razão: da falta de iniciativa do gestor municipal, da falta de planejamento adequado e a ausência de procedimentos e rotinas, a ausência da estrutura organizacional e de controle nas unidades administrativas, a carência de recursos humanos e a remuneração não condizente com as responsabilidades, a simples resistência às mudanças por parte dos servidores ou o conluio dos agentes para se beneficiar do poder público. Em todo o caso, como destaca o autor, muitas das irregularidades não ocorreriam caso houvesse um mecanismo de controle interno atuante (BOTELHO, 2006, p. 260).

³ No âmbito do Poder Executivo federal, o Decreto-lei nº 200 de 1967, prevê o controle da Administração Pública direta e indireta por meio da supervisão ministerial. Vale ressaltar que essa modalidade especial de controle se equipara ao controle administrativo quando exercida pelos ministros em face dos órgãos da Administração Pública direta (BRASIL, 1967a; FURTADO, 2010, p. 1109). Além disso, reforça essa prerrogativa a Instrução Normativa n. 57 do TCU que estabelece o prazo de até 180 dias para que a Administração Pública regularize situações de omissão no dever de prestar contas ou de dano ao erário, em decorrência de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. (BRASIL, 2007)

⁴ Cabe ao órgão central fiscalizar todos os órgãos da Administração Pública Federal, exceto o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, a Advocacia-Geral da União e a Casa Civil da

sistema de controle interno (SFCI/CGU): avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual, fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo avaliar a execução dos orçamentos da União, realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos, apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais, realizar auditoria nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais, avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal, elaborar a Prestação de Contas Anual da Presidência da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional e criar condições para o exercício de controle social sobre os programas contemplados com recursos dos orçamentos da União (CGU, 2003; LOUREIRO, 2011).

A Controladoria-Geral da União também exerce as funções de Corregedora-Geral e Ouvidora-Geral no âmbito do Executivo Federal, por isso dispõe de poderes para receber e dar o devido encaminhamento as representações e denúncias, requisitar a instauração e condução de processos administrativos disciplinares e sindicâncias, avocar processos de qualquer órgão ou entidade do Executivo Federal ou simplesmente acompanhá-los.⁵ Além disso, deve encaminhar as informações sobre a ocorrência de improbidades de que dispor para atuação, sempre que necessária, da Advocacia-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Secretariada da Receita Federal e do Ministério Público Federal e da Polícia Federal nos casos em que implicar responsabilidade penal.

Nesse sentido, é preciso ressaltar que os órgãos de controle interno, como a SFCI/CGU, têm somente o poder de verificar a ocorrência da ilegalidade (revelar a improbidade). Por isso, caso seja constatada a ocorrência de ato a ser anulado, a SFCI/CGU deve reportar às próprias unidades administrativas que praticaram o ato; se estas não adotarem providências cabíveis, os órgãos de controle interno devem, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, §1º da Constituição Federal), dar ciência ao Tribunal de Contas da União, órgão competente para a anulação (art. 71, IX e X da Constituição Federal) (BRASIL, 1988; FURTADO, 2010, p. 1113).

Presidência da República. Para a fiscalização desses órgãos, existe, em cada um deles, um órgão setorial específico de controle interno.

⁵ É importante salientar que essas medidas de responsabilização administrativa se limitam aos agentes públicos da Administração Pública Feral; por isso não foram considerados na análise.

A avaliação das medidas de combate às improbidades: o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos

Desde sua criação em 2003, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é motivo de orgulho e cartão de visitas da Controladoria-Geral da União, tendo contribuído a constituição de diversas frentes de trabalho no âmbito da controladoria, pois suas operações de fiscalização:

- a. incentivaram a realização das ações de *governance building* (capacitação dos organismos de controle social e dos gestores municipais envolvidos na gestão dos recursos públicos federais);
- b. deram visibilidade a atuação da Controladoria-Geral da União, incentivando outros órgãos de defesa do Estado a coordenarem suas ações de prevenção e combate às improbidades (CGU, 2012a).

Por isso, a Controladoria-Geral da União vem ganhando destaque no recente contexto de profissionalização do controle da Administração Pública (GAZENMÜLLER; BALSANELLI, 2007, p. 26-27) Além disso, as informações obtidas nas auditorias foram insumo indispensável às atividades de inteligência que resultaram, ao longo dos últimos anos, na deflagração de grandes operações “anticorrupção”, conduzidas pela Polícia Federal e amplamente divulgadas pela mídia (BALBE, 2006, p. 70-71).⁶ Há, porém, que se avaliar o principal objetivo desse programa, expresso de maneira categórica:

“O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da Administração Pública.” (CGU, 2012a)

Segundo essa perspectiva a intervenção do programa reduziria a ocorrência de improbidades, pois as fiscalizações realizadas nos municípios sorteados serviriam para identificar os casos de improbidade cometidas pelos gestores locais, trazendo-os a tona.⁷ Além disso, mesmo para municípios não sorteados, a aleatoriedade do processo de escolha imporia um risco aos gestores públicos locais ímprobos – uma espécie de taxa

⁶ Dentre as quais podemos citar, por exemplo, a operação sanguessugas, deflagrada em 2006, que buscava desbaratar um esquema fraudulento para desviar dinheiro público destinado à compra de ambulâncias.

⁷ Custo de transação: identificação do oportunismo.

sobre os ganhos esperados em seu engajamento nessas transações (LICHAND *et al.*, 2011, p. 10).

Segundo prevê o modelo de Guilherme Finkelfarb Lichand *et al* (2011, p. 9), a probabilidade de engajamento nas transações corruptas é reduzida com o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, apesar do único mecanismo de responsabilização (enforcement) existente entre o governo federal e os municípios seja o “prêmio reputacional negativo” associado a identificação dos casos de improbidade, caso o engajamento do gestor seja de fato flagrado.⁸

Uma proposição que segundo os referidos autores é empiricamente verificável por meio de um experimento natural que constatou a redução estatisticamente significativa da média de ocorrência de improbidades, auditadas nas transferências federais de recursos da saúde para os municípios, entre um grupo de controle de constatações referentes aos anos de 2001 e 2002 (antes da implementação do programa) e um grupo experimental de constatações dos anos seguintes (após a implementação do programa) (LICHAND *et al.*, 2011). Como a redução observada na frequência média das constatações graves não foi verificada nas falhas médias, os autores deduziram que os gestores locais, percebendo a elevação dos riscos de engajamento nas improbidades graves, estariam adaptando seu comportamento para extrair rendas das falhas de menor potencial ofensivo e, conseqüentemente, menor probabilidade de responsabilização (LICHAND *et al.*, 2011, p. 22-25). Ou seja, o programa de fiscalização estaria aumentando os custos de engajamento ao contribuir para revelar o sigilo necessário as improbidades (elevando os custos por meio dos mecanismos de responsabilização institucional).

Essa hipótese da adaptação é reconhecida pela Polícia Federal e pela mídia que vem denunciando tais mudanças de comportamento dos gestores públicos que “assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei”, como demonstra a reportagem de Fernando Mello (2011, p. 120-128). Um exemplo deste novo padrão de comportamento oportunista, recentemente descoberto pela Política Federal, revelou como a tabela de preços adotada pelo governo para pagar por materiais usados em obras públicas contém uma margem oculta de superfaturamento – um fato que nem sequer

⁸ Como os autores demonstram, o sorteio é uma condição insuficiente para a identificação das improbidades; pois esse resultado depende da efetividade dos auditores e também das condições locais de monitoramento (LICHAND *et al.*, 2011, p. 7-8).

seria classificado como improbidade de acordo com os atuais critérios da Controladoria-Geral da União (2010b).

Com o intuito de avaliar esse potencial impacto do Programa de Fiscalização sobre a ocorrência de improbidades na Administração Pública municipal foram realizadas três análises distintas:

1. adotando um desenho comparativo do tipo antes e depois, em que foram comparadas as médias de ocorrência de improbidades nos programas de saúde e educação dos 156 municípios que foram auditados, ao menos duas vezes, pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, no período compreendido entre 2003 e 2011 (VIEIRA, 2012b);
2. comparando a média de ocorrência de improbidades graves dos 146 municípios em que o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos realizou a segunda auditoria com os demais 814 municípios que foram auditados somente uma vez, durante o período compreendido entre 2006 e 2011 (VIEIRA, 2012a).

Com o intuito de proceder com a primeira análise foi construído um novo banco de dados, em que as improbidades graves foram classificadas por uma equipe de pesquisa própria, a partir das informações obtidas pelos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (VIEIRA, 2012b). Esse banco de dados foi composto pelos 156 municípios auditados ao menos duas vezes pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Dentro desse universo de municípios, foram analisados somente os programas das áreas de saúde e educação, permitindo comparar os resultados da auditoria dos mesmos programas em dois momentos distintos.⁹

⁹ A partir dos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União, as constatações foram classificadas, sendo consideradas improbidades graves: desvio de recursos; problemas de licitação; superfaturamento; falta de prova de regularidade junto à fazenda, desvio de recursos do programa para o pagamento de salários; descumprimento do prazo fixado para apresentar a prestação de contas; falta de registro profissional, inadequação da obra; despesas sem comprovação; material comprado sem utilização prevista; ausência de parecer jurídico; ausência de demonstrativos contábeis, financeiros e de gestão; despesas inelegíveis; pagamento ou não suspensão do pagamento de bolsas a não elegíveis; desobediência aos preceitos legais que regem a operacionalização dos programas; atrasos com indícios de irregularidades; alteração na relação de beneficiários dos programas, ausência de contrapartida municipal obrigatória; saques superarem as despesas do programa; ausência de bens e equipamentos adquiridos; ausência de resposta aos órgãos de controle; contratação sem processo seletivo; prestação de contas rejeitada pelos órgãos de controle, contrato assinado sem identificação do prazo de vigência; aquisições antieconômicas.

Os resultados da análise, realizada por meio do teste *Wilcoxon Signed-Rank* (método exato), descritos nas tabelas (1.0 e 1.2) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa no número de ocorrência de improbidades nos programas da área de educação da primeira auditoria (Mdn=62,42) para a segunda auditoria (Mdn=68,14) do PFSP, $z=-2,909$, $r=-0,2442$. Essa diferença também é significativa nos programas da área de saúde da primeira auditoria (Mdn=58,74) para a segunda auditoria (Mdn=75,05) do PFSP, $z=-4,332$, $r=-0,3573$, como descrito nas tabelas anexas (1.1 e 1.2). Vale ressaltar, porém que esse resultado não aponta para uma redução da ocorrência de improbidades nos municípios auditados por segunda vez pelo PFSP, como seria esperado; mas, ao contrário, para um inesperado aumento do número de ocorrência de improbidades graves nesse segundo momento (refutando a hipótese de que o PFSP contribuiria para a redução de sua ocorrência).

A segunda análise, realizada a partir do Banco de Improbidades Municipais (I), por meio do teste de Mann-Whitney (método de Monte Carlo), cujos resultados estão descritos nas tabelas (2.0 e 2.1) do apêndice, revelam que a média de ocorrência de improbidades no grupo de municípios auditados por primeira vez pelo PFSP (Mdn=474,86) não difere significativamente do grupo de municípios auditados por segunda vez pelo PFSP (Mdn=511,93), $U= 54833,5$, $z = -1,494$, $p<.135$, para os demais 814 municípios da amostra (VIEIRA, 2012a). Por isso, resta evidenciado que, ao contrário do que afirmam os gestores do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e parte dos especialistas dedicados ao estudo desse tema, o referido programa não parece exercer o efeito esperado na promoção da redução das ocorrências de improbidades graves nos municípios brasileiros.

A Avaliação do Modelo de Controle Externo

Como o controle jurisdicional do Estado não acaba nas medidas de fiscalização do controle interno (pois cabe a outros órgãos do poder público a denúncia e a aplicação das medidas de responsabilização penal, civil, administrativa e política a que estão sujeitos os agentes públicos ímprobos) e não parece evidência segura de que a mera revelação das improbidades possa resultar numa atuação eficaz dos mecanismos institucionais de responsabilização, faz-se indispensável, dentro do esquema de avaliação proposto, uma análise da atuação dos demais órgãos envolvidos nesse controle.

O Brasil adotou um arranjo institucional de controle bastante complexo e pulverizado em que, para além das considerações de ordem federativa e de separação dos poderes, distintos órgãos são responsáveis pela fiscalização, investigação, denúncia e julgamento. No caso particular das transferências de recursos federais aos municípios, podem estar diretamente envolvidos órgãos como a Polícia Federal (investigação), a Advocacia-Geral da União (denúncia no âmbito civil), o Ministério Público Federal (denúncia no âmbito civil, penal, administrativo e político), além do Congresso Nacional (fiscalização) o Tribunal de Contas da União (na fiscalização e imposição de sanções civis, administrativas e políticas) quando os recursos federais não forem internalizados no orçamento municipal (é o caso das transferências constitucionais, por exemplo).¹⁰ Nesses casos irão atuar respectivamente a polícia civil, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas dos Estados ou dos Municípios e, além desses, as Câmaras Municipais de Vereadores, em qualquer uma das hipóteses, pois dispõem de poderes para fiscalizar e responsabilizar politicamente os agentes públicos municipais ímprobos.

O Tribunal de Contas da União

No Brasil, a nível federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, vale ressaltar que, a despeito do nome, o tribunal não integra o Poder Judiciário (sua jurisdição é apenas administrativa), nem está subordinado ao Congresso Nacional.¹¹ Assim, ficou estabelecido que o controle externo é uma atividade eminentemente jurídica e não política - razão pelo qual os mecanismos para o exercício do controle financeiro são conferidos ao tribunal, órgão dotado de autonomia administrativa, financeira e funcional e não ao Congresso Nacional (FURTADO, 2010, p. 1120).¹²

¹⁰ Além das infrações penais expostas no código, a justiça brasileira conta com dois importantes diplomas legais para responsabilizar os agentes públicos municipais ímprobos, a lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) e o Decreto-lei 201, de 1967, que estabelece os crimes de responsabilidade (BRASIL, 1967b, 1992a). Além destes, a ação popular prevista no inciso LXXIII do art.5º da Constituição Federal permite a qualquer cidadão questionar judicialmente a validade de atos que considere lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (BRASIL, 1988).

¹¹ Questão decidida pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADI nº 3715. (STF, 2006)

¹² Mesmo assim, seu texto disciplinador está contido na Seção IX do capítulo que trata do Poder Legislativo e cabe ao Congresso Nacional indicar seis dos nove membros vitalícios do Tribunal (CF, art. 49, XIII) (BRASIL, 1988)

As situações em que a Constituição Federal prevê a atuação conjunta do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional são as seguintes:

- juízo das contas do Presidente da República: compete ao Tribunal a elaboração do parecer prévio, sendo conferida ao Congresso Nacional (art. 49, IX) o seu julgamento;
- realização de auditorias e inspeções: compete ao Tribunal a realização de auditorias e inspeções, sendo também conferido ao Congresso Nacional a decisão acerca da realização desses procedimentos;
- sustação de contratos celebrados pela Administração Pública: requer a atuação conjunta do Tribunal e do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Além dessas, a Constituição Federal, em seu artigo 71, indica os instrumentos por meio dos quais o controle externo será exercido, conferindo-os ao Tribunal. Segundo Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1136), as principais atribuições podem ser sintetizadas nas seguintes categorias, dentre as quais destaco os seguintes elementos:

- Opinião:
 - i. elaboração de parecer prévio (CF, art. 71, I);
 - ii. resposta a consultas formuladas por autoridades (LO-TCU, art. 1, XVII);
- Registro:
 - i. apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal (CF, art. 71, III);
- Fiscalização:
 - i. realizar, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CF, art. 71, IV);
 - ii. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou congêneres a Estado, Distrito Federal ou Município (CF, art. 71, VI);
- Julgamento:
 - i. julgar as contas pelos gestores de recursos públicos (CF, art. 71, II);
- Sanção:

- i. aplicar as sanções previstas em lei, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, estabelecendo, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF, art. 71, VIII);
 - ii. declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (LO-TCU, art. 60);¹³
 - iii. declarar a inidoneidade do licitante fraudador (LO-TCU, art. 46).
- Correição:
 - i. determinar prazo para que o órgão adote providência necessária ao cumprimento da lei (CF, art. 71, IX);
 - ii. sustar a execução de ato impugnado, comunicando a decisão ao Congresso Nacional (CF, art. 71, X). (BRASIL, 1988, 1992b)

Devido as suas atribuições, o Tribunal de Contas da União é o órgão que dispõe de maior capacidade para impor custos, por meio dos mecanismos de responsabilidade institucional. O próprio Tribunal pode revelar (por meio das atividades de fiscalização), denunciar (instaurar o Processo de Tomada de Contas Especial) e julgar as improbidades (instituindo medidas de correição e sanção).

Os Processos de Tomadas de Contas

Usualmente, a forma ação do Tribunal é o Processo de Tomada de Contas (ordinário ou especial). O primeiro tipo de processo envolve a análise das contas de governo (de acordo com os arts. 49, IX e 71, I, da CF) e de gestão (arts. 71, II da CF), disciplinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101, de 2000), pela Lei n° 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), e a Instrução Normativa n° 47, de 2004 (BRASIL, 1988, 1992b, 2000, 2004). O Processo de Tomada de Contas Especial (TCE), também é disciplinada pela Lei Orgânica do TCU, que estabelece que:

¹³ A Lei Complementar n° 64, de 1990, em seu art. 1º, I, g, dispõe que são inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, *salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário*, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão. Os dados são armazenados no CADIRREG, um cadastro histórico que reúne o nome de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, vivas ou falecidas, detentoras ou não de cargo/função pública, que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal, cujo subconjunto atualizado é encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral a cada dois anos (BRASIL, 1990, 2010).

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, à **autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve imediatamente adotar as providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos responsáveis e quantificação do dano**(BRASIL, 1992, grifo nosso).

De acordo com a Instrução Normativa n.º 56, de 2007, os principais objetivos do processo de Tomada de Contas Especial consistem na apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos ao Erário (BRASIL, 2007). É preciso observar que, num primeiro momento, a iniciativa para a instauração da Tomada de Contas Especial é de responsabilidade da autoridade administrativa competente – tanto que na ausência da adoção das referidas providências, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, caracteriza-se infração grave à norma legal que sujeita a autoridade administrativa omissa à responsabilização solidária. Mesmo assim, caso a referida autoridade não tome as devidas providências, pode o Tribunal de Contas da União, a qualquer tempo, instaurar o processo de Tomada de Contas Especial ou determinar que o responsável pelo órgão ou entidade pública assim o faça. Em qualquer uma das situações, a competência para julgar as contas será do Tribunal.

No processo de Tomada de Contas Especiais, o art. 16 da Lei Orgânica n.º 8.443, de 1992, estabelece que o TCU pode julgar as contas como:

I - **regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - **regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
 - c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
 - d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
- IV – **iliquidáveis**, quando, por caso fortuito ou força maior, for materialmente impossível o julgamento de mérito das contas (BRASIL, 1992b).

Quando as contas forem julgadas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável. No caso das contas serem julgadas regulares com ressalva, deve o TCU dar quitação ao responsável e lhe determinar, ou a quem lhe tenha sucedido, se cabível, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes (FURTADO, 2010, p. 1148).

Caso sejam julgadas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo ainda, aplicar-lhe multa, conforme previsto no art. 267 da Lei nº 8.443, de 1992 (BRASIL, 1992b). É preciso ressaltar ainda que ao julgar as contas como irregulares, o Tribunal deve remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para o possível ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, inclusive a ação de improbidade administrativa. (BRASIL, 1992a)

Além do Ministério Público Federal, o Tribunal deve remeter cópia da documentação às advocacias e procuradorias das entidades em que se tenha verificado o desvio ou desfalque – em especial a Advocacia-Geral da União. Isso porque caberá a esses órgãos a execução judicial do acórdão, com vista ao ressarcimento do Erário e à cobrança das multas aplicadas, vez que a decisão do Tribunal torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo (BRASIL, 1988, 1992b).

Por fim, há a hipótese das contas serem julgadas iliquidáveis, quando por caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheia à vontade do responsável, torna-se materialmente impossível o julgamento de mérito. Nessa situação, conforme dispõe o artigo 21 da Lei Orgânica do Tribunal, será ordenado o trancamento e o conseqüente arquivamento do processo.

A Análise dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União

Com o objetivo de dar início a análise da atuação do Tribunal de Contas da União frente à constatação das improbidades descritas pelos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União para os municípios sorteados ao menos duas vezes pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União, foi adotada como estratégia de pesquisa a análise dos acórdãos dos Processos de Tomadas de Contas Especiais do Tribunal de Contas da União.

Para tanto, dentre os 146 municípios sorteados ao menos duas vezes, entre 2003 e 2011, pelo Programa de Fiscalização, foi selecionado um grupo de 43 municípios que apresentavam número muito alto de ocorrências de improbidades graves nas áreas de saúde ou educação (mais de 10 ocorrências), com o objetivo de analisar a atuação do Tribunal de Contas da União.¹⁴ Segundo o levantamento realizado, somente 19 desses municípios tiveram Processos de Tomada de Contas Especiais instaurados para, pelo menos, uma irregularidade auditada pela CGU.¹⁵ (aproximadamente 44% do total). Dos 25 processos verificados no TCU, em apenas 12 houve a condenação de algum agente público municipal pelo Tribunal.¹⁶

Vale lembrar, no entanto que, como qualquer outra instância de controle, o Tribunal de Contas da União apresenta algumas desvantagens como ambiente de pesquisa, pois existem diversos fatores que podem comprometer sua atuação dentro de um sistema anticorrupção, dentre os quais, destacamos:

- os processos de tomadas de contas estão sujeitas aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e a todos os demais recursos e medidas cautelares da justiça, o que pode atrasar e dificultar a aplicação das sanções;
- não há a possibilidade fática de o TCU auditar de forma equânime a aplicação de todas as verbas da União transferida aos municípios brasileiros;

¹⁴ Os municípios que fizeram parte desse grupo são: Água Doce do Maranhão/MA, Alegre/ES, Alto Alegre do Pindaré/MA, Altos/PI, Alvarães/AM, Amontada/CE, Arari/MA, Araruna/PB, Arcoverde/PE, Belém de Maria/PE, Bom Sucesso/PB, Buritis/RO, Capim Branco/MG, Casimiro de Abreu/RJ, Cocalzinho de Goiás/GO, Colatina/ES, Fátima/BA, Fonte Boa/AM, Gandu/BA, Girau do Ponciano/AL, Granja/CE, Independência/CE, Itapicuru/BA, Ituaçu/BA, Mucambo/BA, Nossa Senhora das Dores/SE, Pacujá/CE, Penalva/MA, Pesqueira/PE, Pirapora do Bom Jesus/SP, Poloni/SP, São Félix do Araguaia/MT, São Félix do Xingu/PA, São Gabriel/BA, São Luis do Quitunde/AL, São Mateus/ES, São Sebastião da Boa Vista/PA, Sirinhaem/PE, Terra Santa/PA, Timbaúba/PE, Ubajara/CE, Urbano Santos/MA e Venturosa/PE.

¹⁵ A pesquisa levou em consideração o ano da auditoria e os dois anos anteriores, pois as auditorias da CGU também analisam os dois exercícios financeiros anteriores ao sorteio.

¹⁶ Vale ressaltar que esses resultados ainda são provisórios, dependendo da liberação da cópia de alguns autos por parte do TCU.

- a atuação do Tribunal pode estar ocasionalmente sujeita ao controle do Congresso Nacional, bem como à revisão pelo STF, como qualquer outro órgão integrante de Administração Pública;
- a independência funcional do TCU pode ver-se comprometida devido à forma e aos critérios políticos de indicação de seus ministros.

Antes de iniciar a análise dos resultados, cabe esclarecer que, na existência de mais de um agente responsável dentro de um mesmo processo, haverá um número plural de contas a serem julgadas, uma vez que as condutas dos entes envolvidos em um mesmo fato são analisadas de forma individualizada. Como exemplo, em apenas uma TCE, determinado agente pode ter suas contas julgadas irregulares, enquanto outro, regulares.

Conforme resultados apresentados na tabela 3 do apêndice, a análise encontrou que 44,2% dos municípios estudados possuem tomadas de contas especiais (TCEs) abertas no Tribunal de Contas da União relacionadas às irregularidades apontadas pela CGU no Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (PFSP). Dos municípios do grupo analisado, apenas 23,3% tiveram algum agente de alguma forma responsabilizado.

No total, são 25 (vinte e cinco) processos de TCEs instaurados, dos quais 44% ainda não possuem decisão terminativa (acórdão). Isso significa que as irregularidades apontadas nos relatórios ainda não foram inteiramente apreciadas pelo Tribunal e os processos estão em andamento. Em 85% dos processos já analisados pelo Tribunal, há contas julgadas irregulares e os agentes por elas responsáveis foram condenados à devolução das verbas e ao pagamento de multas. Das contas julgadas regulares, que aparecem em apenas 16% dos processos, todas foram objeto de ressalvas pelo TCU.

Em 1 (um) dos processos, o que representa 4% das TCEs com decisões colegiadas, foi apurado que, apesar de identificada a responsabilidade do agente nas irregularidades apuradas, o valor do débito não atingia o limite estabelecido pelo TCU para a instauração de tomada de contas especial, o que ensejou o arquivamento do feito.

Ademais, também somente em 1 (um) processo, por ter sido reconhecida a boa-fé dos agentes, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei n. 8.443/92, o Tribunal determinou que, caso recolhidos os débitos de forma tempestiva, suas contas seriam julgadas regulares com ressalvas. Caso contrário, as contas seriam julgadas irregulares, com

aplicação de multa. Por fim, foi aplicada multa a um agente por não ter se manifestado a respeito das irregularidades apontadas pelo TCU, o que autoriza a aplicação da penalidade pecuniária prevista em lei.

Se do ponto de vista de municípios com relação aos quais houve algum tipo de responsabilização por parte do TCU (23,3%) o índice de responsabilização parece de alguma forma razoável, a responsabilização é muito baixa quando tomadas as falhas responsabilizadas em relação ao número total de falhas averiguados pelos relatórios da CGU: apenas 7,7%, considerados os grupos de falhas¹⁷. Isso demonstra a incapacidade do TCU de dar conta de uma responsabilização mais completa e menos superficial das improbidades nos municípios brasileiros.

A Análise das Ações de Improbidade na Justiça Federal

Para estender a análise da responsabilização das transações corruptas no Brasil, procedeu-se à investigação no âmbito judiciário. Nas esferas civil e penal, a Justiça Federal é quem detém competência para julgar e responsabilizar agentes ímprobos por suas condutas de malversação de verbas federais, segundo o art. 108 da Constituição. É nesse âmbito em que o Ministério Público Federal e a Advocacia-Geral da União conseguem atuar, além dos próprios Municípios.

Na operacionalização do estudo, optou-se por analisar apenas a responsabilização civil feita em nível de processo de conhecimento através das ações de improbidade. A escolha desse tipo de responsabilização em detrimento das demais se deu em virtude sobretudo da dificuldade em ter acesso aos processos através dos *sites* dos diversos tribunais federais. Tendo em vista que as ações de improbidade sempre se destinam a combater uma transação corrupta e que o objeto dos demais tipos de instrumento frequentemente não estão disponíveis para consulta do cidadão – a não ser na eventualidade de conseguir acesso aos autos físicos do processo, que pode ser um procedimento extremamente trabalhoso – a análise segura de outro tipo de ação fica impossibilitada.

Desse modo, frisa-se que não foi estudada a esfera penal, assim como podem ter sido excluídas da análise algumas ações na esfera civil. Não obstante, ressalta-se que

¹⁷ Como cada programa do governo federal executado nos municípios pode conter mais de uma falha grave e as TCE's são instauradas seguindo os programas, e não as falhas, a eficiência da atuação do TCU tem de ser averiguada por conjuntos de falhas graves inseridas no mesmo programa em cada município. Em Machado e Mendonça (2011), averiguou-se que é possível harmonizar esses grupos com o número total de falhas através do coeficiente médio dado pelo número 2,555. Esse foi o método aqui utilizado.

durante a pesquisa foi possível averiguar que as ações de improbidade são marcadamente o meio mais utilizado para tentar responsabilizar transações corruptas na área civil. Depois desse instrumento, os processos executórios são os mais utilizados; quase todos, no entanto, são precedidos por uma condenação de improbidade ou no TCU, ambos os instrumentos objeto de análise no presente trabalho. Dessa forma, considerou-se que, para os fins do presente trabalho, as ações de improbidade constituem um bom indicador do papel do Judiciário no combate às improbidades averiguadas pelos relatórios da CGU.

A pesquisa na Justiça Federal foi feita através dos sistemas de consulta processual nos *sites* dos Tribunais Regionais Federais e das respectivas Seções Judiciárias Federais. Após uma busca no *site* do Tribunal Superior Eleitoral¹⁸, foi possível identificar os prefeitos que foram eleitos nos pleitos imediatamente anteriores à primeira fiscalização feita pela CGU pelo PFSP em cada município. Os nomes encontrados foram então utilizados para procurar a existência de ações de improbidade em que esses prefeitos figurassem na condição de réus. A ideia é que, havendo selecionado os municípios em que a CGU identificou um número alto de improbidades, seria plausível esperar uma ocorrência elevada de ações tentando responsabilizar os prefeitos desses municípios, sob pena de as fiscalizações terem seu poder de combate à corrupção reduzido.

Das ações de improbidade rastreadas, foram excluídas (i) as ajuizadas antes do período analisado pela CGU e (ii) as que claramente não guardam relação com as improbidades nas áreas de saúde ou educação. Esse último tipo de exclusão foi aplicado apenas às ações cuja informação sobre o objeto pôde ser observada na consulta eletrônica. Quando houve dúvida acerca do objeto de alguma ação de improbidade, ela foi incluída na análise, de forma que há uma margem positiva em favor de um índice de responsabilização maior por parte da Justiça. Com esse método (ii), foram excluídas 10 ações. Apenas uma foi excluída com base no critério temporal (i). Não foi analisada a segunda instância, o que significa que apelações também não estão incluídas.

Após operadas as exclusões, foram encontradas ao todo 80 ações de improbidade (tabela 4 do apêndice). Dessas, até a data em que a presente pesquisa foi terminada (10 de outubro de 2012), em 29 (cerca de 36%) o processo foi de alguma

¹⁸ Endereço: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>>. Acesso: 8 de outubro de 2012.

forma finalizado (seja porque recebeu outra numeração ou foi baixado por declínio de competência, seja porque houve sentença).

De todas essas finalizações, observou-se o seguinte:

- 11 declinaram a competência do foro em que o processo se encontrava;
- 3 absolveram o prefeito-réu;
- uma decretou impossibilidade jurídica do pedido;
- uma extinguiu o processo por morte do prefeito-réu;
- uma não reconheceu a legitimidade das partes;
- em uma o Ministério Público desistiu da ação;
- uma tem sentença que não foi publicada até a finalização da presente pesquisa (10 de outubro de 2012); e
- no restante, ou seja, em 10 ações, o pedido foi parcial ou totalmente procedente, havendo responsabilização do prefeito-réu.

Isso significa que aproximadamente 13% das ações de improbidade analisadas resultaram em condenação dos prefeitos e que cerca de 34% dos processos finalizados resultaram em condenação. Ainda, considerando os grupos médios de falhas graves nas áreas de saúde e educação reportadas nos relatórios da CGU com relação ao grupo de municípios estudado¹⁹, o número de condenações representa 3% do total. Dos 43 prefeitos, 29 (67%) responderam a alguma ação de improbidade relevante e 7 (16%) foram sancionados nessas ações.

Apesar de a Justiça ter sido um instrumento de combate à corrupção mais usado que o TCU em termos de número de processos (79 ações de improbidade comparadas a 25 TCEs) e de percentual de municípios com processos instaurados (67% na Justiça e 44% no TCU), ela conseguiu responsabilizar menos tanto em números absolutos (10 contra 25) quanto em termos percentuais por município (16% contra 23%). Além disso, enquanto o TCU responsabilizou 85% dos processos que conseguiu finalizar, a Justiça responsabilizou 34%.

Nesse sentido, é importante notar que, como muitas ações ainda não foram finalizadas na primeira instância (49), é bastante possível que o número de condenações venha a ser maior, favorecendo o cenário de combate à corrupção. Entretanto, a

¹⁹ Para os grupos médios, ver nota de rodapé nº 17 Xx supra

distância média entre o ano em que a CGU realizou a primeira fiscalização em cada município e o ano em que foram ajuizadas as ações de improbidade foi de aproximadamente quatro anos e cinco meses²⁰, enquanto a distância média entre a primeira fiscalização e a responsabilização (quando houve) foi de cinco anos e cinco meses.

Comparar pura e simplesmente o desempenho dos dois órgãos é muito complicado, visto operarem de forma completamente diferente. Ainda mais complicado é pretender que um alcance o outro em percentual de condenações. Mas é preciso ter em mente que os municípios analisados são justamente aqueles em que a ocorrência de falhas graves atingiu níveis muitíssimo altos. A demora em responsabilizar os culpados é um dos fatores que pode comprometer a efetividade da Justiça como instrumento eficaz de combate à corrupção. Seria de se esperar que o sistema jurisdicional fosse um meio mais eficaz para buscar responsabilizar os agentes ímprobos em casos tão conspícuos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tem como objetivo avaliar as iniciativas de combate às improbidades graves cometidas contra os recursos federais transferidos aos municípios brasileiros, realizada pelo controle jurisdicional da Administração Pública (promovido pelos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU e Justiça Federal) da União).

Os resultados da pesquisa evidenciam a baixa eficácia das medidas de controle jurisdicional do Estado, um aspecto que parece corroborar a hipótese de Taylor e Buranelli (2007), de que a disjunção das instituições de controle no Brasil provoca um baixo desempenho das instituições responsáveis pela *accountability*. O resultado é que não há sanção eficiente à corrupção, apesar da maior transparência hoje vigente no país. Além disso, a sanção reputacional não parece figurar como uma alternativa válida, frente ao incremento dos casos de corrupção que foi observado (LICHAND et al, 2011).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, Andrew. 2002. Representação, soberania popular, e accountability. Lua Nova. n. 55-56. pp. 85-103.

²⁰ Para essa média, foram excluídas as ações ajuizadas antes dos relatórios da CGU.

AVRITZER, Leonardo. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública. v. 41, n. 1. pp. 43-64.

BALBE, Ronald. da Silva. 2006. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. Revista da CGU. v. 1, n. 1. pp. 61-77.

BENEVIDES, Maria. 1993. A cidadania ativa. São Paulo: Ática.

BRASIL. 1967 a. Decreto-lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

BRASIL. 1967 b. Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1967/201.htm>.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. 1990. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm.

BRASIL. 1992a. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm.

BRASIL. 1992b. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm

BRASIL. 2000. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf

BRASIL. 2001. Lei nº10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm.

BRASIL. 2004. Instrução Normativa nº 47, de 27 de outubro de 2004, do Tribunal de Contas da União. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_TCU_n47_27_outubro_2004.pdf.

BRASIL. 2007. Instrução Normativa nº 56, de 5 de dezembro de 2007. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_562007.pdf.

BRASIL. 2010. Lei Complementar nº 135/2010, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. 1998. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Lua Nova, v. 45, p. 49-95.

CARVALHO, Maria C. 2001. Participação social no Brasil hoje. Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidades nas sociedades contemporâneas. Belo Horizonte: Autêntica. pp. 171-206.

CGU. Controladoria-Geral da União. 2003. Manual da Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU (Presidência da República).

CGU. Controladoria-Geral da União. 2010a Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social. Brasília: CGU (Presidência da República).

CGU. Controladoria-Geral da União. 2010b. Ofício nº 6369/2010/SE/CGU-PR. Informações sobre Programas de Fiscalização. Brasília.

CGU. Controladoria-Geral da União. 2012. Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>.

COUTINHO, Joana. A. 1996. O Conselho Municipal de Saúde: um estudo da participação popular na cidade de São Paulo (1989-1995). São Paulo: PUC.

FONSECA, Délcio. 2000. O drama dos novos papéis sociais: um estudo psicossocial da formação de identidade nos representantes dos usuários num Conselho Municipal de Saúde. São Paulo: PUC.

FUKS, Mário. 2002. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. Democracia: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: RelumeDumará. pp. 245-272.

FURTADO, Lucas R. 2010. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum.

GAZENMÜLLER, Cristine. K.; BALSANELLI, Kléber. A. 2007. O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção. Revista da CGU, v. Ano - II, n. 2, pp. 26-39.

GOULART, Flávio. A. 1993. Movimentos sociais, cidadania saúde: anotações pertinentes à conjuntura atual. Revista Saúde em Debate, v. 39, pp. 53-75.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. 2011. Cidades@. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

LABRA, Maria; FIGUEIREDO, Jorge. 2002. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de Saúde. Revista Ciência e Saúde Coletiva. v. 7, n. 3, pp. 537-547.

LICHAND, Guilherme. F.; LOPES, Marcos Felipe. M.; MEDEIROS, Marcelo. 2011. The limited power of information: Monitoring and corruption deterrence-evidence from a random-audits program in Brazil. Mimeo.

LOUREIRO, Maria Rita G. 2011. Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal. Série Pensando o Direito. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). Brasília: MJ.

MACHADO, Henrique F. S.; MENDONÇA, Susana B. 2011. A Responsabilização como Fator Diferencial no Combate à Corrupção: Um estudo de casos a partir das fiscalizações da Controladoria-Geral da União nos municípios e da atuação do Tribunal de Contas da União. Mimeo.

MATIAS-PEREIRA, J. 2007. Curso de administração pública. São Paulo: Atlas.

MELLO, Fernando. 2011. O raio-X da corrupção: peritos da Polícia Federal descobriram como se assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei. Revista VEJA, v. 44, n. 2220, pp. 120-128.

- NASCIMENTO, José. L. R. 2010. A Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público. Brasília: CGU (Presidência da República).
- O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova, v. 44, p. 27-52. 1998.
- OLIVEIRA, Francisco. J. A. 1996. Participação social em saúde: as dimensões da cultura. *Revista Saúde em Debate*, v. 52, p. 67-73.
- SANTOS, Orlando. A.; RIBEIRO, Luiz. C.; AZEVEDO, Sérgio. 2004. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.
- SILVA, Ilse. G. 1996. Conselho Municipal de Saúde: um mecanismo de democratização ou de cooptação? São Luís: UFMA.
- SOUZA, Corine. S. 2008. O Papel do Controle Interno na Gestão dos Gastos Públicos Municipais. Curitiba: FAE.
- STF. SUPREMNO TRIBUNAL FEDERAL. Boletim do STF nº. 428. 2006.
- STRALEN, Cornelis. J. VAN; LIMA, Ângela. M. D.; SOBRINHO, Délcio. F.; STRALEN, T. B. S. VAN; BELISÁRIO, Soraya. 2006. A. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 11, n. 3, pp. 621-632.
- VIEIRA, James Batista. 2012a. Banco de improbidades Municipais – I. Banco de Dados. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro.
- VIEIRA, James Batista. 2012b. Banco de improbidades Municipais – II. Banco de Dados. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro.
- WESTPHAL, Márcia. F. 1995. Gestão participativa dos serviços de saúde: pode a educação colaborar na sua concretização? *Revista Saúde em Debate*. v. 4, n. 41, p. 41-45.
- WILLIAMSON, Oliver. E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- WILLIAMSON, Oliver. E. 1996. *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press.

APÊNDICE

TABELA 1.0. Estatística do Teste Wilcoxon Signed-Rank (método exato)

		N	Média	Soma
grav_edu_2 - grav_edu_1	Negativo	49 ^a	62,42	3058,50
	Positivo	82 ^b	68,14	5587,50
	Igual	11 ^c		
	Total	142		
grav_sau_2 - grav_sau_1	Negativo	47 ^d	58,74	2761,00
	Positivo	91 ^e	75,05	6830,00
	Igual	9 ^f		
	Total	147		

a. grav_edu_2 < grav_edu_1

b. grav_edu_2 > grav_edu_1

c. grav_edu_2 = grav_edu_1

d. grav_sau_2 < grav_sau_1

e. grav_sau_2 > grav_sau_1

f. grav_sau_2 = grav_sau_1

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais - II (VIEIRA, 2012b)

TABELA 1.1. Estatística do Teste Wilcoxon Signed-Rank (método exato)

	grav_edu_2 - grav_edu_1	grav_sau_2 - grav_sau_1
Z	-2,909 ^b	-4,332 ^b
Significância Assintótica (2 extremidades)	,004	,000
Significância Exata (2 extremidades)	,003	,000
Significância Exata (1 extremidade)	,002	,000
Probabilidade	,000	,000

a. Wilcoxon Signed Ranks Test

b. Based on negative ranks.

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais - II (VIEIRA, 2012b)

TABELA 2.0. Estatística do Teste (Monte Carlo)

	Município auditado anteriormente?	N	Média	Soma
Improbidades Graves	Não	814	474,86	386538,50
	Sim	146	511,93	74741,50
	Total	960		

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais - I (VIEIRA, 2012a)

TABELA 2.1. Estatística do Teste (Monte Carlo)

			Improbidades Graves
Mann-Whitney U			54833,500
Wilcoxon W			386538,500
Z			-1,494
Significância Assintótica (2 extremidades)			,135
Monte Carlo	Significância.		,128 ^b
(2 extremidades)	99% Intervalo de	Inferior	,119
	confiança	Superior	,136
Monte Carlo	Significância.		,064 ^b
(1 extremidade)	99% Intervalo de	Inferior	,058
	confiança	Superior	,070

a. Variável de agrupamento: Município auditado anteriormente pelo PFSP?

b. Baseada em 10.000 resultados amostrados com começo em 118548781.

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais – I (VIEIRA, 2012a)

TABELA 3. Resultados da pesquisa no TCU

MUNICÍPIOS	FALTAS GRAVES		TCE	ACÓRDÃO	RESULTADO DAS CONTAS	MULTA
	SAÚDE	EDUCAÇÃO				
Água Doce do Maranhão/MA	-	12	016.931/2010-6	Sim	Irregulares	Sim
Alegre/ES	12	-	021.757/2009-7	Sim	Irregulares	Sim
Alto Alegre do Pindaré/MA	-	14	019.510/2010-1	Não	-	-
Altos/PI	12	17	Não Há	-	-	-
Alvarães/AM	-	14	Não Há	-	-	-
Amontada/CE	19	10	022.572/2009-7	Não	-	-
			023.483/2009-0	Não	-	-
Arari/MA	-	26	006.099/2012-2	Não	-	-
Araruna/PB	-	10	004.047/2011-7	Não	-	-
			012.962/2012-0	Não	-	-
Arcoverde/PE	-	15	Não Há	-	-	-
Belém de Maria/PE	18	11	Não Há	-	-	-
Bom Sucesso/PB	-	10	Não Há	-	-	-
Buritituba/RO	10	-	017.392/2012-8	Não	-	-
Capim Branco/MG	10	-	019.782/2007-6	Sim	Regulares com ressalva e irregulares	Sim
			022.775/2009-0	Sim	Regulares com ressalva e irregulares	Sim
Casimiro de Abreu/RJ	-	14	Não Há	-	-	-
Cocalzinho de Goiás/GO	11	-	Não Há	-	-	-
Colatina/ES	15	-	021.434/2009-6	Sim	Irregulares	Sim

Fátima/BA	14	-	Não Há	-	-	-
Fonte Boa/AM	11	-	015.414/2009-8	Sim	Regulares com ressalva e irregulares	Sim
			015.650/2008-7	Sim	Irregulares	Sim
			000.251/2010-0	Sim	Irregulares	Sim
Gandu/BA	27	12	013.163/2011-6	Sim	Irregulares	Sim
Girau do Ponciano/AL	21	12	Não Há	-	-	-
Granja/CE	12	39	Não Há	-	-	-
Independência/CE	14	13	029.973/2007-1	Sim	*	Sim
Itapicuru/BA	-	18	Não Há	-	-	-
Ituaçu/BA	-	12	Não Há	-	-	-
Mucambo/BA	11	17	Não Há	-	-	-
Nossa Senhora das Dores/SE	14	-	Não Há	-	-	-
Pacujá/CE	14	-	011.756/2004-5	Sim	Irregulares	Sim
Penalva/MA	-	13	020.973/2011-0	Não	-	-
Pesqueira/PE	-	13	Não Há	-	-	-
Pirapora do Bom Jesus/SP	29	14	Não Há	-	-	-
Poloni/SP	11	-	Não Há	-	-	-
São Félix do Araguaia/MT	12	-	028.686/2007-9	Não	-	-
			020.381/2009-6	Sim	Irregulares	Sim
São Félix do Xingu/PA	16	-	029.035/2007-1	Sim	Débito inferior ao limite	-
São Gabriel/BA	-	11	Não Há	-	-	-
São Luis do Quitunde/AL	-	21	020.449/2009-4	Sim	Irregulares	Sim
São Mateus/ES	-	11	Não Há	-	-	-
São Sebastião da Boa Vista/PA	-	12	006.602/2009-9	Não	-	-
Sirinhaem/PE	15	-	Não Há	-	-	-
Terra Santa/PA	-	20	Não Há	-	-	-
Timbaúba/PE	-	18	Não Há	-	-	-
Ubajara/CE	-	14	Não Há	-	-	-
Urbano Santos/MA	19	23	Não Há	-	-	-
Venturosa/PE	10	26	030.781/2007-5	Sim	Regulares com ressalva	Não

TABELA 4. Ações relevantes de improbidade na Justiça Federal

PROCESSOS	MUNICÍPIO	UF	FINALIZADO (EM 1ª INST.)	RESULTADO	RESPONSABILIZAÇÃO	ANO DE INSTAURAÇÃO	ANO DA RESPONSABILIZAÇÃO
0005897-21.2008.4.01.3700	Água Doce do Maranhão	MA	1	DESISTÊNCIA DA AÇÃO	0	2008	
0003123-52.2007.4.01.3700	Água Doce do Maranhão	MA	1	MORTE	0	2007	
0002198-32.2009.4.02.5002	Alegre	ES	0		0	2009	
0002623-59.2009.4.02.5002	Alegre	ES	0		0	2009	

0007616-43.2005.4.01.3700	Alto Alegre do Pindaré	MA	1	IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO	0	2005	
0000573-16.2009.4.01.3700	Alto Alegre do Pindaré	MA	0		0	2009	
0000848-98.2010.4.01.4000	Altos	PI	0		0	2010	
0001482-40.2008.4.01.3200	Alvarães	AM	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2008	
0002065-88.2009.4.01.3200	Alvarães	AM	0		-	2009	
0002220-91.2009.4.01.3200	Alvarães	AM	0		-	2009	
0002221-76.2009.4.01.3200	Alvarães	AM	0		-	2009	
0006578-59.2006.4.01.3700	Arari	MA	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2006	
0004858-18.2010.4.01.3700	Arari	MA	0		0	2010	
0004877-24.2010.4.01.3700	Arari	MA	0		0	2010	
0001320-17.2009.4.05.8303	Arcoverde	PE	1	IMPROCEDENTE (AUSÊNCIA DE DOLO)	0	2009	
0003201-07.2010.4.05.8202	Bom Sucesso	PB	0		0	2010	
0006084-56.2009.4.01.4100	Buritis	RO	0		0	2009	
0004163-53.2009.4.01.3812	Capim Branco	MG	1	PROCEDENTE	1	2009	2010
0000210-47.2010.4.01.3812	Capim Branco	MG	0		0	2010	
0000781-85.2012.4.02.5116	Casimiro de Abreu	RJ	0		0	2012	
0002411-39.2009.4.01.3200	Fonte Boa	AM	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2009	
0002413-09.2009.4.01.3200	Fonte Boa	AM	1	PROCEDENTE	1	2009	2011
0002396-58.2009.4.01.3301	Gandu	BA	0		0	2009	
0002397-43.2009.4.01.3301	Gandu	BA	0		0	2009	
0002402-65.2009.4.01.3301	Gandu	BA	0		0	2009	
0001548-66.2012.4.01.3301	Gandu	BA	0		-	2012	
0044079-44.2010.4.01.3300	Gandu	BA	0		0	2010	
0000465-83.2010.4.01.3301	Gandu	BA	0		0	2010	
0000607-87.2010.4.01.3301	Gandu	BA	0		0	2010	
0007978-26.2005.4.05.8100	Granja	CE	0		0	2005	
0011387-10.2005.4.05.8100	Granja	CE	0		0	2005	
0000410-80.2010.4.05.8100	Independência	CE	0		0	2010	
0000039-10.2010.4.05.8103	Independência	CE	0		0	2010	
0002766-73.2009.4.05.8103	Independência	CE	0		0	2009	
0002435-71.2008.4.01.3307	Ituaçu	BA	1	PROCEDENTE	1	2008	2011
0002055-14.2009.4.01.3307	Ituaçu	BA	0		0	2009	
0005566-15.2012.4.01.3307	Ituaçu	BA	0		0	2012	
0000323-85.2010.4.05.8501	Nossa Senhora das Dores	SE	1	PROCEDENTE	1	2010	2011
0000403-83.2009.4.05.8501	Nossa Senhora das Dores	SE	1	PROCEDENTE	1	2009	2011
0001017-83.2012.4.05.8501	Nossa Senhora das Dores	SE	0		0	2012	

0000410-70.2012.4.05.8501	Nossa Senhora das Dores	SE	0		0	2012	
0001466-75.2011.4.05.8501	Nossa Senhora das Dores	SE	0		0	2011	
0017205-45.2002.4.05.8100	Pacujá	CE	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2002	
0003631-62.2010.4.05.8103	Pacujá	CE	0		0	2010	
0001411-13.2009.4.05.8302	Pesqueira	PE	1	PROCEDENTE	1	2009	2011
0003384-09.2009.4.05.8300	Pesqueira	PE	0		0	2009	
0002817-47.2011.4.03.6106	Poloni	SP	0		0		
0004475-83.2009.4.01.3600	São Félix do Araguaia	MT	0		0	2009	
0004476-68.2009.4.01.3600	São Félix do Araguaia	MT	0		0	2009	
0001304-88.2009.4.01.3901	São Felix do Xingu	PA	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2009	
0001342-37.2008.4.01.3901	São Felix do Xingu	PA	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2008	
0001604-84.2008.4.01.3901	São Felix do Xingu	PA	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2008	
0008510-56.2009.4.01.3901	São Felix do Xingu	PA	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2009	
0008677-73.2009.4.01.3901	São Felix do Xingu	PA	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2009	
0000700-11.2001.4.01.3901	São Felix do Xingu	PA	1	PROCEDENTE	1	2001	2009
2550.20.12.401390-5	São Felix do Xingu	PA	0		0	2012	
0000924-48.2012.4.01.3905	São Felix do Xingu	PA	0		0	2012	
0001681-42.2012.4.01.3905	São Felix do Xingu	PA	0		0	2012	
0002206-24.2012.4.01.3905	São Felix do Xingu	PA	0		0	2012	
0003591-41.2011.4.01.3905	São Felix do Xingu	PA	0		0	2011	
0001788-22.2007.4.01.3304	São Gabriel	BA	1	DECLINATORIA DE FORO P/ IRECE	0	2007	
0000742-27.2009.4.01.3304	São Gabriel	BA	1	IMPROCEDENTE	0	2009	
0005491-53.2009.4.05.8000	São Luis do Quitunde	AL	0		0	2009	
0000378-67.2012.4.02.5003	São Mateus	ES	0		0	2012	
0000468-75.2012.4.02.5003	São Mateus	ES	0		0	2012	
0011754-93.2009.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	1	ILEGITIMIDADE DAS PARTES	0	2009	
0032216-71.2009.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	1	PROCEDENTE	1	2009	2011
0002647-30.2006.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	1	PROCEDENTE	1	2006	2012
0009039-44.2010.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	0		0	2010	
0011752-26.2009.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	0		0	2009	
0011753-11.2009.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	0		0	2009	
0032200-20.2009.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	0		0	2009	
0006763-74.2009.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	0		0	2009	
0008557-38.2006.4.01.3900	São Sebastião da Boa Vista	PA	0		0	2006	
0014680-33.2006.4.05.8300	Sirinhaem	PE	1	DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA	0	2006	
0012589-85.2006.4.05.8100	Ubajara	CE	1	PROCEDENTE	1	2005	2012

0002923-46.2009.4.05.8103	Ubajara	CE	0		0	2009	
7755.20.07.401370-0	Urbano Santos	MA	1	IMPROCEDENTE	0	2007	
0004836-57.2010.4.01.3700	Urbano Santos	MA	0		0	2010	
0001246-54.2009.4.05.8305	Venturosa	PE	1	AINDA NÃO PUBLICADA SENTENÇA	0	2009	