

Tribunais de Contas e as estratégias para reduzir o risco de corrupção

Ubiratan Aguiar

A “Aquele que não conhece o inimigo, nem a si mesmo, perderá cem batalhas; aquele que conhece a si mesmo, mas não conhece o inimigo, poderá ganhar como perder, com chances iguais para vitória ou para a derrota, mas aquele que conhece a si mesmo e também ao inimigo, vencerá todas as batalhas.”

(SUN TZU, estrategista e general chinês que viveu no século quarto a.C.)

I

A corrupção se alastra pelo tecido social de um país como uma praga de difícil controle. Afeta seu desempenho econômico, debilita as suas instituições democráticas, desestabiliza sua ordem social, destruindo a confiança da sociedade no Estado de Direito e dando azo à proliferação do crime organizado, do tráfico de drogas, do contrabando de armas e da lavagem de dinheiro, dentre outras mazelas.

Segundo o representante da ONU, Giovanni Quaglia, o crime organizado movimentava 2 trilhões de dólares por ano, estimando-se que 1 trilhão seja produto da corrupção. Este número é preocupante, considerando que, de acordo com os dados colhidos junto à entidade Transparência Internacional – que divulga os Índices de Percepção de Corrupção (IPC) apurados em pesquisas realizadas por institutos independentes junto a empresários, analistas de mercado e cidadãos, sobre sua percepção de corrupção no setor público – os países menos corruptos (aqueles que obtêm pontuações mais altas), como a Dinamarca que alcançou o primeiro lugar, são, na sua grande maioria, aqueles considerados desenvolvidos. O Brasil ficou na 45ª colocação, num universo de 85 países pesquisados.

A conclusão lógica é que a corrupção atinge de forma mais profunda os países mais necessitados, como a República dos Camarões que apareceu em último lugar. Em outras palavras, ela aflige de forma desproporcional as pessoas dos países em desenvolvimento, afetando suas vidas diárias de diferentes maneiras, e contribuindo de forma decisiva para sua condenação ao empobrecimento permanente, ao negar-lhes o direito de compartilhar os recursos econômicos ou a assistência social vital.

Ubiratan Aguiar é Ministro do Tribunal de Contas da União

A corrupção tem como efeito tornar inalcançáveis os serviços públicos básicos para aqueles mais necessitados, ao desviar os recursos a eles destinados, inviabilizando a satisfação de necessidades fundamentais como a alimentação, a saúde e a educação. Conseqüentemente, estimula a segregação social e fomenta a iniquidade e a injustiça. É, portanto, um obstáculo intransponível para garantir a estabilidade política e o desenvolvimento social e econômico de um país.

Cabe, porém, à sociedade civil organizada, ao Ministério Público, às diversas polícias, aos cidadãos em geral e, principalmente, aos órgãos governamentais incumbidos do controle dos gastos públicos viabilizarem as ferramentas e os mecanismos necessários para, frente a esse desafio incomensurável, erradicar ou minimizar os riscos de corrupção na área pública.

II

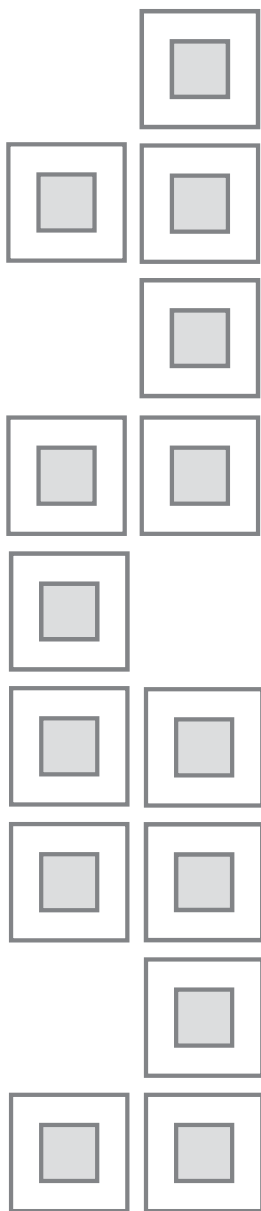
Nos últimos anos o Tribunal de Contas da União conscientizou-se de que o combate à fraude e à corrupção constitui o desafio maior, a essência do desenvolvimento das competências constitucionais e legais que lhe foram atribuídas. Esse desafio somente pode ser enfrentado mediante a obtenção da excelência no desempenho de seus diversos papéis, a partir da busca contínua do aperfeiçoamento dos muitos elos que compõem sua cadeia de controle.

Primeiramente o que deve ser aperfeiçoado, matéria-prima original que possibilita o desenvolvimento de toda a corporação, é o corpo técnico de servidores. Para evitar riscos de corrupção interna, um dos principais pilares para um órgão público é a garantia do preenchimento integral dos seus quadros a partir de concurso público de alta complexidade. Essa exigência constitucional precisa ser elástica, em termos de percentuais do quadro, ao máximo em cada órgão, principalmente em órgãos de controle, pois evita indicações políticas e, com isso, o pouco comprometimento desse servidor com a instituição, já que essa instabilidade funcional o deixa mais vulnerável às tentativas de suborno ou outros benefícios pessoais. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por lei, estabelece um número reduzido de funções a serem preenchidas por servidores não efetivos e impede, de forma peremptória, que os não concursados exerçam funções nos altos escalões técnicos e administrativos.

Junto a essa providência, não se pode olvidar da necessária, e mesmo imprescindível, existência de uma política clara e ostensiva de continuada capacitação profissional, independentemente do já elevado nível técnico dos seus quadros. Os desafios constantes surgidos no mundo contemporâneo, onde se estima que todo o conhecimento da humanidade seja duplicado a cada cinco anos, não mais permitem a existência de servidores que permanecem sem a reciclagem de seus conhecimentos profissionais por longos períodos, sob o pressuposto de que já detêm suficiente capacitação.

"A corrupção tem como efeito tornar inalcançáveis os serviços públicos básicos para aqueles mais necessitados, ao desviar os recursos a eles destinados, inviabilizando a satisfação de necessidades fundamentais como a alimentação, a saúde e a educação."

Essas políticas de capacitação devem abranger a aquisição de conhecimentos teóricos, a realização de experiências comparativas (*benchmarking*) e a experimentação de treinamentos aplicados em ambientes de trabalho (treinamento *in job*). Nossos servidores têm que se sentir capacitados para debater questões atinentes a nosso cotidiano de trabalho a qualquer hora, em qualquer fórum, em qualquer parte do mundo. É necessário que os dispêndios realizados com a capacitação de pessoal sejam vistos não como gastos, mas como investimentos. Infelizmente não existe, no Brasil, uma cultura de capacitação profissional, uma política que reserve parcela significativa dos recursos geridos pelos órgãos públicos para a aplicação compulsória em ações de treinamento.



O Tribunal de Contas da União, por meio do Instituto Serzedello Corrêa, seu órgão de capacitação profissional, vem desenvolvendo significativos esforços para superar as barreiras da estagnação. Estão sendo implementadas fortes ações, para que nossos servidores adquiram conhecimentos nas áreas prioritárias, passando desde a participação em pequenos seminários e fóruns de debates nacionais e internacionais, estes a partir de parcerias com outras Entidades de Fiscalização Superiores estrangeiras, até a realização de cursos de pós-graduação em áreas específicas que geram conhecimentos corporativos.

Essa efetiva qualificação permanente dos servidores do Tribunal de Contas da União está nos possibilitando iniciar o desenvolvimento de estratégias direcionadas ao aumento da capacidade de detecção e de investigação de indícios de fraudes com recursos públicos, quase sempre associadas ao fenômeno da corrupção. O incremento dessa capacidade encontra-se calcado em quatro pilares ou linhas de ação: desenvolvimento de um sistema de inteligência; utilização de avaliações de risco; aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria e atuação em redes de controle.

Principiando pelo desenvolvimento de um sistema de inteligência, é certo que a ação contra a fraude e a corrupção no serviço público requer cada vez mais o processamento de informações de diferentes fontes, sejam elas provenientes ou não de sistemas informatizados (SIAPE, SIAFI, SICRO, CPF, SIDOR etc.), de forma que seja possível conhecer seus mecanismos. A partir desses conhecimentos pode-se orientar, de forma objetiva, o processo de fiscalização para áreas mais sensíveis ou que tenham indícios de tentativas ou perpetração de fraudes, aumentando-se assim o potencial de detecção e de apuração desses eventos. O aumento da capacidade de concentrar e de cruzar as informações tanto dos sistemas já existentes na administração pública, como de outras fontes, permitirá conhecer melhor os mecanismos de fraude e de corrupção em andamento, possibilitando o desenvolvimento de estratégias preventivas e minimizando seus riscos de ocorrência, potencializando nossos recursos humanos e materiais.

No âmbito do TCU, pretende-se estruturar uma sistemática de inteligência que utilize dados de fontes internas (dados gerados em auditorias, levantamentos e exame de processos de prestação de contas) e externas, inclusive as informações provenientes dos sistemas informatizados da Administração Pública. Nessa linha, já está em andamento o Projeto Síntese – Sistema de Inteligência e Suporte ao Controle Externo, que consiste na estruturação de um *datawarehouse*, espécie de banco de dados capaz de cruzar as informações dos diversos sistemas que contêm informações úteis ao TCU, a exemplo do Siafi e do Siasg.

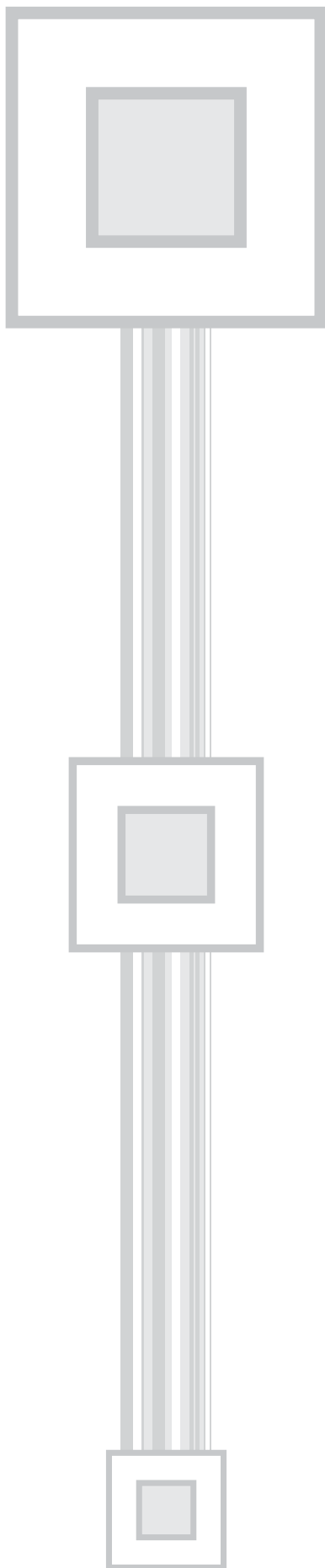
É importante frisar, ainda no que concerne ao desenvolvimento de um sistema de inteligência, que há cerca de dois meses foi firmado convênio entre o TCU e a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, tendo por objeto a conjugação de esforços na capacitação mútua dos corpos técnicos de ambas as Casas. Planeja-se, portanto, já para o início do próximo exercício, a formação de servidores do TCU por profissionais da Abin que detêm a *expertise* na área de inteligência.

No tocante a outra linha de ação referenciada, a utilização de avaliações de risco, o TCU constituiu grupo de trabalho, cujos servidores foram encarregados de pesquisar a fundo a bibliografia e as técnicas utilizadas em diversas Entidades de Fiscalização Superiores, para o desenvolvimento de metodologia de planejamento da atividade-fim do Tribunal, considerando as tendências mundiais no processo de planejamento de auditorias. Como primeira ferramenta desse projeto, elaborou-se a Matriz de Risco, que consiste na identificação de fatores de relevância, de risco e de materialidade inerentes a determinado órgão/entidade sujeito à fiscalização do Tribunal. Esses fatores, ponderados por critérios objetivos desenvolvidos pelo grupo, permitem a classificação das unidades jurisdicionadas por ordem de prioridade para realização de auditorias.

Essas estratégias de minimização de riscos, ora em desenvolvimento, não descartam ou enfraquecem a necessidade do fortalecimento dos Controles Internos. A existência de controles internos sólidos, consistentes e que sejam realmente utilizados pelos órgãos públicos é condição básica para prevenir eventuais práticas de corrupção. O TCU já vem oferecendo aos seus órgãos e entidades jurisdicionados recomendações pontuais, visando à melhoria dos controles internos nos trabalhos que faz rotineiramente. Entretanto, acredita-se que seja necessário o aumento dessa atividade mediante a realização de trabalhos específicos que tenham por escopo a avaliação dos controles internos, oferecendo um diagnóstico abrangente que oriente e induza os gestores ao seu aperfeiçoamento e à sua efetiva utilização pelos órgãos e entidades. Como exemplos desse tipo de atuação do TCU podem ser citados diversos trabalhos no INSS que procuraram fortalecer os sistemas de controle interno na área de pagamento de benefícios. (VIDE ANEXO I)

Esses trabalhos realizados pelo TCU, para o fortalecimento dos Controles Internos, estão inseridos em um contexto maior que é o “Aperfeiçoamento da Infra-Estrutura de Controle”, que consiste na utilização das ações do TCU com vistas a estimular a adoção de práticas, de procedimentos e de sistemáticas de melhoria das infra-estruturas dos controles dos órgãos e entidades da Administração Pública. A partir dessa melhoria da infra-estrutura, é possível reduzir os riscos de desvios na aplicação dos recursos, o que ensejará a mudança de cultura nos órgãos e proporcionará informações aos gestores que auxiliem a evitar a corrupção. Cinco linhas de ação estão compreendidas nessa estratégia: fortalecimento dos controles internos, já mencionado; a valorização da ética; o incentivo aos sistemas de acompanhamento de preços e contratos; o auxílio no desenvolvimento do controle social e na segurança dos sistemas informatizados.

***"A existência de controles internos sólidos,
consistentes e que sejam realmente utilizados
pelos órgãos públicos é condição
básica para prevenir eventuais
práticas de corrupção."***



No que tange à valorização da Ética, modernamente admite-se que os relacionamentos ilegítimos entre os representantes do setor público e do setor privado resultam de desvios éticos em busca de ganhos econômicos por parte dos agentes envolvidos. Nesse contexto, ganha importância a gestão da ética no serviço público, que objetiva construir um ambiente não suscetível a desvios de conduta por parte dos agentes públicos, constituindo, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, um dos pilares para uma boa governança. Várias medidas, adotadas ao longo dos anos, vêm refletindo a preocupação com a questão da ética no setor público brasileiro, podendo-se citar, como exemplos recentes, a criação da Comissão de Ética Pública e a aprovação do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

O TCU vem se preparando, mediante o desenvolvimento de metodologia própria, para a realização de auditorias de ética que visam, em última instância, apoiar esse processo de implantação da gestão da ética no Setor Público, avaliando a situação dos órgãos da Administração Direta e Indireta, chamando a atenção para a importância do tema e sugerindo medidas para a sua efetiva utilização no âmbito da Administração Pública brasileira.

Ao mencionar a linha de ação de incentivo aos sistemas de acompanhamento de preços e contratos, pretende-se evitar o conluio entre empresas contratantes e administradores públicos nas compras e contratações de serviços que resultem em preços superfaturados nas licitações. Nesse intuito, é muito importante a existência de sistemas governamentais de registro e acompanhamento de preços e de contratos. O TCU vem estimulando o registro das transações dos órgãos públicos em sistemas eletrônicos de dados que possibilitem a formação de bancos de preços e que sirvam de critério de comparação tanto para o gestor quanto para o auditor.

Embora, no Brasil, ainda exista um longo caminho a ser percorrido na construção de sistemas que permitam acompanhar os preços das licitações realizadas, o TCU vem utilizando, com sucesso, em seus trabalhos, dados de preços de insumos de obras contidos nos sistemas SICRO, do DNIT, e SINAPI, da Caixa Econômica Federal, para citar dois exemplos. Não se pode olvidar que mesmo esses sistemas oficiais precisam ser auditados, com vistas a ser auferida sua fidedignidade pelos órgãos de controle, como já determinado por este Tribunal ao examinar processo envolvendo sistema de preços de barragem do DNOCS (TC-013.971/2001-7 – Acórdão nº 1.428/2003 – Plenário). Isto, também, é prevenir risco de fraudes e de corrupção.

O auxílio ao desenvolvimento e ao fortalecimento do Controle Social, que é imprescindível para prevenir atos de improbidade com dinheiro público, está sendo desenvolvido pelo TCU, dentro de suas limitações de pessoal e de recursos materiais, de duas formas:

A primeira é realizando trabalhos que permitam ao Congresso e ao próprio Executivo saber como estão funcionando os conselhos sociais criados justamente para funcionarem como instrumentos institucionais de fiscalização e controle das verbas empregadas na área social. Com efeito, nos últimos cinco anos, o TCU realizou trabalhos de fiscalização com a finalidade de avaliar a atuação dos conselhos no Sistema Único de Saúde (SUS), no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e nos conselhos de assistência social dos estados e municípios.

A segunda forma de atuação nasceu da preocupação com os resultados justamente do trabalho relativo ao PNAE que constatou, entre outras coisas, o despreparo dos conselheiros dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs, relativamente à falta de treinamento, de estrutura física e de tempo. Ao deliberar sobre a matéria, o Colegiado do Tribunal, no Acórdão nº 158/2003 – TCU – Plenário, determinou à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que:

“como iniciativa de estímulo ao controle social e promoção de ações pedagógicas, avalie a conveniência e oportunidade de adotar medidas em conjunto com o Instituto Serzedello Corrêa que visem a contribuir para a capacitação dos membros dos Conselhos de Alimentação Escolar, especialmente com orientações acerca de procedimentos de controle”.

Como resultado, já em 2004, o TCU está distribuindo cartilha de orientação da atuação dos membros dos CAEs e realizando eventos de sensibilização e capacitação dos conselheiros em questão no âmbito do Projeto de Diálogo Público, promovido pelo TCU com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Além disso, essa estratégia atualmente encontra-se normatizada por intermédio da Portaria nº 176, que disciplina o fortalecimento do controle social no âmbito do TCU, constituindo iniciativa pioneira em entidades de controle do Brasil.

A outra vertente de atuação no aperfeiçoamento dos controles internos refere-se à segurança dos sistemas informatizados, que decorre da conscientização crescente da necessidade do incremento das auditorias realizadas na área de tecnologia da informação, em face do aumento da utilização desses sistemas nas diversas searas dos órgãos públicos. Na medida em que aumenta o volume de transações informatizadas realizadas na área pública, faz-se imprescindível a obtenção de garantias de que esses sistemas tenham um nível de controle e de segurança compatíveis com o volume de recursos financeiros processados e com a relevância das operações realizadas.

Nesse sentido, o TCU criou um Projeto de Desenvolvimento de Auditoria em Tecnologia de Informação – TI, já tendo contribuído com o aperfeiçoamento de vários sistemas da Administração Pública como o Siafi, o Siape e os sistemas previdenciários administrados pela Dataprev, entre outros.

Ainda nessa linha de atuação, outra iniciativa que merece ser destacada foi a edição, pelo TCU, de uma cartilha de Boas Práticas em Segurança da Informação, envolvendo aspectos relacionados a políticas de segurança das informações, controles de acessos lógico e físico e planos de contingências, já distribuída e ainda disponível a todos os órgãos públicos.

Para que a atuação deste Tribunal seja perfeita na área, há que ser dado amplo acesso aos servidores do Tribunal para investigarem os sistemas corporativos. Sou obrigado a levantar essa questão, que já deveria estar amplamente pacificada no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, em razão de recentes negativas de obtenção de senha de acesso irrestrito aos servidores deste Tribunal, no pleno exercício de suas competências legais e constitucionais, aos sistemas geridos pela empresa Petróleo Brasileiro SA – PETROBRAS, sob alegação de sigilo comercial. Esse tipo de atitude em nada ajuda o desenvolvimento dos trabalhos de um órgão sério como o Tribunal de Contas da União e impõe restrições incompatíveis com os objetivos principais do país: minimizar riscos de corrupção e de fraude, ocorrências essas que nenhum órgão ou entidade está imune, por mais respeitado que seja.

Retornando aos pilares que sustentam a atuação do TCU no combate à fraude e à corrupção, afirmo que o conceito de minimização de risco, juntamente com o de fortalecimento do controle interno e de inteligência, é fundamental para que os esforços da fiscalização sejam direcionados para questões de maior relevância e materialidade, maximizando-se assim a utilização dos quase sempre escassos recursos humanos e materiais.

Atento a essa realidade, o TCU vem, desde 2001, implantando metodologia de análise de risco mediante a realização de auditorias-piloto em entidades de grande porte, a exemplo da Infraero, da Anvisa, do BNDES, do Banco do Nordeste do Brasil, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, da Caixa Econômica Federal e do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes. A mesma metodologia vem sendo empregada na auditoria de programas de governo, como o Fome Zero.

Espera-se que, com a conjugação das avaliações de risco e dos procedimentos de inteligência, o TCU tenha em alguns anos um referencial abrangente em termos de mapeamento de áreas sensíveis, que possibilite efetivamente a descoberta, a investigação e a erradicação dos esquemas de fraude na Administração Pública.

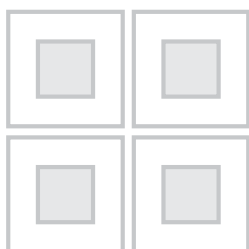
De nada adianta, contudo, a existência de um sistema de inteligência e de análise de risco se os procedimentos de auditoria (papéis de trabalho e técnicas de conduta em campo) utilizados para a concretização dos trabalhos *in loco* se mostrarem obsoletos. Para uma atuação mais efetiva contra a ocorrência de fraude e de corrupção, é imprescindível a acumulação de conhecimentos que permitam detectar as falhas/irregularidades (ocorrências) nos trabalhos de fiscalização realizados. Nessa linha, embora os procedimentos de auditoria em vigor no TCU sejam considerados de excelente nível, faz-se necessário o seu aperfeiçoamento constante no sentido de refletir o estado da arte e do conhecimento acumulado ao longo dos anos nos trabalhos de fiscalização que trataram de casos de fraude e corrupção.

Assim, encontra-se em curso no TCU o desenvolvimento de procedimentos específicos de auditoria que possibilitem detectar e apurar fraudes e corrupção em maior escala, intensificando seu combate nas áreas de licitações e contratos, de transferências voluntárias, de demonstrações financeiras e de pagamento de pessoal.

Outro pilar em que vem se calcando o TCU para aumento da capacidade de detecção e investigação é sua inserção e atuação em redes de controle.

A atuação conjunta dos órgãos envolvidos no combate à corrupção e às fraudes mostra-se cada vez mais premente, para que se alcance a eficácia no enfrentamento às grandes redes de corrupção. Somente a existência de um sistema orgânico, no modelo de rede, do qual façam parte o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Polícia Federal, a Receita Federal, a Controladoria-Geral da União e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, possibilitará a maximização das potencialidades dos órgãos envolvidos, na direção de uma apuração abrangente dos esquemas e redes de corrupção.

Nesse sentido, vale lembrar que os trabalhos desenvolvidos pelo TCU, de forma isolada, possibilitam apurar a existência de fraudes, mas não de corrupção, uma vez que esta só se comprova por meio da confirmação do beneficiamento individual dos corruptíveis e corruptores. Essa comprovação se dá por meio da quebra dos sigilos bancário e fiscal, inacessíveis ao Tribunal de Contas da União. Não se pode esperar deste órgão, portanto, que faça mais nessa direção do que já é atualmente feito, porque não lhe são disponibilizados os meios que possibilitem a produção de provas. Assim, somente a atuação conjunta dos diversos órgãos públicos possibilitará a detecção das fraudes, por meio da realização de auditorias, e a comprovação da corrupção a elas associada, mediante a quebra dos sigilos constitucionalmente assegurados.



O TCU tem buscado sua inserção em trabalhos conjuntos, como, por exemplo, na apuração das fraudes de aposentadorias de servidores públicos, em que foi aproveitada sua experiência na área de auditoria de tecnologia da informação, uma vez que ilicitudes nessa área, em geral, ocorrem mediante a utilização indevida de sistemas informatizados.

Por fim, toda essa gama de estratégias e novas linhas de atuação no combate à fraude e à corrupção tem de se encontrar intimamente relacionada com a concomitância do controle. Inequivocamente, para que o controle seja mais efetivo, ele deve ser efetuado simultaneamente à realização das contratações, das despesas e das diversas ações governamentais. O Tribunal já vem desenvolvendo linhas de atuação que têm como pressuposto ações preventivas em diversos campos. Podem ser citados como exemplos a atuação do TCU relativa às obras públicas, e, mais genericamente, à interposição de medidas cautelares em situações que exista grave ameaça de risco de dano ao Erário.

Não se pode deixar de abordar, no tocante a este tema, a importância da apenação dos gestores, dos servidores e de particulares (pessoas físicas ou jurídicas) que dão ensejo às ocorrências nefastas que tanto flagelam nosso país. Nesse mister, o TCU tem consciência do potencial que a maior rapidez no julgamento dos processos que envolvam o ressarcimento de débitos traria para desestimular a corrupção. Contudo, essa ação não tem se dado com a agilidade necessária para a efetiva melhoria do controle.

Destaca-se, como um dos entraves à sua pronta atuação, o problema da demora na cobrança judicial dos débitos imputados no âmbito dos tribunais de contas. Essa demora corrobora para o sentimento de impunidade percebido pela sociedade e pelos infratores, e precisa ser enfrentada. Várias vezes os jornais já noticiaram o problema, chamando a atenção para o pequeno percentual dos débitos e multas resultantes das condenações do TCU que conseguem ser cobrados, passando-se, por vezes, a idéia equivocada de que o Tribunal é responsável pela situação. É um problema que persiste e cuja solução, infelizmente, está fora da esfera de competência do Tribunal de Contas.

A Advocacia Geral da União, órgão que a representa judicialmente, tem sob sua responsabilidade mais de 5 milhões de processos, nos quais a União figura como ré ou autora, e conta com um quadro limitado de profissionais para satisfazer essa enorme demanda. A solução ideal é dotar o TCU de meios próprios de cobrança junto ao Poder Judiciário. Nesse sentido, encontra-se em tramitação, no âmbito do Congresso Nacional, proposta de Emenda Constitucional que prevê a criação de órgão de representação jurídica do TCU, que poderia assumir esse papel, o que consistiria em grande avanço para a construção de um sistema com maior capacidade de recuperação de dinheiros públicos desviados por esquemas de fraude e corrupção.

Ademais, o sucesso na implantação de processos de investigação de ocorrências, envolvendo fraude e corrupção, deve ser acompanhado, necessariamente, pela utilização mais célere e sistemática dos procedimentos de responsabilização e de recomposição do Erário, os quais o TCU já dispõe. Estes precisam ser aprimorados, sob pena de se aumentar, na sociedade, a sensação de impunidade e de ineficiência das instituições envolvidas no combate à corrupção.

Note-se que se compararmos as prerrogativas legais que o TCU dispõe em relação a Entidades de Fiscalização Superiores de outros países, percebemos que, em termos de poder judicante, a EFS brasileira possui um leque considerável de instrumentos, tais como:

- afastamento provisório e cautelar de responsáveis que na continuidade do exercício do cargo possa obstruir fiscalização em andamento ou provocar novos danos ao Erário;
- condenação do responsável ao pagamento do débito;
- aplicação de multa de até 100% do valor do dano;



- possibilidade de aplicação de multa de até R\$ 26.840,06, por ilegalidades e/ou irregularidades que não ensejem dano ao Erário;
- inclusão do nome do responsável no Cadastro de Responsáveis por Contas Julgadas Irregulares;
- remessa de lista de gestores cujas contas foram julgadas irregulares pelo Tribunal Superior Eleitoral, para fins de inelegibilidade;
- declaração de inabilitação dos responsáveis condenados, nos casos considerados graves, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por período de 5 a 8 anos;
- inclusão, de responsáveis condenados em débito, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
- remessa da documentação ao Ministério Público Federal para adoção das devidas ações civis e penais, nos casos de dano ao Erário por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, e de desfalque de recursos públicos;
- declaração de inidoneidade de licitante para licitar com a Administração Pública Federal, quando comprovada fraude à licitação ou ao contrato; e
- decretação de indisponibilidade de bens.

Os instrumentos de que dispõe o TCU, acima listados, se adequadamente empregados, podem contribuir para a melhoria dos processos de responsabilização/punição e de reparação de danos ao Erário. Nessa linha, o TCU está discutindo, no âmbito do seu planejamento estratégico, a adoção de medida no sentido de uma maior utilização desses mecanismos legais, tendo como meta ampliar a efetividade das ações de controle relativas ao combate à corrupção, ao desvio e à fraude.

III

Conforme assinalei no início do texto, a corrupção é um câncer, que se não extirpado em seu início, contamina as células sadias da sociedade e comprometem os sistemas vitais do Estado.

Passamos, no âmbito do Tribunal de Contas da União, por um momento de singular preocupação e constrangimento, motivado pelas recentes denúncias que levaram a Polícia Federal a desencadear ações preventivas contra possível corrupção que envolveria servidores do próprio TCU.

Não por acaso, mencionei as palavras milenares do mestre chinês *SUN TZU*: não adianta conhecermos o inimigo, se não conhecemos a nós próprios.

Felizmente, as apurações que vêm sendo levadas a efeito trazem-nos a boa perspectiva de que não existem fundamentos para os fatos alardeados naquele primeiro momento e de que as hipóteses de formação de uma grande rede de corrupção com o envolvimento de servidores do TCU não se revelem verdadeiras.

O TCU está apurando os fatos com o rigor merecido e apenas o tempo nos mostrará a extensão dessas verdades. De qualquer modo, o episódio, procedente ou não, mostrou-nos a necessidade de não descuidarmos de nossos assuntos internos.

Situação semelhante, que reforça a tese de que a corrupção não estabelece fronteiras, nem escolhe entidades, ocorreu no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU, que menos de um ano após a assinatura da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, da qual participaram mais de 191 países, reconheceu publicamente o envolvimento de seus funcionários em uma milionária rede de corrupção, em que funcionários do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estariam cobrando propinas dos próprios refugiados, para que pudessem receber seus auxílios financeiros.



Não podemos deixar que denúncias pontuais e, muitas vezes, não comprovadas posteriormente, afetem a reputação de órgãos que, com seriedade, desenvolvem seu trabalho. Vejo essas manchetes, independentemente de sua confirmação ou não, como sinalizador de que estamos começando a incomodar e a ser eficientes. Estamos lidando com interesses que envolvem pelo menos 1 trilhão de dólares em termos mundiais e, é claro que as pressões e as ações para desacreditar as instituições, que os querem combater, vão se fazer sentir.

Essas lições, ocorridas no âmbito do TCU e da ONU, no entanto, mostram que os mesmos cuidados adotados pelas entidades fiscalizadoras com seus entes jurisdicionados devem existir em relação aos corpos internos dessas entidades. Por muitas vezes descuidamos de nossos servidores em função das crescentes demandas oriundas do ambiente externo. Relegamos a chamada área-meio em detrimento do maior aperfeiçoamento do pessoal da área-fim. Esse cenário não pode prosperar: nosso primeiro apoio tem que ser dado aos nossos próprios servidores.

Minhas palavras, insisto em frisar, no sentido de assegurar um maior apoio a nossa área-meio, não significam o reconhecimento do comprometimento de nossos servidores em qualquer esquema de corrupção. Ao contrário da ONU, o TCU ainda não possui qualquer indício concreto de que exista esse vínculo espúrio. Como já afirmei, as apurações que se encontram em curso nos acenam, até agora, pela não ocorrência dos fatos, nos termos e na extensão divulgada.

Busquemos o conhecimento, interno e externo, e passemos a saborear a vitória de nossas batalhas.

ANEXO I

EXEMPLOS PRÁTICOS

Avaliação de Controles Internos – Acórdãos do INSS

Decisão 1.098/2002 – Plenário

Identificação:

- Auditoria no INSS e Dataprev realizada no 1º semestre/2001.

Objetivo:

- Verificar o grau de confiabilidade dos sistemas da Previdência Social, em particular o de Atualização Especial de Benefícios (AEB), e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Principais Achados:

- insuficiência da atuação da auditoria do INSS na área de sistemas;
- estrutura organizacional deficiente, que compromete o desenvolvimento de sistemas;
- controle inadequado de funções restritas;
- descumprimento de previsões orçamentárias;
- dificuldades na identificação e responsabilização de fraudadores;
- possibilidade de acessos indevidos (abertura a fraudes e ações evasivas);
- possibilidade de perda de informações;
- falta de classificação de informações.

Principais Determinações:

- acompanhamento, pelo TCU, da implantação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- unificação de cadastro de servidores, sistemas de controle de acesso e ferramentas de concessão de acesso;
- estabelecimento de procedimentos efetivos de controle de acesso;
- elaboração de metodologia para classificação de informações.



Acórdão 314/2003 – Plenário**Identificação:**

- Auditoria no INSS realizada no 2º semestre/2002.

Objetivo:

- Avaliar os controles internos adotados na concessão de benefícios previdenciários.

Principais Achados:

- falta de segregação de funções (atendimento, conferência da documentação, alimentação do sistema, concessão do benefício e homologação);
- falta de verificação de consistência pelos sistemas;
- ausência de um sistema integrado de controle interno.

Principais Determinações:

- definição de competências e responsabilidades (inclusive segregação de funções);
- detalhamento e padronização de procedimentos;
- estabelecimento de procedimentos efetivos de controle de acesso;
- elaboração de metodologia para classificação de informações;
- criação de sistema integrado de controle interno, que atue mediante análise de risco;
- criação de ferramentas que possibilitem verificações de consistência pelos sistemas;

- automação de rotinas;
- fortalecimento da Corregedoria.

Acórdão 1.921/2003 – Plenário**Identificação:**

- Auditoria no INSS e Dataprev realizada no 1º semestre/2003.

Objetivo:

- Avaliar a ocorrência de fraudes nas bases de dados de benefícios da Previdência Social.

Principais Achados:

- benefícios creditados em conta-corrente não pertencentes ao beneficiário;
- acúmulo irregular de benefícios previdenciários e estatutários;
- pensões com data de início anterior ao nascimento do titular;
- carência de controles quanto aos representantes de entidades de amparo a idosos e a deficientes;
- pagamento de benefícios a pessoas falecidas;
- reativações de benefícios já cassados por morte do titular;
- cadastramentos decorrentes de decisões judiciais sem informação da ação judicial;
- utilização do CPF de servidores do INSS para cadastramento de benefícios em nome de terceiros.

Principais Determinações:

- interligação e batimento com os dados do sistema CPF da Receita Federal;
- cessação e cobrança de ressarcimento dos pagamentos indevidos identificados na auditoria;
- exigência de comprovação, pelo beneficiário, da titularidade da conta-corrente;
- aprimoramento dos controles de pagamentos via cartão magnético;
- modificações no sistema de benefícios para:
- suspender benefícios sem indicação de CPF;
- exigir o registro da matrícula do servidor que cadastre ou altere benefício;
- vedar emissão de PAB em benefício próprio;
- exigir informações sobre a ação judicial que originou o benefício.

Acórdão 791/2004 – Plenário**Identificação:**

- Auditoria no INSS realizada no 2º semestre/2003.

Objetivo:

- Verificar a legalidade nas concessões de pensões, aposentadorias e outros benefícios previdenciários.

Principais Achados:

- pagamento de benefícios após a morte do titular;
- fragilidade dos sistemas informatizados;
- continuidade do pagamento de concessão sabidamente irregular;
- acumulação indevida de benefícios;
- desdobramento de benefício a dependente de classe excluída;
- divergências entre dados dos sistemas do INSS e da Receita Federal;
- instituição de benefício com base em documento com indício de fraude;
- cadastramento de benefícios com dados insuficientes;
- deficiências no pagamento por cartão magnético.

Principais Determinações:

- ressarcimento dos danos apurados e responsabilização funcional dos envolvidos;
- revisão dos critérios para suspensão de benefícios pelo Sisben;
- correção do sistema para impedir que a mesma pessoa emita e valide o PAB;
- atualização dos dados cadastrais dos benefícios ativos.

