

# CONTROLE INTERNO E EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: ANÁLISE DOS APARELHOS PÚBLICOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À FRAUDE

## INTERNAL AND EXTERNAL CONTROL OF THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION: ANALYSIS OF THE PUBLIC APPARATUS FOR COMBATING CORRUPTION AND FRAUD

Rubens Arcelino Feliciano Júnior<sup>1</sup>

Fernando Lobo Lemes<sup>2</sup>

### RESUMO

No Brasil existe uma composição sistêmica de combate à corrupção e à fraude; em específico, três instituições de controle do governo federal são o objeto desta análise, o Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público da União (MPU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), observando suas composições a partir da Constituição Federal de 1988, leis específicas e regimentos internos. A pesquisa, formulada a partir da análise bibliográfica, tem como objetivo analisar as estratégias de combate à corrupção e à fraude, a legislação pátria ligada à administração pública e as penalidades tipificadas no Código Penal. Faz conexão dos aparelhos de repressão e a discussão sobre o tema em legislações estrangeiras com reflexos no Brasil. Finalmente, apresenta uma breve análise das fraquezas do conteúdo jurídico estruturante das três instituições.

Palavras-Chave: Corrupção. Fraude. Instituições de controle.

### Abstract

In Brazil there is a systemic composition of the fight against corruption and fraud; specifically, three control institutions of the federal government are the object of this analysis, the Federal Audit Court (TCU), the Federal Public Prosecutor's Office (MPU) and the Office of the Comptroller General (CGU), observing their compositions from the 1988 Federal Constitution, specific laws and internal regulations. The research formulated from the bibliographical analysis aims to analyze the strategies to combat corruption and fraud, the national legislation related to public administration and the penalties typified in the Penal Code. It makes the connection of the repression apparatuses and the discussion on the theme in foreign legislations with reflexes in Brazil. Finally, it presents a brief analysis of the weaknesses of the legal content structuring the three institutions.

Key words: Corruption. Fraud. Control Institutions.

### INTRODUÇÃO

Há uma aresta pontiaguda que aflige considerável parcela das sociedades mundiais, uma enfermidade social, não moderna, chamada corrupção; é sobre esse tema inesgotável que trata esse artigo, mais especificamente, um apontamento contido ao contexto nacional brasileiro, tendo como balizes instituições criadas para desempenhar o papel de coibir práticas ilícitas, que envolvam o erário.

Fora utilizado para a produção deste artigo, o método de pesquisa bibliográfica, qualitativo-analítica, cujo objetivo principal é compreender que, há na legislação brasileira a

---

<sup>1</sup> Graduado em Letras pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e estudante no Curso de Direito da Faculdade Evangélica Raízes. E-mail: rubensjun@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em História pela Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris 3, professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG) e coordenador do Núcleo de Pesquisa Científica (NPC) da Faculdade Evangélica Raízes. E-mail: fernando.lemes@faculdaderaizes.edu.br

formalização de instituições responsáveis pelo combate à fraude e a corrupção, as quais desempenham funções fundamentais neste pleito em proteção ao dinheiro público, mesmo assim, carecem de aprimoramento tanto legal como tecnológico e o mais essencial, o envolvimento social, para o alcance da efetiva proteção da *res pública*.

Essa análise apresenta os órgãos de controle interno e externo, criados a partir da Constituição Federal de 1988, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Federal (MPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Sobre esses órgãos serão demonstradas suas funções precípua e atuações mais relevantes, as quais são constantemente divulgadas na mídia nacional.

A discussão internacional será imprescindível para a composição deste trabalho, que não tem o interesse de esgotar o tema, mas de expandir discussões relevantes. Serão expostas as primeiras mesas de debates europeias, bem como os aspectos proeminentes dos dispositivos internacionais criados para combater a corrupção e atos lesivos em sentido lato. Dentro dessa perspectiva internacional, como se dá a inserção do Brasil nos organismos internacionais.

Acerca dos dispositivos legais positivados na legislação penal de prevenção contra os desvios de recursos públicos, foi ressaltada a introdução no Código Penal Brasileiro dos conceitos atuais dos crimes praticados por pessoas ligadas aos órgãos públicos, bem como os chamados *Stakeholders* (termo utilizado por empréstimo da Administração). Importa ainda afirmar que, não só foi constatada característica idiossincrática do *modus operandi* brasileiro, para a criação das leis, como foram acolhidas legislações internacionais e tratados para o compartilhamento tanto de informações como de direitos e deveres.

Em derradeiro apontamento, será exposta a ferida de cada um dos órgãos em análise, o MPU, TCU e a CGU, de modo sucinto e objetivo, com foco na legislação que os normatiza, tanto da Lei maior, a Constituição Federal de 1988, quanto dos próprios regimentos internos das instituições. Serão expostas as “fistulas” (anomalia), capazes de minar a estrutura paramentada de combate à corrupção e à fraude, se não forem bem administradas.

Tal análise objetiva continuar uma discussão longa, embora premente, da vigilância no combate ao mal exposto e duradouro nas relações sociais humanas, que é a corrupção, visando um progresso no aperfeiçoamento da conduta e percepção do que é o bem comum, tendo como lugar específico o ambiente dos brasileiros, crendo que se pode melhorar, haja vista os bons exemplos a seguir, como Rui Barbosa (2010), que expressa tão bem a condição nacional de resiliência contra os maus hábitos, quando afirmou que o Brasil é um “comício de almas livres”, não as pessoas que dilapidam o erário, sem o menor escrúpulo.

Este artigo utiliza a fala de Rui Barbosa, para concluir que, a realidade da sociedade brasileira à época se perpetua, ao longo da história. O jurista chega a nominar, de maneira bem contemporânea, as pessoas que sugam os potenciais das riquezas econômicas do país de ratazanas do tesouro, mercadores do parlamento. Por conseguinte, após uma gradação da fiel imagem da sociedade, Babosa conclui seu pensamento, expressando o que este trabalho apresenta em toda a sua análise, o prejuízo não só aos cofres públicos, mas ao sistema republicano e democrático.

Este trabalho deve trazer ao seu final a reflexão para a união, harmonia e o pluralismo político em sua essência, direcionados à vigilância contra os desvios penosos da corrupção e da fraude e a espiral destruidora do bem mais preciso em cheque, a própria democracia.

## **1. Fundamentos das instituições públicas responsáveis pelo controle interno e externo da Administração Pública Federal**

Ao se tratar de Administração Pública, em sentido *lato senso*, diretamente se atribui um estudo constitucional, haja vista que a própria Constituição Federal de 1988 inaugurou as diretrizes e fundamentos e constituiu obrigações e limites para os atos da Administração Pública praticados pelos seus agentes.

Para se compreender a necessidade da atividade fiscalizadora é imprescindível conhecer o conceito do vocábulo “controle”, que será o balizador de toda a atividade fiscalizatória dos órgãos que passarão a ser analisados.

Cavalheiro e Flores (2007) explicam que a palavra “Controle” em sua origem, já trazia como função principal, justamente, “atestar dados” para que a atividade se desse de maneira eficiente. Como se vê,

[...] controle é uma palavra originada na França – *contre-rôle* – que era um registro efetuado em confronto com o documento original com a finalidade de verificação da fidedignidade dos dados. Ela é citada como ações necessárias para se obter o sucesso em qualquer atividade. (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 20)

No Brasil, o fundamento constitucional de instituições de controle está intrinsecamente ligado ao estandarte da democracia. Dessa forma, só existe plena democracia quando seus equipamentos estatais funcionam de modo a preservar e garantir a funcionalidade do estado, tendo como fim o bem público e a prestação de serviço eficiente.

Para Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock, controle é muito mais que uma verificação de dados, é uma formação mais complexa que se aplica em constância com a atividade exercida, a fim de se alcançar um padrão estabelecido. Portanto, controle para os autores é

Qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado etc., com outro objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação ou as normas. (CRUZ; GLOCK, 2003, p.17)

Nessa esteira, ao ser observada a Carta Magna, vê-se que a Administração Pública está sob um rígido controle de suas atividades na atualidade, embora não tenha sido assim ao longo de toda a história no Brasil. Pode-se dizer que o país atualmente construiu um complexo sistema de controle e acompanhamento.

A catedrática do Direito Administrativo, professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, afirma que a finalidade do controle na Administração Pública é

[...] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade, publicidade, motivação, impessoalidade, em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa. (DI PIETRO, 2009, p. 724)

Os órgãos que serão analisados neste artigo foram criados com o intuito de forçar o Estado a obedecer aos princípios impostos, acompanhando as relações do poder público com o meio privado, trazendo transparência e inibição aos desvios dos padrões éticos e morais da República. Para tanto, tais instituições em estudo foram regulamentadas por leis infraconstitucionais com claras determinações, funções e campo de atuação dentro e fora da administração pública, seja ela municipal, estadual ou federal.

Será a partir do prisma da proteção da *res publica* (coisa pública) que se pretende compreender os fundamentos de três órgãos essenciais de controle e combate à corrupção no país: o Tribunal de Contas da União, como órgão técnico externo, independente, auxiliar do Poder Legislativo; o Ministério Público da União, órgão externo e independente de fiscalização, responsável pela defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; a Controladoria-Geral da União, órgão interno de fiscalização e assessoria do poder Executivo.

## **1.1 Embasamentos constitucional e legal na criação das instituições TCU, MPU e CGU e suas funções**

A formação das instituições de combate à corrupção e desvios se deu a partir da Constituição Federal de 1988; naquele momento da criação da Carta, a Assembleia Constituinte já “sofria” a influência de tratados internacionais que abrangem vários aspectos em relação ao controle das ações administrativas. Para tanto, estabeleceram-se três instituições, cujas funções precípua são a avaliação, fiscalização e correição de atos em suspeição.

A Constituição Federal concedeu ao Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União e à Controladoria Geral da União a função de controlar e punir os agentes públicos, bem como pessoas comuns ou instituições as quais recebam recursos públicos, quando em situações de afronta direta ao direito positivado na Carta Magna.

A partir de agora, serão apontados os embasamentos constitucionais e legais para a criação do TCU, MPU e CGU, com interesse na firmeza das instituições na legislação pátria.

Em primeiro momento, resta cabível esclarecer que algumas instituições brasileiras já se encontravam nas Constituições anteriores a 1988, mas que, “assumiram” uma posição proativa contra a corrupção a partir da Assembleia Constituinte de 1987.

Coelho (1958) afirma que a ideia de um Tribunal de Contas no Brasil se deu no primeiro momento, a partir de uma Corte de Contas, com a função fiscalizatória das contas públicas, no Alvará de 28 de junho de 1808, com a criação do chamado “Erário Régio ou Tesouro Real Público”. Tal controle do Erário Régio estava sob o domínio do Poder Moderador. Esse é o primeiro momento de controle de gastos pela administração pública.

O autor também informa que naquele instante a Corte de Contas ainda não possuía o caráter punitivo, apenas se iniciava um novo período de verificação de dados, os quais poderiam fornecer ao governante um panorama de gastos, escrituração e contabilidade.

Foi a partir das manifestações do Ministro da Fazenda da recém-criada República, Rui Barbosa, que, após uma célebre exposição de motivos, conseguiu-se a aprovação, por decreto, da criação do Tribunal de Contas. Através do decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, com a assinatura de Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, foi instituído o novo tribunal, conforme exposto por Coelho (1958).

Na Constituição de 1988 ficou estabelecido o Tribunal de Contas da União, em seus artigos 71 e incisos, como se vê: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

No artigo 73, está descrita a composição do tribunal: “O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96” (BRASIL, 1988).

Em novembro de 1992, foi instituído pela Lei nº 8.443/1992 o regimento Interno do Tribunal de Contas. Constam da Lei a natureza jurídica, competência do Tribunal, jurisdição, julgamento e fiscalização, organização e a atuação do Ministério Público de contas.

Por outro lado, como órgão independente, foi formalizado o Ministério Público da União, órgão essencial para o desvelamento de atos criminosos, obscuros, duvidosos ou suspeitos; é o responsável por investigar todos os envolvidos nos atos que importam a defesa da ordem jurídica, bem como dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A Constituição Federal, em seu artigo 127, determina a perenidade do Ministério Público, como uma instituição permanente, sendo esse órgão essencial à função jurisdicional do Estado. É neste mesmo artigo que está disposta a essencialidade de um órgão que vela pela manutenção do regime democrático de direito, como um guardião do regime e de seus pilares.

A partir de lei específica, o Ministério Público teve suas funções discriminadas, abrangência e jurisdição reguladas. Tal lei foi assinada em 20 de maio de 1993, a Lei complementar nº 75, que discrimina todas as suas responsabilidades, bem como composição, de acordo com o artigo 128 da Carta Magna.

Por ordem expressa da Constituição de 1988, o Ministério Público deverá exercer o controle externo, requisitar diligências investigatórias, pode ainda assumir outras funções que sejam de averiguação, como se analisa dos incisos VII, VIII e IX do artigo 129:

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (BRASIL, 1988)

É a partir desses incisos que se verifica a legalidade e constitucionalidade na condução de diversas ações divulgadas pela mídia nacional, através das operações contra fraude e desvios de recursos públicos.

No poder Executivo, a ordem de correição e aprimoramento de decisões está a cargo da Controladoria-Geral da União. Inicialmente criada com o nome de Corregedoria-Geral da

República, não é um órgão independente como o Tribunal de Contas ou o Ministério Público, mas funciona inserido em um ministério, o que significar dizer que sua existência dependerá da discricionariedade do Presidente da República.

Por ser órgão discricionário, a criação da Corregedoria-Geral da União se deu em 2001, através da Medida Provisória 2.143-31, como órgão ligado ao Poder Executivo. No ano de 2003 foi publicada a Lei 10.683, transformando a Corregedoria em Controladoria-Geral da União. Com a mudança, o órgão passou a exercer suas atividades regidas pela Constituição Federal com status de Ministério. Assim, o representante da instituição é um agente escolhido pelo presidente com as prerrogativas e obrigações determinadas pelo artigo 87 da Carta Magna:

Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República. (BRASIL, 1988)

Pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, se estabeleceu que a Controladoria-Geral da União faria parte do ministério do atual governo – em 2020 –, como o vigésimo sexto ministério.

O artigo 52, em seus dez incisos, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, determina as funções do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, cujo teor está diretamente ligado ao combate de desvios e fraudes, além de medidas que inibam a prática da corrupção.

Para a composição do órgão, foi criado o comando disposto no artigo 7º do Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, em que oficializa o poder do ministro para a criação de um Regimento Interno, composto das descrições de competências e atribuições de seus membros.

Todas as leis e decretos que compõem a formação da Controladoria Geral obedecem ao disposto no artigo constitucional de número 74, que obriga “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário” a manter, “de forma integrada”, o “sistema de controle interno” (BRASIL, 1988). É este o esteio principal da formatação de um órgão específico e interno do Poder Executivo Federal, cujas ações serão descritas a seguir.

## **1.2 Modo de atuação do TCU, MPU e CGU no combate aos atos fraudulentos na Administração Pública**

Na prática administrativa há de se destacar a expressão advinda da separação dos poderes, criada pela teoria do Barão de Montesquieu, o chamado sistema dos “Freios e Contrapesos”. É a partir dessa perspectiva que se compreenderá as atuações de cada instituição e contribuição na manutenção da democracia do país.

Inicialmente, a teoria dos Freios e Contrapesos trata da separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dada essa separação preliminar é que se torna possível a verificação das atuações de cada instituição, em análise neste trabalho.

Na perspectiva da divisão mencionada foi escolhida intencionalmente uma instituição que auxilia o Poder Legislativo, o TCU; outro que está diretamente atrelado à ordem judiciária, que é o MPU; e o órgão cujas ações impactam diretamente no poder Executivo, a CGU.

Após conhecer as etapas de criação do Tribunal de Contas, neste momento é essencial que se estenda o conhecimento na direção da atuação da instituição.

O Tribunal de Contas da União (bem como os demais tribunais de contas dos Estados e dos Municípios, e em especial, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo) mantem como função primeira o auxílio ao Legislativo, na forma contábil, legal, atos do Poder Executivo e, principalmente, a tomada de contas do Chefe do Executivo.

As informações analisadas e julgadas são encaminhadas para as casas legislativas no nível federal, estadual e municipal. São essas casas que utilizarão os julgamentos e as decisões dos tribunais para a consolidação e finalização do processo de fiscalização do Poder Executivo.

Em conformidade ao Regimento Interno do TCU, em seu artigo 1º, a principal função da instituição é “julgar as contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União Responda” (BRASIL, 2018).

Diante do primeiro artigo do Regimento, que orienta as funções da instituição, fica clara a função primordial, que é a de acompanhar, fiscalizar e julgar todos quantos tenham algum contato com as verbas públicas federais.

Segundo o Regimento, também serão fiscalizados e acompanhados em seus orçamentos, planos financeiros, contábeis, operacionais e patrimoniais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Inclui-se nas atividades mais relevantes do Tribunal de Contas da União a apreciação anual das contas do Presidente da República.

Em seu artigo 1º, inciso XIV, consta de sua responsabilidade “julgar e processar as infrações administrativas contra as finanças públicas e a responsabilidade fiscal tipificadas na legislação vigente”, sendo que todo o processo levará a sanções e penalidades.

Desde a sua criação, o intuito do TCU é acompanhar *pari passu* os caminhos dos recursos públicos, com a finalidade de tornar o mais transparente possível os gastos e aplicações do erário. Assim sendo, tem com um dos seus pilares o combate à corrupção, agindo como fiscalizador de abrangência nacional.

O TCU tem o poder tanto fiscalizador como sancionador, penalizando as práticas que se desviem dos princípios regradados pelo artigo 37 da Constituição Federal, assim exposto: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Na perspectiva de controle da legalidade, bem como da sua participação no combate à fraude e à corrupção, o TCU atua em conjunto com os demais órgãos selecionados, pois através de uma rede composta pela CGU, TCU e MPF, além de outros como a Polícia Federal, é que se tem condições de analisar todas as possibilidades de tentativas de desvios.

Os trabalhos de combate à prática corruptiva e fraudulenta no Brasil, passou a ser responsabilidade em conjunto, dada a importância que tem o tema. Por isso, os Tribunais de Contas mantêm em sua equipe grupos especiais de averiguação de dados, comunicação de ações conjuntas e operações baseadas em trocas de informações.

O MPU, órgão oficial e independente, participa de todos os atos em conjunto com os demais órgãos de fiscalização interno e externos e faz parte do grupo de *accountability*<sup>1</sup>. Melo (2007) aponta uma vasta bibliografia sobre as diferentes formas da *accountability*, cujo termo em inglês é traduzido como “responsabilização” por atos praticados pelos agentes públicos. Nessa esteira, se verifica que o MPU tem função primordial no processamento de atos ilegais, que afrontam as leis pátrias.

É o MPU que fará a aferição dos comportamentos dos agentes públicos em sua atividade, rigidamente pautada na legalidade, já que esse é um princípio irrevogável e inafastável. Para o professor Carvalho Filho (2013, p. 940), o princípio da legalidade tem destaque na atividade pública de seus agentes, visto que

---

<sup>1</sup>Segundo Spinoza (2012), *Accountability* pode adquirir na concepção da Língua Portuguesa o sentido de controle, fiscalização, responsabilização ou prestação de contas.

O princípio da legalidade é reconhecidamente o mais importante em termos de função administrativa. Partindo-se da premissa de que esta função se desenvolve de forma subjacente à lei e que os agentes não têm aquela vontade livre que caracteriza os particulares em geral, não é difícil perceber que tudo quanto se processe no âmbito da Administração Pública há de estar adstrito ao que a lei determina.

Para que seja atendida a exigência legal das atividades, o MPU é a instituição que velará pela aplicação irrestrita do Princípio da Legalidade – é esse o chamado Guardião da Lei, da Constituição. O MPF é considerado de modo comum, a porta de entrada para denúncias de irregularidades, visto ser um órgão de aparatos mais aprimorados para o recebimento de informações, as quais servirão para montagem de um inquérito investigativo.

O Ministério Público, por sua característica da indivisibilidade, é o responsável pela coleta de dados referentes a atos de improbidade administrativa e desvios em todas as esferas administrativas. Mormente, o MPU é quem promoverá ações de investigação, diligências, análises de dados referentes à legalidade no âmbito federal.

O MPU atua de modo constante na busca de documentos comprobatórios que apontam fragilidades legais e produz relatório de acompanhamento investigativo em parceria com as demais instituições como o COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), Polícia Federal e demais órgãos de controle externo.

Acerca do patrimônio nacional, o MPU tem a obrigação de sua defesa, bem como do patrimônio cultural e meio ambiente. Como já visto, é o órgão responsável por proteger os direitos e interesses da coletividade, em especial das comunidades indígenas, por isso também é chamado de Defensor do Povo.

Faz parte ainda das ações do órgão de fiscalização, o controle externo da atividade policial. É essa a instituição que tratará da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas. Através da Lei Complementar nº 75/1993, os membros do MPU têm liberdade de ação tanto para pedir a absolvição do réu quanto para acusá-lo.

Por outro lado, sob o prisma do Poder Executivo, está a instituição de controle interno responsável pela orientação de atos de tomadas de decisão do presidente da República, bem como fiscalizador da conduta dos agentes públicos em funções de confiança, comissão, ou funcionários públicos de investidura na carreira por concurso, os chamados efetivos.

Trata-se da Controladoria Geral da União, instituição-mor de controle e fiscalização de desvios de condutas de seus servidores, fazendo parte da moderna avaliação pelo grupo de *accountability*.

Essa instituição é a “fiel” da aplicação dos recursos públicos federais, fazendo-se cumprir o princípio da boa administração, como aponta MAZZA (2020, p.170): “O princípio da boa administração impõe o dever de, diante das diversas opções de ação definidas pela lei para prática de atos discricionários, a Administração Pública adotar a **melhor solução** (grifo dos autores) para a defesa do interesse público”.

As principais ações da CGU são: auditoria e fiscalização, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria.

Estão inseridas naquelas quatro frentes de ação de forma genérica a fiscalização da Boa Aplicação dos Recursos Públicos, presando a Eficiência, Eficácia e Efetividade. Sobre o tema, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 122) ensina que o princípio da eficiência “é um desdobramento do dever maior de boa administração”, apontado anteriormente por Mazza (2020).

Outra função essencial da Controladoria Geral da União é regular a aplicação dos recursos públicos de acordo com os princípios constitucionais descritos no artigo 37: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (BRASIL, 1988).

A CGU tem finalidade específica de combate à corrupção, implementando políticas de controle social, promovendo a transparência dos gastos públicos após acompanhamento da aplicação dos recursos indicados nas leis orçamentárias. Cobrar integridade dos agentes da administração pública e do meio privado em contratos, também integram suas funções.

Como órgão que também compõe o *accountability*, a CGU tem a obrigação de dar ciência de atos irregulares e ilegais ao Tribunal de Contas da União, sob pena ao agente conhecedor da irregularidade, de responsabilidade solidária.

De forma genérica, são estes os três principais órgãos da Administração Pública Federal, responsáveis pela auditoria da legalidade, transparência e combate à fraude e à corrupção.

Por se tratar de estruturas institucionais de controle relativamente novas ao se comparar com os órgãos já estabelecidos em outros países, é interessante que se notem os avanços já ocorridos na formatação, atuação e compartilhamento de informações no combate à corrupção.

Adiante será analisada a proposta internacional e seus avanços na corrida contra os desvios praticados de modo fraudulento e na prática corruptiva. Tais avanços proporcionaram um ambiente favorável de evolução na própria legislação brasileira.

## **2. Avanço das instituições internacionais no combate à corrupção**

Como parte de um mundo globalizado, o Brasil está inserido na discussão mundial sobre a corrupção. Nesta parte do trabalho é imprescindível que se conheça como se deram as primeiras discussões sobre o tema da corrupção no mundo, tendo como principais estudiosos do assunto Patrisk Glynn, Stephen J. Kobrin e Moisés Naím, pesquisadores de Davos.

É importante que se compreenda quando foi identificada e caracterizada a globalização, quais os impactos nos governos de grandes nações e as manifestações da corrupção nessas nações.

Também serão verificados os aspectos relevantes dos mecanismos atuais de controle da corrupção, visando a melhor verificação dos fatos e formas de impedimento de atuações corruptivas.

Ao final deste tópico será avaliada a participação efetiva do Brasil nas práticas ante corruptivas, em especial no combate à lavagem de dinheiro no país com reflexos fora dele.

### **2.1 Surgimento das primeiras reflexões sobre a corrupção**

Como marco para a análise sobre a corrupção em âmbito mundial estão três grandes eventos mundiais: o caso Watergate nos Estados Unidos, a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria. Tais eventos foram responsáveis por grandes transformações na percepção das comunidades mundiais acerca da corrupção, geraram mudança de comportamento e iniciaram uma visão de interligação entre as nações na chamada globalização.

Elliot (2002) apresenta um estudo de três pesquisadores do Fórum Econômico Mundial, Glyn, Kobrin e Naím, cujo foco foi a corrupção em âmbito mundial. A fase gênese da pesquisa se deu com a verificável diminuição do poder entre os líderes e a população, a facilidade do acesso à educação, por conseguinte, à informação. Em fase já madura da pesquisa, os analistas verificaram a maior cobrança da população por prestação de contas públicas de seus governantes.

Com o pós Segunda Guerra Mundial, os países passaram a se comprometer com a diminuição dos domínios desenfreados de estadistas autoritários, fortalecendo a defesa do próprio ser humano. Foi neste momento que surgiram as primeiras cartas de defesa da humanidade como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Com a diminuição

do poder dos grandes monarcas, a participação popular passou a integrar a dinâmica da administração, tornando-se de fato e de direito uma Administração Pública.

Ao passo das grandes transformações nos modelos de governo passou-se a verificar a necessidade premente das prestações das contas públicas, trazendo mais transparência aos atos públicos dos mandatários da gestão pública. É relevante lembrar que, muitos países passaram a se ajudar por meio de tratados, compromissos diplomáticos e mútuos acordos, a fim de que a transparência fosse de fato implantada e regulada nos países.

A globalização é vista como uma interligação de todas as atividades sociais, políticas e econômicas entre os países, tendo como ponto de partida o fim da Guerra Fria, a abertura de mercados e a criação de organismos internacionais. O fato possibilitou tanto a troca de informações para diminuir a corrupção, como espaço para grupos expandirem suas redes de desvios.

Os pesquisadores de Davos verificaram as estratégias de grupos que se aproveitam da ignorância da população e “catequisam” o máximo de adeptos, fazendo-os “demonizar” a abertura econômica, em nome da manutenção da ordem, com o fim escuso da manutenção do poder, a exemplo da Rússia.

De forma global, por se tratar de relações intensas entre os países, algumas entidades anticorrupção foram criadas a partir da década de 1990, cujo intuito foi de disseminar a ideia entre os países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos: entre as mais importantes estão o Grupo de Davos, Fórum Econômico Mundial, Transparência internacional, além das recomendações da OCDE, para combater a prática de Lobby de empresas multinacionais, em países menos desenvolvidos. Nos Estados Unidos foi proposta a Lei contra Práticas Corruptas Internacionais (FCPA, sigla em Inglês) em 1977 (tal lei pune com multa, processos de valores vultosos ou até prisão de envolvidos).

Noventa países, atualmente mantêm departamentos ou instituições governamentais permanentes contra a corrupção, incluindo o Brasil na lista, representado pelo Ministério Público e a Controladoria Geral da União (DALMASSO, 2020).

## **2.2 Aspectos mais relevantes dos dispositivos internacionais contra a corrupção**

A partir das reflexões do pós-guerra, se fortaleceram aspectos essenciais no combate às práticas corruptivas: a primeira delas foi a união dos países no enrijecimento de leis específicas, quando estratégias de troca de informações se tornaram práticas comuns para lastrear a conduta dos envolvidos em desvios ou quebra de regras.

Um dos marcos foi a criação de lei para coibir “trocas de favores” entre agentes públicos nacionais ou estrangeiros, aprovada nos Estados Unidos em 1971. A FCPA prevê punição de agentes públicos americanos ou estrangeiros, bem como empresários que pratiquem alguma tentativa de suborno ou favorecimento de órgãos governamentais.

Na mesma esteira, no ano de 1997, na convenção em Paris, foi composta a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, institucionalizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O objetivo da Convenção de Combate à Corrupção da OCDE é o mesmo da lei aprovada em 1977 nos Estados Unidos: punir as pessoas envolvidas em quaisquer movimentos para a obtenção de vantagens ilícitas em transações internacionais. A convenção aponta que sejam punidos tanto pessoas físicas como jurídicas, de forma penal ou civil, a partir da legislação de cada país.

Em vigor desde do ano de 2011, a Lei Anticorrupção do Reino Unido, de 2010, tem um efeito direto no meio mercantil, todavia, está ligada ainda ao processo de legalização de quaisquer tipos de liberação documental pelo governo. A lei aponta que todo interessado em formalizar contratos com o Reino Unido deve se precaver das rígidas regras de fiscalização governamental para a concretização do negócio.

Ian Powell, presidente e *sênior partner* da PWC UK, expõe a abrangência da lei Britânica:

Essa importante legislação tem ramificações potencialmente significativas para as empresas britânicas que operam em mercados estrangeiros, bem como para organizações comerciais estrangeiras que operam no Reino Unido. O alcance global dessa legislação significa que as organizações britânicas que operam em mercados estrangeiros poderiam ficar sujeitas a processos no Reino Unido se fossem acusadas de envolvimento em práticas de corrupção, como definido na Lei. (POWELL, 2011, online)

A lei britânica tem como principal objetivo inibir os crimes de corrupção ativa ou passiva, suborno de funcionários públicos estrangeiros e a contravenção corporativa de falha na prevenção de suborno. Considera-se que, se houve algum tipo de corrupção também ocorreu falhas na estrutura de controle.

### **2.3 Inserção do Brasil nos acordos internacionais de combate à lavagem de dinheiro**

O Brasil incorporou ao seu sistema legal tratados importantes no combate à corrupção, sendo signatário da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, cuja aprovação ocorreu pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 125/2000, bem como promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678/2000.

Tal assinatura possibilitou ao Brasil formalizar leis penais que garantissem a penalidade para as pessoas físicas, como aponta Sanches:

O Brasil, no cumprimento das obrigações assumidas nessa Convenção, alterou o Código Penal por meio da Lei 10.467/02, criando os tipos incriminadores de corrupção ativa em transação comercial internacional e de tráfico de influência em transação comercial internacional (arts. 337 - B e 337 - C). (SANCHES, 2018, p. 918)

O início da tipificação se deu em duas principais direções: em direção à transação comercial internacional e do tráfico de influência (SANCHES, 2018). Ao que se percebe, o país teve a intenção de se adequar aos parâmetros globais de combate à corrupção, notadamente por indireta pressão dos estados membros da OCDE. Uma possível desconformidade dos parâmetros internacionais poderia acarretar em perdas de negociações comerciais. Esse foi o primeiro grande salto da legislação brasileira, que passava a tipificar, torná-lo punível diretamente, com características próprias e não por analogia.

Greco (2016, p. 921) destaca o preâmbulo da convenção parisiense, o qual taxativamente apresenta que “a corrupção é um fenômeno difundido nas transações comerciais internacionais”, seja por meio do comércio ou de investimentos. Os aspectos morais e políticos são elementos essenciais no prelúdio legal; a preocupação passa ainda pelo abalo às boas práticas de governança e fomento econômico, bem como gera distorções na competitividade, podendo desequilibrar condições comerciais. Assim descreve o preâmbulo

[...] a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos; [...] a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício; [...] o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social; [...] muitas vezes, a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins; [...] a importância de gerar entre a população dos países da região uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção; [...] a corrupção, em alguns casos, se reveste de

transcendência internacional, o que exige por parte dos Estados uma ação coordenada para combatê-la eficazmente; [...] a necessidade de adotar o quanto antes um instrumento internacional que promova e facilite a cooperação internacional para combater a corrupção e, de modo especial, para tomar as medidas adequadas contra as pessoas que cometam atos de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculados a esse exercício, bem como a respeito dos bens que sejam fruto desses atos [...] (OCDE, 1997)

Tal destaque é essencial para se verificar as principais preocupações da Convenção em relação ao que se tem como corrupção, quais os ramos mais preocupantes, bem como a categorização dos seus agentes. Na legislação brasileira, o agente público é assim categorizado no Código Penal brasileiro, em seu artigo 327: “Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública” (BRASIL, 1988). Depreende-se dessa configuração que não importa a qualidade do sujeito para ser funcionário público, mas a atividade que exerça, para, em fim, se tornar um funcionário público.

A caracterização e abrangência do termo de funcionário público foi um avanço significativo para a legislação brasileira, que passou a identificar de forma mais precisa, aqueles a quem responsabilizar penal e civilmente.

Outro passo importante se deu em 2002 com a aprovação do Decreto Legislativo 152, promulgado pelo Decreto 4.410/02, inserindo o país na “Convenção Interamericana Contra a Corrupção”, departamento da OEA (Organização dos Estados Americanos).

A proposta da Convenção é tornar ainda mais límpida a ação de corrupção praticada pelo agente. Daí a intenção de se perceber, diagnosticar os casos de corrupção, prevenir e, por último, punir aqueles que agirem conforme suas funções públicas ou que, por causa da sua função pública, pratiquem a corrupção.

A partir da Convenção, o Brasil passou a pertencer ao grupo de países que se esforçam para a manutenção da transparência e adequação aos padrões internacionais ou, pelo menos, apresenta tais intenções.

A legislação brasileira também acompanhou a definição de funcionário público estrangeiro ou equiparado a essa função, assim descreve o Código Penal no seu art. 337 – D:

Considera-se funcionário público estrangeiro, para os efeitos penais, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro. Parágrafo único. Equipara-se a funcionário público estrangeiro quem exerce cargo, emprego ou função em empresas controladas, diretamente ou indiretamente, pelo Poder Público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais. (BRASIL, 1940)

É a partir dessa definição que a doutrina penal e os pensadores do Direito Administrativo conseguem determinar quem é alcançado pela prática corruptiva. Sem essa definição o tema se tornaria de tal forma subjetivo que seria capaz de perder a essência dos vocábulos “Funcionário Público”, mais ainda, se perderia o conceito quando passasse a analisar a parte internacional.

Para a reflexão é imprescindível trazer a voz do penalista Nucci (2014, p. 2134), para facilitar o entendimento do que é a estrutura do estado, no conceito de funcionário público de alto escalão. Para tanto, assim leciona o penalista:

Abrange, naturalmente, os indivíduos do próprio Estado, nomeados por governo estrangeiro para representá-lo, desde que haja a concordância daquele. Um brasileiro, por exemplo, pode ser indicado por cônsul de país estrangeiro, para efeito de aplicação deste artigo. Nota-se, ademais, que todo o corpo de funcionários administrativos e técnicos das embaixadas e consulados também se inclui nessa categoria de agentes diplomáticos. Aliás a Convenção de Viena lhes confere imunidade idêntica à que possuem os diplomatas.

Ao ver de Nucci, todas as pessoas envolvidas nas relações diplomáticas são responsáveis pela sua conduta, a fim de que sejam fiscalizadas, acompanhadas e, se necessário, penalizadas por uma lei fidedigna. Além desses cargos, também sofrem os mesmos efeitos penais todos que exerçam cargo, emprego, ou função em empresas controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais, a exemplo de organizações como o FMI, ONU, OMS e outros.

Depreende-se do que se disse até aqui que a legislação brasileira caminhou depressa na positivação de pontos essenciais no combate à corrupção, embora já existisse no rol de controles penais o que se tem hoje como responsabilização dos agentes. É fiel dizer que o polo passivo dessa relação de crimes praticados por funcionários públicos nacionais ou internacionais é a Administração Pública.

O que significa dizer que quem tem mais prejuízos é o conjunto da sociedade, já que os desvios de recursos e as infrações diminuirão as aplicações de recursos em políticas públicas essenciais como a saúde, segurança e educação, entre outras frentes.

### **3. Fragilidades dos mecanismos de combate à corrupção e à fraude**

Com o amadurecimento da pesquisa sobre os aparelhos públicos responsáveis por zelar da boa governança, guarda da probidade e respeito pela *res publica*, advém notações que são interessantes à discussão, ensejam reflexões como, existe autonomia de fato e de direito para as importantes engrenagens na luta contra a corrupção? O TCU, MPU e a CGU, mantêm em seu regimento interno sustentação legal ou normativa que os sustém como órgãos verdadeiramente independentes?

Foi analisando uma crítica feita pelo doutrinador da área Constitucional, Doutor Flávio Martins (2021), um dos mais populares dessa atualidade, que se pôde perceber nuances das fragilidades na forma de gestão dos órgãos em análise. O doutrinador observa que, dependerá do tom de quem detém o poder de coordenação, superintendência ou direção geral para saber em qual nota os órgãos entoaram seus trabalhos.

Sem a arrogância de tentar destrinchar os meandros da complexa teia legal composta em nossa pátria, sendo ela mesma tecida para garantir o melhor desempenho dos órgãos governamentais, é sob o som de Beetham (1996), que encontramos a força do braço da burocracia, como dominadora do cidadão. Beetham assim expressa

A burocracia atrapalha os negócios e inferniza a vida dos cidadãos. Incompetente, ineficiente, irracional, morosa, corrupta, não democrática. Eis como a burocracia costuma ser vista. A rejeição à burocracia é também uma das raras unanimidades em todas as correntes político-ideológicas. Como já foi dito certa vez, a direita demoniza a burocracia em nome do livre mercado; o centro procura reformá-la em nome da transparência e da *accountability*; e a esquerda pretende substituí-la pela participação popular e pela autogestão democrática. (BEETHAM, 1996 apud ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 23)

É sob essa ótica que se desvela a última parte deste artigo, a partir do que se apresenta como dificuldade burocrática internamente aos órgãos TCU, MPU e da CGU, de certo modo, um desafio para que sejam plenamente eficientes, exerçam a função precípua de aniquilar ou desfazer os laços da corrupção e manter a moralidade político-administrativa.

### **3.1. Legislação permissiva para interesses pessoais no MPU**

Mesmo que pareça estranho dizer que existe uma legislação que permita conduções de cunho pessoal dentro de um órgão de efetiva atuação no combate à corrupção e à fraude, há que se destacar a semântica da lei regente e de constituição desse órgão.

Inicialmente tem-se em mente que, a legislação tem a função de formalizar, quer seja para a agilidade dos processos ou para o engessamento da máquina pública; a partir daí, outro aspecto surge para a discussão, depende de quem esteja na direção.

É conhecido da maior parte da população brasileira que vive no meio urbano, a operação lava-jato, que se popularizou com a atuação de um grupo determinado para a investigação que prendeu políticos famosos, alguns deles durante seu mandato; apreendeu vultosas quantias de dinheiro em espécie, bem como repatriou enormes somas advindas de contas no exterior.

Ao desenrolar do processo que foi resultado da Operação Lava-jato, muito foi questionado sobre os métodos, as inovações jurídico-processuais como o instituto da deleção premiada (o *plea bargaining*), o acordo de leniência (no caso das empresas que envolvidas em algum processo criminoso, podem negociar anistia de penalidades) entre outras estratégias utilizadas para alcançarem os objetivos. Ao longo de seis anos, com início em 17 de março de 2014 e fim em 1º de fevereiro de 2021, houve uma coordenação específica, membros específicos e métodos determinados para se alcançar um alvo.

Um esforço jamais visto no país, ações sempre televisionadas, horários de prisão sempre se utilizando da grande audiência nas grandes mídias, aos moldes de outra ação televisionada na Itália, operação Mãos Limpas, de certo modo, uma versão brasileira dessa ação desencadeada nos anos 90 do século XX.

Foi um momento de grande expectativa da nação brasileira, seja a favor ou contra a grande apresentação proposta. Ao lembrar essa parte da história brasileira deve-se questionar, foi alcançado o objetivo proposto que se intitulava contra a corrupção? Por que chegou ao fim?

As questões supra nos remetem ao pensamento doutrinário do professor Flávio Martins (2021), que aponta uma fragilidade na própria constituição do Ministério Público, seja ele da União, seja Federal ou Estadual, expressa na Constituição Federal.

A análise advém, *a priori*, do descritivo no art. 127, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, acerca da autonomia no Ministério Público, assim imposto

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços

auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (BRASIL, 1988)

A partir do artigo constitucional com a expressão “princípios institucionais” se referindo à funcionalidade, bem como assegurando a autonomia funcional e administrativa, pode inferir que, a Constituição está legitimando em âmbito institucional (no modo de atuação) a isenção da atividade prestativa, na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Isso quer dizer, a indubitável *conditio sine qua non* da autonomia para o alcance do objetivo, qual seja, a proteção da defesa dos três elementos primordiais do nosso regime Republicano - o regime democrático, interesses sociais e individuais indisponíveis.

A crítica está sobre a autonomia desejada no corpo textual da Constituição, não há que se generalizarem acusações de práticas “abusivas” ao corpo do Ministério Público, não seria cabível, justo, plausível ou imaginável algo com essa leviana interpretação. O interesse é a discussão da possibilidade de se utilizar dos mecanismos legais, para a justificativa de atos lesivos ao interesse público, é nesse caminho que se assinala tal discussão.

Institucionalmente, o MP está afetado ao princípio do promotor natural, aquele promotor que receberá a demanda de análise do processo, seguirá até ao final da ação. Tal princípio impossibilita, em tese, que o chefe do Ministério Público possa designar quem ele desejar para o caso que lhe sobrevier, a mercê do foro íntimo ou interesse privado. Vale ressaltar que, é por essa característica do MP que se garantirá a segurança jurídica e autonomia funcional do promotor, que não poderá ser demovido de sua função, por qualquer que seja o motivo externo ao processo ou à própria decisão do promotor ou força maior.

Neste caminho do promotor natural, Martins (2021) expõe a fragilidade em dois dispositivos legais, no primeiro momento aquele que atenua o princípio do promotor natural, assim expressa o catedrático

Entendemos se tratar de um princípio constitucional importante, que evita, como definiu o próprio Supremo Tribunal Federal, os “acusadores de exceção”. Todavia, a lei infraconstitucional atenua a aplicação desse princípio. O art. 10, IX, “f”, da Lei n.8.625/93 (LONMP [...]) afirma que o Procurador-Geral de Justiça pode designar membros do Ministério Público para assegurar a continuidade dos serviços, em caso de vacância, afastamento temporário, ausência, impedimento ou suspeição do titular do cargo, ou com consentimento deste. (MARTINS, 2021, p. 1486)

Nesse primeiro pensamento de Martins (2021) observa-se que há uma “brecha” para uma troca de promotores ou procuradores, proporcionando um caminho para uma intervenção superior. Contrariando, sutilmente, o objetivo do princípio do promotor natural como conceito absoluto, relativizando sua aplicabilidade. Por causa desse aspecto é que se veem indícios de manipulação, formalizando um caminho breve para a peçonha da própria corrupção, abrindo espaços para interesses escusos.

Em continuidade, o doutrinador afirma que, a própria norma no organograma do MP, legitima a autoridade do chefe do MP na mudança de funções dos procuradores. Vê-se a preocupação do doutrinador no que expressa

Se não bastasse, o art. 24 da mesma lei (n.8.625/93), “O Procurador-Geral de Justiça poderá, com concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em efeito determinado, de atribuição dele”. Ora, dificilmente o membro do Ministério Público não cederia à pressão do Procurador-Geral. Dessa maneira, por conta desses dois artigos, o princípio do promotor natural ficou enormemente enfraquecido. Seria inconstitucional essa possibilidade? Infelizmente, o Supremo Tribunal Federal disse que não: “O Procurador-Geral de Justiça poderá, com concordância do Promotor de Justiça Titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele. Não violação do princípio do promotor natural” (HC 103.038). Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (HC 57.506). (MARTINS, 2021, p. 1486)

Compreende-se da exposição do autor que, embora exista, se aplique na maioria dos casos o princípio do promotor natural, a prerrogativa do chefe da instituição pode ir de encontro com aquele, haja vista a legitimação da força da influência do Procurador-Chefe nas decisões.

A lei orgânica do Ministério Público, Lei nº 8.625/93, repete o que a lei maior diz sobre a autonomia do Ministério Público, de forma institucional, no artigo 3º, “ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira” (BRASIL, 1993). É justamente nessa perspectiva que prevalece o regime democrático, haja vista que, não haverá condições de influência, para que as investigações sejam “corrompidas” por ruídos externos.

Explicam Cunha Júnior e Novelino (2012) que a independência funcional para o “desempenho de suas funções”, bem como para sua “efetivação” são garantidos a partir do benefício da vitaliciedade, que é a forma mais complexa para destituição do cargo; a inamovibilidade, característica que será o ponto de controvérsia para perceber a fragilidade da autonomia; por fim, a irredutibilidade dos subsídios.

Nessa visão, são os aspectos elencados a cima que darão ao agente promotor/procurador de justiça, em qualquer uma das estruturas, federal ou estadual, a liberdade para agir conforme a lei que lhes é imposta, sem temer qualquer represália, principalmente pela força do poder econômico ou político, em tese.

A operação lava-jato, já mencionada, é um exemplo da influência clarividente do poderio do Procurador-Chefe. É conhecido de todos, pela imprensa nacional, que os procuradores-gerais da época, tentaram por vezes transferir procuradores da república, mudando de funções, outras vezes segurando até ao prazo final a propositura de ações no STF, em momentos diversos, não aceitando propostas dos procuradores titulares da ação. O que se depreende desses fatos é que, mesmo tendo princípios tão relevantes como o da autonomia funcional e do promotor natural, o processo ainda assim se vê prejudicado pelas vias legítimas da composição do órgão.

### **3.2. Influência externa legítima exercida sobre o TCU**

Ao passo que se conhece a estrutura interna, composição do Tribunal de Contas da União, algumas nuances passam a saltar aos olhos, desvendando que, ao mesmo tempo que a instituição exerce um papel fundamental no combate a corrupção, pode haver influências que impeçam a amplitude de suas ações.

O primeiro questionamento é ao modo de escolha de quem comporá o pleno do Tribunal de Contas, destacando que, a corte decidirá questões que influenciarão administrativamente, não oferecendo soluções jurisdicionais (diferente do Poder Judiciário, que detém o poder jurisdicional).

Por vezes, a Constituição Federal manifesta orientações que levarão ao entendimento subjetivo das expressões, o que torna viável a articulação de modo pessoal às decisões que deveriam ser técnicas, uma delas está exposta no rol de critérios para a escolha dos Ministros do TCU.

Em ato discricionário do Presidente da República, esse escolherá, para compor o TCU da seguinte forma, 1/3, com aprovação do Senado Federal; os outros 2/3 serão alternados entre auditores e membros do Ministério Público do próprio Tribunal de Contas, indicados pelo TCU em lista tríplice, por critério de merecimento e antiguidade, em outro momento, os outros 2/3, será indicação do Congresso Nacional.

Para tanto, serão escolhidos os membros do Tribunal, conforme o artigo 73, §1º, que possuam mais de trinta e cinco anos e mesmo de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade

moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou na administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso.

Na perspectiva crítica do dispositivo citado, observa-se que, ao se tratar do vocábulo “notório” não há como se aferir, não há medida para o notório, pois é aquilo que se sabe sobre alguém. Neste aspecto, vê-se a fragilidade da legislação, ao conferir poderes há alguém que “notoriamente” tenha capacidade, mas quem poderá comprovar, ou como se comprovará sua experiência?

Na maioria das vezes, ou seja, no cotidiano da administração pública e na política brasileira, alcança o posto de ministro do TCU, pessoas ligadas ao governo do momento, seja um deputado federal, senador, ex-ministro, ou parentes dos detentores de mandatos. A justificativa é sempre pelo “notório” conhecimento na administração pública.

Ao existir tal possibilidade, muitas vezes o indicado ao cargo terá como retribuição, prestação de favores aos seus indicantes. Não é de forma escancarada, para que não haja nenhum holofote, mas de modo sutil e por vezes de modo “enviesado”, truncado, justamente para que não salte aos olhos da população pela mídia.

Outro aspecto muito interessante que vale trazer à discussão, é que, para se ter a chance de ser escolhido para uma vaga como Ministro do TCU, ou dos demais tribunais de contas como conselheiro, há que se buscar o apoio político para a sua escolha, não é mera liberalidade de consciência dos edis federais ou estaduais ou dos senadores, dependerá sempre do acordo político que se tem com o grupo político que se encontra no poder.

Nota-se que, uma quantidade significativa de ministros do TCU, que passaram pela presidência inclusive, já foram parlamentares, alguns deles com contas rejeitadas pelo próprio TCU. Não é uma suposição, mas algo que se pode comprovar por uma busca simples pelo nome dos ex-membros do tribunal, que o próprio mecanismo de busca na rede mundial de computadores apresentará uma gama de informações oficiais ou oficiosas sobre o tema.

Outra instituição que vale o esforço da reflexão, o Ministério Público de Contas, órgão que tem o dever de exercer a função de defesa do erário é “censurado” pelo próprio regimento do tribunal.

O Ministério Público do TCU, tem suas funções regidas pelos artigos 58 ao 64 do regimento interno daquela corte. Já de início se percebe que, a fragilidade e a influência externa do Poder Executivo também imperam no regimento, já que é cabível ao presidente, além de escolher os Ministros do TCU, também lhe cabe nomear o procurador-geral, três

subprocuradores-gerais e quatro procuradores. Compreende-se de tal informação que o presidente poderá ter influência dentro do TCU, a partir da nomeação de pessoas de sua preferência para a execução dessas funções.

Na leitura do artigo 62, inciso VII, §1º, “§ 1º do regimento interno do TCU (2020) está expresso “Compete, ainda, ao Procurador-Geral avocar, quando julgar necessário, processo que esteja sob exame de qualquer dos membros do Ministério Público”, neste trecho traz uma informação de que, dos processos quais quer que sejam, que estejam sob análise por qualquer dos promotores, poderão ter de passar pelo crivo de um supervisor, caso julgue necessário. Quais serão os critérios objetivos dessa necessidade? Não há resposta no regimento.

Outra fragilidade está na atuação do procurador do TCU, cuja função é emitir apenas pareceres, os quais terão apenas a apreciação de praxe, por fim, poderão ou não ser acolhidos. Assim descreve o §2º, do artigo 62 “Na oportunidade em que emitir seu parecer, o Ministério Público, mesmo que suscite questão preliminar, manifestar-se-á também quanto ao mérito, ante a eventualidade daquela não ser acolhida.” Não há um procedimento com peso jurídico que consubstancie a esse parecer, que será apenas técnico; ao que transparece ser apenas uma função formal, já que limitada pelo próprio regimento.

### **3.3. Instabilidade na composição do organograma da CGU**

Em primeiro lugar há que se lembrar de que a Controladoria-Geral da União é bastante recente, com apenas 20 anos, já que foi instituída em 2001, pela MP 2.143-31 com a assinatura do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

Ao longo dessas ínfimas duas décadas, o órgão sofreu mudanças de nome, inicialmente sendo intitulada Corregedoria-Geral da União (2001-2003), passou a se chamar Controladoria-Geral da União (2003-2016), logo, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (2016-2019), por último, voltou a ser Controladoria-Geral da União.

Em meados do ano de 2016, a Medida Provisória 726, assinada pelo então presidente interino, Michel Temer, criava um ministério com a intenção de fortalecer a Controladoria-Geral, o que gerou muitas manifestações por parte dos servidores que já se engajavam na luta contra a corrupção.

Nesse período, o que se observou foi a submissão, como os demais ministérios, sob a escolha do Presidente da República. O que difere inteiramente do intuito da criação do órgão

interno fiscalizador. Como já foi apresentado, a CGU, tem a função precípua da garantia da manutenção da legalidade dos atos administrativos, orientando as ações do presidente, bem como fiscalizando atentamente os atos do Poder Executivo.

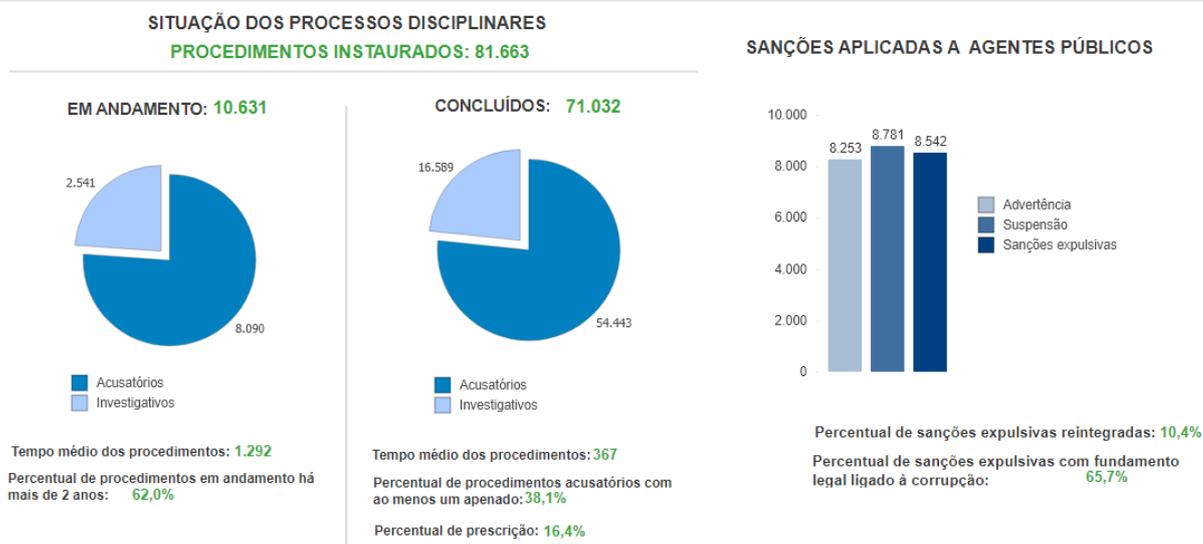
Um órgão de tão grande importância no combate à corrupção e à fraude não pode ficar à mercê de diretrizes de um mandatário, o qual inclusive poderá ser alvo das suas fiscalizações. Certo que a função fiscalizatória é ampla, por atingir todos os órgãos e autarquias do poder Executivo Federal, e é por essa tamanha envergadura que se compreende ser necessária a sua autonomia.

É imprescindível que a Controladoria-Geral exerça o mais livremente a sua função primordial, qual seja o *contre-rôle*, como já expresso. Há neste caso a clara evidência de que, a CGU, que deveria ser um órgão de Estado, torna-se um órgão de Governo.

A diferença entre ser um órgão de Governo e não ser está ligada à autoridade que lhe conduz. Sendo um órgão de Estado a autonomia de atuação é muito mais firme legalmente, há uma segurança jurídica para as ações fiscalizatórias, sem necessitar sofrer mudanças constantes a depender de quem estiver na função de presidente da República, pois a continuidade de ações, planejamento e execução livre serão perenes.

É necessário se refletir mais sobre esse imprescindível órgão de controle do Poder Executivo, tendo em vista a sua atividade profícua, demonstrada em dados e ações em combate aos crimes contra a administração pública, mormente praticados por servidores.

Ao longo de 20 anos, conforme o painel de correição apresentado no portal da Controladoria-Geral da União, que segue, aponta quais os resultados da atuação do órgão em relação aos servidores federais:



<sup>2</sup>Quadro 1- Demonstrativo da ação de correição da CGU

<sup>2</sup>Quadro 1 - Demonstrativo da Correição, resultado do trabalho da CGU, disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>

Chama atenção os dados correspondentes à quantidade total dos processos instaurados desde o ano de 2003, quando se iniciou a contabilização, dois anos após a criação do órgão, 81.663. Outra informação que urge no quadro, a maioria dos processos administrativos envolve acusados, não apenas investigados, no total de processos concluídos.

Por último nota-se que a causa de exoneração de servidores, que ainda está em nível elevado, é a prática de atos corruptivos, de um montante de 8.542, um percentual de 65,7, algo alarmante em uma sociedade em defesa da democracia.

Para que atos de investigação sejam perenes, a instituição deve ser amparada por uma legislação que garanta de fato a autonomia da instituição. Deve-se concluir que, enquanto uma Medida Provisória tiver o condão de transformar a estrutura orgânica da instituição, já tão bem formalizada como é a CGU e, quanto mais tempo durar um governo, mais poder esse exercerá sobre as atuações das instituições e órgãos de controle.

## **CONCLUSÃO**

Ao passo que se estuda a complexa teia das ações da corrupção e da fraude, percebe-se a grande necessidade da formalização de instituições cada vez mais aptas a captar as primeiras movimentações dos agentes corruptos.

As instituições da República, TCU, CGU e o MPU são os principais órgãos brasileiros de onde emanam as orientações mais bem elaboradas de combate à fraude e à corrupção, toda a composição, as funções, a legislação que ampara as decisões, são tão específicas que aos olhos maravilhados dos pesquisadores, fazem jus à expressão de entidade de controle externo.

Como se viu, todas as instituições de controle são amparadas pela Carta Magna brasileira, leis específicas e por regimento interno próprio, cujo objetivo é a manutenção de uma República democrática. Dentro de cada lei ou norma reguladora existe uma semente da influência mundial no combate à corrupção.

É importante que as relações internacionais façam vez na composição do ordenamento jurídico brasileiro, pois são legislações compostas por diversas vozes, por pensamentos que há tempos estão inseridos no contexto jurídico de raiz germânica, greco-romana e diversas outras.

Por fim, exsurge o entendimento que há três instituições que representam em tese a fiscalização ligada aos três poderes, CGU - controle interno do Poder executivo; TCU - controle externo dos gastos públicos com recursos da União, orientador do Poder Legislativo;

MPU, órgão guardião da lei - controle externo, instituído para responsabilização de agentes corruptores perante o poder judiciário.

Por fim, observa-se que a sociedade brasileira está em progresso, mesmo que tímido, demonstrando o anseio por trazer solução prática para coibir ações prejudiciais ao que é comum, ao dinheiro público. O resultado dessa busca pela proteção da *res pública* é a garantia de uma sociedade com mais recursos, possibilidade de uma divisão mais igualitária, aplicação correta do erário, bem como investimento no que realmente é essencial.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARBOSA, R. **A questão social e política no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010. ISBN 978-85-7982-074-8. Available from SciELO Books. Disponível em: <<http://books.scielo.org>> Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro**, 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)> Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Atuação da Controladoria-Geral da União**. Abr.2016. Disponível em: <[tcu.gov.br](http://tcu.gov.br)> Acesso em: 25 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portaria N° 3553/2019**. Disponível em <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41066>> Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Lei N° 8.625, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L8625.htm)> Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Ministério Público da União. **Sobre o Ministério Público da União**. Disponível em <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional>> Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24, 2018. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. Ano 39 | n° 1 | Quinta-feira, 02/01/2020. Disponível em <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU\\_01\\_de\\_02\\_01\\_2020\\_Especial%20-%20Regimento\\_Interno.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf)> Acesso em: 20 maio 2020.

BEETHAM, D. Bureaucracy. Buckingham: Open University Press, 1996. In ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. Brasília: Ipea: Enap, 2018. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8560/1/Burocracia.pdf>> Acesso em: 22 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4ª ed. Porto Alegre: CRCRS, 2007.

COELHO, Jurandir. **Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça**. DASP - Serviço de documentação, Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4327/2489>> Acesso em: 12 nov. 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para Concursos**. 3ª.ed. Salvador: JusPodivum, 2012.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2003.

CRUZ, José Aparecido da. **Controles da Administração Pública: Institutos Jurídicos em busca de sua eficácia social**. Maringá: Sinergia Casa Editorial, 2019.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal**. 10 ed. Salvador: JusPODIUM, 2018.

DALMASSO, Alexandre. **No combate a corrupção, quem é quem no mundo**. Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.lickslegal.com/post/no-combate-a-corrupcao-quem-e-quem-no-mundo>> Acesso em: 04 jan. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ELLIOTT, Kimberly Ann (org). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte especial**. 13ª ed. Niterói, RJ: Impetus, 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 11. ed. – São Paulo: Método, 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito Administrativo**. 10. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ciên. Soc.** vol. 22, n..63, São Paulo, fevereiro, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000100003>> Acesso em: 15 nov. 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

POWELL, Ian. **Respondendo à Lei Anticorrupção do Reino Unido de 2010**. Informações para organizações comerciais do Reino Unido que operam em mercados emergentes, especificamente em países do BRIC. Novembro de 2011. Disponível em: <[www.pwc.com.br/pt/forensics/assets/uk-bribery.pdf](http://www.pwc.com.br/pt/forensics/assets/uk-bribery.pdf)> Acesso em: 30 jan. 2021.

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.