



VALÉRIA LEAL DANTAS VASCONCELOS

**COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA O COMBATE
À CORRUPÇÃO: O PAPEL DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO
TÉCNICA NO ÂMBITO DAS UNIDADES REGIONAIS DA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**

**LAVRAS - MG
2022**

VALÉRIA LEAL DANTAS VASCONCELOS

**COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO: O
PAPEL DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NO ÂMBITO DAS UNIDADES
REGIONAIS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

Me. Ruitá Leite de Lima Neto
Orientador

**LAVRAS - MG
2022**

VALÉRIA LEAL DANTAS VASCONCELOS

COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO: O PAPEL DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NO ÂMBITO DAS UNIDADES REGIONAIS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

INTERINSTITUTIONAL COOPERATION TO FIGHT CORRUPTION: THE ROLE OF TECHNICAL COOPERATION AGREEMENTS IN THE FRAMEWORK OF A REGIONAL UNIT OF THE OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL (CGU)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para a obtenção do título de Especialista.

Aprovada em 01 de setembro de 2022.

Me. Ruitá Leite de Lima Neto
Orientador

**LAVRAS - MG
2022**

RESUMO

Considerando que a literatura especializada é harmoniosa no sentido de ressaltar a importância da parceria interinstitucional no combate à corrupção, esta pesquisa se propôs a estudar se houve historicamente uma atuação uniforme das unidades regionais da Controladoria-Geral da União (CGU) nos acordos de cooperação técnica firmados com a finalidade de auxiliar nas atividades de prevenção e combate à corrupção e, a partir das respostas encontradas, propor melhorias na atuação da instituição. Para tanto, a metodologia utilizada contemplou revisão bibliográfica, bem como análise documental, quantitativa e qualitativa, dos instrumentos de cooperação firmados pela instituição ao longo dos últimos 20 anos. Os resultados obtidos demonstraram a inexistência de simetria tanto no que se refere ao número de acordos firmados, quanto no tocante aos partícipes e/ou objetos, representando, portanto, um risco de diferente performance entre as unidades locais. Ademais, foi possível identificar o impacto positivo de uma coordenação do órgão central da CGU na concretização de maior quantidade de acordos de cooperação pelas diversas unidades regionais, sendo este, portanto, um relevante aspecto a ser observado pela alta administração para obtenção de melhores resultados.

Palavras-chave: corrupção; cooperação interinstitucional; acordos de cooperação técnica; Controladoria-Geral da União.

ABSTRACT

Considering that the specialized literature is harmonious in the sense of emphasizing the importance of the inter-institutional partnership in the fight against corruption, this research proposed to study whether there was historically an uniform performance of the regional units of the Office of the Comptroller General (CGU) in the technical cooperation agreements signed with the purpose of assisting in the activities to prevent and combat corruption and, based on the responses found, propose improvements in the institution's operations. To this end, the methodology used included a bibliographic review, as well as quantitative and qualitative documentary analysis of the cooperation instruments signed by the institution over the last 20 years. The results obtained showed the lack of symmetry both in terms of the number of signed technical cooperation agreements and in terms of participants and/or objects, representing, therefore, a risk of different performance between local units. Furthermore, it was possible to identify the positive impact of a coordination of the CGU in the implementation of a greater number of cooperation agreements by the various regional units, which is, therefore, a relevant aspect to be observed by the senior administration in order to obtain better results.

Keywords: corruption; interinstitutional cooperation; technical cooperation agreement; the Office of the Comptroller General (CGU).

LISTA DE SIGLAS

AGE	Auditoria-Geral do Estado
AGU	Advocacia-Geral da União
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CGE	Controladoria-Geral do Estado
CGM	Controladoria-Geral do Município
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos
FOCCO	Fórum Permanente de Combate à Corrupção
MARCCO	Movimento Articulado de Combate à Corrupção
MP	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODP	Observatório da Despesa Pública
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PF	Polícia Federal
PGE	Procuradoria Geral Estadual
PRU	Procuradoria da União
RFB	Receita Federal do Brasil
<i>SciELO</i>	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SSP	Secretaria de Segurança Pública
TCE	Tribunal de Contas do Estado

TCM Tribunal de Contas do Município
TCU Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	SISTEMA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO	10
2.2	COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL	14
3	METODOLOGIA	18
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	20
4.1	QUANTITATIVO DE ACORDOS POR UNIDADE REGIONAL	20
4.2	QUANTITATIVO DE ACORDOS POR TIPO DE PARTÍCIPE	22
4.3	EVOLUÇÃO DOS ACORDOS FIRMADOS/VIGENTES AO LONGO DOS ANOS	27
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
	REFERÊNCIAS	32

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um dos grandes males do nosso tempo. Este fenômeno continuado e devastador vem ao longo dos anos despertando atenção mundial para discussões acerca de estratégias para combatê-lo. Atualmente, em função dos avanços tecnológicos, o impacto das revelações dos casos de corrupção tornou-se instantâneo, conduzindo a um clamor público ainda maior por uma ação governamental ética e transparente.

Por se tratar de uma ocorrência complexa, são várias as estratégias defendidas para um melhor enfrentamento da corrupção. Dentre elas, vem ganhando destaque tanto na literatura, quanto nas convenções internacionais vigentes, tais como as da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o incentivo a uma atuação conjunta e articulada dos diferentes órgãos estatais com atribuições relacionadas a essa luta. Defende-se que essa cooperação interinstitucional minimiza desperdício de esforços causados pelas sobreposições de atuação, assim como promove a ampliação dos efeitos e das potencialidades de atuação de cada um dos parceiros.

No cenário brasileiro, a cooperação entre os órgãos de Estado que atuam no combate à corrupção tem crescido ao longo dos últimos anos, mas ainda enfrenta desafios de diversas naturezas, dentre os quais destaca-se a necessidade de formação e/ou de aprimoramento de fluxos para a execução de ações conjuntas, bem como para a troca de informações relevantes. A Controladoria-Geral da União (CGU), como um desses órgãos, convive cotidianamente com esse misto de oportunidades e fraquezas. No entanto, considerando as dimensões continentais do país e o modelo federativo do Estado nacional, são nas suas unidades regionais onde os desafios assumem proporções ainda maiores. Afinal, além das interações com as unidades regionais de órgãos federais, necessitam igualmente de interlocução com as instituições de atuação exclusivamente local (cortes de contas, ministérios públicos, polícias, controladorias etc.).

Nesse contexto, várias estratégias vêm sendo adotadas ao longo dos últimos anos pelas diversas unidades regionais da CGU para viabilizar a articulação interinstitucional, tanto informais quanto formais. Dentre as ferramentas formais, merecem destaque os acordos de cooperação técnica, documentos que, em regra, estabelecem as diretrizes da integração entre as partes, bem como dispõem sobre aspectos operacionais da colaboração. Têm como vantagem estimular a perenidade da cooperação, afastando problemas causados pela rotatividade de servidores que atuam nos diversos órgãos, em especial nos cargos de chefia.

Em que pese o consenso na literatura acerca da importância do estímulo à articulação interinstitucional, bem como a atuação da sua Coordenação-Geral de Elaboração de Atos Normativos, é ainda incipiente, no âmbito da CGU, a coordenação, por parte do seu órgão central, no sentido de fomentar a celebração homogênea de acordos de cooperação técnica. Desta feita, a adoção desses instrumentos decorre, em geral, de articulações e esforços locais. Se por um lado esse cenário evidencia o respeito à realidade local e à autonomia da gestão regional, por outro representa um risco de falta de simetria de atuação entre as diversas unidades locais, inclusive com impacto na performance daquelas localidades afastadas das melhores práticas de cooperação interinstitucional.

Diante desse cenário, o problema da pesquisa foi definido como: ao longo dos últimos 20 anos, houve uma atuação uniforme das unidades regionais da CGU na celebração de acordos de cooperação técnica com a finalidade de auxiliar nas atividades de prevenção e combate à corrupção? Trata-se de uma questão relevante, posto que, a partir desse diagnóstico, poderão ser identificados pontos críticos e, se for o caso, ser propostas melhorias tanto no âmbito do órgão central quanto no das unidades regionais. Importante frisar que a evolução histórica se mostra um aspecto relevante para essa análise, em especial para a identificação de tendências e para a reflexão acerca da possibilidade de modelos alternativos de cooperação.

O objetivo geral deste trabalho é realizar um diagnóstico dos acordos de cooperação técnica celebrados pela CGU, especificamente aqueles envolvendo suas unidades regionais ao longo das duas últimas décadas. Os objetivos específicos, por sua vez, são investigar os principais conceitos e as características contemporâneas da cooperação interinstitucional no combate à corrupção e analisar os acordos de cooperação técnica celebrados com partícipes localizados nas unidades regionais da CGU, de modo a identificar padrões de atuação (objeto e partícipes) e melhores práticas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para uma melhor compreensão acerca da temática proposta e em prol de responder às questões levantadas, serão abordados aspectos obtidos através da pesquisa bibliográfica sobre o **sistema anticorrupção brasileiro**, abordando sua formação, evolução histórica, reformas e fatores que impulsionaram seu desenvolvimento, bem como sobre a **cooperação interinstitucional no combate à corrupção no Brasil**, abordando importância, obstáculos e acontecimentos que vêm incentivando o fortalecimento ao longo dos anos.

2.1 SISTEMA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO

Para Cascón (2004), a corrupção no setor público surge como uma relação ilícita ou fraudulenta entre os eleitos e aqueles que têm interesses econômicos privados, próprios ou de terceiros, que perseguem a maximização de seus lucros à custa dos interesses gerais.

Segundo Efing, Efing e Misugi (2013), a corrupção é a sobreposição de interesses pessoais sobre as necessidades coletivas, resultando em um dano à sociedade, por meio da utilização indevida dos poderes concedidos a um agente por um determinado sistema normativo, que ameaça o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Para a Transparência Internacional é o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2022). Para o Banco Mundial, de forma semelhante, é o abuso de poder público para ganhos privados (THE WORLD BANK, 2020). Observa-se, portanto, que a ideia central dos conceitos de corrupção na seara pública, defendidos na literatura especializada, reside na realização de qualquer ato, envolvendo agentes governamentais, que gere um benefício privado em detrimento do interesse público.

As democracias modernas adotam distintos sistemas de combate à corrupção no setor público, contudo, em boa parte delas existe a figura das agências anticorrupção ou entidades equivalentes. Sousa (2008, p. 23) conceitua-as como “[...] um órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidade propícias para a sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão”. Para esse autor, há três tipos de agência: i) instituições com competências exclusivamente preventivas; ii) departamentos especializados nas forças policiais ou procuradorias e iii) instituições especializadas com múltiplas competências, que congregam, em um único órgão, atividades preventivas, investigativas e repressivas no controle da corrupção e do suborno (SOUSA, 2008).

Dentre as regras citadas por Sousa (2008, p. 42) para garantir a efetividade da existência, da viabilidade e da sustentabilidade dessas agências a longo prazo e inovar o seu papel no combate à corrupção, está a de “[...] construir alianças estratégicas”, pois essas agências não nascem de um vácuo institucional, tendo em vista que não são os únicos organismos com competências no combate à corrupção. Cada agência é um elemento de um sistema de integridade nacional, ainda que seja aquele que mais atenção chama a si mesmo devido à especificidade de sua missão, sendo indispensável que estabeleçam relação de cooperação interinstitucional saudáveis com os demais órgãos responsáveis pela prevenção e combate à corrupção (nomeadamente forças de investigação criminal, policiais, ministério público, tribunais, órgãos de fiscalização do Estado etc.).

Segundo Ferreira e Fornasier (2015) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1997, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, estabeleceram a obrigatoriedade da criação de agências anticorrupção entre os Estados-membros (item 9 do art. III da Convenção da OEA e arts. 6º e 36 da Convenção da ONU), conduzindo à interpretação de que estas entidades devem ocupar um papel de destaque no controle da corrupção, tanto na coordenação das estratégias quanto na possível investigação, processamento e até mesmo penalização destas condutas.

Os autores supracitados discorrem que os estudos realizados com base nas experiências de vários países, apontam que as agências anticorrupção não devem agir de maneira solitária, recomendando-se o desenvolvimento de mecanismos de cooperação com outras instituições, nacionais e internacionais, e que este ponto tem sido considerado como crucial para o sucesso do controle da corrupção pelos Estados, especialmente pela natureza e complexidade das práticas corruptas contemporâneas. Assim, concluem que um dos requisitos para o sucesso de políticas anticorrupção é o desenvolvimento de estruturas de cooperação com outros órgãos, entes e instâncias (numa perspectiva de macro-observação) e de capacidades interdisciplinares de seus recursos humanos (em uma perspectiva de micro-observação), objetivando mitigar situações de isolamento e de preocupação apenas com formalismos da sua atuação (FERREIRA; FORNASIER, 2015).

O sistema anticorrupção brasileiro não se resume a uma única agência anticorrupção. O modelo nacional é complexo e inclui diversas instituições com atribuições complementares. Segundo Machado e Paschoal (2016), esse cenário é o resultado de várias reformas que ocorreram em contextos políticos e sociais bastante distintos e que continua sendo alvo de debates e propostas de reformulação. Para esses pesquisadores, a multiplicidade institucional, com a existência de dezenas de órgãos no Executivo, no Legislativo e no Judiciário de todos os

níveis federativos que, baseados em diferentes quadros normativos, desempenham as funções de monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar pessoas físicas e, em alguns casos, pessoas jurídicas, por atos de corrupção, em suas mais variadas formas, de modo concomitante ou complementar, deve ser vista com cautela, pois pode levar a decisões inconsistentes e a situações de retrabalho e desperdício de recursos públicos.

Ainda de acordo com Machado e Paschoal (2016), foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que o sistema atual começou a ganhar força, quando reformas legais e institucionais provocaram mudanças nos mecanismos de controle administrativo (auditorias, corregedorias e investigações parlamentares) e nas vias de intervenção judicial (procedimentos criminais por corrupção, procedimentos civis por “improbidade” e procedimentos no âmbito da justiça eleitoral). Novos órgãos foram criados no Poder Executivo para permitir o intercâmbio nacional e internacional de informações e provas e instituições já existentes foram redesenhadas para fortalecer sua atuação de modo independente e para assumir novas funções relacionadas ao enfrentamento da corrupção. Além disso, a sociedade civil brasileira e organizações internacionais, como a OCDE e a ONU, elevaram a corrupção à posição de grave problema social e passaram a pressionar fortemente as instituições nacionais a aplicar a legislação e implementar novas políticas de enfrentamento da corrupção.

Em seu estudo, os autores apresentam um histórico do processo de desenvolvimento do sistema anticorrupção brasileiro, partindo da Carta Magna de 1988, que estabeleceu um amplo e complexo sistema de controle da Administração Pública: o sistema de controle interno exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, corregedorias e ouvidorias); controle externo exercido pelos tribunais de contas (nas esferas federal e estadual, mas também, em alguns casos, na esfera municipal), exercendo funções como órgãos auxiliares do Poder Legislativo; e o controle externo exercido pelo judiciário, juntamente com o Ministério Público, por intermédio de procedimentos criminais e civis (MACHADO; PASCHOAL, 2016). Para eles os principais marcos desse atual sistema podem ser agrupados em três períodos:

- i) Os anos 1990, que foram marcados pela criação e implementação de várias instituições – Advocacia-Geral da União (em 1993); Conselho de Controle de Atividades Financeiras (em 1998) e Comissão de Ética Pública (em 1999) e de marcos normativos – em especial a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (ambas em 1992);
- ii) Os anos iniciais de 2000, caracterizados pelo fortalecimento do controle interno e pela preocupação com a performance do sistema de justiça e coordenação interinstitucional, onde foi possível observar duas formas de desenvolvimento

institucional no campo do enfrentamento da corrupção. A primeira diz respeito às reformas legais que levaram à criação de órgãos voltados a centralizar os mecanismos de controle interno da administração pública federal, do Judiciário e do Ministério Público, quais sejam: Controladoria-Geral da União (CGU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A segunda está relacionada ao movimento de internacionalização do controle da corrupção e da lavagem de dinheiro e aos desafios identificados na atuação do sistema de justiça na década precedente, que levaram à criação de órgãos voltados a propiciar mecanismos de coordenação interinstitucional, especificamente a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA), criada em 2003 e o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI-MJ), criado em 2004.

- iii) Os primeiros anos de 2010, que registraram maiores investimentos em transparência, ampliação da participação da sociedade civil e intensificação no número e alcance dos processos de responsabilização, incluindo o setor privado. São desse período: Lei da Ficha Limpa, de 2010; Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), em 2012; Lei nº 12.846/2013, denominada “Lei Anticorrupção”; e Lei nº 12.850/2013, que define o conceito de organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal como um todo, incluindo os crimes de corrupção.

A CGU, órgão responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência e da integridade da gestão no âmbito do Poder Executivo federal, tem papel de destaque no sistema anticorrupção brasileiro. Para Ferreira e Fornasier (2015), é a experiência mais próxima de uma agência anticorrupção brasileira, por acumular uma série de funções díspares, corroborando com a classificação proposta por Sousa (2008) de instituições especializadas com múltiplas competências. Os autores também pontuam que a CGU tem assumido o protagonismo na propositura de novos mecanismos legislativos de controle da corrupção. Sua atuação foi destacada nas recentes reformas legislativas que envolveram a criação da Lei da Transparência Pública (Lei Federal nº 12.527/2011), Lei de Conflito de Interesses no Governo Federal (Lei Federal nº 12.813/2013) e da Lei Anticorrupção Empresarial (Lei Federal nº 12.846/2013). Também é digno de nota que a CGU é o órgão que tem representado o governo brasileiro

externamente nos fóruns internacionais anticorrupção, participando ativamente dos processos de avaliação da OEA, OCDE e ONU.

2.2 COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

A cooperação interinstitucional no combate à corrupção no Brasil é uma empreitada ainda em construção. Conforme apontam Machado e Paschoal (2016), a coordenação intrainstitucional e interinstitucional existente no país ainda se sustenta, em regra, na confiança pessoal entre os operadores do sistema e em incipiente formalização legislativa. Logo, o desafio a ser superado é encontrar a medida ideal entre a formalização institucional das parcerias e a efetiva utilização pelas pessoas dos canais de intercâmbio existentes, vencendo resistências e vaidades pessoais e institucionais.

O trabalho dos referidos autores utilizou como base o conceito de coordenação de Guy Peters (2015 *apud* MACHADO; PASCHOAL, 2016, p. 28), para quem “[...] a coordenação é tanto um processo pelo qual as decisões são tomadas conjuntamente quanto um resultado desse processo”, entendendo que a coordenação envolve decisões e ações que levam em consideração processos desenvolvidos por outras unidades ou instituições; e envolve não apenas o trabalho conjunto em concreto, mas também mecanismos de compartilhamento de informações e de conhecimento que podem favorecer o desenvolvimento de processos de responsabilização que dialoguem uns com os outros. Nesse sentido, foram identificadas cinco possíveis formas de interação entre duas ou mais instituições ou unidades no sistema de responsabilização por atos de corrupção, quais sejam: i) podem ignorar as ações e processos decisórios de outras instituições; ii) podem atuar de modo independente e competir; iii) podem atuar de modo independente, mas reconhecer interferência indireta; iv) podem atuar de modo independente e coordenar suas ações ou; v) podem efetivamente trabalhar juntas.

Em análise ao cenário nacional, em especial às duas últimas formas de interação interinstitucional retromencionadas, Machado e Paschoal (2016) chegaram ao seguinte panorama: i) quanto ao compartilhamento de informações e banco de dados, observou-se que existe crescente esforço das instituições para compartilhar seus bancos de dados com suas próprias unidades e unidades de instituições diferentes, destacando-se, dentre esses esforços, a criação de fóruns permanentes e de sistemas de informação voltados ao compartilhamento de informações; ii) quanto à criação de grupos especializados, identificou-se a criação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF) – responsável por

processar casos de corrupção na área cível e criminal, que tem como objetivo colocar procuradores em contato e resolver controvérsias entre eles; iii) quanto ao feedback sobre o trabalho feito por outras instituições, verificou-se que há intensa troca de informações e de relatórios entre as instituições, mas ainda são poucas aquelas que dão retorno sobre o que foi feito com o material enviado e que esse tipo de feedback, quando realizado, limita-se a casos bem específicos; iv) quanto a forças-tarefas e operações conjuntas, observou-se que as forças-tarefas em casos de corrupção normalmente são implementadas apenas em casos específicos, depois de sua cuidadosa análise e de identificação do interesse de outras instituições em participar; v) quanto a decisões coletivas para articulação estratégica, identificou-se a existência do Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público, da Rede de Controle da Gestão Pública, da ENCCLA, dos Fóruns Permanentes de Combate à Corrupção (FOCCO) e dos Movimentos Articulados de Combate à Corrupção (MARCCO) em muitos estados do Brasil (espécies de ENCCLAS estaduais); e vi) quanto à unidade central de coordenação, verificou-se que instituições mais hierarquizadas, como a CGU, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Polícia Federal (PF), dispõem de unidades desse tipo em Brasília, encarregadas de planejar as atividades e operações que serão desenvolvidas e marcar reuniões para facilitar processos conjuntos, no entanto, isso é feito apenas nos casos mais complexos e que a execução, contudo, fica a cargo das unidades locais situadas em diferentes partes do país.

Os pesquisadores observaram ainda que, em muitos casos, instituições competem entre si ou simplesmente ignoram sistematicamente o trabalho desenvolvido pelas demais. Foram identificados, nessa linha, quatro principais obstáculos à cooperação interinstitucional, quais sejam: i) vaidade institucional e estabelecimento de relações de confiança, tendo em vista que em muitos casos, instituições decidem não compartilhar dados e informações com outras para serem as únicas a receberem o crédito por desvendar grandes casos de corrupção ou por não confiarem informações sensíveis para pessoas de outras instituições que não conhecem pessoalmente; ii) obstáculos de tempo, dado que nas situações nas quais o resultado do trabalho desenvolvido por uma instituição é encaminhado a outra apenas após sua conclusão, o que pode levar anos, o trabalho da instituição que recebe as informações pode estar comprometido tanto pela dificuldade na produção de provas não coletadas anteriormente quanto pelos próprios prazos prescricionais; iii) obstáculos de linguagem, porque frequentemente uma instituição não é capaz de compreender e utilizar plenamente os relatórios produzidos por outras, devido à linguagem e aos métodos utilizados; e iv) raro compartilhamento de provas, tendo em vista que a ausência de previsão legislativa sobre a possibilidade de utilizar provas produzidas em investigações realizadas na esfera civil ou administrativa em investigações ou processos de

responsabilização conduzidos pela esfera criminal tendem a incentivar o retrabalho e que grande parte dos juízes rejeita o intercâmbio de provas entre procedimentos de diferentes áreas, argumentando que as regras para produção de provas nas esferas civil e administrativa são diferentes das da esfera criminal.

Importante destacar que a cooperação interinstitucional no Brasil é um dos pontos fundamentais da ENCCLA, que atualmente tem como objetivo identificar problemas e buscar soluções nos eixos de prevenção, controle e punição à corrupção e à lavagem de dinheiro por meio da soma da expertise dos diversos parceiros em prol do Estado brasileiro. O trabalho é concretizado nas chamadas ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos órgãos participantes da estratégia. A Ação 01/2018 ENCCLA resultou na elaboração do Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção, entretanto, considerando que a ENCCLA não é o espaço adequado para a implementação de um Plano de Ação, um dos pontos do documento foi o de incentivar que os órgãos estabelecessem Plano de Ação de Combate à Corrupção. Dentre os pilares do Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção, está o nº 5:

Fortalecer a articulação interinstitucional nos diversos poderes e entes federativos - Propostas que permitam melhor interação entre as instituições, facilitando o compartilhamento de dados e a conexão de atividades, com respeito às atribuições de cada órgão e à percepção do funcionamento em rede (ENCCLA, 2018, p. 12).

Para este pilar foram determinadas as seguintes diretrizes:

1. Fomentar a criação e o fortalecimento de redes de controle oficiais para o acompanhamento de políticas públicas; 2. Promover a articulação e o alinhamento sistêmico dos órgãos de controle e de persecução penal; 3. Promover a integração de bancos de dados e estimular o seu compartilhamento; 4. Estabelecer estratégias de integração para a identificação de riscos e adoção de medidas anticorrupção, considerando as peculiaridades regionais; 5. Estabelecer o intercâmbio permanente, entre os órgãos de controle e os de persecução penal, de informações necessárias à respectiva atuação institucional, atribuindo maior agilidade às ações preventivas ou repressoras das práticas lesivas ao patrimônio público; 6. Estabelecer mecanismos de controle, fiscalização e operações integradas, buscando reduzir os esforços e ampliar os resultados (ENCCLA, 2018, p. 12).

Ademais, vale mencionar que o Governo Federal lançou, em 9 de dezembro de 2020, o Plano Anticorrupção para o período entre 2020 e 2025, com o objetivo de estruturar e executar ações para aprimorar, no âmbito do Poder Executivo Federal, os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção, objetivando avançar no cumprimento e no

aperfeiçoamento da legislação anticorrupção e no atendimento das recomendações internacionais. A articulação interinstitucional é um dos temas previstos do Plano Anticorrupção, assim descrito: “Promover o relacionamento entre os órgãos e entidades da Administração Pública, mediante a formação e o aprimoramento de fluxos para atuação coordenada e troca de informações relevantes” (CGU, 2020, p. 10).

Importa destacar, também, o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, inserindo como um de seus novos objetivos a criação de uma dinâmica de integração entre os agentes públicos de transformação digital e o ecossistema de inovação GovTech, até 2022 (BRASIL, 2020). Essas GovTechs trazem um movimento de mudança no modelo cultural, no qual a integração acentuada entre os diferentes atores da gestão pública passa a ser baseada em avanços de colaboração sinérgica, em que a atuação dos órgãos de controle se combina para aproveitamento mútuo dos respectivos pontos fortes. Nessa perspectiva de integração sinérgica, defende-se que os órgãos de controle tenham acesso direto e amplo aos bancos de dados da administração pública fiscalizada, o que proporcionaria um controle voltado à prevenção tempestiva de falhas.

Segundo Vieitez (2018), a implantação dessas soluções demanda a superação da cultura de isolamento e de resistência ao repasse de informações, os quais acabam por serem tratados como propriedade sigilosa de algum ente específico, e não como patrimônio da sociedade como um todo.

Entretanto, cabe ponderar que a cooperação entre entidades parceiras não é um caminho sem obstáculos e isento de desvantagens. Fonseca (2019), por exemplo, testou a hipótese de que cooperação formal de outras instituições elevaria a chance de condenação de contas municipais quando comparada às fiscalizações de iniciativa própria e atuação exclusiva do Tribunal de Contas. Como resultado não identificou diferença significativa e ainda destacou que a autonomia da Corte de Contas teria sido mais importante para identificar irregularidades quando comparada às iniciativas formais de cooperação. Esta pesquisa leva a uma adequada reflexão de que a integração não deve tratar, sem distinção, todo tipo de entidade, bem como de que a cooperação deve centrar-se em afinidades técnicas e afastar interesses de ordem pessoal, inclusive políticos e partidários.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho contemplou **revisão bibliográfica**, por meio de uma leitura de artigos publicados nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (*SciELO*), Portal de Periódicos Capes e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), bem como **análise documental** dos acordos de cooperação técnica firmados pela Controladoria-Geral da União (CGU), envolvendo suas unidades regionais, tanto numa abordagem quantitativa, mediante avaliação numérica dos dados coletados, quanto numa abordagem qualitativa, do tipo explicativa, tendo em vista a interpretação dos dados por métodos dedutivos.

O universo de acordos de cooperação técnica firmados pela CGU foi formalmente recebido pela pesquisadora em 18.05.2022, em resposta a Pedido de Acesso à Informação protocolado em 04.05.2022, sob o nº 00106.005324/2022-70. via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.Br do Governo Federal. De acordo com esta resposta oficial, todos os acordos estavam em transparência ativa, disponibilizados na Base de Conhecimento da CGU, podendo ser acessados pelos seguintes links: instrumentos não onerosos (<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/3581>) e instrumentos onerosos (<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66649>). Em consulta a esses links, verificou-se um total de 507 instrumentos não onerosos e 4 instrumentos onerosos.

Para fins do presente estudo, foram selecionados os acordos de cooperação técnica com as seguintes características: (i) que envolvessem as unidades regionais da CGU (como partícipes), tendo como signatários tanto os dirigentes máximos das unidades regionais (atualmente denominados como superintendentes), quanto dirigentes do órgão central; (ii) que tivessem sido firmados nos últimos 20 anos; e (iii) que tivessem como objeto ações que pudessem contribuir para a prevenção e o combate à corrupção. Portanto, foram desconsiderados, dentre outros, os acordos firmados no Distrito Federal relacionados a uma atuação da CGU como órgão central/nacional (foram considerados apenas aqueles relacionados aos órgãos locais do Distrito Federal). Também foram desconsiderados os instrumentos firmados para ações como perícia médica de servidores ou cooperação acadêmica com a oferta de cursos genéricos.

Considerando os critérios retromencionados, foram considerados para essa pesquisa **249** acordos de cooperação técnica, todos não onerosos, envolvendo as 27 unidades federativas, ou

seja, 26 estados e o Distrito Federal¹. Importante ressaltar que foi considerada a data de recebimento formal da resposta da CGU acerca do pedido de informação efetuado com base na Lei de Acesso à Informação, 18.05.2022, como limite para avaliação da vigência dos acordos. Sendo assim, acordos que apresentaram data final de vigência igual ou anterior a 18.05.2022, sem qualquer aditivo de prazo, foram considerados como finalizados.

Os dados coletados para essa pesquisa foram tabulados e analisados com o auxílio de planilhas eletrônicas. Não houve realização de entrevistas, tampouco aplicação de questionários.

Cumpra esclarecer que a estrutura organizacional da CGU, disposta no Decreto 11.102/2022, é composta pelos: i) órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da CGU (Gabinete, Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, Assessoria Especial de Comunicação Social, Secretaria Executiva e Consultoria Jurídica); ii) órgãos específicos singulares (Secretaria Federal de Controle Interno, Ouvidoria-Geral da União, Corregedoria-Geral da União, Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção e Secretaria de Combate à Corrupção); iii) unidades descentralizadas (Controladorias Regionais da União nos Estados) e iv) órgãos colegiados (Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e Comissão de Coordenação de Controle Interno).

Às Controladorias Regionais da União nos Estados, subordinadas à Secretaria Executiva, compete desempenhar, sob a supervisão técnica das unidades centrais, as atribuições estabelecidas em regimento interno. Nesse sentido, frisa-se que essas unidades locais têm autonomia para propor acordos de cooperação técnica a serem celebrados em seus estados, os quais devem ser aprovados pela Secretaria Executiva.

¹ Na estrutura da CGU não há uma unidade regional/superintendência do DF, mas será considerada como unidade regional para fins da pesquisa.

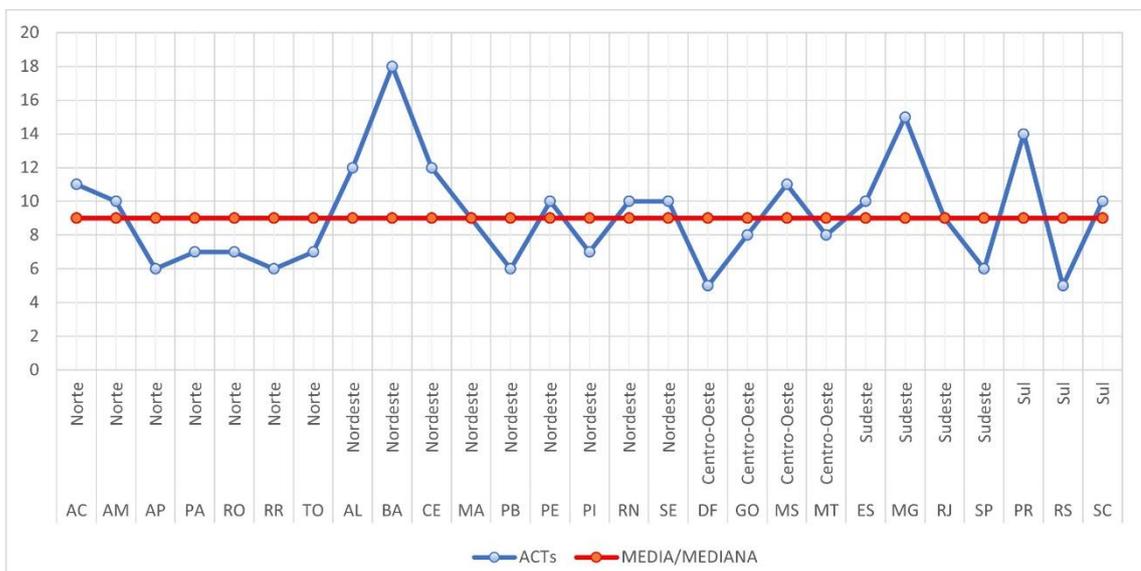
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Essa seção tratará de analisar os acordos de cooperação técnica celebrados pela CGU, especificamente os que possuem partícipes localizados em suas unidades regionais, por esse tipo de instrumento ser uma das ferramentas adotadas para viabilizar a cooperação interinstitucional. As análises serão efetuadas com base em três eixos: quantitativo de acordos por unidade da federação; quantitativo de acordos por tipo de partícipe e; evolução dos acordos firmados/vigentes ao longo dos anos.

4.1 QUANTITATIVO DE ACORDOS POR UNIDADE REGIONAL

A análise dos dados coletados demonstrou que não houve uniformidade no quantitativo de acordos firmados pelas unidades regionais da CGU, ao longo dos últimos 20 anos. Tanto a média quanto a mediana de acordos firmados foi de nove instrumentos por unidade federativa, tendo sido observadas 13 regionais com celebrações acima dessas medidas de tendência central e 12 regionais com desempenho abaixo desse valor. Os estados do Rio de Janeiro e Maranhão foram os únicos com nove acordos celebrados. Ainda sobre as medidas de tendência central, cumpre registrar que a moda, resultado mais recorrente no conjunto, foi de 10 acordos firmados (Amazonas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Espírito Santo e Santa Catarina) (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Quantidade de acordos firmados por Unidade da Federação.



Fonte: Da autora (2022).

Os casos mais destoantes foram os das unidades regionais da Bahia, de Minas Gerais e do Paraná que celebraram nove, seis e cinco acordos acima da média/mediana, respectivamente. Já no outro polo, as unidades regionais do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal foram as com pior performance no tocante ao total de acordos firmados (cinco cada uma).

Com relação ao estado da Bahia, regional com melhor desempenho, é importante ressaltar que o total de acordos está impactado pela celebração de três novos acordos com o mesmo partícipe e o mesmo objeto, em detrimento da aditivação de acordo já existente. Ainda assim, mesmo se desconsiderada essa peculiaridade, essa unidade local continua se destacando, tanto pela quantidade de acordos firmados, quanto pela diversidade de partícipes.

Com relação ao Distrito Federal, uma das unidades com pior desempenho, faz-se necessário ponderar que não existe uma regional específica nesse ente federativo na estrutura organizacional da CGU, o que, por si só, já ajuda a explicar a performance abaixo da média. Ademais, pelas especificidades desse ente subnacional, como a ausência de divisão em municípios, o universo de potenciais parceiros para celebração de acordos de cooperação difere das demais regionais.

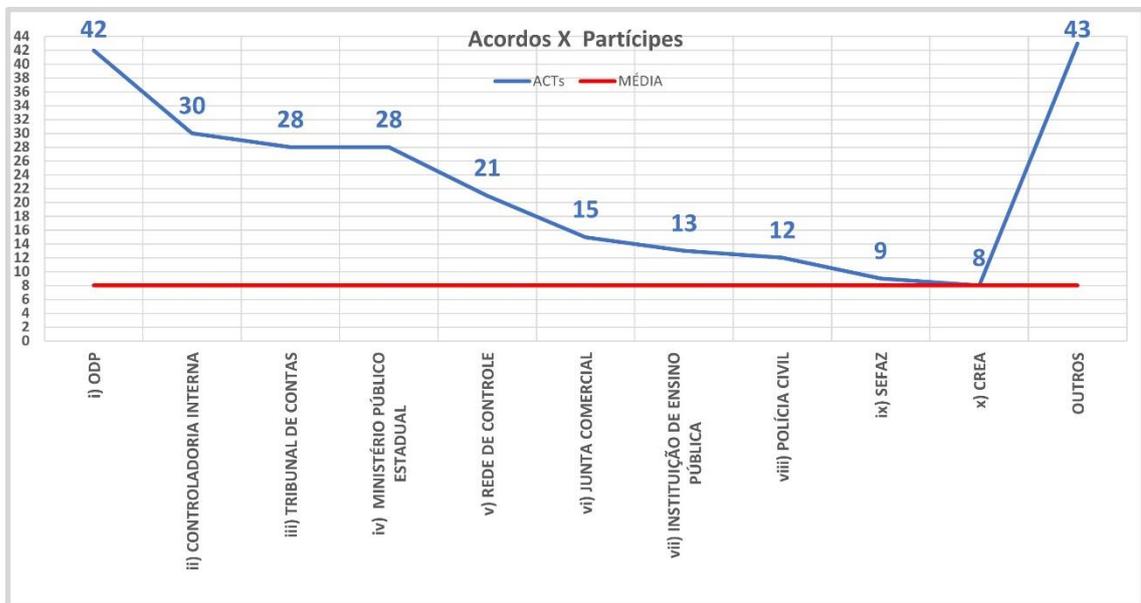
Interessante observar que também houve um comportamento assimétrico no tocante ao quantitativo de acordos de cooperação técnica celebrados, se consideradas as diferentes regiões geográficas do país. Por um lado, nas regiões Nordeste e Sul, 67% das suas unidades regionais celebraram mais acordos do que a média nacional. No caso nordestino, essa performance chama ainda mais atenção, em função da maior quantidade absoluta de unidades em comparação com o caso sulista. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram os piores desempenhos. No caso nortista, cinco das sete unidades regionais celebraram menos acordos do que a média nacional, o que corresponde a 71%. Já no caso do Centro-Oeste, apenas a unidade regional do Mato Grosso do Sul teve desempenho acima da média.

Vale ressaltar que as realidades locais não são uniformes e que a quantidade de acordos pode ser influenciada por variáveis diversas, tais como a estrutura da regional, a cultura do local e o perfil de seus dirigentes, dentre outras. Analisando isoladamente a variável quantidade de municípios, têm-se, por exemplo, que Roraima e Amapá, com 15 e 16 municípios, fecharam menos acordos do que a média. Já Minas, com mais de 800 e Paraná com aproximadamente 400 municípios, estão acima da média. Por outro lado, o Acre de 22 municípios fechou acima da média, enquanto São Paulo, com mais de 600 e Rio Grande do Sul com aproximadamente 500 municípios, estão abaixo da média do número de acordos.

4.2 QUANTITATIVO DE ACORDOS POR TIPO DE PARTÍCIPE

A análise dos dados coletados identificou que também inexistiu uniformidade no quantitativo de acordos firmados pelas unidades regionais nos últimos 20 anos no que se refere ao tipo de partícipe (Gráfico 2). Foram mais de 30 tipos de entidades parceiras da CGU nesses tipos de instrumento, sendo a maior parte delas com realização de acordos pontuais. Ademais, mesmo para os tipos de partícipes que mais se repetiram não houve, necessariamente, uma celebração coordenada que contemplasse todas as unidades regionais da CGU.

Gráfico 2 – Quantidade de acordos firmados por tipo de partícipe.



Fonte: Da autora (2022).

Da análise da totalidade dos acordos, verificou-se que se sobressaem os firmados com os seguintes partícipes: i) Observatório da Despesa Pública (ODP) (42 acordos, envolvendo 25 estados); ii) Controladoria Interna (30 acordos, envolvendo 19 estados); iii) Tribunal de Contas (28 Acordos, envolvendo 20 estados); e iv) Ministério Público Estadual (28 acordos, envolvendo 23 estados). Em seguida, aparecem os seguintes partícipes: v) Rede de Controle (21 acordos, envolvendo 16 estados); vi) Junta Comercial (15 acordos, envolvendo 12 estados), vii) Instituição de Ensino Pública (13 acordos, envolvendo 11 estados); viii) Polícia Civil (12 acordos, envolvendo 12 estados); ix) Secretaria da Fazenda (SEFAZ) (nove acordos, envolvendo oito estados) e x) Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) (oito acordos, envolvendo oito estados). Os demais são pulverizados e correspondem aos acordos firmados pelos partícipes Advocacia-Geral da União (AGU), Procuradorias Regionais da

União, Associação dos Municípios, Associação dos Notários, Companhia Energética, Controladoria Estadual e Procuradoria Geral Estadual (PGE), Corregedoria Estadual, Conselho Regional de Contabilidade (CRC), Escola de Governo, Federação das Indústrias, Fundação Privada, Governo Estadual, Governo Municipal, Instituição de Ensino Privada, Justiça Federal, Ministério Público de Contas, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Rede de Ouvidorias, Rede Transformagov, Secretaria de Segurança Pública (SSP), Tribunal de Justiça Estadual e União das Controladorias Internas. Estas entidades foram agrupadas como “Outros”, para facilitar as análises. O número de estados envolvidos em acordos com partícipes agrupados como “Outros” variou de 1 a 6, sendo na média de 2 estados por partícipe.

O pico **i** corresponde a 42 acordos firmados com o partícipe ODP, os quais tiveram como signatários ora o Ministro da CGU, ora o Secretário Executivo e tiveram como objetivo a integração de metodologias, bem como o intercâmbio de experiências e tecnologias, de forma a incrementar as ações de prevenção, de combate à corrupção e de monitoramento das despesas públicas, do Estado e da CGU, especificamente visando replicar, em âmbito estadual, a metodologia ODP, adotada pela CGU. Tendo em vista a especificidade do objeto, estes ficaram sob a responsabilidade da Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas, vinculada à Secretaria de Combate à Corrupção da CGU. Do total de 42 acordos, 21 foram firmados com unidades de controle interno, via Controladorias-Gerais nos Estados (CGE) ou Auditorias-Gerais no Estado (AGE), nas Unidades da Federação e via os órgãos de controle interno nos municípios. Outros 21 foram firmados com o controle externo, via Tribunais de Contas, estaduais ou municipais. Dos 42 acordos, 33 foram firmados entre os exercícios de 2016 e 2017.

O ODP, criado em 2008, é a unidade de Ciência de Dados da CGU, voltada à produção de informações estratégicas com uso intensivo de tecnologia da informação, técnicas de análise e bases de dados. As análises conduzidas no ODP são direcionadas à identificação de situações que possam constituir irregularidades ou fragilidades de gestão, de modo a prevenir suas ocorrências. “[...] Dessa forma, o Observatório funciona como uma ‘malha fina’ das despesas públicas, mais uma maneira para garantir a correta aplicação do dinheiro do contribuinte” (CGU, 2019, p. 5).

O pico **ii** corresponde a 30 acordos firmados com Controladorias Internas, onde 21 foram firmados com controladorias estaduais e 9 com controladorias municipais. O objetivo, em sua maioria, foi o desenvolvimento institucional dos órgãos de controles internos, a melhoria da fiscalização dos recursos federais repassados aos estados e municípios, o intercâmbio de informações visando contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, a promoção da transparência e da ética pública, o fomento do controle social e o fortalecimento

da gestão pública. Importa destacar que dos 30 acordos, apenas 13 estão vigentes e envolvem 11 estados (AP, BA, MG, MS, MT, PE, RO, RS, SC, SE e SP).

O pico **iii** corresponde a 28 acordos firmados com tribunais de contas, os quais tiveram como objetivo, em sua maioria (20), a cooperação, visando o desenvolvimento de ações em prol de contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, a promoção da transparência e da ética pública, o fomento do controle social e o fortalecimento da gestão pública. Os firmados entre 2003 e 2013 tiveram como signatários o Ministro ou o Secretário Executivo da CGU e os firmados a partir de 2014 tiveram como signatários os superintendentes das unidades regionais da CGU. Importa destacar que dos 28 acordos, apenas 12 estão vigentes e envolvem 12 estados (AL, AM, BA, CE, MA, MS, PE, PI, PR, RO, SE e TO).

O pico **iv** corresponde a 28 acordos firmados com Ministérios Públicos Estaduais, onde 20 deles foram firmados numa mesma data, 24.11.2003. A maior parte desses acordos teve por objetivo ampliar a articulação, a integração e o intercâmbio entre os partícipes, visando a maior efetividade da proteção do patrimônio público. Observou-se que dos 28 acordos firmados, 22 estão vigentes e envolvem 20 estados (AC, AM, AP, ES, MA, MG, MS, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, RS, SC, SE, SP e TO).

Consoante notícia² publicada em 24.11.2003 no sítio eletrônico da CGU, nesta data foram firmados convênios com os Ministérios Públicos de 24 Estados: Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Entretanto, não foram identificados nos levantamentos efetuados neste estudo os possíveis acordos firmados com os estados de AL, BA, DF e GO.

O pico **v** apresenta 21 acordos firmados com Redes de Controle, os quais se referem a acordos multilaterais, estabelecidos entre diversos órgãos e entidades públicas voltadas, em sua maioria, para a fiscalização e o controle da gestão pública, objetivando a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, por meio do estabelecimento de compromissos e ações conjuntas, com o objetivo de viabilizar o apoio a ações de fiscalização no âmbito de cada partícipe e a cooperação conjunta para estruturação e funcionamento de rede de relacionamentos entre órgãos e entidades públicas voltados para a fiscalização e o controle da gestão pública.

² Disponível no link: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2003/11/controladoria-faz-parceria-com-ministerios-publicos-de-24-estados>.

A Rede de Controle da Gestão Pública foi lançada em 2009, com a assinatura de um protocolo de intenções pelos dirigentes das organizações e sua criação foi inspirada pelas iniciativas que já existiam em alguns estados, sob a denominação, em sua maioria, de FOCCO ou MARCOO (REDE DE CONTROLE DE GESTÃO PÚBLICA, 2022).

A intenção das Redes foi a criação de um espaço para promover a troca de experiências e potencializar a sinergia entre as diversas organizações que o utilizam, de forma a possibilitar um constante aperfeiçoamento, sobretudo nas áreas de maior relevância para a Rede, tais como o desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação de pessoal.

A agenda de atividades da Rede é plural e versátil, existindo, por exemplo, os grupos de trabalho, criados e extintos conforme a necessidade, que tratam de assuntos específicos, tais como obras, alimentação e transporte escolar, saúde, recursos transferidos a estados e municípios em função de situações declaradas emergenciais ou estado de calamidade pública etc.

Da análise dos dados utilizados no presente estudo, observou-se que todos esses acordos tiveram como signatários os superintendentes das unidades regionais da CGU. Sete foram firmados com a rede FOCCO, um com a rede MARCCO e 13 com a Rede de Controle da Gestão Pública. Dos 21 acordos, 15 estão vigentes e envolvem 13 estados (AC, AL, AM, BA, CE, MG, PA, PE, PR, RJ, RN, SC e SE).

É importante esclarecer que em cada um dos estados o rol de partícipes é distinto; em alguns participam além de órgãos típicos e auxiliares de combate à corrupção, entidades de classe, associações e movimentos de combate à corrupção, arquidioceses, dentre outros. Nos acordos que estão vigentes, além das unidades regionais da CGU se destacam os seguintes partícipes: Procuradoria da União (PRU-AGU); Polícia Federal (PF); Ministério Público Federal (MPF); Tribunal de Contas da União (TCU); Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, (TCEs e TCMs); Controladorias Estaduais e Municipais (CGEs e CGMs), Receita Federal do Brasil (RFB) e Ministério Público Estadual (MP).

O pico vi apresenta 15 acordos firmados com as Juntas Comerciais dos Estados, onde apenas nove estão vigentes, nos estados de AM, BA, ES, MA, PE, PI, PR, RJ e TO. Esses acordos têm como objetivo o acesso on-line à base de dados cadastrais e visualização de documentos digitalizados dos contratos sociais, alterações, procurações, balanços e outros documentos das empresas.

O pico **vii** apresenta 13 acordos firmados com Instituições de Ensino Públicas, onde apenas seis estão vigentes, nos estados do AC, ES, MA, PB, RN e SC. Esses tiveram como objetivo desenvolver projetos e ações de modo a estimular a produção de conhecimento para a prevenção, combate à corrupção, estímulo ao controle social, fortalecimento da gestão pública, bem como a cooperação acadêmica com o oferecimento de cursos de pós-graduação em gestão pública ou ainda mediante apoio técnico em auditorias.

O pico **viii** apresenta 12 acordos firmados com as Polícias Cíveis dos estados do AC, AM, CE, DF, MG, MT, PI, PR, RJ, RN, RO e SC, todos vigentes e objetivando o estabelecimento de mecanismo de cooperação visando o desenvolvimento de projetos e ações, no âmbito de suas competências institucionais comuns, para a prevenção e combate à corrupção, a promoção da transparência e da ética pública, o fomento do controle social e o fortalecimento da gestão pública.

O pico **ix** apresenta nove acordos firmados com Secretarias de Fazenda estaduais, visando principalmente a verificação de idoneidade de documentação relativa ao fisco estadual utilizada como comprovação da aplicação de recursos federais nos estados. Desses acordos, cinco estão vigentes e foram firmados com o fisco dos estados do MA, PE, PR, RJ e SE.

O pico **x** apresenta oito acordos firmados com conselhos regionais de engenharia, objetivando o compartilhamento de informações, com foco no aprimoramento das fiscalizações das obras e serviços, referentes às profissões regulamentadas pelo sistema do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CONFEA/CREA), realizadas pela administração pública, ou por particular no interesse desta, visando o fortalecimento da gestão pública, promoção da ética e transparência pública e prevenção e combate à corrupção. Apenas quatro estão vigentes e foram firmados com os estados do AM, AP, BA e MS.

Há que se ressaltar que não fez parte do objeto deste estudo os acordos firmados no âmbito do Programa Time Brasil: Transparência, Integridade e Participação Social para as ações de Governo Aberto, instituído pela CGU pela Portaria Normativa nº 6/2022, que entrou em vigor em 1º de abril de 2022, com a finalidade de fomentar, apoiar e orientar os entes federados subnacionais para a adoção de políticas e programas de prevenção da corrupção e para a promoção da transparência e do acesso à informação, da integridade e da participação social, que constituem os princípios de Governo Aberto. A participação no Time Brasil é voluntária e será realizada mediante a elaboração de um autodiagnóstico e um posterior Plano de Ação pelo estado ou município que, após análise pela CGU, poderá ser qualificado para adesão. A adesão será feita através da autoridade máxima do ente federado – governador(a) ou

prefeito(a), por um Termo de Adesão e o procedimento de adesão está sob a responsabilidade das Controladorias Regionais da União nos Estados.

4.3 EVOLUÇÃO DOS ACORDOS FIRMADOS/VIGENTES AO LONGO DOS ANOS

A análise da evolução histórica dos acordos de cooperação técnica firmados pelas diversas regionais não permitiu identificar um padrão no quantitativo anual de ajustes celebrados ao longo dos últimos 20 anos. O que chamou mais atenção nessa avaliação cronológica foi a existência de picos esporádicos de formalização de ajustes na primeira década do período estudado, notadamente nos exercícios de 2003 e 2009, bem como o forte incremento do número de acordos celebrados na segunda década sob análise, em especial no período compreendido entre 2016 e 2021 (com destaque, nesse ínterim, para o exercício de 2017) (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Acordos firmados por ano e quantidade de Unidades da Federação envolvidas.



Fonte: Da autora (2022).

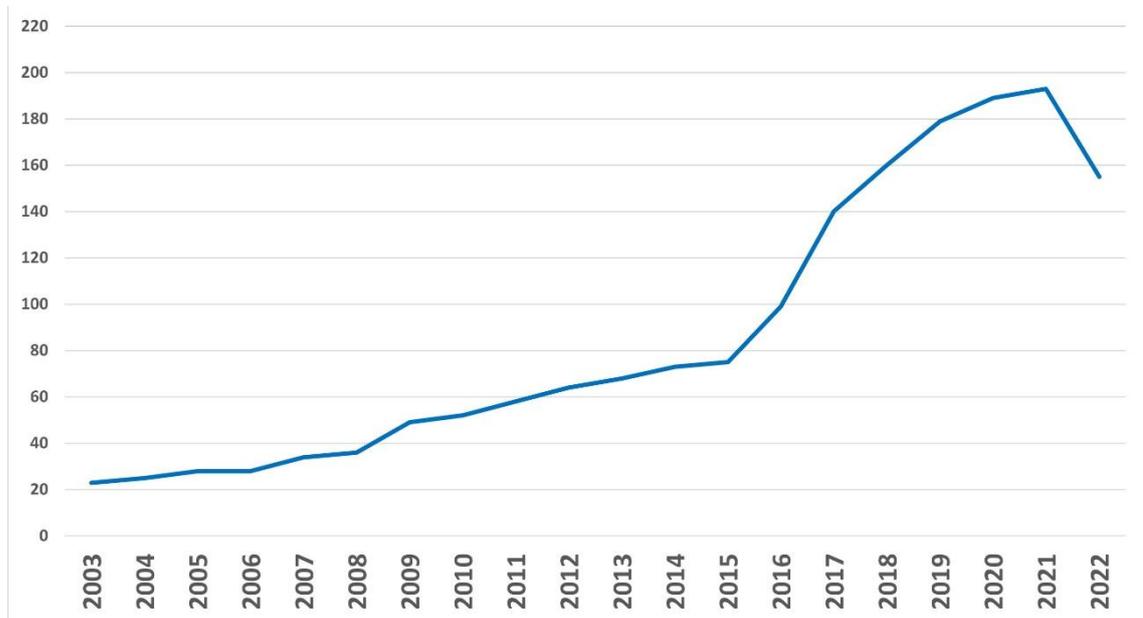
É interessante observar que nos exercícios em que houve incremento no total de acordos de cooperação firmados existiu, em regra, uma atuação coordenada do órgão central estimulando/auxiliando essa integração e/ou ocorreu uma concentração de ajustes celebrados com determinado tipo de partícipe. No exercício de 2003, por exemplo, 21 do total de 23 acordos se referem a cooperações firmadas com os Ministérios Públicos nos Estados decorrentes de uma ação coordenada pelo órgão central da CGU, discutida no simpósio “Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro”. Já no exercício de 2009, oito dos 13 acordos firmados têm como partícipes as redes de controle, coincidindo com o ano de criação da Rede de Controle da Gestão Pública, no qual foi estabelecido um modelo de Protocolo de

Intenções e foram incentivadas articulações. Por fim, no período entre 2016 e 2021, parte considerável dos acordos teve origem na ação coordenada do órgão central visando replicar nos estados a metodologia ODP (cenário identificado, em especial, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018). Ainda nesse período, sobretudo em 2020 e 2021, observou-se um incremento dos acordos firmados com as polícias civis.

Cumprе ressaltar que, especificamente para o caso do exercício de 2022, a análise deve ser relativizada, haja vista que os dados se referem apenas a parte do primeiro semestre (acordos firmados até 18.05.2022).

Já no que se refere ao total de acordos de cooperação vigentes em cada exercício, ao longo das duas últimas décadas, foi possível verificar uma tendência contínua de crescimento, com evolução mais significativa a partir de 2016. Vale salientar que, para esta pesquisa, foi considerado como vigente em um determinado ano todo acordo em vigor por ao menos um mês nesse exercício (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Evolução dos acordos vigentes por ano.



Fonte: Da autora (2022).

Esse cenário, que pode ser explicado pela existência de inúmeros acordos com vigência plurianual ou mesmo por prazo indeterminado, demonstra que os objetos das cooperações são, em regra, uma necessidade permanente dos partícipes e não questões pontuais.

Ademais, vale registrar que a queda no total de acordos vigentes em 2022 deve ser vista com ressalvas. Apesar de contribuir com essa redução o final da vigência de 14 acordos firmados em 2016 relacionados à implantação da metodologia ODP nos estados, o exercício

não está finalizado, de modo que renovações ainda podem ser concretizadas, bem como novos acordos poderão ser firmados.

Ressalte-se que os dados de 2022 se referem a acordos firmados até 18.05.2022.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura especializada é convergente no sentido de ressaltar a importância da cooperação interinstitucional no combate à corrupção, considerando-a uma estratégia relevante não apenas para evitar sobreposição de atividades e desperdícios de recursos, mas para potencializar os resultados de cada uma das instituições envolvidas com a parceria.

Diante desse cenário, o sistema anticorrupção brasileiro, ao longo das últimas décadas e, em especial, a partir da promulgação da Carta Magna de 1988, vem buscando se ajustar a essa boa prática internacional, inclusive em função do incentivo promovido pelas convenções internacionais das quais o país é signatário. As diversas reformas e os novos normativos fazem parte do conjunto de medidas tomadas nessa tentativa de alinhamento, mas a realidade local ainda impõe inúmeros desafios e barreiras para a implementação de um modelo cooperativo amplo, eficiente e efetivo.

Especificamente no âmbito da CGU, constatou-se que a celebração de acordos de cooperação interinstitucional vem sendo um dos instrumentos utilizados para formalizar essas parcerias, definindo tanto diretrizes como questões de ordem operacional para atuação das partes envolvidas. É nas unidades regionais deste órgão de controle interno, contudo, que tais ferramentas assumem ainda mais destaque, em especial pela necessidade de articulação com instâncias estaduais e municipais, num relacionamento historicamente negligenciado pelos costumes ou mesmo pela fragilidade normativa.

Apesar dessa importância, esta pesquisa constatou que, mesmo com um crescimento contínuo do quantitativo de acordos de cooperação técnica vigentes ao longo dos últimos 20 anos, não houve uma atuação uniforme das diversas unidades regionais da CGU na celebração destes instrumentos. Tanto no que se refere ao número de acordos firmados, quanto no tocante aos partícipes inexistiu simetria entre os diferentes órgãos locais.

Trata-se de um cenário que precisa ser observado pela alta administração do órgão, haja vista que gera consequências na performance das diferentes unidades. Cita-se, como exemplo, o caso dos acordos com as Juntas Comerciais, firmados por 15 regionais, mas estando apenas nove vigentes. As unidades com acesso às bases de dados cadastrais e à visualização de documentos digitalizados dos contratos sociais, procurações, balanços e outros documentos de empresas auditadas/investigadas certamente terão mais subsídios para as análises, além de maior celeridade na atuação.

Nesse contexto, a atuação do órgão central, coordenando as cooperações, mostrou-se um importante fator de sucesso, devendo, portanto, ser fortalecida pelo órgão. A maior parte

das parcerias que se repetiram em muitas regionais contaram com a participação de alguma instância de coordenação, articulando/estimulando o processo de formalização dos acordos. Foi o caso das parcerias com o ODP e os Ministérios Públicos Estaduais, por exemplo.

Ficou claro, portanto, que a atuação da CGU com relação à formalização de parcerias interinstitucionais por suas regionais tem espaço para aperfeiçoamento. Nesse sentido, propõe-se, como resultado dessa pesquisa, as seguintes ações: i) no âmbito do órgão central - promover debate contínuo sobre o tema com as unidades regionais, levantar os acordos já realizados e identificar os tipos que podem ser replicados (inclusive com destaque nas melhores práticas já adotadas por algumas unidades regionais), incentivar a formalização de acordos pelas unidades regionais (inclusive com a disponibilização de modelos de acordos e pareceres, quando cabível) e monitorar a vigência dos acordos firmados (de modo a evitar a ausência de renovação de instrumentos de interesse da CGU) e ii) no âmbito das unidades regionais – prospectar oportunidades de celebração de acordos (inclusive com base nos instrumentos bem sucedidos já firmados pelas demais unidades regionais), identificar entraves em acordos firmados em suas unidades buscando possibilidades de mitigá-los e avaliar a efetividade dos acordos vigentes em suas unidades realizando os ajustes capazes de melhorar o cumprimento dos objetivos das parcerias.

Por fim, é importante ressaltar que o presente estudo se propôs a realizar um diagnóstico da situação dos acordos de cooperação firmados pelas unidades regionais, sem realizar avaliação acerca da efetividade dos instrumentos celebrados. Entende-se, portanto, que este pode ser um aspecto a ser abordado em futuras pesquisas, auxiliando a nortear as decisões da CGU acerca de suas parcerias e, por conseguinte, contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema anticorrupção brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 6, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.102, de 23 de junho de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 2, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.102-de-23-de-junho-de-2022-410038966>. Acesso em: 28 ago. 2022.

CASCÓN, Fernando Carbajo. **Corrupción Pública, Corrupción Privada y Derecho Privado Patrimonial**: una relación instrumental: uso perverso, prevención y represión. Salamanca: Ratio Legis, 2004.

CGU. **Plano Anticorrupção**: diagnóstico e ações do Governo Federal. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

CGU. **Manual conceitual e operacional do Observatório da Despesa Pública Estadual (ODP.estadual)**. [S. l.]: Observatório da Despesa Pública Estadual, 2019. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/bitstream/1/6171/1/Manual%20do%20ODP%20estadual_v2019.pdf. Acesso em: 29 maio 2022.

EFING, Antônio Carlos; EFING, Ana Carla; MISUGI, Guilherme. Corrupção e direito civil: a corrupção como fator impeditivo de desenvolvimento e papel da sociedade civil. *In*: LAUFER, Daniel (coord.). **Corrupção**: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito. Curitiba: Juruá, 2013. p. 6-16.

ENCCLA. **Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção**. Brasília: ENCCLA, 2018. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2018/plano-diretrizes-combate-corrupcao-completo>. Acesso em: 3 abr. 2022.

FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Agências Anticorrupção e a Administração Pública: uma perspectiva comparada entre o Brasil e outros países. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1583-1601, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18809>. Acesso em: 25 jul. 2022.

FONSECA, Thiago. Nem indicação política, nem cooperação: a importância da autonomia do TCU no Controle de Recursos Públicos Federais Transferidos aos Municípios. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 1-52, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Yp8pqLtjC9HM8y7wX4hJx6p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 11-36, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/ZpDSzWH5jPtGyy3sqcWCGRH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 jul. 2022.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA. **Sobre a Rede**. [S. l.], 2022. Disponível em: http://www.rededecontrole.gov.br/?page_id=16. Acesso em: 29 maio 2022.

SOUSA, Luís de. As Agências Anticorrupção como peças centrais de um Sistema de Integridade. **Revista da CGU**, Brasília, n. 4, p. 20-45, jun. 2008. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/245/108. Acesso em: 25 jul. 2022.

THE WORLD BANK. **Anticorruption Fact Sheet**. [S. l.], 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>. Acesso em: 3 abr. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Perguntas frequentes: o que é corrupção?**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>. Acesso em: 3 abr. 2022.

VIEITEZ, Diego Losada. **Controle de Políticas Públicas por Tribunais de Contas e Govtechs**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8330#preview-link0>. Acesso em: 25 jul. 2022.