



EL ROL DEL CONTROL INTERNO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN CON ENFASIS EN LA INVESTIGACIÓN CONJUNTA DESARROLLADA EN BRASIL Y ESPAÑA

Wagner de Campos Rosário



OBJETIVO

Este estudo teve por objetivo verificar o **papel** dos órgãos de controle interno na luta contra a corrupção e apresentar um modelo de investigação conjunta de casos de corrupção, fraudes e malas práticas, envolvendo os citados órgãos, com posterior análise acerca da utilização deste modelo no Brasil e na Espanha.



Corrupção

- **Dificuldade de definir corrupção (CNUCC e CICC);**
- **Estudos no campo do direito, da da sociologia, da ciência política e da economia;**
- **Dimensões da corrupção: Moral, Econômica e Política;**
- **ROSE ACKERMAN (1997) afirma que a corrupção ocorre na interface entre o público e o privado e que ela ocorre toda vez que que um funcionário público tem a discricionariedade sobre a distribuição de benefícios ou custos ao setor privado.**



Corrupção

- **ROSE ACKERMAN (1997)** afirma que a corrupção ocorre na interface entre o público e o privado e que ela ocorre toda vez que um funcionário público tem a discricionariedade sobre a distribuição de benefícios ou custos ao setor privado.
- **EFING, EFING y MISUGI**, afirmam que a corrupção é a sobreposição do interesse pessoal 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.

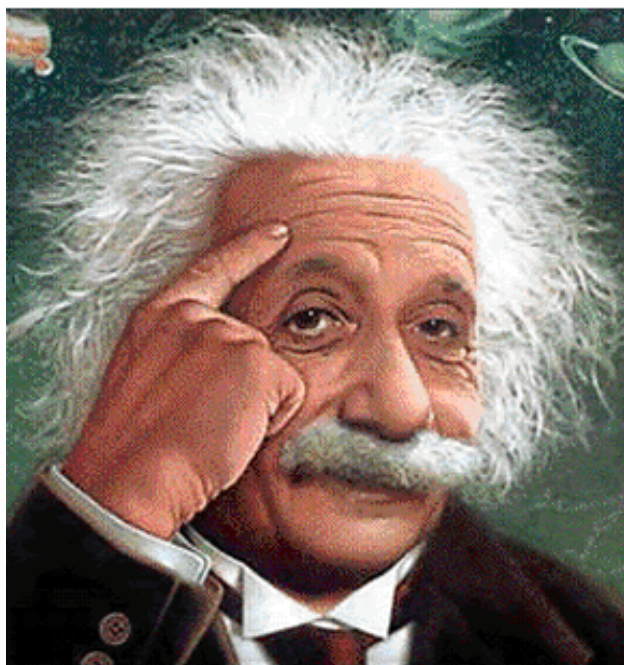


Corrupção – Conceito Restritivo

- Para RIVERO ORTEGA (2004) la corrupción ocurre cuando el interés personal de quien toma decisiones en el ámbito público sustituye la objetividad en el ejercicio del poder, con el fin de lucrarse personalmente o enriquecer una organización, ora una empresa privada, ora un partido político, afín al sujeto que se aprovecha de su posición.
- Justificativa - Não criminalizar qualquer coisa.



*Quais as
consequências da
Corrupção?*





CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

- Desvia os fundos destinados ao desenvolvimento econômico e social;
- Destrói a capacidade dos governos de oferecer serviços básicos a população;
- Alimenta a desigualdade e a injustiça;
- Diminui o crescimento econômico;
- Mina a legitimidade política;



CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

- Desvia recursos para atividades improdutivas;
- Por fim, ela consolida uma espécie de metassistema que se move a **margem das normas**, que **desacredita e enfraquece o poder e a presença do Estado**, que **dilue a fronteira entre o justo e o injusto**, e que trata de **desviar o interesse público** para o amparo de estruturas que disfarçam suas ilegalidades com uma **falsa aparência de legitimidade**.



Talvez seja a ausência de um sentimento de pertencer a uma sociedade uma das consequências mais danosas da corrupção, pois além das consequências políticas, econômicas, financeiras e sociais, esta ausência afeta o elemento propulsor das mudanças necessárias para que uma sociedade que vive a lógica do ciclo vicioso da corrupção saia dessa situação. Segundo JIMÉNEZ SÁNCHEZ, este ciclo vicioso que é característico de países com altos níveis de corrupção, alimenta a desconfiança social, incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo e, em definitivo, produz uma corrupção enraizada.



A prevenção e a luta contra a corrupção

- ✓ **Dificuldades - Quais são as causas da corrupção?.**
- ✓ **Início dos estudos nos fins dos anos 80;**
- ✓ **Teoria da Agencia;**
- ✓ **Quais fatores geram a corrupção?**
- ✓ **$C = M + D - A$**
- ✓ **Delito de cálculo.**

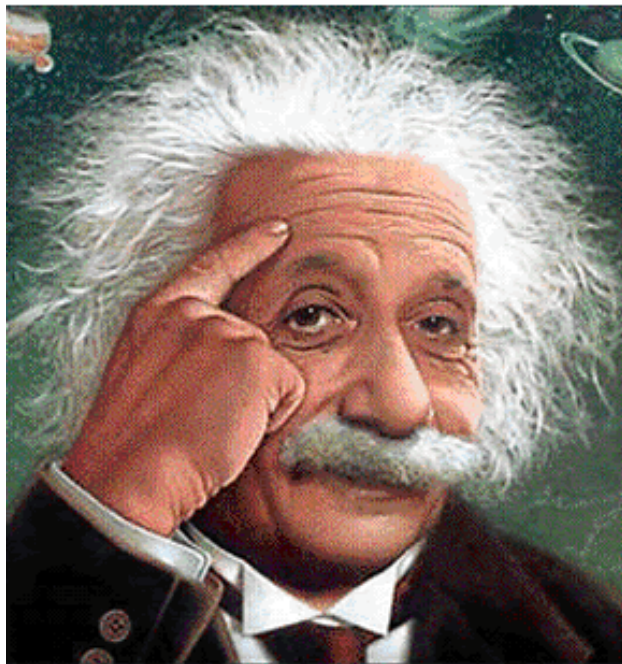


Convenções

- ✓ **Convenção Interamericana Contra a Corrupção (29/03/1996)** - prevenir, detectar, sancionar e erradicar os atos de corrupção.
- ✓ **OCDE – Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais (17/12/1997).**
- ✓ **CNUCC (31/10/2003).**



*Mas porque as
medidas
propostas não
deram certo?*





DELLA PORTA y VANUCCI (2012) escreveram sobre a ordem oculta da corrupção. As causas da corrupção estão apontadas em diversas investigações, mas necessitamos conhecer seu lado obscuro, compreender a complexa rede de intercâmbios corruptos que se modificam de um país para outro, para depois implementar medidas efetivas de prevenção e luta contra este mal.



Controle Interno e Corrupção

- Según ROSE-ACKERMAN (2001), todos los Estados, ya sean indulgentes o represivos, controlan la distribución de beneficios valiosos y la imposición de costes onerosos. La distribución de estos beneficios y costes se halla generalmente bajo el control de funcionarios públicos que poseen un poder discrecional.
- ✓ Montesquieu;
- ✓ Falhas - Crescimento da administração pública e necessidade de descentralização/ Incapacidade do Legislativo/debilidades do controle social;
- ✓ Surgimentos dos Controles Internos;



CGU x IGAE

- Localização - Secretaria de Estado de Presupuestos y Gasto
- Função - É também o centro diretivo e gestor da contabilidade pública
- Origem - Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 25 de junio de 1870, desarrollada por el Decreto del Ministerio de la Hacienda de 7 de enero de 1874, que en su preámbulo prevé que a la IGAE corresponde la alta y noble misión de velar por la exacta aplicación de las leyes y por la guarda y legítima inversión de los caudales, de las rentas y de toda clase de pertenencia del país.



CGU x IGAE

- Real Decreto 802/2014 desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previó de la siguiente manera las funciones de la IGAE:
 - a) El control interno mediante el ejercicio de la función interventora, del control financiero permanente y de la auditoría pública.*
 - b) El seguimiento y control de subvenciones y ayudas públicas y la administración y custodia de la Base de Datos Nacional de Subvenciones de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.*



CGU x IGAE

- c) La dirección y la gestión de la contabilidad pública en los términos establecidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*
- d) La formación de las cuentas económicas del sector público.*
- e) La clasificación de las unidades públicas y la realización de informes sobre el tratamiento de las operaciones realizadas por el sector público, de acuerdo con la normativa reguladora de la contabilidad nacional.*
- f) La gestión de la información económico-financiera derivada del ejercicio de sus funciones contables y de control.*



CGU x IGAE

g) La relación con las haciendas territoriales a los efectos de la información contable que deben remitir para la formación de las cuentas económicas del sector público.

h) La planificación, diseño y ejecución de la política informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado, el soporte informático de las actividades y el asesoramiento, coordinación e instrumentación de los proyectos informáticos de sus órganos.

i) Las actuaciones derivadas del ejercicio del control de los fondos comunitarios, en lo que se refiere al ejercicio de las funciones de autoridad de auditoría en aquellos programas en los que la IGAE tenga tal condición.



CGU x IGAE

j) El auxilio y colaboración con la Administración de Justicia en aquellos procedimientos relativos a delitos relacionados con las funciones y competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye, dentro de las condiciones y límites fijados en el correspondiente convenio con el Ministerio de Justicia.

k) Integración y gestión del Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local y su publicación como instrumento que garantice la ordenación, información, transparencia y control de las entidades del sector público.

l) La coordinación de las acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Unión Europea contra el fraude.



CGU x IGAE

- ✓ *Exposições de motivos Real Decreto 802/2014* - el legislador aboga que la modificación de la estructura interna de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) tiene doble finalidad: potenciar los procesos de integración de todas las áreas contables a fin de alcanzar de forma óptima todos los objetivos encomendados e **impulsar la lucha contra el fraude**.

- ✓ *Criação do Serviço Nacional de Coordinación AntiFraude:*
 - 1.o *Dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y promover los cambios legislativos y administrativos necesarios para proteger los intereses financieros de la Unión Europea.*



CGU x IGAE

2.o Identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea.

3.o Establecer los cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

4.o Promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude.



CGU x IGAE

Função Investigadora

- CGU - a. Função investigativa em trabalhos oriundos de demandas externas; b. Função investigativa em trabalhos oriundos de demanda interna (Auditorias e Cruzamento de Informações); c. Função investigativa em investigações conjuntas.
- IGAE
 - a. Investigación preliminar cuando de la detección por medio de Auditoría Pública, o Control Financiero Permanente de hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, o dar lugar a responsabilidades contables o penales;



CGU x IGAE

b. Investigación en casos de colaboración con la justicia

Tipo de actuación	Cantidades	Denegadas
Administración Judicial	2	-
Intervención Judicial	1	-
Peritajes	22	3
Informes	24	6
Remisión de expedientes	5	1
Total	54	10

c. Investigación en apoyo a la Fiscalía - La Ley 10/1995, de 24 de abril, que modifica la Ley 50/1981 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal estableció la creación de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción.



MODELO PROPOSTO

- **Investigação Conjunta** - Investigación conjunta es cuando dos o más órganos, de naturaleza administrativa o judicial, de un mismo país, sin una relación jerárquica entre ellos, actúan conjuntamente para investigar hechos de fraude y corrupción contra la Administración Pública, con el objetivo de producir pruebas que puedan ser utilizadas en las esferas administrativas, civiles y criminales, y cuyos procesos sean conducidos bajo sigilo de justicia y/o engloban informaciones sigilosas.



MODELO PROPOSTO

- **Tipos de casos em que se deve usar;**
- **Momento da investigação;**
- **Responsabilidade pelo início dos trabalhos e suas características;**
- **Responsabilidade pela Coordenação;**
- **Necessidade de autorização judicial;**
- **Utilização de provas produzidas;**



VANTAGENS MODELO PROPOSTO

- **Atuação sistêmica;**
- **Eficiência e economicidade de meios na investigação;**
- **Desenvolvimento de um sentimento de confiança mútua e evolução de um estado de cooperação para o de envolvimento;**
- **Diminuição de tempo entre a detecção e a investigação;**
- **Obtenção de provas sem levantar suspeitas;**
- **Conhecimento do interior dos esquemas de corrupção e fraude;**



VANTAGENS MODELO PROPOSTO

- **Investigação mais profunda e com mais flexibilidade;**
- **Divisão de responsabilidade;**



INVESTIGAÇÃO CONJUNTA EM BRASIL E ESPANHA





INVESTIGAÇÃO CONJUNTA NA ESPANHA



- Memoria de atividades – Busca pelas palavras delito, corrupção e fraude (497 comunicaciones en 2011, 538 en 2012, 365 en 2013, y 495 en 2014 para a OLAF).
- Porque a IGAE não investiga nem informa atos de fraude e corrupção?



INVESTIGAÇÃO CONJUNTA NA ESPANHA



- Reglamento (UE, EURATOM) 883/2013 del Parlamento Europeo y del consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) - Las instituciones de la Unión y los Estados Miembros otorgan gran importancia a la protección de los intereses financieros de la Unión y a la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses de la unión, y que deben desplegarse plenamente todos los medios disponibles para alcanzar ese objetivo.



CONCLUSÕES

- La IGAE y la CGU son órganos compuestos por servidores de carrera, estables, aprobados en oposiciones con base en el mérito, y que poseen sueldos compatibles con sus cargos, el que dificulta su captación por los esquemas de corrupción;
- Los dos órganos poseen independencia funcional pero con limitaciones. La CGU posee estatus de ministerio y su Ministro es nombrado por el Jefe del Ejecutivo, pudiendo el Ministro ser cualquiera, no existiendo necesidad de vinculación con la carrera de servidores de la CGU. La IGAE posee un rango de subsecretaria y el Interventor General es nombrado por el Jefe del Gobierno, pero con la característica de que el Interventor General de Administración del Estado tiene que ser de la carrera de Interventores de la IGAE;



CONCLUSÕES

- Los órganos de control interno tienen diversas atribuciones en la lucha contra la corrupción, como: a. Detección de hechos vinculados a la corrupción; b. Investigación de estos hechos; c. Información a los órganos responsables por el tratamiento de los hechos detectados; d. Estímulo a cultura de la transparencia por los órganos fiscalizados; e. Estímulo al control social; f. Implementación de medidas de prevención de la corrupción; g. En algunos casos, aplicación de sanción administrativa a los involucrados. ;



CONCLUSÕES

- La función investigativa de los órganos de control es una decorrência de sus actividades de control. En países con altos niveles de corrupción política los recursos disponibles son desviados de su función pública con la finalidad de enriquecimiento ilícito o acceso y permanencia en el poder. En este escenario, desconsiderar la función de detección e investigación de hechos de corrupción por los órganos de control interno es más del que no luchar contra este malo, es contribuir para su prosperidad en nuestra sociedad.



CONCLUSÕES

- La función investigativa desarrollada por la CGU ocurre de 3 maneras:
a. Por medio de trabajos oriundos de demandas externas; b. Por medio de trabajos oriundos de demandas internas; c. Por medio de las investigaciones conjuntas.
- La función investigativa desarrollada por la IGAE ocurre en tres situaciones: a. Investigación preliminar cuando de la detección por medio de Auditoría Pública, o Control Financiero Permanente de hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, o dar lugar a responsabilidades contables o penales; b. Investigación en casos de colaboración con la justicia; c. Investigación en apoyo a la Fiscalía;



CONCLUSÕES

- El rol de investigación en casos de colaboración con la Justicia y en apoyo a la Fiscalía, común en la IGAE, no ocurre en la CGU debido a la existencia de las investigaciones conjuntas, llamadas en Brasil de Operaciones Especiales, visto que como los servidores de la Contraloría ya producen las pruebas juntamente con la policía y la fiscalía, no existe necesidad de solicitud de apoyo posteriormente;
- El modelo de investigación conjunta propuesto en este trabajo debe ser aplicado en grandes casos de corrupción, concomitantemente a la ocurrencia de los hechos investigados, sin una relación jerárquica entre los órganos investigadores, con una coordinación interinstitucional y con la debida autorización judicial para compartir y utilizar los datos producidos en las esferas penal, administrativa y civil (caso de Brasil, por medio de la Ley de Improbidad Administrativa);



CONCLUSÕES

- El modelo de investigación propuesto en esto trabajo presenta como ventajas la mejora de la calidad de las pruebas producidas debido a la mayor especialidad de la investigación, la implementación de la eficiencia y economicidad de los trabajos, el desarrollo de un sentimiento de confianza mutua entre los órganos y la evolución del estado de cooperación para un de involucramiento, la disminución del tiempo entre la detección y la investigación de los hechos de corrupción, la oportunidad que los órganos de prevención de la corrupción conozcan el interior de los esquemas de corrupción, la mayor flexibilidad en la investigación y la división de la responsabilidad de la investigación entre los órganos involucrados.



CONCLUSÕES

- El modelo de investigación conjunta propuesto en este trabajo es utilizado largamente en Brasil. Desde 2003 hasta mayo de 2016 fueron hechas cerca de 200 investigaciones conjuntas de la CGU con los demás órganos de defensa del Estado.
- El modelo de investigación conjunta propuesto en este trabajo no es aplicado en España.
- La implementación del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, vinculado a la OLAF, en la IGAE, resalta que el cuerpo funcional de la Intervención es el más capacitado para desarrollar actividades investigativas de carácter administrativo y que este órgano está apto a asumir su rol investigativo en la prevención y la lucha contra la corrupción, los fraudes y las malas prácticas en la administración pública



MUITO OBRIGADO