

Revista da

CGU

ANO VI - Nº 9
Junho/2011
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Junho/2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Elias Romão

Ouvidor-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita da versão impressa

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, n.º 9, Junho/2011. Brasília: CGU, 2011.

128 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

umário

Nota do editor 5

Artigos

A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016: os desafios para o controle interno 8

Tarcísio Gomes de Freitas e José de Castro Barreto Júnior

Incidência da atuação do conselho de transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability federal..... 25

Damásio Alves Linhares Neto e Eveline Martins Brito

A corrupção: conceitos e proposições de luta em vertentes repressiva e preventiva, adaptados à realidade brasileira 39

Bernardo Alvarenga Spadinger

A concessão de assistência jurídica aos agentes públicos – exame da legitimidade 58

Cibely Pelegrino Chagas

Aspectos polêmicos acerca do controle interno..... 73

Gilberto Batista Naves Filho

Vantagens e desvantagens da adesão à ata de registro de preços..... 84

Ana Maria de Farias

Estudo comparado das garantias processuais no âmbito do processo disciplinar e sua proteção na esfera global.....	90
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	

Legislação

Atos Normativos	102
Legislação em Destaque	104

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Súmulas / Acórdãos	108
Julgados recentes de tribunais – Acórdãos	110

Incidência da atuação do Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção no processo de *accountability* federal

Damásio Alves Linhares Neto, especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), especialista em Auditoria Interna e Externa pelo Instituto de Ciências Sociais da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (ICS/ICAT), especialista em Legislativo e Orçamento Público pelo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR) e Gerente de Auditoria da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

Eveline Martins Brito, especialista em Legislativo e Orçamento Público pelo do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR) e Coordenadora-Geral de Técnicas, Procedimentos e Qualidade da CGU.

1. Introdução

Com o crescimento da democracia no mundo atual, a resolução dos problemas da sociedade contemporânea depende, cada vez mais, da qualidade das instituições democráticas. Nesse contexto, surgem os mecanismos de *accountability*, com o objetivo de garantir o vínculo entre os representantes e representados, constituindo-se em elementos essenciais para o fortalecimento do próprio regime democrático.

Loureiro e Abrúcio (2004) definiram *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

Santos (1999) explica mais detalhadamente a abrangência da *accountability*, nos seguintes termos.

“A *accountability* é um termo abrangente que vai além da prestação de contas, pura e sim-

ples, pelos gestores da coisa pública. São mecanismos, normativos e institucionais, que se empregam nas relações entre os níveis de governo e dentro deles. Regulam ainda a interface entre sociedade e Estado na implantação e controle das políticas públicas. Esses mecanismos (*accountability*) não garantem, por si só, o bom governo ou a governança (capacidade de implantar políticas públicas)”.

A preocupação do Brasil com o problema da corrupção no setor público e com a falta de transparência das ações governamentais – um dos componentes da *accountability* – está registrada em diversos documentos, sendo emblemática parte de texto da mensagem enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 2002.

“A prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos. Visando responder a essas demandas, os instrumentos já existentes na administração federal foram reforçados e outros foram criados. Ao nível de discurso o governo demonstra que está consciente que “a corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos

ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população (PR, 2002:515).”

Convencido de que a corrupção deixou de ser um problema local para se converter em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e ciente da ameaça que ela representa para a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável do país, o Brasil tornou-se signatário de três tratados internacionais que versam sobre o tema corrupção: a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção da ONU – ratificada em 2005), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Convenção da OEA – 1996) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações

A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população (PR, 2002:515).

Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE – 1997).

Esses tratados internacionais têm em comum uma nova dinâmica de enfrentamento do problema da corrupção: o fortalecimento das medidas preventivas – em especial o processo de *accountability* e transparências públicas, inclusive entre as nações signatárias das convenções – sem comprometimento das medidas de repressão, quando os casos assim exigirem. Os países signatários dessas convenções se convenceram de que “prevenir é melhor que remediar” e de que a busca da transparência dos atos públicos e a participação da sociedade no controle das políticas públicas – controle social – são instrumentos dos quais os países democráticos não podem abrir mão no processo de dissuasão da corrupção.

Outra questão relevante decorrente da assinatura desses tratados é a exigência da criação, em cada país signatário, de uma “Agência Anticorrupção”. No Brasil, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão federal responsável pela implementação e pelo acompanhamento das medidas anticorrupção, com atuação voltada para o fortalecimento da *accountability*, o aprimoramento do controle social, o uso de informações estratégicas e a celebração de parcerias interinstitucionais com entidades nacionais e internacionais comprometidas com o combate à corrupção.

Para que a sociedade organizada pudesse participar ativamente do

processo de formulação e implementação das políticas públicas voltadas à transparência pública e à prevenção da corrupção – uma das recomendações da ONU –, foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC).

O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção é um órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU que tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

Este artigo tem por objetivo responder à seguinte questão: a atuação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção incide no processo de *accountability* federal?

Como marco conceitual e teórico, o trabalho assume a abordagem da *accountability* preconizada por Santos (1999), que extrapola o entendimento da matéria como algo que vai além da prestação de contas pelos gestores da coisa pública e inclui os mecanismos, normativos e atos institucionais, que se empregam nas relações entre os níveis de governo e dentro deles no conceito da *accountability*.

A revisão de literatura, longe de ser exaustiva, aborda o conceito de *accountability*, a importância da *accountability* para a democracia e discorre sobre suas limitações no atual cenário político. Em caráter complementar, trata da institucionalização do CTPCC, sua composição e atribuições.

Logo, o trabalho está limitado às medidas consensadas pelo Conselho que vão ao encontro dessa definição, excluindo as proposições do Conselho que tratem exclusivamente de combate à corrupção ou outros temas que não tenham vínculo direto com a *accountability*.

O trabalho empírico foi realizado de acordo com a seguinte metodologia: i) leitura das atas das reuniões do Conselho desde sua fundação; ii) levantamento das proposições do Conselho relativas à *accountability*; iii) identificação do estágio atual das proposições; e iv) análise da incidência da atuação do CTPC no processo de *accountability* federal.

2. A importância da *accountability* para a democracia

Accountability é um termo da língua inglesa sem tradução exata para o português que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

Em termos gerais, a literatura sobre o assunto explica que os ocupantes de funções públicas devem regularmente explicar o que fazem, como fazem, por que fazem e quanto gastaram na realização de determinado projeto. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de conferir transparência sobre todas as etapas das realizações e de justificar as eventuais falhas ocorridas.

A *accountability* tem sido utilizada como uma das principais ferramentas de democratização da atividade política, especialmente a governamental. As instituições democráticas acreditam que a disponibilização de dados e informações governamentais pode incrementar a esfera pública e, conseqüentemente, a capacidade de avaliação retrospectiva por parte de indivíduos e grupos.

Cintra (2004), ao discutir sobre a importância do presidencialismo e do parlamentarismo, destaca que o presidencialismo responde melhor a dois requisitos democráticos: a *accountability* e a identificabilidade. O autor entende que a responsabilidade do governante perante seus eleitores – demonstrada na prestação de contas de seus atos – é essencial para a estratégia da luta contra a corrupção.

De acordo com Miguel (2005), a *accountability* é a resposta dada pelas instituições democráticas a três desafios presentes nas democracias modernas, estreitamente ligados entre si, quais sejam:

(1) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo, e não pela massa dos que serão submetidos a elas;

(2) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional acima mencionada. O “princípio da rota-

A *Accountability* tem sido utilizada como uma das principais ferramentas de democratização da atividade política, especialmente a governamental.

ção”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado, alternadamente –, não se aplica, uma vez que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder; e

(3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social.

Dessa forma, as instituições democráticas veem na *accountability* uma oportunidade de reduzir o distanciamento entre as decisões dos representantes e a vontade dos representados, em especial por meio da transparência das decisões e das ações governamentais. Assim, quando o Estado permite que o cidadão saiba em que estão sendo aplicados os recursos públicos – uma das formas de *accountability* –, está, simultaneamente, ampliando a transpa-

rência dos gastos públicos e inibindo a corrupção, pois quanto maior o nível de transparência do Estado em relação a seus atos, menor a possibilidade de os corruptos agirem.

2.1. Limitações da *accountability*

Barberis (1998) defende que os mecanismos de *accountability* não são substitutos da moralidade e virtude públicas, porém a falta ou a diminuição desses requisitos, bem como de um alto padrão de conduta, pode impedir ou prejudicar os arranjos necessários para a responsabilização.

Bezerra (2008), ao discorrer sobre as limitações da *accountability*, faz o seguinte questionamento: será que apenas realizando uma boa prestação de contas o governante está realizando plenamente o que se espera da *accountability* política? A resposta do próprio autor é não, pois a *accountability* não pode ser reduzida à transparência dos atos e gastos governamentais.

O mesmo autor trata de outra polêmica: como realizar *accountability* política sem enveredar pela propaganda direcionada para a persuasão político-eleitoral de interesse do grupo que está no poder? Para essa situação, ele destaca a necessidade de os grupos civis organizados – notadamente os que não tenham vínculo com o governo – orientarem a sociedade para o problema e discutirem meios de divulgação das ações governamentais sem a implícita mensagem política.

Nessa discussão, um tema relevante e com discussões atuais refere-se às situações de conflito de interesse. Conforme anteprojeto submetido à consulta pública (PL 7.528/2006), conflito de interesse é a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

Depreende-se que a *accountability* é um processo essencial à construção de um país mais justo e igualitário; porém, sua implementação se revela complexa, pois exige, dentre outros requisitos, a transparência dos atos públicos, a institucionalização de mecanismos de controle preventivo e a participação da sociedade no acompanhamento das decisões e ações governamentais.

A *accountability* é a grande parceira da democracia, por isso as instituições democráticas têm de zelar por sua manutenção e fortalecimento a cada dia.

3. O Conselho de Transparência Pública e o combate à corrupção

Nos termos do Decreto nº 4.923, de 18.12.2003, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU), tem como finalidade sugerir e fomentar o debate de medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração

pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

Vale destacar que a atuação do colegiado é de natureza consultiva. Na prática, todos os assuntos relevantes referentes à transparência pública e combate à corrupção são discutidos no CTPCC, que dispõe de regimento interno normatizando seu funcionamento. Embora os conselheiros deliberem sobre as matérias incluídas na pauta, a CGU não está obrigada a implementar o produto/resultado das discussões.

3.1. Competências do CTPCC

Para o desenvolvimento de sua missão institucional, O CTPCC está dotado das seguintes competências:

(1) contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a serem implementadas pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos e entidades da administração pública federal;

(2) sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade;

(3) sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal;

(4) atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade

civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade; e

(5) realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção e à impunidade (artigo 2º do Decreto nº 4.923/2003).

Verifica-se, portanto, que a finalidade e as competências institucionais do CTPCC estão alinhadas aos compromissos assumidos pelo Brasil nas convenções internacionais que tratam do problema da corrupção e aos princípios norteadores da *accountability*, em especial à transparência dos atos públicos.

3.2. Composição do CTPCC

Atualmente o CTPCC é presidido pelo Ministro de Estado do Controle e da Transparência e composto por 20 conselheiros, sendo oito representantes do Poder Executivo Federal, duas autoridades convidadas (MPU e TCU) e dez representantes convidados da sociedade civil (OAB, ABI, Transparência Brasil, ABONG, CNBB, Instituto ETHOS, representante das igrejas evangélicas, representante dos trabalhadores, representante dos empregadores e representante do meio acadêmico).

Nota-se, primeiramente, que existe proporcionalidade numérica entre os representantes do Estado e os representantes da sociedade civil na composição do Conselho.

O arranjo institucional do Conselho indica o chamamento do Estado aos principais atores externos – representantes da sociedade civil – para participar dos debates acerca das políticas de transparência pública e do combate à corrupção. A participação desses atores nas discussões é relevante, na medida em que legitima e fortalece as decisões do Estado.

4. A atuação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e sua relação com a *accountability*

De acordo com o Relatório de Gestão da CGU referente ao exercício de 2008, constitui orientação básica de atuação do CTPCC o esforço de ampliação da visibilidade das ações daquele Conselho. Essa diretriz traduz a convicção de que a vigilância da sociedade é a maior garantia da integridade institucional e o melhor antídoto contra todas as formas de irregularidade e desvio de conduta.

Vale registrar que o CTPCC realizou reuniões em número bastante inferior ao que dispõe seu regimento interno. Entre julho de 2005 e agosto de 2009, ocorreram dez reuniões, quando deveriam ter ocorrido, pelo menos, 25. A justificativa constante nas atas das reuniões para esse problema é a demora do Poder de Executivo na nomeação dos Conselheiros – que, no caso dos representantes da sociedade civil, se revezam a cada dois anos.

Desde sua instituição, em 17 de novembro de 2004, o Conselho se reuniu 11 vezes para discutir, dentre outros, os seguintes assuntos: ratificação de acordos internacionais sobre corrupção, mobilização de instituições para divulgação de material institucional, projeto de lei sobre conflito de interesse, projeto de lei sobre acesso à informação, divulgação de atas do Conselho na internet, melhoria do controle de recursos federais repassados para municípios, programa de fortalecimento da gestão municipal, programa “Olho Vivo no dinheiro público”, páginas de transparência pública nos ministérios, pacto empresarial contra a corrupção, plano de integridade institucional da CGU, regulamentação do lobby, projeto de lei sobre responsabilização de pessoa jurídica e regulamentação sobre o nepotismo.

Boa parte dos temas citados no parágrafo anterior foi explorada no CTPCC, por esse se constituir em Conselho Consultivo da CGU e, como tal, ter a obrigação de tomar conhecimento das medidas mais relevantes adotadas pela instituição. Entretanto, o trabalho empírico envolve o estudo dos assuntos nos quais houve interferência direta do CTPCC – seja na sua concepção, seja por meio de proposições de melhorias aos projetos já existentes – e que tenham vínculo com o fortalecimento da *accountability*.

A seguir faremos uma análise dos principais temas tratados pelo Conselho e sua importância para o processo de *accountability* federal.

a) Conflito de Interesses – PL 7.528/2006

O tema conflito de interesse é fundamental para a dissuasão da corrupção e para a *accountability*. É na “confusão” do interesse entre o público e o privado que nasce a corrupção. A facilidade de obtenção de dados, o acesso privilegiado às informações e o contato com agentes públicos que possuem também acessos restritos fazem desse projeto de lei uma iniciativa fundamental para garantir ao Estado a proteção mínima necessária contra agentes recém-desligados de sua função pública, que se utilizam do cargo ou das informações privilegiadas, que detêm em razão de sua função, para obter vantagens para si ou para terceiros.

Até por ser uma questão de difícil combate, tendo em vista que a configuração do conflito de interesse não resta clara em muitas situações, faz-se necessária a definição de regras e situações que podem configurar conflito de interesses, bem como servir para orientar os agentes públicos sobre o tema.

Para propositura do projeto de lei, foi instituído grupo de trabalho, no âmbito do Conselho, em 20.07.2005. O anteprojeto foi encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, que propôs alterações, para em seguida ser submetido à consulta pública.

Ao final, o projeto, com objetivo de instituir a quarentena para agentes públicos – ou seja, o período de um ano em que não podem assumir um

cargo na iniciativa privada após passarem pelo serviço público –, abrangeu funcionários de diversas hierarquias, tais como ministros, detentores de cargos de natureza especial, presidentes, vice-presidentes e diretores de autarquias, de fundações, de empresas e de sociedades de economia mista, e ainda detentores de cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superior (DAS) níveis 5 e 6.

Em outubro de 2006, o Projeto de Lei nº 7.528 foi enviado ao Congresso Nacional. Em 19.2.2008, a liderança do Partido Democratas, alegando que a comissão de mérito não havia realizado audiência pública para debater o assunto, apresentou recurso que impediu sua aprovação em caráter terminativo nas Comissões, obrigando a apreciação do assunto pelo Plenário da Câmara. Embora o PL esteja pronto para entrar na pauta de votação, nada aconteceu desde o recurso.

a.1) Análise da proposta do CTPCC à luz da *accountability*

A aprovação do projeto de lei pelo Congresso Nacional ampliará de maneira significativa o escopo dos normativos legais existentes, tendo em vista que hoje vigoram regras esparsas que regulamentam a atuação ética dos agentes (Código de Conduta da Alta Administração e a Resolução nº 8/2003 da Comissão de Ética Pública).

O Projeto nº 7.528/2006 altera regras existentes pela modificação das penalidades e das políticas de remuneração para ex-ocupantes de

cargos públicos. Propõe dispositivos que buscam inibir o conflito de interesses, como a proibição de divulgação ou utilização de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas. O projeto também institui a quarentena – período de impedimento para o exercício de certas atividades após o desempenho de um cargo público. Pretende-se, com isso, evitar que o ex-agente público utilize as informações e o prestígio obtido durante o exercício do cargo em favor de interesses privados.

O projeto de lei sobre conflito de interesse, iniciado a partir das discussões no CTPCC, se aprovado, fortalecerá o processo de *accountability* federal, pois tenta preservar as instituições contra a ação de eventuais agentes inescrupulosos que queiram fazer mal uso das informações a que tenham obtido acesso em razão do cargo ocupado.

b) Acesso à Informação – PL 5.228/2009

O tema acesso à informação foi incluído na pauta de discussões já na segunda reunião do Conselho, em 20.7.2005. Depois de muitos debates internos, o assunto foi convertido no Projeto de Lei nº 5.228/2009 e tem como finalidade garantir o acesso pleno, imediato e gratuito a informações públicas, bem como estabelecer critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, regulamentando dispositivo da Constituição Federal de 1988 quanto à previsão de acesso à informação.

A prerrogativa de acesso à informação é um direito fundamental do indivíduo, conforme a Declaração dos Direitos Humanos da ONU. É importante, inclusive, para a concretização da liberdade de expressão, com consequências sobre a gestão dos recursos públicos pela sociedade, ao se fortalecerem os mecanismos de controle social. O direito à informação é a regra, e o sigilo, a exceção.

b.1) Análise da proposta do CTPCC à luz da *accountability*

A transparência tem como requisito o acesso à informação. Um país, para ser considerado democrático, deve ter normativos que garantam à sociedade o acesso à informação pública, que são documentos históricos, sigilosos ou não, e também a decisões governamentais que afetem a vida dos cidadãos, tal como a execução orçamentária e decisões associadas aos negócios celebrados pelo setor público em suas várias esferas.

Dentre os projetos propostos pela CTPCC, esse é o que mais se vincula à questão da *accountability*, pois a transparência das ações estatais é um elemento fundamental para o aprofundamento das raízes democráticas.

c) Controle dos recursos federais repassados a estados, municípios e ONGs

Tema recorrente na pauta do Conselho desde sua segunda reunião, o controle dos recursos federais repassados a estados, municípios e ONGs foi tratado por meio da criação de grupo de trabalho específico

sobre o assunto. O GT optou por trabalhar com propostas a serem encaminhadas aos órgãos competentes para alteração de normativos de ordem infralegal, consideradas a maior agilidade e a possibilidade de recomendações expedidas pelo Conselho. A proposta foi dividida em dois grupos: o primeiro sugeriu alterações na IN 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e o segundo articulou outras alterações com o Ministério do Planejamento.

Esse projeto, amplamente discutido no CTPCC, culminou com a edição do Decreto nº 6.170, de 25.7.2007, que trouxe muitas inovações em relação ao regulamento até então vigente, entre elas: i) criação de mecanismos de transparência das transferências aos estados e municípios; ii) aperfeiçoamento dos controles de transparência; iii) criação de um portal de convênios; iv) fim da intermediação de lobistas; e v) não permissão de saques em dinheiro no caixa.

c.1) Análise da proposta do CTPCC à luz da *accountability*

O Decreto nº 6.170/2007 traz uma série de inovações no trato do dinheiro público – transferido da União para estados, municípios e outras instituições –, especialmente em relação à transparência na concessão e na aplicação dos recursos e na implementação de novos mecanismos de controle. Esse projeto, além de representar um grande avanço para a administração pública, agrega os valores fundamentais da *accountability*, pois combina a transparência

das ações e a melhoria dos controles institucionais.

d) Portal da Transparência

O Decreto nº 5.482/2005 instituiu o Portal da Transparência e estabeleceu a obrigatoriedade de criação, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em seus sítios eletrônicos, de página denominada transparência pública, para divulgação de dados e informações sobre sua execução orçamentária e financeira, inclusive licitações, contratos e convênios.

O portal é uma iniciativa da CGU e acumula o total de 868.487.530 registros sobre 5.626 ações governamentais, consequência de 536 programas oficiais. Há informações inclusive sobre os favorecidos pelos créditos, 24,487 milhões de pessoas jurídicas e físicas, entre os quais os beneficiários dos programas sociais.

Embora a responsabilidade pela instituição e manutenção da página da Transparência seja da CGU, o CTPCC contribuiu para o aprimoramento do sítio, sugerindo a disponibilização de novas pesquisas aos usuários e a inclusão de novos con-

Qualquer cidadão, sem a necessidade de senha, pode acompanhar a execução orçamentária dos programas e ações do Governo Federal.

teúdos. As sugestões efetuadas pelo CTPCC de melhoria do sítio foram acatadas e implementadas.

d.1) Análise da proposta do CTPCC à luz da *accountability*

O Portal da Transparência do governo brasileiro é hoje referência internacional e conquistou reconhecimento por meio de premiações, inclusive das Nações Unidas. Desde novembro de 2004, esse meio de comunicação busca facilitar e incentivar o controle social. Qualquer cidadão, sem a necessidade de senha, pode acompanhar a execução orçamentária dos programas e ações do Governo Federal.

No último mês, outubro, dois meses antes de completar cinco anos, o Portal da Transparência alcançou 181 mil visitas, recorde mensal. Como o internauta navega em busca das informações, chegou a 2,2 milhões o total de acessos às diversas páginas do sítio eletrônico, número também inédito desde que o serviço está na internet. Desde a criação, o total de visitas é superior aos 3,9 milhões.

Os indicadores mencionados acima – retirados do próprio Portal da Transparência – dão a dimensão da importância do Portal para o processo de *accountability* federal.

4.1. Assuntos correntes do CTPCC

Além dos assuntos que objetivamente já estão encaminhados – nos casos dos projetos de lei – ou imple-

mentados – Portal da Transparência e Decreto das Transferências Federais –, o CTPCC tem tratado atualmente, com mais frequência, de dois temas relevantes para a *accountability*: a realização de consultas públicas na internet acerca das condições dos editais para aquisições de bens e serviços superiores a 15 milhões e a regulamentação do lobby. Existe a proposta de criação de GT para tratar de ambos os assuntos.

5. Conclusão

Este artigo teve por objetivo responder à seguinte questão: a atuação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção incide no processo de *accountability* federal?

A discussão exigiu que o assunto fosse abordado em duas frentes teóricas: na primeira, com uma contextualização sobre a importância da *accountability* para a democracia – incluindo suas limitações –, e, em seguida, de forma mais prática, com a demonstração do que é e como funciona o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

Da exploração teórica sobre a *accountability*, três aspectos merecem destaque: i) seu uso – as instituições democráticas acreditam que a disponibilização de dados e informações governamentais pode incrementar a esfera pública e, conseqüentemente, a capacidade de avaliação retrospectiva por parte de indivíduos e grupos; ii) sua abrangência – a *accountability* não se resume à prestação de contas em termos quantitativos, mas em ter-

mos de conferência da transparência sobre todas as etapas das realizações e de justificativa das eventuais falhas ocorridas; e iii) suas limitações – a *accountability* não substitui a moralidade e as virtudes públicas.

O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) é um órgão colegiado e consultivo vinculado à CGU que tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, bem como estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

O arranjo institucional do Conselho indica o chamamento do Estado aos representantes da sociedade civil para participar dos debates acerca das políticas de transparência pública e do combate à corrupção. A participação desses atores nas discussões é relevante, na medida em que legitima e fortalece as decisões do Estado.

Desde sua criação o CTPCC tem participado ativamente das discussões sobre os projetos que envolvem transparência e combate à corrupção. Este trabalho cuidou exclusivamente dos assuntos nos quais houve interferência direta do CTPCC – seja na sua concepção, seja por meio de proposições de melhorias aos projetos já existentes – e que tenham vínculo com o fortalecimento da *accountability*.

Durante a pesquisa empírica, identificamos quatro matérias que

foram tratadas pelo Conselho desde seu nascedouro e, por isso, mereceram uma análise qualitativa das proposições, à luz da *accountability*, com a finalidade de responder à questão da pesquisa e fundamentar a conclusão do trabalho: conflito de interesses, acesso à informação, controle dos recursos federais repassados a estados e municípios e Portal da Transparência.

Em relação às matérias transformadas em projetos de leis – conflito de interesses e acesso à informação –, se aprovadas, fortalecerão o processo de *accountability* federal, pois o primeiro tenta preservar as instituições contra a ação de eventuais agentes inescrupulosos que queiram fazer mal uso das informações, enquanto o segundo se confunde com a própria *accountability*, pois o acesso à informação se

consubstancia em requisito indispensável à sua prática.

No que se refere às matérias executivas – controle dos recursos federais repassados a estados e municípios e Portal da Transparência –, além de representar um grande avanço para a administração pública, agrega os valores fundamentais da *accountability*, pois combina a transparência das ações e a melhoria dos controles institucionais.

Analisando esses projetos sob ponto de vista qualitativo, sobretudo da importância desses para o desenvolvimento de uma sociedade justa e igual, conclui-se que a atuação do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção incide no processo de *accountability* federal e contribui para o fortalecimento da democracia no Brasil.

Referências Bibliográficas

BARBERIS, Peter. The new public management and a new *accountability*. Public administration, London, 76 (3), 451-470, 1998.

BEZERRA, Heloisa Dias. Atores políticos, informação e democracia. Opin. Publica, Campinas, v. 14, n. 2, Nov. 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000200006&lng=en&nrm=iso>. Access on 27.11.2009. doi: 10.1590/S0104-62762008000200006

BRASIL. Consulta Pública. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_

[publica/conflito-interesse.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/conflito-interesse.htm) Acesso em 30.11.2010.

_____. Decreto nº 4.923, de 18 de Dezembro de 2003. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm. Acesso em 12.11.2009.

_____. Controladoria-Geral da União. Relatório de Gestão da Controladoria-Geral Da União, referente ao exercício de 2008. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Contas/2008/index.asp>. Acesso em 12.11.2009.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7.528, de 27 de outubro de 2006. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos

posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 15.11.2009.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.228, de 15 de maio de 2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em 13.11.2009.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/_decretos2007.htm. Acesso em 11.11.2009.

_____. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/_quadro.htm. Acesso em 13.11.2009.

_____. Presidência da República, Mensagem ao Congresso Nacional, Brasília: PR, 2002. Disponível em www.planalto.gov.br/mensagem. Acesso em 10.11.2009.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?, in: Avelar, Lúcia e Cintra, Antônio Octávio. Sistema político brasileiro: uma introdução, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. Finanças públicas, democracia e *accountability*. Disponível em <http://aldeiajuridica.incubadora.fapesp.br/portal/direito-publico/financeiro/financas-publicas/>. Acesso em 10.10.2009.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 25, Nov.2005. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso>. Access on 27.11.2009.doi: 10.1590/S0104-44782005000200004

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. 1997. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/ocde/>. Acesso em 25.11.2009.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana Contra a Corrupção.1996. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/dai/OEACorruptao.htm>. Acesso em 22.11.2009.

ONU- Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. 2005. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/doc_contra_corrup.php. Acesso em 20.11.2009.

SANTOS, Romualdo Anselmo. Controle social da política de saúde no Brasil. 1999. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília – Unb, Brasília.