

Revista da

# CGU

ANO I - Nº 1  
Dezembro/2006

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR



# Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR

## Revista da CGU

Brasília, DF  
2006

**Jorge Hage**

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

**Luiz Navarro de Britto Filho**

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**

Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**

Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**

Corregedor-Geral da União

**Virgínia Charpinel Junger Cestari**

Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

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

Tiragem: 1.000 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

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

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Catálogo na fonte: Eliane Maria de Medeiros e Silva CRB-1º região/ 1678

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

CDD 352.17

# S umário

---

Editorial .....	5
Apresentação .....	7
É possível evitar a corrupção? .....	9
O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas .....	16
A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção .....	43
Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas .....	61
Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal .....	77
Emendas Orçamentárias Individuais: " <i>Pork Barrel</i> " brasileiros? .....	86
Corrupção e crescimento econômico .....	103
Percepções pantanosas .....	117

# Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas

*Ronald da Silva Balb, Administrador, Economista, com Pós-Graduação lato sensu em Administração de Marketing e Administração Pública. Analista de Finanças e Controle, Diretor de Auditoria da Área Social da SFC/CGU-PR*

## 1 - Introdução

O tema corrupção não é de hoje assunto cotidiano da maioria dos brasileiros, seja pela frequência com que toma conta dos veículos de comunicação, seja pela reação que, momentaneamente, provoca nas pessoas. A corrupção é um fenômeno complexo de ser compreendido, difícil de ser combatido e quase impossível de ser eliminado, pois parece intrínseco à natureza humana. Apesar dessa opinião ser extremada, e até pessimista, trata-se, na verdade, de visão realista do problema, visto que uma série de fatores influenciam suas causas, seu surgimento e sua identificação.

Afirmar que a corrupção está crescendo é, ao mesmo tempo, difícil de ser confirmada ou refutada. Contribui para esta indefinição a dificuldade de mensuração da corrupção, visto que os atos de corrupção são intencionalmente restritos ao conhecimento de um pequeno grupo de pessoas, não sendo possível estabelecer relação direta entre o total de recursos geridos por esse grupo e aquele efetivamente desviado.

Outros fatores também influenciam na avaliação de termos mais ou menos corrupção nos dias atuais. Parece inegável que, no período recente, a revolução tecnológica tenha ampliado a transparência dos gastos públicos, em particular após o uso massivo da internet. Do mesmo modo, o fim da ditadura militar e a consolidação da democracia provocaram alterações no relacionamento do governo com a sociedade, especialmente no que tange à liberdade de imprensa e à manifestação da sociedade civil organizada.

Para entender o fenômeno da corrupção, baseado nas contribuições teóricas sobre a matéria, faz-se uma análise comparativa entre duas das mais relevantes Comissões Parlamentares de Inquérito empreendidas pelo Legislativo Federal após a redemocratização do país. Pretende-se identificar as principais características da CPI do Orçamento e da CPMI dos Sanguessugas (também conhecida como CPMI das Ambulâncias).

Inicialmente, o trabalho apresenta a definição do ato corrupto e procura diferenciar o termo corrupção de outros correlatos.

Na seqüência, ao utilizar de uma abordagem sociológica e econômica sobre tema corrupção, em especial a partir das contribuições de SILVA (2001) e ARAÚJO e SANCHEZ (2006), pretende-se traçar o panorama teórico sobre a matéria. Serão abordadas as questões: sociedades patrimonialistas, teoria dos caçadores de renda, teoria da escolha racional e teoria da agência.

Em seguida, o trabalho trata das peculiaridades da CPI do Orçamento e da CPMI dos Sanguessugas. Compara-se os fatores que deram origem a cada uma delas, os fatos mais relevantes durante a fase de apuração e as principais conseqüências, por óbvio, as conseqüências da CPI dos Sanguessugas somente poderão ser medidas por completo após sua conclusão.

## 2 - Conceituação

Ao se empreender pesquisa no sentido de verificar a etimologia da corrupção, suas diversas formas de verbalização e definição do ato corrupto, constata-se uma miríade de formas e proposições. Optou-se por concentrar esforços em duas contribuições que tratam desses aspectos, quais sejam: SILVA (2001, 22) e CAVALCANTI (1991, 7). O primeiro revela que a palavra possui a mesma acepção de suas correlativas em francês, italiano e espanhol, bem como em inglês, e a mesma palavra originária em latim: *corruptio*. O segundo, avalia que outras palavras são usadas nas práticas corruptas,

até para não se utilizar palavras brutais e de significados precisos. Ele demonstra que cada país procura eufemismos pitorescos e sugestivos: *trinkgeld*, na Alemanha, *bustarela*, na Itália, *speed money*, na Índia, *mordida*, no México, *pay-off* para os americanos e *vzyatha* para os russos. Utilizando-se de SILVA (2001, 31), pode-se apresentar a seguinte definição:

*A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de pay-off (prêmio, recompensa).*

Mesmo entendendo que a corrupção não se restringe à circunscrição da Administração Pública, é dentro dos seus quadros que o fenômeno se releva mais significativo. Tanto pelo lado das receitas, como pelo das despesas, vários foram os "casos" no período recente. BEZERRA (1994, 3), traça um pequeno paralelo entre as palavras "casos" e "escândalo". A primeira relaciona-se à revelação de fatos considerados denunciáveis, à existência de meios para que se faça a divulgação e a uma forma de dramatização (por meio de discussões, investigações, ameaças e defesas por parte dos envolvidos).

A segunda palavra – escândalo – é definida como uma reação pública negativa a comportamentos, não necessariamente corruptos. Tanto uma como outra dão origem a uma vasta produção jornalística, a qual, no momento seguinte, transforma-se em livros voltados para a descrição dos fatos, BEZERRA entende, inclusive, que tal produção chega a constituir uma espécie de gênero literário.

*Há de se discernir, ou pelo menos tentar distinguir, a corrupção da ineficiência da máquina pública*

Para efeito de permitir a especificação de práticas corruptas, recorre-se a GEDDES e RIBEIRO (2000, 53) que elencam as formas mais conhecidas de corrupção durante a administração Collor, que, infelizmente, algumas das quais continuam em vigor: superfaturamento; agilização de pagamentos; facilitação de contratos; fraude em licitações públicas; manipulação das regras; e venda de informações e arrecadação ilegal de fundos. Como é possível notar, a maioria dos itens envolvem o processo licitatório, o qual foi sensivelmente reformado em 1993, com a edição da Lei n.º 8.666. Contudo, apesar da inserção de variados aspectos e critérios, assim como a maior publicidade e a diminuição do poder discricionário do agente público, os problemas continuam a ocorrer e

atos corruptos permanecem a macular a gestão pública.

Há de se fazer distinções de termos correlatos à corrupção, objetivando tornar mais ilustrativo e eficiente o trabalho ora apresentado. Neste momento, cabe mencionar a diferenciação entre corrupção e fraude, apresentada por BALBINOTTO e GARCIA (2005). Quanto à primeira, os autores entendem que o evento ocorre quando o administrador público leva vantagens indevidas no relacionamento com um agente privado. Em relação à segunda - fraude, afirmam que é determinada a partir de um processo de enriquecimento privado por burla das normas públicas e privadas, porém, sem a participação da parte prejudicada. Outras distinções devem ser buscadas, de forma a se desenhar um mapa de situações que ocorrem no âmbito da administração pública.

Há de se discernir, ou pelo menos tentar distinguir, a corrupção da ineficiência da máquina pública. Por vezes uma falha material ou até uma irregularidade é cometida, sem dolo ou má fé. O agente público, em determinadas situações, executa o ato por desconhecimento da legislação e sem a intenção de lesar o Erário, assim, pode não ficar configurada a corrupção. Porém, deve-se dar atenção à contumácia e à frequência do erro material (pequena publicidade e baixa participação nos processos licitatórios), pois, como se verá mais adiante, quando da análise do caso das Sanguessugas, as pequenas falhas isoladamente (no âmbito de

apenas um ou poucos municípios) não davam a dimensão da organização criminosa que atuava de norte a sul no país. No entanto, quando a apuração se deu em nível nacional, foi possível notar que havia fraude e direcionamento dos processos licitatórios.

### **3 - Contribuições teóricas sobre o tema**

O fenômeno da corrupção, como já foi dito, não se trata de tema simples, requer análise sob diversos ângulos e mediante o ferramental de variadas áreas do conhecimento. SILVA (2001, 68) sustenta que utilizar a teoria econômica para analisar a corrupção pode ser bastante proveitoso, isso porque, quando se fala em corrupção, há envolvimento de fins fiduciários, existência de assimetrias de informação e problema da racionalidade e da cooperação humana.

*Segundo SILVA, a corrupção assume uma forma particular nas sociedades patrimonialistas, já que não existe uma clara diferenciação legal e normativa entre a res pública e res privada*

A definição de corrupção utilizada neste trabalho está associada à noção de Estado moderno, democrático e profissionalizado, mercado político desenvolvido e judiciário constituído, o que necessariamente se faz por meio da intersecção com outras ciên-

cias, notadamente a Sociologia e a Ciência Política. Para tanto, SILVA (33) inicia a construção do arcabouço teórico com a definição de Estado pré-moderno, que possui, dentre outras características, o patrimonialismo, o qual se distingue pela amplitude, para a sociedade como um todo, da estrutura de dominação patriarcal. Segundo SILVA, a corrupção assume uma forma particular nas sociedades patrimonialistas, já que não existe uma clara diferenciação legal e normativa entre a *res pública* e *res privada*.

Com o surgimento da burocracia, Weber (*apud* ARAÚJO e SANCHEZ, 2006, 137) identifica o risco de a burocracia estatal ampliar seu rol de atribuições e absorver também a formulação de políticas, dado que está tecnicamente preparada. Contudo, falta-lhe aptidão para tomar as decisões estratégicas, em função da ausência de legitimidade, qualidade intrínseca dos políticos eleitos. Em consequência disso, o regime democrático requer a instituição do controle dos políticos sobre as ações dos burocratas, a fim de evitar o falseamento das metas estabelecidas, o que levaria à tentativa de acobertamento da corrupção.

O modelo de organização burocrático correspondeu às expectativas das demandas administrativas até a II Guerra Mundial, visto que, até aquele período, a administração das políticas públicas era de baixa complexidade. Contudo, sobretudo a partir da década de 1970, quando as



organizações públicas diversificaram suas áreas de atuação e ampliaram o universo de atendimento ao cidadão, emergiram diversas escolas do pensamento voltadas para buscar respostas às questões colocadas sobre a mesa. Nessa esteira, surgiram a Teoria da Escolha Pública, a Nova Gestão Pública e diversas correntes neo-institucionalistas (ARAÚJO e SANCHEZ, 2006, 148).

Ao descrever o arcabouço teórico útil para a análise da relação entre regras, instituições, motivações dos agentes, comportamento corrupto e conseqüências econômicas e sociais da corrupção, SILVA toma como referência a teoria do *rent-seekers*, da propina e da relação entre instituições e a corrupção, que são complementares entre si. A teoria dos *rent-seekers* ou caçadores de renda, baseada no trabalho de Krueger e Tullock, prevê que os agentes econômicos possuem a motivação básica de buscar o ganho a qualquer preço, dentro ou fora das regras da conduta econômica e social. O estímulo para que os agentes busquem mais atividades caçadoras de renda está vinculado às regras do jogo econômico e social, que geram um sistema de incentivos. Por vezes, o excesso de regulamentação ou o entrave burocrático servem para forçar o agente a investir recursos em atividades onerosas e improdutivas.

Outra abordagem para o estudo do comportamento burocrático é a Teoria da Agência ou, como também ficou conhecida, a questão principal-

agente. Esta questão ocorre quando da assinatura ou acompanhamento de um contrato. O contratante (principal) não possui informações perfeitas que permitam a avaliação da probidade da ação empreendida pelo agente, a qual afeta o bem-estar do principal.

ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 150) antes de abordarem a Teoria da Agência, que tem no homem contratual a base de compreensão do modelo, o diferenciam do homem econômico e do administrativo. O homem econômico, como formulado pelos economistas neoclássicos, é uma construção ideal, baseada na racionalidade e na suposição de que conhece todas as alternativas para escolher a melhor e maximizar seus resultados. O homem administrativo, que está sedimentado na obra de Hebert Simon, é um agente intencionalmente racional, mas de forma limitada. A diferença para o anterior está nas condições em que o agente toma suas decisões. Oliver Williamson foi além de Simon ao observar que a ausência de informação completa induz os agentes a buscar a exploração das assimetrias de informação, dando origem ao que este autor denomina de comportamento oportunista, essência do homem contratual. É justamente o oportunismo que gera a obrigatoriedade de se constituir mecanismos de controle antes, durante e depois dos contratos.

ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 158) afirmam que nas organizações burocráticas estatais, quando analisadas sob a ótica da Teoria da Agência, existe

uma cadeia de relações principal/ agente na administração dos contratos. Um agente em um contrato pode ser o principal em outro, pois as organizações não existem isoladamente. Logo, de modo a gerir melhor os contratos, sujeitos a comportamentos oportunistas, o principal deverá fazer esforços de seleção e controles eficientes. Os autores argumentam que dois problemas podem surgir: seleção adversa e risco moral. O primeiro relaciona-se a formulação incorreta do esquema de incentivos, que poderá gerar a seleção do candidato diverso daquele pretendido. O segundo problema – risco moral, refere-se a situações nas quais os agentes procuram nas brechas do contrato maneiras de agir em interesse próprio, causando prejuízo ao principal.

A intenção de ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 142), com a exposição da Teoria da Agência, é circunstanciar o problema do controle na burocracia. Inicialmente estabelecem três tipos de controle: a) controle vertical da sociedade em relação ao estado, sendo a principal forma a dimensão eleitoral; b) controle horizontal, o qual se dá tanto no nível do controle mútuo entre os três poderes, como por meio de instituições intermediárias, como por exemplo Ministério Público e Tribunais de Contas e, por último, c) o controle institucional, também denominado de controle administrativo.

*Na seqüência, distinguem controle interno de controle administrativo, na medida em que o primeiro é*

*exercido pela cúpula política (principal) sobre a burocracia (agente). O segundo-administrativo, é intrínseco da própria organização e faz parte da rotina dos processos tradicionais dentro da estrutura hierarquizada. Os autores entendem que para controlar a burocracia três problemas devem ser superados: "a) a necessidade de diminuir os custos de se obter informação; b) a necessidade de obter ganhos em expertise (para saber avaliar as escolhas do agente); e, c) a formulação de uma arquitetura institucional de forma a existir coincidência de interesses entre os agentes do controle e o titular, para evitar o problema do "controle sobre o controlador."*

Os autores indicam ainda dois tipos de mecanismos de obtenção de informações dos agentes por parte do principal, quais sejam: patrulha de polícia e alarme de incêndio (trabalho original de McCubbins e Schwartz). O primeiro mecanismo consiste nos tradicionais controles administrativos, voltados para a verificação do cumprimento das normas e atingimento dos objetivos. Já o segundo – alarme de incêndio, refere-se à produção de informação para o controle por parte da sociedade organizada. Mesmo que este último tenha menor custo, o que se sabe é que a Administração Pública não pode prescindir do primeiro.

Em relação à *expertise*, ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 164) conceituam *expertise* organizacional como sendo o conhecimento da máquina pública

e *expertise* técnica aquela que trata de tarefa específica, absorvida por meio de treinamento, leitura e experiência. Já a respeito da arquitetura institucional, os autores entendem que o Controle Interno deve ficar ligado diretamente à cúpula dirigente.

No Brasil, as recentes mudanças implementadas na gestão do Controle Interno do Poder Executivo Federal, em especial aquelas relacionadas à arquitetura institucional e à criação de instrumentos de alarme de incêndio, indicam que as modificações estão no caminho certo. A mudança na arquitetura se processou em 2001/2002, com transferência da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda – SFC/MF para a Casa Civil e, em seguida, com a junção com a Corregedoria-Geral da União, o Órgão de Controle Interno passou a se subordinar diretamente ao Presidente da República. De igual modo, a instituição de alarmes de incêndio ocorreu no período mais recente – 2003/2006, por intermédio da inauguração do Portal da Transparência, Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal a partir de Sorteios Públicos, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, dentre outros mecanismos.

#### **4 - As Comissões Parlamentares de Inquérito**

Para fins dessa análise, optou-se por selecionar as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI – como base de comparação desta pesquisa

a fim de permitir compreender melhor como se manifesta o fenômeno da corrupção, suas prováveis causas e conseqüências.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, para a surpresa de alguns que esperam destes organismos competências típicas de outros poderes/órgãos – Poder Judiciário e Ministério Público –, têm como função precípua o inquérito (investigação), como a própria nomenclatura já declara. Essa delimitação representa, na verdade, o freio institucional, elemento necessário para a manutenção do equilíbrio dos Poderes e à proteção jurídica do cidadão contra o poder excessivo do Estado. Contudo, em razão dos poderes adicionais do Parlamento, as CPIs podem conseguir reunir provas de forma mais célere, por meio da quebra de sigilos bancários e telefônicos, assim como conseguem mobilizar outros órgãos, que em situações normais não se articulariam tão rapidamente. Ademais, nenhum outro mecanismo de apuração permite o acompanhamento das atividades por parte da sociedade civil, inclusive com transmissão ao vivo pelos meios de comunicação.

Algumas das mais relevantes CPIs da 51ª Legislatura (1999-2002) foram: CPI – Judiciário (1999); CPI Narcotráfico (2000); CPI Obras Inacabadas (2001); CPI FINOR (2001); CPI PROER (2002). Na 52ª Legislatura (2003-2006) podem ser destacadas: CPM – Planos de Saúde (2003); CPMI – Banestado (2004);

CPMI – Exploração sexual (2004); CPMI – Correios (2005); CPMI – Ambulâncias (Sanguessugas)/2006. A este grupo devem ser juntadas outras duas relevantes CPI, instaladas no início da década de 1990, quais sejam: CPI de PC Farias e CPI do Orçamento.

Algumas dessas CPIs tiveram como fator motivador casos de corrupção de grande repercussão, contudo, encontram-se na CPI do Orçamento e na CPMI dos Sanguessugas, elementos de ligação mais acentuados que nas outras, motivo pelo qual se pretende, a seguir, descrever brevemente cada uma destas Comissões, para, na seqüência, compará-las. Espera-se com esta comparação evidenciar algumas das prováveis causas e conseqüências do fenômeno da corrupção em nosso país.

A história da CPI do Orçamento tem origem no seqüestro e morte da esposa do Diretor do Departamento da União, José Carlos Alves dos Santos. Durante a investigação do crime, uma revista policial descobriu, na casa do mencionado servidor público, a existência de U\$ 1 milhão em espécie. José Carlos declarou que a origem dos recursos relacionava-se ao pagamento de serviços prestados ao deputado João Alves. A partir da repercussão sobre o caso, o Congresso organizou a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, difundida como CPI do Orçamento. Sua duração foi de 20.10.1993 a 21.1.1994 (CARNEIRO, 2006, 106).

No total, 43 parlamentares foram investigados, dos quais: 18 tiveram sua cassação recomendada; 14 recomendação para que investigações continuassem e 11 foram inocentados. Quatro dos dezoito deputados renunciaram, de acordo com CARNEIRO (2006, 106): Genebaldo Correia, João Alves, Manoel Moreira e Cid Carvalho. Oito foram absolvidos: Ricardo Fiúza, Flávio Derzi, Aníbal Teixeira, João de Deus, Ézio Ferreira, Daniel Silva, Paulo Portugal e Ronaldo Aragão; e seis foram condenados e tiveram seus mandatos cassados: Ibsen Pinheiro, Feres Nader, Raquel Cândido, Carlos Benevides, Fábio Rauhneitti e José Geraldo.

O desvio do dinheiro público ocorreu de duas formas: superfaturamento de obras públicas e distribuição de subvenções sociais. A primeira funcionava da seguinte forma: inicialmente era firmado acordo prévio com uma empreiteira. Em seguida, o parlamentar aprovava uma emenda e exercia sua influência para que a empreiteira escolhida executasse a obra. Ao final, a empresa pagava propina ao deputado. A segunda forma – subvenção –, era processada por meio da indicação de entidades sociais sem fins lucrativos que deveriam receber subvenções sociais. Estas entidades pertenciam aos próprios deputados que emendavam o orçamento. Outra alternativa para a execução das subvenções era a indicação de instituições já existentes, as quais, ao receberem os recursos, tinham o compromisso de repassar, em seguida,

às instituições-fantasmas dos deputados. Conforme relata CARNEIRO (2006, 109), o "esquema" comandado pelos deputados João Alves, Cid Carvalho e Genebaldo Correia, se processava com a ajuda de José Carlos Alves dos Santos que incluía no sistema as emendas indicadas pelos deputados, bem como dava orientações sobre as formalidades legais de cada etapa do processo orçamentário.

Diante da gravidade dos fatos apurados durante a CPI e das fragilidades no controle dos gastos, identificou-se a necessidade de promover uma reorganização do Sistema de Controle Interno, de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo Federal, o que foi feito por meio da Medida Provisória n.º 480, de 27.4.1994, a qual, após 88 edições, foi transformada na Lei 10.180, de 6.2.2001. O trecho a seguir demonstra a preocupação dos parlamentares da CPI com o tema.

*Não se pode aceitar que as funções de caixa e de controle sejam desempenhadas conjuntamente, como ocorre hoje na Secretaria do Tesouro Nacional, que tenta congrega em um só órgão a Coordenação de Programação Financeira e a Coordenação de Controle Interno. Esse acúmulo de funções provoca o apenamento da função de auditoria, considerada menor diante de outras prioridades do órgão. (Relatório Final da CPI do Orçamento, Volume III, p. 16. apud CARNEIRO (2006, 114).*

Nesse contexto, a Secretaria Federal de Controle foi criada a partir do desmembramento da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. A estrutura e o funcionamento do Sistema de Controle Interno têm sido aprimorados desde então, sobretudo no que diz respeito ao fortalecimento do corpo funcional; aumento do volume de trabalho realizado nas unidades regionais; e na ênfase na metodologia de avaliação da execução dos programas de governo. A adoção da "Metodologia de Programa de Governo" permitiu que a SFC trabalhasse com o Brasil real, em razão do trabalho ter se voltado para a ponta (execução dos programas nos municípios), em aprimoramento do trabalho de mesa que se faz em Brasília ou nas capitais dos estados.

***A CGU, desde o início da Operação Sanguessuga, ajuda a demonstrar a importância e a capacidade de um órgão de controle no combate a corrupção***

Em 2006 um novo evento de grandes proporções voltou a envolver parlamentares em fraudes no uso de recursos públicos. A Operação Sanguessuga, como ficou conhecido o evento que deu origem a uma CPMI de mesmo nome (também conhecida como CPMI das Ambulâncias), demonstra a natureza cíclica dos fatos, quando comparada com a CPI do Orçamento. Entretanto, diferentemente do caso de 1993, quando as investigações

tiveram início ao acaso, a participação da Controladoria-Geral da União - CGU - desde o início da Operação Sanguesuga ajuda a demonstrar a importância e a capacidade de um órgão de controle no combate a corrupção.

Atualmente, a Controladoria-Geral da União, órgão de grande visibilidade na Administração Pública Federal, possui em sua estrutura a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC –, que tem no seu ato de criação ligação, como anteriormente mencionado, com a CPI do Orçamento. A história da SFC pode ser assim resumida:

- a) **1994** – criada na estrutura do Ministério da Fazenda, "sob a égide das novas diretrizes emanadas da Constituição de 1988, que ampliou e tornou as funções controle interno e controle externo bem mais complexas e sofisticadas e, do ponto de vista conjuntural, sob o impacto do processo de impedimento do Presidente da República e pelos problemas identificados na CPI do Orçamento, que trouxeram à tona fragilidades nos processos de planejamento, orçamento, finanças e controle na área pública federal" (BRASIL, 2001, Vol. I, Parte III, 07 - MF, p. 9);
- b) **1998** - em razão da conjuntura econômica adversa, várias medidas de controle de gastos foram efetivadas, com corte na estrutura de gestão de diversos órgãos, inclusive da SFC, o que acarretou

modificações e supressão de atividades (especialmente a redução do controle ex-ante, representado pela análise prévia dos processos de despesas);

- c) **2000** – extinção da Secretarias de Controle Interno, exceto dos ministérios militares, do Itamaraty e da Presidência da República, propiciando a atuação centralizada do Controle Interno do Poder executivo Federal. Com a reunião em um único órgão – Secretaria Federal de Controle Interno – que passou a contar com um efetivo de aproximadamente 1500 servidores;
- d) **2002** – a estrutura do controle interno foi transferida para a Casa Civil da Presidência da República e transferida novamente, no mesmo ano, à Corregedoria-Geral da União. CGU foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR). Teve, originalmente, como propósito declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. A integração da SFC à CGU se deu por meio do Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002;
- e) **2003** – A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação da Corregedoria para Controladoria-Geral da União.

Mais recentemente, o Decreto n° 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade, por meio do agrupamento das principais funções administrativas de controle, correição, prevenção e ouvidoria, consolidando-as em uma única estrutura funcional.

As ações da CGU realizadas por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos permitiram identificar, inicialmente no estado de Rondônia, a ocorrência de coincidência de fornecedores e participantes de processos licitatórios de unidades móveis de saúde em vários municípios, indicando a existência de um possível "esquema" de âmbito nacional (CONTROLADORIA, 2006, a). A partir do monitoramento das ocorrências, o Órgão solicitou à Polícia Federal apoio para o desenvolvimento de um trabalho conjunto que pudesse desarticular o "esquema", o que veio a ocorrer um ano e meio depois, no que ficou conhecido como Operação Sanguessuga. No dia 4.5.2006, o Departamento de Polícia Federal prendeu aproximadamente 50 pessoas, dentre as quais empresários, servidores públicos do executivo e do legislativo federal.

A repercussão dos fatos foi grande, o que levou o Congresso Nacional a instituir nova Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, denominada CPMI das Ambulâncias ou dos Sanguessugas. A contribuição da CGU para a elucidação dos fatos prosseguiu, tendo inclusive encaminhado continuamente à CPMI

a análise das prestações de contas do universo de convênios de unidades móveis de saúde, conforme divulgado em Nota (CONTROLADORIA, 2006, b). Cabe ressaltar, porém, que a efetividade do trabalho da CPMI foi fortemente favorecido pelo depoimento do principal articulador da máfia das ambulâncias, Senhor Luiz Antônio Vedoin, o qual, mediante o recurso da delação premiada, expôs detalhes sobre as transações escusas.

A corrupção se processou no caso das Sanguessugas da seguinte maneira (conforme Relatório dos Trabalhos da CPMI das Ambulâncias, p.35): a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais para municípios específicos; o grupo, que também possuía ramificações no Ministério da Saúde, manipulava as licitações por meio da montagem de propostas de empresas pertencentes ao mesmo grupo de sócios ou até empresas de fachada; ao final, com base nos preços superfaturados, o "lucro" era dividido entre os participantes do negócio, dentre os quais parlamentares, funcionários públicos e empresários. Até o momento, a despeito de ter ficado patente a desídia dos agentes municipais, não ficou comprovada a participação destes no rateio dos recursos oriundos da corrupção.

## 5 - Comparação das CPIs

Este artigo objetiva, a partir do referencial teórico a respeito da corrupção, comparar os fatos mais relevantes das Comissões Parlamentares

de Inquérito (Anões do Orçamento e Sanguessugas). Dentro dessa perspectiva, serão narrados os fatos que antecederam a instalação das respectivas CPIs, os principais eventos ocorridos durante a execução dos trabalhos e as conseqüências mais significativas, decorrente dos Relatórios Finais das Comissões. Cabe ressaltar que a CPMI das Sanguessugas ainda está em curso, o que se faz neste momento é a comparação com o relatório parcial, apresentado no final de agosto de 2006.

No que diz respeito aos **antecedentes às CPIs** vale mencionar como primeiro ponto de comparação o objeto da **transação financeira** decorrente do repasse dos recursos públicos. No caso da CPI do Orçamento, doravante CPI-O, foram basicamente dois os itens sobre os quais os parlamentares se debruçaram na caça ao dinheiro público: subvenções sociais e obras públicas. No caso da CPMI dos Sanguessugas, de agora em diante denominada CPMI-S, o objeto refere-se a aquisição de Unidade Móvel de Saúde – UMS –, as quais são financiadas com os recursos dos convênios do Ministério da Saúde.

Como a produção e a distribuição das UMS podem ser realizadas a partir de um único ponto, assim como faz a indústria automobilística tradicional, a montagem de um esquema de corrupção em nível nacional foi possível, em parte, graças a esta característica. Ao contrário, na CPI-O foram necessários acordos isolados com diversos grupos econômicos

para constituição do crime, o que tornou o processo mais arriscado, visto que um dos elementos da corrupção é a necessidade de se restringir os conhecimentos dos fatos a um pequeno grupo de pessoas.

Independente das diferenças entre os dois casos de corrupção analisados, nota-se que são semelhantes as formas de operacionalização, até mesmo porque se tratam de emendas parlamentares. CARNEIRO (2006, 71) considera que a instabilidade política no país, representada pelas várias mudanças entre os regimes democráticos e ditatoriais, provocaram alterações no interesse e na eficácia da participação do parlamentar na elaboração do Orçamento. A autora entende que, durante a Ditadura de 1964 a 1984, as possibilidades de alteração no orçamento foram reduzidas. Somente após a Constituição de 1988 esta perspectiva mudou e tornou-se concorrida a atuação na Comissão de Orçamento. Dois dos envolvidos na CPI-O, Cid Carvalho e João Alves, atuavam na Comissão de Orçamento desde a década de 1970.

Com relação à **gênese da investigação**, como já foi descrito, a CPI-O teve origem em caso fortuito, quando a Polícia Civil do Distrito Federal estava apurando a morte da esposa de José Carlos Alves dos Santos, Ana Elizabeth Lofrano. Já no que pertine a apuração da CPMI-S, a investigação nasceu da articulação dos órgãos do Estado. A despeito de pairar certa dúvida a respeito de qual órgão teria



dado o ponta-pé inicial contra os crimes, o que interessa é que houve uma demonstração da possível organização que os órgãos de controle e combate a corrupção. Assim, como em outras operações que cuidaram de desbaratar as quadrilhas que lesavam o Setor Público, cabe registrar a excelência do trabalho da Polícia Federal neste caso, visto que sem a participação desse órgão, provavelmente não se teria descoberto o crime.

A referida dúvida surgiu porque, como já foi dito anteriormente, a CGU apontou o problema, endereçando correspondência ao Diretor-Geral da Polícia Federal e Ministro da Saúde ainda em outubro de 2004 (CONSTANTINO e SALOMON, 2006). Por outro lado, o Relatório da CPMI (2006, 40) indica que o nascedouro da investigação começa no Ministério Público Federal no Acre em 2002. No decurso da apuração, em função do envolvimento de empresas localizadas no estado do Mato Grosso, o assunto foi retransmitido ao Ministério Público Federal naquele estado, o qual requisitou a Secretaria da Receita Federal à instauração de procedimentos específicos na área fiscal, bem como a Polícia Federal para instauração de 77 inquéritos, estes últimos somente foram requisitados em 2005.

No tocante à **fase de apuração**, cabe caracterizar a **participação dos envolvidos**, tanto no nível estratégico como no operacional. No comando do esquema de corrupção da CPI-

O estiveram o Deputado João Alves e o ex-assessor do Senado José Carlos, este último em um ponto estratégico, porém, coordenado pelo primeiro.

Já em relação à CPMI-S, ainda não concluída, não ficou configurado, até o momento, que o "esquema" tivesse um comando central no seio da administração pública, mas sim fora, na pessoa do empresário Luiz Antônio Vedoin. Os resultados apresentados no relatório da CPMI-S, possibilitaram identificar que o referido esquema cresceu a partir da inclusão de parlamentares com afinidades. O Relatório dos Trabalhos da CPMI das Ambulâncias (2006, 53) aponta os primeiros deputados a se incorporarem e, por decorrência, os deputados que foram atraindo os outros pares para o esquema. São eles: Lino Rossi, Nilton Capixaba, Renildo Leal e Dino Fernandes.

A quantidade de convênios com contratos celebrados com o grupo de empresas lideradas pela Planam, daqui em diante chamado de Grupo Planam, pode ser outro critério para apontar estes mesmos parlamentares como sendo os atores principais no âmbito do Congresso Nacional. De acordo com os dados da CONTROLADORIA (2006, b), os quatro deputados anteriormente mencionados tiveram, respectivamente, 72%, 95%, 73% e 73% do total dos convênios celebrados com recursos das emendas individuais absorvidos pelo Grupo Planam, demonstrando fortes ligações com o "esquema" de corrupção.

Sob a perspectiva mais operacional, ao se comparar as duas CPIs, tem-se que a primeira investigou cerca de 42 deputados e a segunda em torno de 100 parlamentares, incluindo 3 senadores. Quanto à recomendação de cassação, a primeira concluiu que apenas 18 deveriam ter este destino, já a CPMI-S recomendou à Mesa da Câmara e do Senado, respectivamente, 69 e 3 remessas ao Conselho de Ética para apuração e adoção de medidas contra a conduta incompatível com o decoro parlamentar. Destaque se faça, também, à participação da assessora especial do Ministro da Saúde, Maria da Penha Lino, como parte importante do processo, visto que esta ex-servidora pública também havia sido ex-empregada da empresa Planam e esteve lotada no Ministério com a finalidade de obter e conceder informações privilegiadas a respeito da liberação de verbas. Até onde foi possível perceber, não se registrou situação semelhante quando da apuração da CPI-O.

A respeito dos **resultados dos trabalhos de cada Comissão**, cabe ressaltar as possíveis melhorias provocadas na execução do orçamento, bem como as conseqüências eleitorais decorrentes da repercussão provocada pela divulgação dos trabalhos da CPIs.

Conforme CARNEIRO (2006, 111), a CPI do Orçamento apresentou a recomendação para a modernização do Estado, em cima de quatro objetivos claros: maior transparência; par-

ticipação igualitária dos parlamentares; maior participação da sociedade; acabar com a possibilidade de inclusão de projetos que não foram devidamente debatidos e aprovados pela comissão. Doze anos depois, o que se percebe é que, de fato, houve melhorias, entretanto, ainda insuficientes para estancar o mal.

*O Portal da Transparência é um importante elemento na promoção da publicidade nos gastos públicos*

Especificamente quanto à maior transparência e à participação da sociedade, os órgãos de controle, bem como os mecanismos controle social instituídos nos últimos anos, contribuíram para aprimorar a gestão dos recursos públicos. O Portal da Transparência por exemplo, criado em novembro de 2004 pela Controladoria-Geral da União, é um importante elemento na promoção da publicidade nos gastos públicos. Atualmente são disponibilizadas quase 400 milhões de informações na internet. A semente da transparência, consubstanciada hoje no Portal, foi lançada em março de 1999 pela Secretaria Federal de Controle, com a disponibilização em seu site da opção "Consulta Convênio", permitindo ao cidadão acesso a informações sobre convênios, antes só permitida aos usuários do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

Com relação à participação mais efetiva dos parlamentares na elaboração do Orçamento, de fato, a partir da publicação da Resolução n.º 02/95, o funcionamento da Comissão de Orçamento foi remodelado. Outros aprimoramentos vêm sendo adotados desde então, como por exemplo, o estabelecimento de cotas, de quantidade máxima e valor geral das emendas. Foi proposta também a extinção das subvenções sociais, o que, na prática, não ocorreu, seja por conta dos convênios que ainda se faz para a complementação do orçamento de instituições de caráter assistencial ou até mesmo o repasse de recursos para as Organizações Não-governamentais, com alguns destes recursos repassados com evidências de má aplicação.

### *A CPI da Sanguessuga pode ter provocado um estrago maior nas pretensões dos postulantes à reeleição*

Sob o aspecto dos **resultados das eleições**, cabe comparar as eleições para a Câmara Federal em 1994 e 2006. De início, importa mencionar os índices de renovação sofreram uma significativa redução após 1994, para, em seguida, apresentar uma suave alta. Os índices foram: 54, 43, 46, 47%, respectivamente, 1994, 1998, 2002 e 2004. O elevado número de 1994 não se refere somente ao impacto da CPI do Orçamento, mas também do *impeachment* de Collor.

Ficou registrado que boa parte dos deputados envolvidos nas Sanguessugas estavam em seus primeiros mandatos, ao contrário dos Anões que se "eternizaram" na Comissão do Orçamento. Existe uma dúvida se esta renovação excessiva explicaria a baixa qualidade do Parlamento. ARAGÃO (2006) entende que não e apresenta outros fatores que contribuem para a baixa qualidade dos representantes da população na Câmara. São eles: o reduzido interesse da sociedade pelo Congresso; a dificuldade que um Legislativo mais programático e ideológico poderia causar ao governo central; e as precárias condições de nossas lideranças políticas por representar melhor o que de fato acontece no âmbito da Câmara dos Deputados.

Em termos de resultados eleitorais, em virtude de envolver mais parlamentares, a CPI das Sanguessugas pode ter provocado um estrago maior nas pretensões dos postulantes à reeleição. Uma nova pesquisa detalhada sobre o tema deve ser empreendida, no sentido de obter outras respostas.

## **6 - Conclusão**

Este artigo procurou demonstrar, por meio da comparação entre duas das Comissões Parlamentares de Inquérito de maior repercussão política e social, uma longa história de corrupção no Brasil. Corrupção esta que tem início muito antes dos fatos virem à tona, visto que é justamente essa a característica do fenômeno.

Corrupção que está enraizada pelos diversos setores da sociedade, seja no meio político, seja na própria máquina pública.

Ao analisar as duas CPIs, dos Anões do Orçamento e dos Sanguessugas, foi possível notar que algumas características são idênticas, tais como, manipulação de emendas do Orçamento Público Federal, fraudes em licitação no nível municipal, não renovação dos mandatos dos envolvidos. Por outro lado, alguns aspectos são bastante diferentes, como, por exemplo, o papel desempenhado pelos principais atores do processo, visto que na primeira a questão esteve restrita a um pequeno grupo de deputados, que vieram a ficar conhecidos como Anões, em função de suas estaturas. Já na segunda – CPMI das Ambulâncias –, além do papel importante desempenhado por alguns dos deputados que se envolveram logo no início da trama, inclui-se no "esquema" os fornecedores das Unidades Móveis de Saúde.

Contudo, como a mais relevante diferença, motivo de esperança para o soerguimento de um país melhor, cabe destacar o papel desempenhado pelos órgãos responsáveis pela garantia do funcionamento do Estado. Esta foi a principal diferença identificada nesse trabalho, pois, se na CPI do Orçamento o estopim foi o acaso, na CPMI das Sanguessugas o *big bang* foi a articulação entre a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, como ficou demonstrado.

## Referências bibliográficas

- 1) ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. Lua Nova, Ago 2005, n.º 65, p.137-173.
- 2) CAVALCANTI, Pedro R. de A. A corrupção no Brasil. São Paulo. Siciliano. 1991.119p.
- 3) SILVA, Marcos F. G. A economia política da corrupção no Brasil. São Paulo. Editora Senac São Paulo. 2001.
- 4) BEZERRA, Marcos O. Bases sociais da prática da corrupção no Brasil. UNB/Série Antropológica. 1994. 36p. Disponível em: < <http://www.unb.br/ics/dan/Serie161empdf.pdf> >. Acesso em 3 out. 2006.
- 5) GEDDES, Bárbara e RIBEIRO, Artur N. (2000). Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard. Corrupção e reforma política no Brasil: O impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Fund G Vargas, 2000. 237p.
- 6) BALBINOTTO, Giacomio N. e GARCIA, Ricardo L. A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no estado do RS. 2005. 22p. Disponível em: < <http://repositorios.cdlib.org/bpale/acldce/25/> >. Acesso em 8 out. 2006.
- 7) CARNEIRO, Mônica de C. M. Um toque de Midas Transformações observadas na Comissão de Orçamento no período de 1988 a 2003. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Sociologia da UNB. Brasília. 2006. 142 p.
- 8) BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Balanço Geral da União Exercício Financeiro de 2000. 2001.
- 9) CONTROLADORIA-Geral da União. Fiscalizações da CGU viabilizaram ação da PF na operação Sanguessuga - 5.5.2006. 2006a. Disponível em: < [http://www.cgu.gov.br/cgu/frame\\_inst\\_historico.htm](http://www.cgu.gov.br/cgu/frame_inst_historico.htm) >. Acesso em 18 out. 2006.
- 10) CONTROLADORIA-Geral da União. Jorge Hage divulga novos dados sobre o esquema das Sanguessugas - 26.7.2006. 2006b. Disponível em: < [http://www.cgu.gov.br/cgu/frame\\_inst\\_historico.htm](http://www.cgu.gov.br/cgu/frame_inst_historico.htm) >. Acesso em 18 out. 2006.
- HAGUETTE, Teresa M. F. Metodologia Qualitativas na Sociologia. Petrópolis. 1995. 4ª Edição.
- 11) Relatório dos Trabalhos da CPMI das Ambulâncias. 2006.
- 12) CONSTANTINO, Luciana e SALOMON, Marta. Ex-ministro recebeu alerta sobre fraude, mas reação foi lenta. Folha de São Paulo. 26/06/2006. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2607200607.htm> >. Acesso em 9 de nov 2006.
- 13) ARAGÃO, Murillo de. O problema da renovação da Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www.emtempo-real.com.br/index.asp?area=2&dia=24&mes=07&ano=2006&idnoticia=12860> >. Acesso em 9 de nov 2006.