

Tribunais de Contas  
Países de Língua Portuguesa



VI Assembleia-Geral da Organização  
das Instituições Supremas de Controle  
da Comunidade de Países de Língua Portuguesa

# O papel dos Tribunais de Contas no combate contra a corrupção

Trabalho elaborado pela  
**Assessoria da Presidência do Tribunal de Contas da União**

São Tomé – São Tomé e Príncipe

10 a 14 de outubro de 2010

## Sumário

I - INTRODUÇÃO.....	2
II - ALGUNS QUESTIONAMENTOS SOBRE O COMBATE CONTRA A CORRUPÇÃO.....	3
III - A EXPERIÊNCIA DO TCU NO COMBATE CONTRA A CORRUPÇÃO.....	9
IV - CONCLUSÕES.....	13
V - RECOMENDAÇÕES .....	14

## I - INTRODUÇÃO

Corrupção, conceituada pela Transparência Internacional como “o abuso do poder confiado [a um agente público, por exemplo] para obtenção de ganhos privados”<sup>1</sup>, pode ser compreendida, no âmbito do setor público, como a utilização da estrutura do Estado para beneficiar, indevidamente, indivíduos ou grupos que atuam em seu nome, mas em detrimento de interesses que visam o bem-estar da coletividade.

A corrupção prejudica o desempenho econômico dos países, debilita suas instituições democráticas e desestabiliza sua ordem social, destruindo a confiança da sociedade no Estado de Direito e dando azo à proliferação do crime organizado, do tráfico de drogas, do contrabando de armas e da lavagem de dinheiro, entre outras mazelas.

Além disso, conforme entendimento do Banco Mundial<sup>2</sup>, a corrupção afeta a população menos favorecida na medida em que causa o aumento dos custos dos serviços públicos, diminui sua qualidade e, muitas vezes, restringe o acesso dos mais pobres à água, à educação, ao sistema de saúde e a muitos outros serviços essenciais. Consequentemente, estimula a segregação social e fomenta a desigualdade e a injustiça. É, portanto, um obstáculo que deve ser transposto para garantir a estabilidade política e o desenvolvimento social e econômico de um país.

As referidas mazelas trazem grandes prejuízos à economia dos Estados, tendo sido estimado pelo Banco Mundial que a corrupção pode reduzir a taxa de crescimento dos países em 0,5 a 1 ponto percentual por ano. Em termos financeiros, apenas para citar um exemplo, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), importante centro de pesquisa brasileiro nas áreas de economia e administração, calcula que o Brasil perde, a cada ano, com a corrupção, de 1 a 4% de seu Produto Interno Bruto (PIB), o que equivale a, no mínimo, US\$ 15 bilhões (dados de 2009).

Com tantas consequências negativas para todos, o combate contra a corrupção tem nos Tribunais de Contas um grande aliado nessa luta, que, juntamente com outros órgãos governamentais de controle, pode viabilizar as ferramentas e os mecanismos necessários para fazer frente a esse desafio incomensurável de erradicar, ou minimizar, os riscos de corrupção na área pública. Nesse esforço, a sociedade civil, a imprensa e os cidadãos em geral também são peças-chave para que tais riscos não se materializem.

<sup>1</sup> [http://www.transparency.org/publications/publications/other/plain\\_language\\_guide](http://www.transparency.org/publications/publications/other/plain_language_guide)

<sup>2</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:20222075~menuPK:1165474~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384455~isCURL:Y,00.html#top>

Neste ensaio, serão propostas, inicialmente, questões gerais relacionadas ao combate à corrupção, acompanhadas das respectivas respostas, e, em seguida, apresentadas iniciativas em curso no Tribunal de Contas da União (TCU) que podem ser utilizadas pelas demais Instituições Supremas de Controle (ISC) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) como referência para o aprimoramento de suas ações, de acordo com cada realidade local.

Ao final, serão delineadas as conclusões deste trabalho e sugeridas algumas recomendações para as ISC da CPLP, quanto a possíveis medidas de combate contra a corrupção.

## II - ALGUNS QUESTIONAMENTOS SOBRE O COMBATE CONTRA A CORRUPÇÃO

### 1. QUEM DEVE COMBATER A CORRUPÇÃO?

Em muitos casos, a corrupção ocorre não de forma isolada, mas no contexto de atividades do crime organizado, que se infiltra em toda a estrutura do Estado para desviar os recursos de seu fim público para proveito próprio de poucos particulares. As consequências são extremamente danosas para toda a sociedade, em termos sociais, econômicos, políticos e até mesmo jurídicos.

Nesse contexto, considerando que a corrupção é capaz de absorver grande parte dos recursos que poderiam ser aplicados em benefício da sociedade, *haveria alguma razão para excluir os Tribunais de Contas do esforço para combater essa prática?*

A pergunta foi posta em caráter exordial neste ensaio em razão de questionamentos que, por vezes, pairam sobre o papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção, se esses teriam, ou não, competência legal<sup>3</sup> para empregar seus esforços nessa empreitada.

Entende-se que a corrupção é um mal que precisa ser enfrentado por todos os segmentos da sociedade, seja da estrutura do Estado ou de fora dela – sociedade civil em

---

<sup>3</sup> Marco legal considerado em seu sentido lato, o que inclui a Constituição de cada país e as normas infraconstitucionais – e não apenas as leis em sentido estrito.

geral –, e não apenas por um ou outro órgão público que tenha, por exemplo, competências investigativas e/ou de cunho policial.

Essa percepção mais ampla sobre quais órgãos da estrutura estatal devem combater a corrupção advém do fato de que essa representa, na verdade, uma realidade multifacetada, que exige a conjugação de ações em diversas áreas – legal, judicial, investigativa, administrativa, educativa, entre outras – para que o problema, como um todo, seja enfrentado.

Um país cuja legislação regule compras governamentais de modo pouco abrangente e onde o setor privado, em razão dessa deficiência, tenha oportunidade para agir de forma indevida, por meio de conluís em licitações, por exemplo, limita ou dificulta a atuação dos órgãos de controle. Para os corruptos, nada melhor do que brechas ou lacunas na lei que permitam o alastramento dessas práticas, sob a vista impotente dos órgãos de controle estatais e da sociedade civil.

Por outro lado, se as leis do país conferem aos órgãos de controle, inclusos os Tribunais de Contas, a prerrogativa de atuar em defesa do erário, nas áreas as mais diversas possíveis – aquisições, contratações de serviços, desestatização, entre outros –, há que se reconhecer a existência de competência para o combate à corrupção, por estar respaldada na legislação vigente.

As competências legais devem incluir, para que a atuação dos Tribunais de Contas seja efetiva, portanto, um rol de atribuições que lhes dê condições de investigar possíveis arranjos entre pessoas físicas e jurídicas – agentes públicos e setor privado, isoladamente ou em conjunto – capazes de conduzir a fraudes, desvios ou quaisquer outras espécies de ações que acarretem malversação de recursos públicos. Caso verificada a prática de corrupção, tais Tribunais devem ter a competência para avaliar a atuação dos gestores e determinar, entre outras medidas, aquelas que visem à recuperação dos valores desviados e punição dos envolvidos.

Em qualquer contexto, deve ser respeitada a autonomia de cada ISC em relação aos demais órgãos da estrutura estatal, sem prejuízo da ligação que, porventura, tenha o Tribunal de Contas com determinado Poder do Estado<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> No caso do Brasil, por exemplo, o TCU é órgão auxiliar do Congresso Nacional (Poder Legislativo) – o que não implica subordinação ou submissão a este -, nos termos do art. 71 da Constituição Federal brasileira (“art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)” (grifo nosso)).

Respondendo à pergunta proposta neste tópico, não se vislumbra, portanto, qualquer justificativa para que seja afastada ou limitada a competência dos Tribunais de Contas com referência ao combate contra a corrupção.

## 2. COMO O ESTADO PODE COMBATER A CORRUPÇÃO?

O cenário descortinado na introdução deste ensaio mostra a necessidade de envolvimento de diversas instituições na missão de combater a corrupção. É preciso que haja a interação não só de entidades em nível nacional, mas também internacional – caso da iniciativa da CPLP ao propor o Tema I: “*O papel dos Tribunais de Contas no combate contra a corrupção*” –, de modo a permitir a troca de dados, pesquisas, técnicas e estratégias, visando à constante ampliação e ao aperfeiçoamento do controle.

Como atividade que decorre, em regra, da ação organizada de grupos e não de indivíduos isolados, a corrupção exige, em contrapartida, combate coordenado da parte do aparelho estatal, em conjunto com a sociedade. No âmbito do Estado, a formação de estrutura em rede entre órgãos de controle é uma das medidas capazes de cobrir todo o leque de aspectos que integram o fenômeno da corrupção – multifacetado, conforme destacado anteriormente.

Essa **integração entre órgãos de controle** deve respeitar, contudo, as diferentes atribuições legais de cada um deles, de modo a evitar a sobreposição de ações e a indesejável invasão de esferas de competência, quando essas forem exclusivas de determinado órgão.

Assim, a atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto de integração – com os controles internos, com órgãos do Ministério Público e do Poder Judiciário, das polícias nacionais, dos Bancos Centrais, entre outros – deve estar pautada em seus limites de competência legal, até mesmo para que ações que poderiam ser efetivas não esbarrem em questionamentos propostos junto ao Poder Judiciário.

Exemplo de “zona cinzenta” que pode gerar questionamentos quanto à atuação dos Tribunais de Contas é a invasão de competências adstritas a determinado órgão da estrutura do Estado, como os Bancos Centrais, no que tange ao acesso a dados resguardados por sigilo bancário.

Embora não esteja no escopo deste ensaio abordar questões polêmicas – ao menos no Brasil – como o acesso direto dos Tribunais de Contas a informações resguardadas por sigilo bancário ou fiscal, o assunto é de interesse de todas as ISC, pelos impactos positivos que pode trazer à sua atuação.

No contexto que ora se enfatiza, de integração entre órgãos de controle da estrutura estatal, a troca de informações resguardadas por sigilo bancário, sob responsabilidade de Bancos Centrais, e necessárias à instrução de processos nos Tribunais de Contas pode ser de grande valia para a recuperação de recursos desviados e responsabilização dos envolvidos em corrupção.

Além da integração interna no âmbito de cada Estado, a **cooperação internacional** também se mostra como um dos caminhos a serem trilhados pelos Tribunais de Contas. Mais afeta à persecução penal ou à execução de medidas judiciais, a referida cooperação, no âmbito do controle externo da Administração Pública, tem no aumento do intercâmbio de experiências entre países uma área com grande potencial ainda a ser explorado.

Apenas para exemplificar no contexto do presente tópico, que visa delinear alguns aspectos de como o Estado pode combater a corrupção, pode-se destacar o relacionamento contínuo entre as ISC, a fim de compartilhar métodos e procedimentos de trabalho. Adiante neste artigo serão apresentadas algumas iniciativas do TCU que podem, com as devidas adaptações às realidades locais, ser implementadas em outros países.

Soma-se aos esforços da estrutura estatal o poder que a sociedade civil tem para levar ao conhecimento dos órgãos de controle denúncias de corrupção. A abertura de canais de comunicação com cidadãos, empresas e organizações não governamentais em geral, por meio, por exemplo, de ouvidorias, é uma iniciativa capaz de materializar o **controle social** e contribuir para o fortalecimento da democracia.

Dar voz a pessoas e organizações de fora do Estado pode transformá-las em aliadas dos Tribunais de Contas, no sentido de que esses não têm condições, em termos de recursos humanos e materiais, para acompanhar toda e qualquer ação estatal que implique em gastos, que podem, eventualmente, estar maculados por irregularidades.

Não se pode olvidar, ainda, o papel de extrema importância que cabe à **imprensa**, a qual, no exercício de atividades investigativas e informativas, contribui para a formação de uma consciência pública anticorrupção. A divulgação, na mídia, de ações realizadas e das principais decisões dos Tribunais de Contas no combate à corrupção pode

resultar em maior visibilidade do órgão de controle externo, com bom potencial de fortalecer sua imagem junto à sociedade.

### 3. COMO IDENTIFICAR PADRÕES DE CORRUPÇÃO?

Atualmente, um dos maiores desafios do controle é a articulação das ações dos órgãos estatais que atuam nessa área, no sentido de compartilharem informações e realizarem trabalhos conjuntos, com o intuito de potencializar a missão de cada um, otimizar os recursos disponíveis – humanos, financeiros e materiais – e produzir resultados efetivos no combate à corrupção.

Nesse contexto de integração entre órgãos de controle, *qual seria um dos possíveis benefícios esperados a partir de uma atuação sinérgica entre eles?*

Um dos principais produtos que podem resultar da atuação conjunta de órgãos incumbidos do controle é o aumento da possibilidade de identificar **padrões de corrupção**.

Quando o Tribunal de Contas atua de modo isolado, sem acesso a dados e informações que se encontram em poder de outros órgãos públicos, corre-se o risco de se verificar apenas uma aquisição ou contratação de modo pontual, sem que haja condições para que os técnicos que atuam na fiscalização em campo possam identificar irregularidades que somente seriam perceptíveis se o todo fosse analisado.

Nesse raciocínio, uma compra que, à primeira vista, aparente legalidade, se verificada em confronto com outras informações pertinentes – como participação de sócios de determinada sociedade em licitações, montantes contratados por determinada empresa junto a órgãos públicos em certo intervalo de tempo, repetição do mesmo tipo de irregularidade em licitações e contratações de distintos órgãos, entre outras –, pode evidenciar a prática de corrupção.

Embora a ideia soe coerente, pelo potencial que traz para a otimização de ações de todos os órgãos que cooperem entre si, como alcançar a *expertise* na identificação de padrões no cometimento de irregularidades?

Entre inúmeras medidas que podem ser implementadas pelos Tribunais de Contas, dependendo do nível de desenvolvimento tecnológico de cada instituição e dos recursos que estiverem disponíveis, podem-se mencionar ao menos duas **vertentes de atuação**: (1) registro permanente e manutenção de histórico de participação de empresas

em licitações e as subsequentes contratações por órgãos públicos e (2) intercâmbio de informações entre órgãos de controle.

Na primeira vertente, considera-se de suma importância que os órgãos executores deem máxima publicidade aos processos licitatórios realizados e às aquisições e contratações por eles efetivadas. Além de auxiliar os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle na identificação de padrões que podem ser indicativos da ocorrência de corrupção, confere-se a oportunidade para que outros agentes, como a sociedade civil e a imprensa, também sejam capazes de verificar o surgimento desses padrões.

Na segunda vertente, o intercâmbio de informações sobre o resultado de trabalhos realizados pelos órgãos de controle, em suas respectivas áreas de atuação, e sobre pessoas físicas e jurídicas – agentes públicos e terceiros fora da Administração Pública – que se envolveram em irregularidades pode ajudar a conformar grandes bases de dados que, no futuro, permitirão a identificação dos mencionados padrões.

De modo mais específico, pode-se destacar a importância do emprego de ferramental estatístico e softwares especializados para identificar, em bancos de dados, quais procedimentos se repetem, quais pessoas ou organizações vêm se beneficiando ao longo de determinado período de tempo de contratos com o Poder Público, que tipos de produtos ou serviços estão mais relacionados a gastos sujeitos a questionamentos pelos Tribunais de Contas ou pelos controles internos, entre inúmeros outros parâmetros de análise.

**O que se pretende destacar neste ensaio é a íntima relação que se tem entre a integração dos Tribunais de Contas com outros órgãos da estrutura estatal e o potencial que a implementação desse sistema pode trazer para a identificação de padrões de corrupção.**

Se aqueles que malversam os recursos públicos utilizam de sua inteligência para se unir, na forma de organizações criminosas, e absorver, de modo ilegal, recursos que poderiam beneficiar toda a sociedade – especialmente dos que mais necessitam, no sentido apontado na introdução deste ensaio, conforme entendimento do Banco Mundial –, os órgãos de controle devem envidar todos os esforços possíveis para superar essa iniciativa de grupos mal intencionados.

Quando tais órgãos passarem a implementar iniciativas em conjunto, capazes de conduzir a um amplo entendimento sobre os métodos de atuação dos corruptores e as fragilidades que propiciam a ocorrência de irregularidades que alimentam a corrupção,

haverá grande chance de os padrões de corrupção serem mais bem conhecidos e continuamente monitorados. O ganho esperado dessa sistemática de trabalho é a prevalência da prevenção da corrupção em relação às ações *a posteriori* de recomposição do erário e punição dos responsáveis.

### III - A EXPERIÊNCIA DO TCU NO COMBATE CONTRA A CORRUPÇÃO

Embora as realidades das ISC da CPLP sejam distintas, a experiência do TCU no combate contra a corrupção pode ser adaptada à sistemática de trabalho de outros Tribunais de Contas, se não sob a forma de ações concretas idênticas ou semelhantes, ao menos como subsídio para auxiliar na concepção de outras iniciativas mais bem ajustadas a cada contexto local.

Em termos concretos, é possível enumerar as principais estratégias que vêm sendo implementadas pelo TCU para reduzir o risco e evitar a ocorrência da corrupção. Contemplam, basicamente, cinco vertentes de atuação:

- a) aperfeiçoamento da infraestrutura de controle;
- b) concomitância nas ações de fiscalização;
- c) aumento da capacidade investigativa;
- d) potencialização de medidas saneadoras e punitivas;
- e) incremento das ações preventivas e pedagógicas.

Na primeira vertente, o TCU age no estímulo à adoção de práticas, procedimentos e sistemáticas por parte da Administração Pública a fim de melhorar a infraestrutura de controle, aumentar a segurança na aplicação dos recursos, mudar a cultura organizacional e proporcionar informações aos gestores e aos órgãos de controle que ajudem a evitar a ocorrência da corrupção. Nesse intento, as ações são no sentido de:

I. fortalecer os controles internos, mediante recomendações pontuais aos jurisdicionados em trabalhos rotineiros ou fiscalizações específicas que tenham por escopo a avaliação desses controles;

II. garantir segurança dos sistemas informatizados, por meio, entre outras providências, da criação de unidade especializada na fiscalização de Tecnologia da Informação dentro da estrutura do TCU e a realização de auditorias nessa área;

III. incentivar a implantação dos sistemas de acompanhamento de preços e contratos, como os utilizados para balizar os preços de insumos de obras;

IV. auxiliar no desenvolvimento do controle social, mediante trabalhos de orientação e fiscalização nos conselhos sociais<sup>5</sup>, em áreas como educação, saúde e assistência social, com a adoção de medidas como a edição de cartilhas educativas e a promoção de eventos de natureza pedagógica com a finalidade de orientar os membros desses organismos ou outros agentes envolvidos no desempenho de seus encargos.

A segunda estratégia, relacionada à concomitância no controle das contratações, das despesas e das diversas ações governamentais, tem por propósito tornar a ação do Tribunal mais efetiva.

Podem ser citados como exemplos dessa vertente:

I. a atuação do TCU relativamente ao acompanhamento de todas as etapas das obras públicas, a fim de subsidiar o Congresso Nacional com informações a respeito dos contratos que contenham indícios de irregularidades graves, com vistas ao bloqueio dos correspondentes recursos na lei orçamentária;

II. a adoção de medidas cautelares para determinar, preventivamente, por exemplo, o afastamento temporário de gestor, a indisponibilidade dos bens do responsável e a suspensão do ato ou do procedimento impugnado.

A terceira estratégia de ação, por sua vez, objetiva aumentar a capacidade de o TCU detectar indícios de fraudes com recursos públicos – que, quase sempre, estão associados ao fenômeno da corrupção –, maximizando-se, assim, a utilização dos recursos humanos e materiais de que dispõe.

Compreende quatro linhas de atuação:

I. desenvolvimento de um sistema de inteligência interna capaz de processar informações de diferentes fontes, provenientes de sistemas informatizados ou não, de forma que seja possível orientar o processo de fiscalização para áreas mais sensíveis ou que tenham indícios de ocorrências de corrupção;

II. uso de avaliações de risco, visando também ao direcionamento das atividades de fiscalização para questões de maior relevância e materialidade;

---

<sup>5</sup> Definição de “conselhos de controle social” disponível no Portal da Transparência, mantido pelo órgão de controle interno do Poder Executivo brasileiro, a Controladoria-Geral da União (CGU): “Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).” (disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>)

III. atuação do controle em rede – conforme raciocínio delineado no item II deste ensaio –, mediante o envolvimento conjunto dos órgãos encarregados do combate à corrupção e às fraudes no país, tais como a Polícia Federal, o Ministério Público, a Receita Federal, a Controladoria-Geral da União (controle interno do Poder Executivo federal) e o Banco Central;

IV. aperfeiçoamento dos procedimentos de auditoria de modo a incluir o conhecimento acumulado ao longo dos anos nos trabalhos de fiscalização que trataram de casos de fraude e corrupção.

Uma observação importante quanto ao mencionado “conhecimento acumulado”: o combate contínuo à corrupção pode gerar conhecimento aprofundado da legislação e dos procedimentos em áreas específicas, a ponto de o Tribunal de Contas, por meio de sua jurisprudência e de interação constante com o Congresso Nacional, atuar como indutor de alterações na legislação. Assim, o órgão de controle externo pode contribuir de modo efetivo no combate contra a corrupção, a partir do aprimoramento de leis que tratem, por exemplo, de licitações e de sistemáticas de compras governamentais<sup>6</sup>.

A quarta estratégia no combate à corrupção utilizada pelo Tribunal diz respeito à potencialização de medidas saneadoras e punitivas, com o fim de dar maior celeridade e efetividade às decisões que imponham o ressarcimento de quantias desviadas ou a punição dos envolvidos em atos fraudulentos.

Para tanto, o TCU pode adotar as seguintes providências em sua atuação:

I. otimização dos procedimentos de tomadas de contas especiais, que consistem em instrumentos de responsabilização administrativa dos envolvidos e ressarcimento de valores eventualmente desviados, cujo julgamento está entre as atribuições dos Tribunais de Contas, sendo exemplo o treinamento dado pelo TCU aos servidores dos órgãos executores e de controle interno que trabalham especificamente nesse tipo de processo;

II. aprimoramento dos meios de cobrança de valores resultantes de condenações do TCU, por meio de constante interação com a Advocacia-Geral da União, órgão que representa judicialmente a União no Brasil, tanto ativa como passivamente, e que é responsável pela execução das deliberações que imponham débito ou penalidade aos agentes públicos responsabilizados pelo Tribunal de Contas;

III. utilização célere e sistemática dos instrumentos de que dispõe o TCU para responsabilizar e recompor o erário e diminuir a impunidade.

Quanto a esse quesito III, comparando-se as prerrogativas legais que o TCU dispõe em relação às entidades fiscalizadoras de outros países, em termos de poder judicante, o Tribunal brasileiro possui os seguintes instrumentos:

- a) condenação do responsável ao pagamento do débito (podendo haver diretamente desconto na folha de pagamento, se o condenado for servidor público);
- b) multa de até 100% do valor do dano;
- c) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por período de 5 a 8 anos;
- d) declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal, no caso de constatação da ocorrência de fraude ao processo licitatório;
- e) decretação de indisponibilidade de bens do responsável, por prazo não superior a um ano, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;
- f) afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Por fim, a quinta vertente de atuação do TCU tem no incremento das ações preventivas e pedagógicas uma possibilidade de diminuição de espaços para ocorrência da corrupção.

Seminários e cursos de orientação para gestores públicos podem torná-los aliados dos órgãos de controle na luta contra a corrupção, na medida em que esses servidores passam a compreender melhor as normas que regem as aquisições e contratações públicas – apenas para mencionar uma das áreas que podem ser exploradas – e, assim, ser capazes de antever os métodos de atuação de empresas mal intencionadas que pretendem contratar com o Poder Público.

Nessa última vertente prepondera, portanto, a concentração de esforços do Tribunal de Contas para evitar a ocorrência da corrupção e não para recuperar recursos desviados ou punir os responsáveis, situações que, ao menos na realidade brasileira, nem sempre têm percentuais significativos de sucesso.

---

<sup>6</sup> Dois exemplos práticos da atuação do TCU que provocaram a edição de normas pelo Poder Executivo federal no Brasil são: o Decreto nº 6.170/2007 (área: convênios) e as Instruções Normativas nº 1/2007, do Ministério dos Transportes (área: obras), e 4/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (área: tecnologia da informação).

#### IV - CONCLUSÕES

Nos últimos anos, houve grande avanço do controle brasileiro no combate à corrupção. Atualmente, os indícios de irregularidades, assim que detectados pelo Tribunal de Contas, são imediatamente apurados até que ocorra, se for o caso, a reparação ao erário e a punição exemplar dos envolvidos.

Apesar dos esforços, há que se reconhecer que o TCU e as ISC estão diante de uma missão árdua. Para seu cumprimento, devem concorrer, além das ações já implementadas, novas iniciativas. Além da ação repressiva, devem as ações dessas Instituições estar centradas, também, no incremento de seu papel preventivo e educativo, de modo a alcançar toda a sociedade, incluindo os gestores públicos, os controles sociais e a imprensa – com seu importante papel investigativo.

Nessa mobilização, a cooperação entre os órgãos da estrutura do Estado, com a facilitação na troca de informações e a promoção de trabalhos conjuntos, é essencial para que o interesse público sempre prevaleça.

A partir do combate adequado das práticas corruptas, certamente o ambiente propício para a ocorrência de irregularidades será restringido. A expectativa de controle que decorrerá da atuação mais firme das ISC e demais órgãos estatais agirá como fator de enfraquecimento da sensação de impunidade, com a qual contam aqueles que adentram o mundo da corrupção.

É necessário, portanto, que se efetive não apenas a integração entre os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle no combate contra a corrupção, mas que essa luta seja de toda a sociedade, visto que os prejuízos afetam a todos. Essa união de diferentes atores proporcionará melhores condições para que os recursos públicos propiciem o alcance dos objetivos de bem-estar geral perseguidos pelo Estado e não à satisfação de interesses espúrios.

Todas as reflexões registradas neste ensaio servem como veículo para o intercâmbio de experiências e percepções relacionadas ao combate contra a corrupção no âmbito das ISC que compõem a CPLP e, em especial, como forma de deixar assente que os Tribunais de Contas têm inquestionável competência para somar seus esforços aos de outros órgãos nessa empreitada.

## V - RECOMENDAÇÕES

A fim de contribuir para o bom desempenho das ISC, apresentam-se, a seguir, algumas medidas que podem auxiliar no combate contra a corrupção:

a) atuação proativa das ISC, de modo a criar e consolidar um **sistema de controle em rede**, que congregue diversas instituições públicas de controle (controles internos, polícias, bancos centrais, ministério público, entre outras);

b) apoio direto aos mecanismos de **controle social**, por meio da facilitação do acesso da sociedade em geral a ouvidorias e a outros canais que sirvam de espaço para relato de denúncias de irregularidades;

c) ênfase na **ação preventiva e pedagógica**, com a promoção de iniciativas que instruem agentes públicos e a comunidade sobre como exercer o controle, de modo a tornar efetiva a avaliação da legalidade da execução da despesa pública no local onde ela é realizada;

d) divulgação, na **imprensa**, de ações realizadas e das principais decisões relacionadas ao combate contra a corrupção, de modo a aumentar a visibilidade do órgão de controle externo, com bom potencial de fortalecimento de sua imagem junto à sociedade;

e) desenvolvimento de conhecimento – por meio de intercâmbio de experiência com outros países e atuação em rede com outros órgãos de controle e com órgãos executores, a fim de manter históricos de resultados de processos licitatórios, contratações realizadas pelos Poder Público, entre outras informações – para ampliar o entendimento sobre como funcionam e quais são as fragilidades que propiciam a ocorrência de irregularidades que representem **padrões de corrupção**;

f) tendo em vista as limitações de recursos das ISC, priorização de ações de fiscalização com base em **avaliações de risco**, para questões de maior relevância e materialidade.