

36º Encontro Anual da ANPOCS

GT04: Controles Democráticos e Legitimidade
Controles Democráticos Locais e Legislativo Municipal.

O Impacto dos Mecanismos de Controle Social, Interno e Externo sobre a
Ocorrência de Corrupção nos Municípios Brasileiros.

James Batista Vieira

<http://lattes.cnpq.br/9570558739587349>

jamesvieira@unb.br

Águas de Lindóia

2012

INTRODUÇÃO

Tanto as instituições públicas, quanto as privadas, necessitam coordenar suas atividades por meio dos mecanismos de controle. Porém, no setor público o controle não é somente um elemento de coordenação, mas também um fundamento indispensável do moderno Estado democrático e de Direito (FURTADO, 2010, p. 1085-1086). Segundo Luís Carlos Bresser-Pereira (1998, p. 75), é possível resumir o leque dos mecanismos de controle institucional em três tipos básicos: o sistema jurídico do Estado, o sistema de competição do mercado e o controle social exercido pela sociedade civil. Em termos gerais, o oportunismo é remediável por todas essas formas; porém, a qualidade do controle dependerá diretamente da capacidade de atribuir mecanismos de governança adequados a cada tipo de contrato (WILLIAMSON, 1985, 1996).¹

Este artigo tem como objetivo avaliar as iniciativas de prevenção e combate às improbidades cometidas contra os recursos federais transferidos aos municípios, realizada por tipos de controle semelhantes aqueles citados por Bresser-Pereira (1998):

- i. o controle social: realizado pelos conselhos municipais de saúde, educação, assistência social e do FUNDEB;
- ii. o controle jurisdicional da Administração Pública: realizado pelos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU).

1. A Avaliação do Controle Social

A democratização do Estado, após o regime militar, tinha como pressuposto o controle do seu aparato pela sociedade civil (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 179). Assim, dentre outras iniciativas, a instituição dos conselhos de políticas públicas permite aos cidadãos não só participar do processo de tomada de decisão na Administração Pública; mas também do processo de fiscalização e controle dos gastos e da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (CGU, 2010a).

Esses mecanismos de exercício do controle social estão presentes tanto no planejamento orçamentário como na execução das ações governamentais. No primeiro

¹ Um aspecto fundamental dos contratos públicos é que uma parcela destes tem como objeto a provisão de bens públicos, não excludentes e não rivais, que exigem a contratação multilateral e compulsória; cujo exemplo mais importante é a constituição do Estado e dos poderes públicos, que, por definição, são instituições que detêm monopólio. Essas características dos contratos públicos resultaram num padrão de controle e monitoramento jurisdicional e hierárquico; enquanto, nos contratos privados este mesmo controle foi, preferencialmente, realizado por meio do próprio sistema de competição de preços da economia.

caso, a sociedade tem o direito de participar da elaboração e apreciação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). No segundo caso, a participação ocorre principalmente por meio dos conselhos de políticas públicas, como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho Municipal de Saúde (CMS), o Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB) e do Conselho de Assistência Social (CAS).

A história da institucionalização desses conselhos começa nos anos oitenta, na VIII Conferência Nacional de Saúde, que reivindica um Estado mais ativista por parte do movimento sanitário e uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Tal combinação, segundo Leonardo Avritzer (2008, p. 53), gerou a instituição participativa do conselho como forma geral da participação (primeiro na área de saúde, depois para as demais políticas públicas), como descrito na tabela (1.0) a seguir.

TABELA 1.1. CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

Conselho Municipal de Saúde	
Atividades previstas	Origem dos representantes
Controla o dinheiro destinado à saúde.	Prefeitura;
Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais.	Usuário do SUS; Profissionais de saúde;
Participa da elaboração das metas para a saúde.	Prestadores de serviços de saúde.
Controla a execução das ações na saúde.	
Conselho de Alimentação Escolar	
Atividades previstas	Origem dos representantes
Controla o dinheiro para a merenda (partes federal e municipal)	Prefeitura; Câmara Municipal;
Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas.	Professores; Pais de alunos;
Analisa a qualidade da merenda comprada.	Sindicatos ou associação rural.
Examina se os alimentos estão bem	

guardados e conservados.

Conselho do Fundo da Educação Básica (FUNDEB)

Atividades previstas	Origem dos representantes
Acompanha e controla a aplicação dos recursos. (60% dos recursos é destinada ao pagamento dos professores que lecionam no ensino fundamental). Supervisiona anualmente o Censo da Educação. Controla a aplicação dos recursos do Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Recomeço (Educação de Jovens e Adultos) e comunica ao FNDE a ocorrência de irregularidades.	Prefeitura; Professores; Diretores das escolas públicas; Servidores técnico-administrativos; Pais e alunos; Estudantes; Conselho Municipal de Educação; Conselho Tutelar.

Conselho de Assistência Social

Atividades previstas	Origem dos representantes
Acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social (programas voltados para as crianças (creches), idosos e portadores de deficiências físicas). O conselho aprova o plano de assistência social realizado pela prefeitura.	Prefeitura; Entidades de assistência social (creches, associações de apoio e comunitárias)

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010a)

Devido as suas prerrogativas, os conselhos sociais são entendidos como um mecanismo de *accountability* essencial para a democratização e também para o controle das improbidades na gestão pública (ARATO, 2002; NASCIMENTO, 2010; O'DONNELL, 1998). Em razão disso, como destaca Cornelis Johannes van Stralen *et all* (2006, p. 623-624), desde a sua criação, muitos pesquisadores passaram a investigar:

- i. o perfil socioeconômico e cultural dos conselheiros, discutindo a representatividade, os recursos de que dispõem e as desigualdades entre

- os segmentos que os compõem (FUKS, 2002; SANTOS, O. A. *et al.*, 2004);
- ii. a falta de capacitação técnica e política dos conselheiros para ocupar espaços de negociação das políticas (CARVALHO, 2001; WESTPHAL, 1995);
 - iii. o papel de aprendizagem da cidadania nos conselhos (BENEVIDES, 1993; GOULART, 1993; OLIVEIRA, 1996);
 - iv. a importância dos conselhos para o desenvolvimento do capital social (LABRA; FIGUEIREDO, J., 2002);
 - v. os obstáculos interpostos pelos gestores à efetiva participação dos conselheiros - como a falta de transparência na apresentação de relatórios, o uso de linguagem demasiadamente técnica, a falta de infraestrutura para o funcionamento do conselho, etc. (COUTINHO, 1996; FONSECA, 2000; SILVA, 1996).

1.1. Aspectos Metodológicos

Nessa pesquisa será avaliada a associação entre a ocorrência de deficiências na composição, no funcionamento e na estruturação (física ou legal) dos conselhos e a ocorrência de improbidades nos municípios, segundo os resultados do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. A pesquisa analisou todos os municípios aleatoriamente sorteados entre a 20ª e a 35ª operação de sorteios (entre os anos de 2006 e 2011) do programa de fiscalização – todo o período em que os dados foram compilados e disponibilizados pela Controladoria-Geral da União. Isso representa um conjunto de 960 casos, municípios brasileiros sorteados ao longo de um período de seis anos.

Quadro 1.2. Número de municípios sorteados

Ano	Número de municípios sorteados
2006	180
2007	180
2008	120
2009	180
2010	180
2011	120
Total	960

Fonte: Controladoria-Geral da União 2012.

De acordo com a figura (1.1), essa amostra aleatória abarca aproximadamente 15% dos municípios brasileiros. Os Estados com o maior e o menor número de municípios auditados nesse período foram, respectivamente, o Amapá (com 37% de municípios) e Santa Catarina (com 11% de municípios). Do total de 960 municípios, 111 são da região norte (12% da amostra e 24,6% da população), 384 da região nordeste (40% da amostra e 21,5% da população), 78 da região centro-oeste (8% da amostra e 17% da população), 231 da região sudeste (24% da amostra e 14% da população) e 156 municípios da região sul (16% da amostra e 13% da população). Além disso, 664 casos (69% da amostra) são considerados pequenos municípios (até 20.000 habitantes) e 296 casos (31% da amostra) são municípios de porte médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes). Segundo os dados do IBGE (2011), essa população de municípios brasileiros, de até 500.000 habitantes, corresponde a 99,3% do total.

A distribuição geográfica dos municípios foi descrita pela figura (5.1), onde é possível observar que os casos estão homoganeamente distribuídos por todo o território nacional.

Figura 5.1. Distribuição Geográfica dos Casos



Fonte: gráfico elaborado pelo autor

No que tange as unidades de observação, vale destacar que foram analisadas todas as constatações descritas nos relatórios de fiscalização, cuja classificação foi realizada pelos próprios analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União. Ao total, foram considerados 67.194 registros, classificados em: informações e comentários, falhas formais, falhas médias e falhas graves (CGU, 2010).

A classificação da Controladoria-Geral da União (2010) utilizou os seguintes critérios:

a. Informações & comentários (I&C): são o registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da administração ou ainda sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade, tais como melhorias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou especificamente operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que resultem em ganhos, claramente identificados, de desempenho e/ou de qualidade) e economias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que redundem em ganhos financeiros, obrigatoriamente mensuráveis). Os registros do tipo "informação" não contêm recomendação;

b. Falhas formais: erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de um programa ou ação governamental. Têm normalmente origem no descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade;

c. Falhas médias: são as situações indesejáveis que, apesar de comprometerem (impactarem) o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São decorrentes de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade, resultantes de fragilidades operacionais, nos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais;

d. Falhas graves: são as situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:

I - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a Norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida à Administração Pública;

II - dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e

III - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.²

Inclui-se ainda como falha grave o descumprimento de normativos relativos à Administração Pública que normalmente já indicam a gravidade de tais atos e dispõem sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis, dentre as quais se destaca a omissão no dever de prestar contas (CGU, 2010).

De um total de 67.194 registros, realizados entre a 20ª e a 35ª operação de sorteios – municípios incluídos na amostra -, verificou-se que: 621 (0,9%) são informações, 4.339 (6,5%) são falhas formais, 53.430 (70%) são falhas médias e 8.804 (13%) são falhas graves.

Uma análise descritiva prévia constatou-se que:

- 772 municípios apresentam falhas formais - (80% da amostra);
- 960 municípios apresentam falhas médias – (100% da amostra);
- 782 municípios apresentam falhas graves – (81,5% da amostra).

Uma análise exploratória prévia, apresentada na tabela (1.3), revelou uma informação crucial, pois evidencia que a distribuição da contagem das falhas não é uma distribuição normal - aspecto confirmado pelos testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk, descritos na tabela (1.4) do apêndice. Isso ocorre porque existe uma grande

² A contagem do número de ocorrências de falhas graves, por município, consistirá no indicador de improbidade grave (indicador *proxy* de corrupção nos municípios brasileiros).

concentração de municípios com valores iguais a zero, ou próximos à zero - municípios sem qualquer constatação de falhas.³

Tabela 2.0. Estatísticas descritivas das falhas

	N	Média	Desvio-padrão	Variância	Assimetria	Curtose
Formais*	960	4,52	5,71	32,63	2,76	10,65
Médias*	960	55,66	30,96	958,87	1,74	5,40
Graves*	960	9,17	12,36	152,88	2,40	7,56

* Kolmogorov-Smirnov (<.001) e Shapiro-Wilk (<.001)

Fonte: tabela elaborada pelo autor.

Além da análise desses pressupostos, é preciso destacar que outras dimensões que poderiam exercer alguma influência sobre o comportamento desses indicadores (possíveis variáveis de controle) também foram analisadas, mas desconsideradas pela análise em razão do impacto insignificante que exerce sobre o indicador de improbidade grave, dentre as quais destaco as variações ocorridas em razão:

- a. das operações de sorteio;
- b. das regiões político-administrativas do país;
- c. do porte do município: pequeno (até 20.000 habitantes) ou médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes).

Por fim, foi criado também, a partir dos mesmos relatórios de fiscalização do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, o indicador de atuação do controle social municipal, uma medida que descreve a qualidade da atuação dos referidos conselhos nos municípios da amostra. Esse indicador foi construído de tal maneira que, se os quatro principais conselhos municipais estivessem adequadamente compostos e atuantes seria atribuído o valor zero. De tal forma que, para cada conselho social municipal com deficiência na composição ou na atuação foi acrescido um ponto ao indicador, até o limite de quatro – situação em que nenhum dos conselhos municipais estaria atuando adequadamente.

³ Vale ressaltar que a transformação dos dados, por meio de funções logarítmicas, quadráticas e reversas ou pela mudança de seus *scores* não corrige satisfatoriamente esse problema.

1.2. Resultados

A partir desses indicadores, seguindo os parâmetros dos modelos lineares generalizados (com distribuição de erro *Poisson* e função de ligação *log*), foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{Consoc}_i + \beta_2 \text{REGIÃO}_i + \log(OS_i) + \epsilon_i \quad \text{Eq. 1.0}$$

onde, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 \text{Consoc}_i$ = (número de conselhos municipais de controle social com deficiência de atuação [0-4]), $\log(OS_i)$ = (número ordens de serviço expedidas para o município, variável *offset*), $\ln(y_i)$ = (logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades graves do *i*-ésimo município), ϵ_i = erro e $\beta_2 \text{REGIÃO}_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do *i*-ésimo município.

Com base nos resultados descritos na tabela (3.0) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (Consoc) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas à ocorrência de improbidades graves nos municípios brasileiros. O $\ln(y_i)$ do *i*-ésimo município brasileiro pode ser adequadamente descrito em razão da atuação dos conselhos de controle social, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. Assim, de acordo com a tabela (4.0), é possível verificar que a ocorrência de falhas de atuação em um único conselho não é significativo, se comparado a não ocorrência de falhas, mas a partir do segundo conselho, existe uma associação positiva, estatisticamente significativa, entre as falhas de atuação dos conselhos e a ocorrência de improbidades graves.

TABELA 4.0. Taxa de Mudança

Conselhos com falhas de atuação	Taxa de mudança no número de improbidades graves para a razão: $Nível_i / Nível_{0,00}$	Wald 95% Intervalo de Confiança	
1.00	0.9804	0.7680	1.2514
2.00	1.2879	1.0185	1.6286
3.00	1.6276	1.2833	2.0643
4.00	2.6258	2.0091	3.4315

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

2. A Avaliação do Controle Jurisdicional

Na segunda parte da pesquisa foi realizada uma avaliação do controle jurisdicional, realizada pelo órgão de controle interno (CGU) e externo (TCU) da União.

2.1. A Avaliação do Modelo de Controle Interno

Os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988 estabelecem a as finalidades dos sistemas de controle interno dos entes federativos e dos poderes do Estado, com o objetivo de prevenir e combater às improbidades no setor público.⁴ Guardadas as devidas proporções, União, estados e municípios são constitucionalmente instados a constituir seus órgãos de controle interno que, como prevê a Lei n.º 4.320 de 1964, deverão operar os controles da legalidade dos atos, fidelidade na conduta dos agentes públicos e execução dos programas de governo.

No que tange ao controle interno municipal, além das substanciais dificuldades operacionais de levantamento dos dados, existem razões para supor que, a despeito de sua importância, tais mecanismos não estejam adequadamente constituídos ou operacionais, considerando o volume de problemas identificados pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (SOUZA, 2008). Razão pela qual, a instituição de controle interno municipal ainda não pôde ser objeto de avaliação nessa pesquisa.⁵

⁴ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

⁵ A ausência de um sistema eficaz de Controle Interno na Administração Pública pode ocorrer, conforme enumera Milton Botelho (2006, p. 259), em razão: da falta de iniciativa do gestor municipal, da falta de planejamento adequado e a ausência de procedimentos e rotinas, a ausência da estrutura organizacional e de controle nas unidades administrativas, a carência de recursos humanos e a remuneração não condizente com as responsabilidades, a simples resistência às mudanças por parte dos servidores ou o conluio dos agentes para se beneficiar do poder público. Em todo o caso, como destaca o autor, muitas das

No âmbito do Poder Executivo Federal o controle interno está sob a responsabilidade da SFCI/CGU; porém, uma parcela significativa de instrumentos (monitoramento, controle e avaliação) é exercida pelos próprios gestores federais, responsáveis pela implementação dos programas governamentais, subordinados a supervisão ministerial. Ou seja, a Administração Pública dispõe da prerrogativa, constitucional, de revogar e anular seus próprios atos – denominado poder de autotutela. Tal instrumento permite que a Administração Pública possa fiscalizar e corrigir, de ofício ou mediante provocação, o mérito e a legitimidade de todos os atos praticados no âmbito de determinada entidade administrativa, anulando os atos contrários à ordem jurídica e revogando os atos inconvenientes e inoportunos (FURTADO, 2010, p. 1108).⁶

O controle interno do Poder Executivo Federal está satisfatoriamente normatizado pela legislação infraconstitucional e foi consistentemente implementado pelo Governo Federal que o centralizou na Secretaria Federal de Controle Interno, desde a Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001, submeto-o posteriormente a supervisão ministerial da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2001).⁷ São atribuições do sistema de controle interno (SFCI/CGU): avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual, fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo avaliar a execução dos orçamentos da União, realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos, apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais, realizar auditoria nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais, avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal, elaborar a Prestação de Contas Anual da Presidência da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional e criar condições para o

irregularidades não ocorreriam caso houvesse um mecanismo de controle interno atuante (BOTELHO, 2006, p. 260).

⁶ No âmbito do Poder Executivo federal, o Decreto-lei nº 200 de 1967, prevê o controle da Administração Pública direta e indireta por meio da supervisão ministerial. Vale ressaltar que essa modalidade especial de controle se equipara ao controle administrativo quando exercida pelos ministros em face dos órgãos da Administração Pública direta (BRASIL, 1967a; FURTADO, 2010, p. 1109). Além disso, reforça essa prerrogativa a Instrução Normativa n. 57 do TCU que estabelece o prazo de até 180 dias para que a Administração Pública regularize situações de omissão no dever de prestar contas ou de dano ao erário, em decorrência de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico. (BRASIL, 2007)

⁷ Cabe ao órgão central fiscalizar todos os órgãos da Administração Pública Federal, exceto o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, a Advocacia-Geral da União e a Casa Civil da Presidência da República. Para a fiscalização desses órgãos, existe, em cada um deles, um órgão setorial específico de controle interno.

exercício de controle social sobre os programas contemplados com recursos dos orçamentos da União (CGU, 2003; LOUREIRO, 2011).

A Controladoria-Geral da União também exerce as funções de Corregedora-Geral e Ouvidora-Geral no âmbito do Executivo Federal, por isso dispõe de poderes para receber e dar o devido encaminhamento as representações e denúncias, requisitar a instauração e condução de processos administrativos disciplinares e sindicâncias, avocar processos de qualquer órgão ou entidade do Executivo Federal ou simplesmente acompanhá-los.⁸ Além disso, deve encaminhar as informações sobre a ocorrência de improbidades de que dispôr para atuação, sempre que necessária, da Advocacia-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Secretariada da Receita Federal e do Ministério Público Federal e da Polícia Federal nos casos em que implicar responsabilidade penal.

Nesse sentido, é preciso ressaltar que os órgãos de controle interno, como a SFCI/CGU, têm somente o poder de verificar a ocorrência da ilegalidade (revelar a improbidade). Por isso, caso seja constatada a ocorrência de ato a ser anulado, a SFCI/CGU deve reportar às próprias unidades administrativas que praticaram o ato; se estas não adotarem providências cabíveis, os órgãos de controle interno devem, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, §1º da Constituição Federal), dar ciência ao Tribunal de Contas da União, órgão competente para a anulação (art. 71, IX e X da Constituição Federal) (BRASIL, 1988; FURTADO, 2010, p. 1113).

2.1.1. A avaliação das medidas de combate às improbidades: o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos

Desde sua criação em 2003, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é motivo de orgulho e cartão de visitas da Controladoria-Geral da União, tendo contribuído a constituição de diversas frentes de trabalho no âmbito da controladoria, pois suas operações de fiscalização:

- a. incentivaram a realização das ações de *governance building* (capacitação dos organismos de controle social e dos gestores municipais envolvidos na gestão dos recursos públicos federais);

⁸ É importante salientar que essas medidas de responsabilização administrativa se limitam aos agentes públicos da Administração Pública Feral; por isso não foram considerados na análise.

- b. deram visibilidade a atuação da Controladoria-Geral da União, incentivando outros órgãos de defesa do Estado a coordenarem suas ações de prevenção e combate às improbidades (CGU, 2012a).

Por isso, a Controladoria-Geral da União vem ganhando destaque no recente contexto de profissionalização do controle da Administração Pública (GAZENMÜLLER; BALSANELLI, 2007, p. 26-27) Além disso, as informações obtidas nas auditorias foram insumo indispensável às atividades de inteligência que resultaram, ao longo dos últimos anos, na deflagração de grandes operações “anticorrupção”, conduzidas pela Polícia Federal e amplamente divulgadas pela mídia (BALBE, 2006, p. 70-71).⁹ Há, porém, que se avaliar o principal objetivo desse programa, expresso de maneira categórica:

“O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da Administração Pública.” (CGU, 2012a)

Segundo essa perspectiva a intervenção do programa reduziria a ocorrência de improbidades, pois as fiscalizações realizadas nos municípios sorteados serviriam para identificar os casos de improbidade cometidas pelos gestores locais, trazendo-os a tona.¹⁰ Além disso, mesmo para municípios não sorteados, a aleatoriedade do processo de escolha imporia um risco aos gestores públicos locais ímprobos – uma espécie de taxa sobre os ganhos esperados em seu engajamento nessas transações (LICHAND *et al.*, 2011, p. 10).

Segundo prevê o modelo de Guilherme Finkelfarb Lichand *et al* (2011, p. 9), a probabilidade de engajamento nas transações corruptas é reduzida com o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, apesar do único mecanismo de responsabilização (enforcement) existente entre o governo federal e os municípios seja o “prêmio reputacional negativo” associado a identificação dos casos de improbidade, caso o engajamento do gestor seja de fato flagrado.¹¹

⁹ Dentre as quais podemos citar, por exemplo, a operação sanguessugas, deflagrada em 2006, que buscava desbaratar um esquema fraudulento para desviar dinheiro público destinado à compra de ambulâncias.

¹⁰ Custo de transação: identificação do oportunismo.

¹¹ Como os autores demonstram, o sorteio é uma condição insuficiente para a identificação das improbidades; pois esse resultado depende da efetividade dos auditores e também das condições locais de monitoramento (LICHAND *et al.*, 2011, p. 7-8).

Uma proposição que segundo os referidos autores é empiricamente verificável por meio de um experimento natural que constatou a redução estatisticamente significativa da média de ocorrência de improbidades, auditadas nas transferências federais de recursos da saúde para os municípios, entre um grupo de controle de constatações referentes aos anos de 2001 e 2002 (antes da implementação do programa) e um grupo experimental de constatações dos anos seguintes (após a implementação do programa) (LICHAND *et al.*, 2011). Como a redução observada na frequência média das constatações graves não foi verificada nas falhas médias, os autores deduziram que os gestores locais, percebendo a elevação dos riscos de engajamento nas improbidades graves, estariam adaptando seu comportamento para extrair rendas das falhas de menor potencial ofensivo e, conseqüentemente, menor probabilidade de responsabilização (LICHAND *et al.*, 2011, p. 22-25). Ou seja, o programa de fiscalização estaria aumentando os custos de engajamento ao contribuir para revelar o sigilo necessário as improbidades (elevando os custos por meio dos mecanismos de responsabilização institucional).

Essa hipótese da adaptação é reconhecida pela Polícia Federal e pela mídia que vem denunciando tais mudanças de comportamento dos gestores públicos que “assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei”, como demonstra a reportagem de Fernando Mello (2011, p. 120-128). Um exemplo deste novo padrão de comportamento oportunista, recentemente descoberto pela Política Federal, revelou como a tabela de preços adotada pelo governo para pagar por materiais usados em obras públicas contém uma margem oculta de superfaturamento – um fato que nem sequer seria classificado como improbidade de acordo com os atuais critérios da Controladoria-Geral da União (2010b).

Com o intuito de avaliar esse potencial impacto do Programa de Fiscalização sobre a ocorrência de improbidades na Administração Pública municipal foram realizadas três análises distintas:

1. adotando um desenho comparativo do tipo antes e depois, em que foram comparadas as médias de ocorrência de improbidades nos programas de saúde e educação dos 156 municípios que foram auditados, ao menos duas vezes, pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, no período compreendido entre 2003 e 2011 (VIEIRA, 2012b);

2. comparando a média de ocorrência de improbidades graves dos 146 municípios em que o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos realizou a segunda auditoria com os demais 814 municípios que foram auditados somente uma vez, durante o período compreendido entre 2006 e 2011 (VIEIRA, 2012a).

Com o intuito de proceder com a primeira análise foi construído um novo banco de dados, em que as improbidades graves foram classificadas por uma equipe de pesquisa própria, a partir das informações obtidas pelos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (VIEIRA, 2012b). Esse banco de dados foi composto pelos 156 municípios auditados ao menos duas vezes pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Dentro desse universo de municípios, foram analisados somente os programas das áreas de saúde e educação, permitindo comparar os resultados da auditoria dos mesmos programas em dois momentos distintos.¹²

Os resultados da análise, realizada por meio do teste *Wilcoxon Signed-Rank* (método exato), descritos nas tabelas (6.0 e 6.1) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa no número de ocorrência de improbidades nos programas da área de educação da primeira auditoria (Mdn=62,42) para a segunda auditoria (Mdn=68,14) do PFSP, $z=-2,909$, $r=-0,2442$. Essa diferença também é significativa nos programas da área de saúde da primeira auditoria (Mdn=58,74) para a segunda auditoria (Mdn=75,05) do PFSP, $z=-4,332$, $r=-0,3573$, como descrito nas tabelas anexas (6.0 e 6.1). Vale ressaltar, porém que esse resultado não aponta para uma redução da ocorrência de improbidades nos municípios auditados por segunda vez pelo PFSP, como seria esperado; mas, ao contrário, para um inesperado aumento do número

¹² A partir dos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União, as constatações foram classificadas, sendo consideradas improbidades graves: desvio de recursos; problemas de licitação; superfaturamento; falta de prova de regularidade junto à fazenda, desvio de recursos do programa para o pagamento de salários; descumprimento do prazo fixado para apresentar a prestação de contas; falta de registro profissional, inadequação da obra; despesas sem comprovação; material comprado sem utilização prevista; ausência de parecer jurídico; ausência de demonstrativos contábeis, financeiros e de gestão; despesas inelegíveis; pagamento ou não suspensão do pagamento de bolsas a não elegíveis; desobediência aos preceitos legais que regem a operacionalização dos programas; atrasos com indícios de irregularidades; alteração na relação de beneficiários dos programas, ausência de contrapartida municipal obrigatória; saques superarem as despesas do programa; ausência de bens e equipamentos adquiridos; ausência de resposta aos órgãos de controle; contratação sem processo seletivo; prestação de contas rejeitada pelos órgãos de controle, contrato assinado sem identificação do prazo de vigência; aquisições antieconômicas.

de ocorrência de improbidades graves nesse segundo momento (refutando a hipótese de que o PFSP contribuiria para a redução de sua ocorrência).

A segunda análise, realizada a partir do Banco de Improbidades Municipais (I), por meio do teste de Mann-Whitney (método de Monte Carlo), cujos resultados estão descritos nas tabelas (7.0 e 7.1) do apêndice, revelam que a média de ocorrência de improbidades no grupo de municípios auditados por primeira vez pelo PFSP (Mdn=474,86) não difere significativamente do grupo de municípios auditados por segunda vez pelo PFSP (Mdn=511,93), $U= 54833,5$, $z = -1,494$, $p<.135$, para os demais 814 municípios da amostra (VIEIRA, 2012a). Por isso, resta evidenciado que, ao contrário do que afirmam os gestores do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e parte dos especialistas dedicados ao estudo desse tema, o referido programa não parece exercer o efeito esperado na promoção da redução das ocorrências de improbidades graves nos municípios brasileiros.

2.2. A Avaliação do Modelo de Controle Externo

Como o controle jurisdicional do Estado não acaba nas medidas de fiscalização do controle interno (pois cabe a outros órgãos do poder público a denúncia e a aplicação das medidas de responsabilização penal, civil, administrativa e política a que estão sujeitos os agentes públicos ímprobos) e não parece evidência segura de que a mera revelação das improbidades possa resultar numa atuação eficaz dos mecanismos institucionais de responsabilização, faz-se indispensável, dentro do esquema de avaliação proposto, uma análise da atuação dos demais órgãos envolvidos nesse controle.

O Brasil adotou um arranjo institucional de controle bastante complexo e pulverizado em que, para além das considerações de ordem federativa e de separação dos poderes, distintos órgãos são responsáveis pela fiscalização, investigação, denúncia e julgamento. No caso particular das transferências de recursos federais aos municípios, podem estar diretamente envolvidos órgãos como a Polícia Federal (investigação), a Advocacia-Geral da União (denúncia no âmbito civil), o Ministério Público Federal (denúncia no âmbito civil, penal, administrativo e político), além do Congresso Nacional (fiscalização) o Tribunal de Contas da União (na fiscalização e imposição de sanções civis, administrativas e políticas) quando os recursos federais não forem internalizados no orçamento municipal (é o caso das transferências constitucionais, por

exemplo).¹³ Nesses casos irão atuar respectivamente a polícia civil, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas dos Estados ou dos Municípios e, além desses, as Câmaras Municipais de Vereadores, em qualquer uma das hipóteses, pois dispõem de poderes para fiscalizar e responsabilizar politicamente os agentes públicos municipais ímprobos.

2.2.1. O Tribunal de Contas da União

No Brasil, a nível federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, vale ressaltar que, a despeito do nome, o tribunal não integra o Poder Judiciário (sua jurisdição é apenas administrativa), nem está subordinado ao Congresso Nacional.¹⁴ Assim, ficou estabelecido que o controle externo é uma atividade eminentemente jurídica e não política - razão pelo qual os mecanismos para o exercício do controle financeiro são conferidos ao tribunal, órgão dotado de autonomia administrativa, financeira e funcional e não ao Congresso Nacional (FURTADO, 2010, p. 1120).¹⁵

As situações em que a Constituição Federal prevê a atuação conjunta do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional são as seguintes:

- juízo das contas do Presidente da República: compete ao Tribunal a elaboração do parecer prévio, sendo conferida ao Congresso Nacional (art. 49, IX) o seu julgamento;
- realização de auditorias e inspeções: compete ao Tribunal a realização de auditorias e inspeções, sendo também conferido ao Congresso Nacional a decisão acerca da realização desses procedimentos;
- sustação de contratos celebrados pela Administração Pública: requer a atuação conjunta do Tribunal e do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

¹³ Além das infrações penais expostas no código, a justiça brasileira conta com dois importantes diplomas legais para responsabilizar os agentes públicos municipais ímprobos, a lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) e o Decreto-lei 201, de 1967, que estabelece os crimes de responsabilidade (BRASIL, 1967b, 1992a). Além destes, a ação popular prevista no inciso LXXIII do art.5º da Constituição Federal permite a qualquer cidadão questionar judicialmente a validade de atos que considere lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (BRASIL, 1988).

¹⁴ Questão decidida pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADI nº 3715. (STF, 2006)

¹⁵ Mesmo assim, seu texto disciplinador está contido na Seção IX do capítulo que trata do Poder Legislativo e cabe ao Congresso Nacional indicar seis dos nove membros vitalícios do Tribunal (CF, art. 49, XIII) (BRASIL, 1988)

Além dessas, a Constituição Federal, em seu artigo 71, indica os instrumentos por meio dos quais o controle externo será exercido, conferindo-os ao Tribunal. Segundo Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1136), as principais atribuições podem ser sintetizadas nas seguintes categorias, dentre as quais destaco os seguintes elementos:

- Opinião:
 - i. elaboração de parecer prévio (CF, art. 71, I);
 - ii. resposta a consultas formuladas por autoridades (LO-TCU, art. 1, XVII);
- Registro:
 - i. apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal (CF, art. 71, III);
- Fiscalização:
 - i. realizar, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CF, art. 71, IV);
 - ii. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou congêneres a Estado, Distrito Federal ou Município (CF, art. 71, VI);
- Julgamento:
 - i. julgar as contas pelos gestores de recursos públicos (CF, art. 71, II);
- Sanção:
 - i. aplicar as sanções previstas em lei, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, estabelecendo, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF, art. 71, VIII);
 - ii. declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (LO-TCU, art. 60);¹⁶

¹⁶ A Lei Complementar nº 64, de 1990, em seu art. 1º, I, g, dispõe que são inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, *salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário*, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão. Os dados são armazenados no CADIRREG, um cadastro histórico que reúne o

- iii. declarar a inidoneidade do licitante fraudador (LO-TCU, art. 46).
- Correição:
 - i. determinar prazo para que o órgão adote providência necessária ao cumprimento da lei (CF, art. 71, IX);
 - ii. sustar a execução de ato impugnado, comunicando a decisão ao Congresso Nacional (CF, art. 71, X). (BRASIL, 1988, 1992b)

Devido as suas atribuições, o Tribunal de Contas da União é o órgão que dispõe de maior capacidade para impor custos, por meio dos mecanismos de responsabilidade institucional. O próprio Tribunal pode revelar (por meio das atividades de fiscalização), denunciar (instaurar o Processo de Tomada de Contas Especial) e julgar as improbidades (instituindo medidas de correição e sanção).

2.2.1.1. Os Processos de Tomadas de Contas

Usualmente, a forma ação do Tribunal é o Processo de Tomada de Contas (ordinário ou especial). O primeiro tipo de processo envolve a análise das contas de governo (de acordo com os arts. 49, IX e 71, I, da CF) e de gestão (arts. 71, II da CF), disciplinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101, de 2000), pela Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), e a Instrução Normativa nº. 47, de 2004 (BRASIL, 1988, 1992b, 2000, 2004). O Processo de Tomada de Contas Especial (TCE), também é disciplinada pela Lei Orgânica do TCU, que estabelece que:

Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a **autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve imediatamente adotar as providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos responsáveis e quantificação do dano** (BRASIL, 1992, grifo nosso).

nome de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, vivas ou falecidas, detentoras ou não de cargo/função pública, que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal, cujo subconjunto atualizado é encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral a cada dois anos (BRASIL, 1990, 2010).

De acordo com a Instrução Normativa n^o. 56, de 2007, os principais objetivos do processo de Tomada de Contas Especial consistem na apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos ao Erário (BRASIL, 2007). É preciso observar que, num primeiro momento, a iniciativa para a instauração da Tomada de Contas Especial é de responsabilidade da autoridade administrativa competente – tanto que na ausência da adoção das referidas providências, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, caracteriza-se infração grave à norma legal que sujeita a autoridade administrativa omissa à responsabilização solidária. Mesmo assim, caso a referida autoridade não tome as devidas providências, pode o Tribunal de Contas da União, a qualquer tempo, instaurar o processo de Tomada de Contas Especial ou determinar que o responsável pelo órgão ou entidade pública assim o faça. Em qualquer uma das situações, a competência para julgar as contas será do Tribunal.

No processo de Tomada de Contas Especiais, o art. 16 da Lei Orgânica n^o 8.443, de 1992, estabelece que o TCU pode julgar as contas como:

I - **regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - **regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

IV – **ilíquidáveis**, quando, por caso fortuito ou força maior, for materialmente impossível o julgamento de mérito das contas (BRASIL, 1992b).

Quando as contas forem julgadas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável. No caso das contas serem julgadas regulares com ressalva, deve o TCU dar quitação ao responsável e lhe determinar, ou a quem lhe tenha sucedido, se cabível, a

adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes (FURTADO, 2010, p. 1148).

Caso sejam julgadas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo ainda, aplicar-lhe multa, conforme previsto no art. 267 da Lei nº 8.443, de 1992 (BRASIL, 1992b). É preciso ressaltar ainda que ao julgar as contas como irregulares, o Tribunal deve remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para o possível ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, inclusive a ação de improbidade administrativa. (BRASIL, 1992a)

Além do Ministério Público Federal, o Tribunal deve remeter cópia da documentação às advocacias e procuradorias das entidades em que se tenha verificado o desvio ou desfalque – em especial a Advocacia-Geral da União. Isso porque caberá a esses órgãos a execução judicial do acórdão, com vista ao ressarcimento do Erário e à cobrança das multas aplicadas, vez que a decisão do Tribunal torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo (BRASIL, 1988, 1992b).

Por fim, há a hipótese das contas serem julgadas iliquidáveis, quando por caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheia à vontade do responsável, torna-se materialmente impossível o julgamento de mérito. Nessa situação, conforme dispõe o artigo 21 da Lei Orgânica do Tribunal, será ordenado o trancamento e o consequente arquivamento do processo.

2.2.2. A Análise dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União

Com o objetivo de dar início a análise da atuação do Tribunal de Contas da União frente à constatação das improbidades descritas pelos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União para os municípios sorteados ao menos duas vezes pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União, foi adotada como estratégia de pesquisa a análise dos acórdãos dos Processos de Tomadas de Contas Especiais do Tribunal de Contas da União.

Para tanto, dentre os 146 municípios sorteados ao menos duas vezes, entre 2003 e 2011, pelo Programa de Fiscalização, foram selecionados um grupo de 36 municípios que apresentavam o maior número de ocorrências de improbidades graves, com o

objetivo de analisar a atuação do Tribunal de Contas da União.¹⁷ Segundo o levantamento realizado, somente 15 desses municípios tiveram Processos de Tomada de Contas Especiais instaurados para, pelo menos, uma irregularidade auditada pela CGU.¹⁸ (aproximadamente 42% do total). Sendo que, desses 15 processos, em apenas nove houve a condenação de algum agente público municipal pelo Tribunal.¹⁹

Vale lembrar, no entanto que, como qualquer outra instância de controle, o Tribunal de Contas da União apresenta algumas desvantagens como ambiente de pesquisa, pois existem diversos fatores que podem comprometer sua atuação dentro de um sistema anticorrupção, dentre os quais, destacamos:

- os processos de tomadas de contas estão sujeitas aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa e a todos os demais recursos e medidas cautelares da justiça, o que pode atrasar e dificultar a aplicação das sanções;
- não há a possibilidade fática de o TCU auditar de forma equânime a aplicação de todas as verbas da União transferida aos municípios brasileiros;
- a atuação do Tribunal pode estar ocasionalmente sujeita ao controle do Congresso Nacional, bem como à revisão pelo STF, como qualquer outro órgão integrante de Administração Pública;
- a independência funcional do TCU pode ver-se comprometida devido à forma e aos critérios políticos de indicação de seus ministros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo tem como objetivo avaliar as iniciativas de combate às improbidades graves cometidas contra os recursos federais transferidos aos municípios brasileiros, realizada por tipos de controle semelhantes aqueles citados por Bresser-Pereira (1998), tais como o controle social (realizado pelos conselhos municipais de saúde, educação,

¹⁷ Os municípios que fizeram parte desse grupo são: Amajari (RR), Careiro (AM), Prado Ferreira (PR), Iporã (PR), Buriti de Goiás (GO), Oiapoque (AP), Baía Formosa (RN), Teresópolis (RJ), Araguaína (TO), Itatiaia (RJ), Tanguá (RJ), Borrazópolis (PR), Cachoeira do Piriá (PA), Caracará (RR), Guaratinga (BA), Matupá (MT), Pitimbú (PB), Presidente Juscelino (RN), Paranhos (MS), Amambaí (MS), Bom Sucesso (PB), Apicum-Açu (MA), Barra do Piraí (RJ), Paraíso do Sul (RS), Pedro Canário (ES), Jacobina do Piauí (PI), Vila Rica (MT), Alto Alegre do Pindaré (MA), Alvarães (AM), Buritis (RO), Ituaçu (BA) Sirinhaém (PE), São Félix do Xingú (PA), Colatina (ES), Gandu (BA) Amontada (CE).

¹⁸ A pesquisa levou em consideração o ano da auditoria e os dois anos anteriores, pois as auditorias da CGU também analisam os dois exercícios financeiros anteriores ao sorteio.

¹⁹ Vale ressaltar que esses resultados ainda são provisórios.

assistência social e do FUNDEB) e jurisdicional da Administração Pública (realizado pelos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU)).

Os resultados da pesquisa evidenciam a baixa eficácia das medidas de controle jurisdicional do Estado, um aspecto que parece corroborar a hipótese de Taylor e Buranelli (2007), de que a disjunção das instituições de controle no Brasil provoca um baixo desempenho das instituições responsáveis pela *accountability*. O resultado é que não há sanção eficiente à corrupção, apesar da maior transparência hoje vigente no país. Além disso, a sanção reputacional não parece figurar como uma alternativa válida, frente ao incremento dos casos de corrupção que foi observado (LICHAND et al, 2011).

Por outro lado, a efetiva atuação dos conselhos municipais de controle social está significativamente associada à redução da ocorrência de improbidades graves nos municípios brasileiros. Essa descoberta parece apontar para um novo caminho em favor do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da corrupção nas Administrações Públicas locais. Um aspecto até então pouco debatido, em razão da grande importância atribuída aos tradicionais mecanismos de controle jurisdicional do Estado. No entanto, essas medidas dispõem de um enorme potencial saneador, pois o fortalecimento do controle social local, por meio dos conselhos municipais, exige um dispêndio muito menor de recursos e de tempo do que as amplas e complexas reformas institucionais necessárias à transformação do arranjo institucional de controle jurisdicional de todo o Estado brasileiro.

A questão ainda precisa ser pesquisada com maior profundidade, mas os resultados preliminares desta pesquisa exploratória apontam novos caminhos que permitem ao Poder Público fortalecer as suas instituições de controle, em favor de uma atuação mais adequada frente às necessidades sociais da população brasileira.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, Andrew. 2002. Representação, soberania popular, e accountability. Lua Nova. n. 55-56. pp. 85-103.

AVRITZER, Leonardo. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública. v. 41, n. 1. pp. 43-64.

BALBE, Ronald. da Silva. 2006. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. Revista da CGU. v. 1, n. 1. pp. 61-77.

BENEVIDES, Maria. 1993. A cidadania ativa. São Paulo: Ática.

BRASIL. 1967 a. Decreto-lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

BRASIL. 1967 b. Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1967/201.htm>.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. 1990. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm.

BRASIL. 1992a. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm.

BRASIL. 1992b. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm

BRASIL. 2000. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_0.pdf

BRASIL. 2001. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e

dá outras providências. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm.

BRASIL. 2004. Instrução Normativa nº 47, de 27 de outubro de 2004, do Tribunal de Contas da União. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_TCU_n47_27_outubro_2004.pdf.

BRASIL. 2007. Instrução Normativa nº 56, de 5 de dezembro de 2007. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_562007.pdf.

BRASIL. 2010. Lei Complementar nº 135/2010, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. 1998. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Lua Nova, v. 45, p. 49-95.

CARVALHO, Maria C. 2001. Participação social no Brasil hoje. Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidades nas sociedades contemporâneas. Belo Horizonte: Autêntica. pp. 171-206.

CGU. Controladoria-Geral da União. 2003. Manual da Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: CGU (Presidência da República).

CGU. Controladoria-Geral da União. 2010a Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social. Brasília: CGU (Presidência da República).

CGU. Controladoria-Geral da União. 2010b. Ofício nº 6369/2010/SE/CGU-PR. Informações sobre Programas de Fiscalização. Brasília.

CGU. Controladoria-Geral da União. 2012. Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>.

COUTINHO, Joana. A. 1996. O Conselho Municipal de Saúde: um estudo da participação popular na cidade de São Paulo (1989-1995). São Paulo: PUC.

FONSECA, Délcio. 2000. O drama dos novos papéis sociais: um estudo psicossocial da formação de identidade nos representantes dos usuários num Conselho Municipal de Saúde. São Paulo: PUC.

FUKS, Mário. 2002. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. Democracia: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará. pp. 245-272.

FURTADO, Lucas R. 2010. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum.

GAZENMÜLLER, Cristine. K.; BALSANELLI, Kléber. A. 2007. O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção. Revista da CGU, v. Ano - II, n. 2, pp. 26-39.

GOULART, Flávio. A. 1993. Movimentos sociais, cidadania saúde: anotações pertinentes à conjuntura atual. Revista Saúde em Debate, v. 39, pp. 53-75.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. 2011. Cidades@. Acesso em 01. Set. 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.

LABRA, Maria; FIGUEIREDO, Jorge. 2002. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de Saúde. Revista Ciência e Saúde Coletiva. v. 7, n. 3, pp. 537-547.

LICHAND, Guilherme. F.; LOPES, Marcos Felipe. M.; MEDEIROS, Marcelo. 2011. The limited power of information: Monitoring and corruption deterrence-evidence from a random-audits program in Brazil. mimeo.

LOUREIRO, Maria Rita G. 2011. Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal. Série Pensando o Direito. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). Brasília: MJ.

MATIAS-PEREIRA, J. 2007. Curso de administração pública. São Paulo: Atlas.

MELLO, Fernando. 2011. O raio-X da corrupção: peritos da Polícia Federal descobriram como se assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei. Revista VEJA, v. 44, n. 2220, pp. 120-128.

NASCIMENTO, José. L. R. 2010. A Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público. Brasília: CGU (Presidência da República).

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova, v. 44, p. 27-52. 1998.

- OLIVEIRA, Francisco. J. A. 1996. Participação social em saúde: as dimensões da cultura. *Revista Saúde em Debate*, v. 52, p. 67-73.
- SANTOS, Orlando. A.; RIBEIRO, Luiz. C.; AZEVEDO, Sérgio. 2004. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.
- SILVA, Ilse. G. 1996. Conselho Municipal de Saúde: um mecanismo de democratização ou de cooptação? São Luís: UFMA.
- SOUZA, Corine. S. 2008. O Papel do Controle Interno na Gestão dos Gastos Públicos Municipais. Curitiba: FAE.
- STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Boletim do STF nº. 428. 2006.
- STRALEN, Cornelis. J. VAN; LIMA, Ângela. M. D.; SOBRINHO, Délcio. F.; STRALEN, T. B. S. VAN; BELISÁRIO, Soraya. 2006. A. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 11, n. 3, pp. 621-632.
- VIEIRA, James Batista. 2012a. Banco de improbidades Municipais – I. Banco de Dados. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro.
- VIEIRA, James Batista. 2012b. Banco de improbidades Municipais – II. Banco de Dados. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Rio de Janeiro.
- WESTPHAL, Márcia. F. 1995. Gestão participativa dos serviços de saúde: pode a educação colaborar na sua concretização? *Revista Saúde em Debate*. v. 4, n. 41, p. 41-45.
- WILLIAMSON, Oliver. E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- WILLIAMSON, Oliver. E. 1996. *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press.

APÊNDICE

TABELA 4.0. Estatística do Modelo Linear Generalizado de Controle Social

Parâmetro	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald	95% Intervalo de Confiança	Wald Chi-Quadrado	Pr > Chi Qd
Intercepto	1	-1.2407	0.1502	-1.5351	-0.9463	68.24	<.0001
CO	1	0.5069	0.1799	0.1542	0.8596	7.94	0.0048
NE	1	1.2843	0.1307	1.0281	1.5406	96.52	<.0001
N	1	0.8951	0.1543	0.5927	1.1974	33.67	<.0001
SE	1	0.1307	0.1606	-0.1842	0.4455	0.66	0.4159
S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
CONSELHOS_SOMA	0.00	0	0	0	0	.	.
	1.00	-0.0198	0.1246	-0.2640	0.2243	0.03	0.8736
	2.00	0.2530	0.1198	0.0183	0.4877	4.46	0.0346
	3.00	0.4871	0.1213	0.2494	0.7248	16.13	<.0001
	4.00	0.9654	0.1365	0.6977	1.2330	49.98	<.0001
Parâmetro de escala	0	2.9202	0.0000	2.9202	2.9202		

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais – I (VIEIRA, 2012a)

TABELA 6.0. Estatística do Teste Wilcoxon Signed-Rank (método exato)

		N	Média	Soma
grav_edu_2 - grav_edu_1	Negativo	49 ^a	62,42	3058,50
	Positivo	82 ^b	68,14	5587,50
	Igual	11 ^c		
	Total	142		
grav_sau_2 - grav_sau_1	Negativo	47 ^d	58,74	2761,00
	Positivo	91 ^e	75,05	6830,00
	Igual	9 ^f		
	Total	147		

a. grav_edu_2 < grav_edu_1

b. grav_edu_2 > grav_edu_1

c. grav_edu_2 = grav_edu_1

d. grav_sau_2 < grav_sau_1

e. grav_sau_2 > grav_sau_1

f. grav_sau_2 = grav_sau_1

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais - II (VIEIRA, 2012b)

TABELA 6.1. Estatística do Teste Wilcoxon Signed-Rank (método exato)

	grav_edu_2 - grav_edu_1	grav_sau_2 - grav_sau_1
Z	-2,909 ^b	-4,332 ^b
Significância Assintótica (2 extremidades)	,004	,000
Significância Exata (2 extremidades)	,003	,000
Significância Exata (1 extremidade)	,002	,000
Probabilidade	,000	,000

a. Wilcoxon Signed Ranks Test

b. Based on negative ranks.

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais - II (VIEIRA, 2012b)

TABELA 7.0. Estatística do Teste (Monte Carlo)

	Município auditado anteriormente?	N	Média	Soma
Improbidades Graves	Não	814	474,86	386538,50
	Sim	146	511,93	74741,50
	Total	960		

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais – I (VIEIRA, 2012a)

TABELA 7.1. Estatística do Teste (Monte Carlo)

	Improbidades Graves	
Mann-Whitney U	54833,500	
Wilcoxon W	386538,500	
Z	-1,494	
Significância Assintótica (2 extremidades)	,135	
Monte Carlo (2 extremidades)	Significância.	,128 ^b
	99% Intervalo de confiança	Inferior Superior
		,119 ,136
Monte Carlo (1 extremidade)	Significância.	,064 ^b
	99% Intervalo de confiança	Inferior Superior
		,058 ,070

a. Variável de agrupamento: Município auditado anteriormente pelo PFSP?

b. Baseada em 10.000 resultados amostrados com começo em 118548781.

Fonte: Banco de Dados de Improbidades Municipais – I (VIEIRA, 2012a)