

# NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS  
CONTRA A  
CORRUPÇÃO**



**TRANSPARÊNCIA  
INTERNACIONAL**  
Brasil



**FGV** | DIREITO RIO  
DIREITO SP

**07**

**MELHORIAS DO  
CONTROLE INTERNO  
E EXTERNO**



## 35. FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO

**O controle interno na Administração Pública, exercido a âmbito federal no Brasil pela Controladoria-Geral da União, é uma forma de controle da Administração sobre si mesma. Entre suas finalidades estão a detecção e o combate à corrupção na gestão de recursos públicos. Nesse sentido, a presente Proposta de Emenda à Constituição visa fortalecer o controle interno, a fim de torná-lo um instrumento mais eficaz na luta contra a corrupção.**

### PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Determina também que as atividades de controle interno sejam desempenhadas por órgãos de natureza permanente e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas.

Estabelece diretrizes para o controle interno, definindo como atividades de controle interno as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.

Estabelece quem são os servidores que farão as atividades de controle interno: agente público, com nível superior e reputação ilibada.

Determina a elaboração, pelos órgãos de controle interno, de plano de trabalho anual, com definição de prioridades e resultados almejados, promoção de intercâmbio de informações relevantes e publicação de relatórios periódicos de suas atividades.

Atribui aos responsáveis pelo controle interno o dever de tornar o Tribunal de Contas ciente quando da constatação de irregularidades ou ilegalidades, sob pena de responsabilidade solidária, e, na hipótese de configuração de crime, prevê o dever de envio de cópia integral do feito apuratório à Polícia e ao Ministério Público.

## PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

---

A atividade de Controle Interno ainda não possui clara definição constitucional. Essa ausência de definição é uma das maiores fragilidades do sistema brasileiro de controle interno, colocando sob constante ameaça a própria existência do seu órgão central (a Controladoria-Geral da União).

---

Embora seja previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição da República, o sistema de controle interno não conta com previsão normativa de alcance nacional, determinando as atividades essenciais que deve contemplar.

---

A minuta de PEC inspira-se na PEC 45/2009, em tramitação no Senado Federal, já tendo percorrido parte dos trâmites legislativos necessários à sua aprovação.

---

A falta de controle interno e organização dos entes estatais na prevenção e no combate à corrupção em âmbito interno gera condições inadequadas para a prevalência dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública.

## 36. PROGRAMA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL

**O Brasil tem mais de 5 mil municípios, responsáveis por bilhões de reais gastos em compras públicas e contratações todos os anos. Esta proposta pretende criar instrumentos para prevenir a corrupção no uso de recursos públicos no nível municipal, sem criar, entretanto, estruturas que onerem excessivamente a máquina pública. Esta proposta foi premiada pelo Jota<sup>32</sup>.**

<sup>32</sup>JOTA. Como incentivar os municípios a prevenir a corrupção? Rio de Janeiro, 7 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/como-incentivar-os-municipios-prevenir-corrupcao-07122016>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

## PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

---

Estabelece o Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal, o qual consiste em mecanismo de adesão voluntária para incentivar a adoção, por municípios com menos de 500 mil habitantes, de boas práticas na prevenção e combate à corrupção.

---

Entre as boas práticas previstas, estão incluídas a criação de um sistema de controle interno, a publicação de um código de conduta, o estabelecimento de instâncias de auditoria, corregedoria e ouvidoria e a implementação de mecanismos de transparência passiva e ativa.

---

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União será responsável por avaliar o nível de adesão – existência e efetivo funcionamento daqueles instrumentos – dos municípios aderentes, oferecendo-lhes uma certificação em diferentes níveis.

---

Com base nessa certificação, serão oferecidos benefícios aos municípios mais bem avaliados, como a redução das taxas de juros e encargos nos empréstimos concedidos pela União, o acesso a recursos para capacitação de servidores e para o estímulo ao controle social e a promoção oriunda da publicação dos resultados positivos.

## PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

---

Lida com a diversidade de municípios brasileiros de maneira competente ao criar um sistema que incentiva a adesão, em vez de prever punições para não aderentes.

---

Estabelece critérios objetivos que poderão ser avaliados de maneira célere e sistematizada, sem onerar excessivamente a estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

---

Promove o controle social e estimula a competição entre os municípios, além de estabelecer uma ferramenta de avaliação das gestões de prefeitos e vereadores, útil para que eleitores mensurem o compromisso dos candidatos com o combate à corrupção.

## 37. SISTEMA DE DECLARAÇÃO DE BENS E DIREITOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

**Agentes públicos devem estar condicionados a regras específicas de integridade e transparência, compatíveis à função pública que exercem. Acompanhar a evolução patrimonial desses agentes é mecanismo indispensável para detectar o eventual recebimento de vantagem indevida e a prática de atos de corrupção e improbidade.**

### PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê que todos os agentes públicos devam apresentar declarações eletrônicas detalhando seus patrimônios, bem como as de seus filhos e cônjuge. No caso de posse de mais de 30% das cotas societárias de empresas, o patrimônio destas também deverá ser informado.

Cria o Sistema Eletrônico de Registro de Bens e Valores (Sispatri), o qual será responsável por não só por armazenar as declarações, mas também por cruzar os dados e produzir informações relevantes e úteis para o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos.

Incumbe aos órgãos de controle federal (CGU e TCU) e estaduais (TCEs e controladorias estaduais) a administração do Sispatri.

Prevê a demissão como pena para a não prestação tempestiva das informações requeridas ou a prestação de informações falsas.

### PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O modelo atual de declarações anuais de bens e valores é antiquado e insuficiente, pois não permite a extração de dados e a realização de análises que dependam do cruzamento de dados ou da filtragem de aspectos ou séries temporais específicas.

A reunião de todos os dados em sistemas eletrônicos possibilitará o emprego das mais diversas ferramentas da Tecnologia de Informação a serviço da luta contra a corrupção.

O acompanhamento da evolução patrimonial de agentes públicos é um importante instrumento para se certificar de que esses agentes não estão recebendo vantagens indevidas. Possibilita a detecção rápida de eventuais distorções e oferece as informações necessárias para investigações e auditorias, além de possibilitar a identificação imediata do patrimônio de agentes investigados, o que pode ser necessário no caso da execução de medidas judiciais, como o bloqueio de valores e o sequestro de bens.

## **38. AUDITORIA PATRIMONIAL ALEATÓRIA DE AGENTES PÚBLICOS**

**A sociedade manifesta justificada preocupação com a evolução patrimonial de pessoas no exercício de funções públicas, particularmente quando se tornam conhecidos os escândalos de corrupção envolvendo o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Assim, sortear um determinado número de autoridades e realizar sindicâncias patrimoniais em relação a elas produz dois efeitos positivos nesse sentido: possibilita que se identifiquem irregularidades, as quais dificilmente seriam desvendadas e poderão servir de ponto de partida para investigações mais amplas. Mas a principal vantagem da medida é que desestimulará conduta ilícitas pela mera possibilidade de que sejam sorteados no futuro.**

### **PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA**

Determina a realização de sorteios anuais, pelo Tribunal de Contas da União, de 65 autoridades públicas, as quais serão sujeitas a uma sindicância patrimonial.

Esta sindicância se estenderá para membros da família e pessoas jurídicas relacionadas.

Colaborarão na realização dessas sindicâncias a Receita Federal do Brasil e o Ministério Público Federal

Estabelece como ato de improbidade administrativa impedir ou dificultar os trabalhos relacionados a esta auditoria patrimonial aleatória.

## PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

---

Questionamentos genéricos sobre a evolução patrimonial de políticos e outras autoridades são frequentes na imprensa. Inexiste, entretanto, um mecanismo sistêmico que possibilite a averiguação dessa evolução por meio de sindicâncias detalhadas.

---

Inspirada no programa da CGU que realiza fiscalizações aleatórias em municípios com convênios com a União, a realização de sorteios para identificação dos alvos da sindicância, bem como a ampla gama de autoridades que podem ser sorteadas – membros do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público –, elimina questionamentos relacionados a perseguições políticas.

---

O caráter aleatório da auditoria tem grande potencial para acelerar a detecção da corrupção e promover a prevenção, criando um ambiente favorável à lisura das autoridades.

## 39. GESTÃO DE INFORMAÇÕES PARA DETECÇÃO DE CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

**Uma das principais atribuições da Controladoria-Geral da União é acompanhar a evolução patrimonial dos mais de 1 milhão de servidores públicos federais para detectar e investigar instâncias de enriquecimento ilícito. Existem, entretanto, graves barreiras que dificultam o exercício dessa função, como a exigência de ordem judicial para o acesso às informações financeiras de agentes públicos. Esta proposta pretende superar esse obstáculo, facilitando o compartilhamento de dados entre órgãos da União e instituições financeiras e a CGU.**



## PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

---

Autoriza o compartilhamento, com a CGU, de dados relativos à situação econômica ou financeira de servidores públicos federais com o objetivo de avaliar a evolução patrimonial destes servidores.

---

Inclui, entre esses dados cujo compartilhamento fica autorizado, todas as informações produzidas ou custodiadas por qualquer órgão ou entidade pública, da administração direta ou indireta, empresas públicas, autarquias e fundações, inclusive aquelas informações recebidas e custodiadas pela Secretaria da Receita Federal.

---

Autoriza o Banco Central, as instituições financeiras e a CVM a fornecer à CGU as informações e documentos sigilosos que, fundamentadamente, forem necessárias ao exercício das competências do órgão central de controle interno da Administração Federal.

---

Torna desnecessária a autorização do Poder Judiciário para o compartilhamento dessas informações com a CGU.

---

## PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

---

A necessidade de autorização judicial para a quebra de sigilo bancário e fiscal é um grave obstáculo à obtenção das informações necessárias à CGU para que esta realize sua atribuição de avaliar a evolução patrimonial dos agentes públicos com vistas à detecção de casos de enriquecimento ilícito.

---

A alteração facilita a tarefa de detecção desses casos, pois desburocratiza e simplifica questões de ordem legal associadas ao sigilo dos dados e informações necessários à evidenciação do delito.

## 40. AUDITORIA ESTATAL SOBRE GOVERNANÇA DE EMPRESAS COM PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA DO ESTADO

**Além das empresas estatais e das sociedades de economia mista, o Estado é também acionista em diversas outras empresas, mas como sócio minoritário. Nesses casos, é importante que estejam previstos mecanismos capazes de garantir a adequada administração de recursos que são, em alguma medida, públicos. É por isso que esta proposta exige que empresas com participação do Estado tenham mecanismos de governança e compliance, bem como as empresas estatais.**

### PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Atribui aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da federação a competência de auditar a sociedade empresarial de que não detenham controle acionário as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias quanto às práticas de controle e governança de suas participações acionárias.

Permite aos órgãos de controle interno e externo que requeiram dessas sociedades empresariais em que há participação societária minoritária do Estado os documentos e as informações diretamente pertinentes àquelas práticas.

### PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Há omissão da Lei n. 13.303 quanto à possibilidade de órgãos de controle interno e externo auditarem participações societárias minoritárias de empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias, inviabilizando o controle.

De forma exemplificativa, destaca-se que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União já sofreu uma série de restrições em seus trabalhos de auditoria em virtude da recorrente alegação de que tal órgão não tem a prerrogativa de auditar sociedades nas quais as empresas estatais não detenham o controle, ainda

que a participação de tais estatais, em conjunto ou isoladamente, seja de 49,99%. São exemplos de sociedades nas quais as empresas estatais da União participam de forma minoritária: BV Financeira (Banco do Brasil), Banco Panamericano (Caixa), JBS (BNDES), Norte Energia (Eletrobras) e Sete Brasil (Petrobras).

---

▼ A ausência desses mecanismos de governança e compliance incentiva gestores mal-intencionados. As investigações conduzidas no âmbito da Operação Lava-Jato indicam que essas participações podem, de fato, facilitar a malversação de recursos públicos.