

MONITORAR, INVESTIGAR, RESPONSABILIZAR E SANCIONAR

A multiplicidade institucional em casos de corrupção¹

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201600010001>

MAÍRA ROCHA MACHADO E BRUNO PASCHOAL

RESUMO

Após quase três décadas de reformas nos mecanismos de controle administrativo e nas vias de intervenção judicial, o sistema anticorrupção brasileiro caracteriza-se pela multiplicidade institucional, o que traz uma questão sobre os mecanismos de interação institucional nos casos de corrupção. Este texto traz um histórico da criação do sistema anticorrupção e propõe sua descrição em quatro categorias: monitoramento, investigação, responsabilização e sanção. Por fim, focaliza os mecanismos de coordenação institucional e os desafios à sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: *corrupção; improbidade administrativa; responsabilização; coordenação institucional.*

Monitoring, Investigating, Holding Accountable and Sanctioning: Inter-institutional Interaction in Cases of Corruption

ABSTRACT

After almost three decades of reforms in its administrative and judicial enforcement procedures, the Brazilian anti-corruption system is characterized for its institutional multiplicity, where many institutions with concurrent and complementary competences can act against the same corruption case. This paper presents the anti-corruption system and describes the enforcement process in four categories: monitoring, investigation, adjudication and sanctioning. Finally, the paper highlights some of the mechanisms of institutional coordination as well as challenges for its implementation.

KEYWORDS: *corruption; administrative improbity; enforcement; institutional coordination.*

[1] Este artigo apresenta parte dos dados produzidos no projeto de pesquisa *Coordinating the Enforcement of Anti-Corruption Law: South American Experiences*, coordenado por Kevin Davis (NYU), Maira Machado (FGV) e Guillermo Jorge (Universidad de San Andrés), financiada pela agência de fomento à pesquisa canadense International Development Research Centre. Este texto beneficiou-se do debate travado na série Diálogos Cebrap-Folha e, especialmente, dos comentários de Claudio Couto, que atuou como debatedor. Agradecemos também a leitura e as críticas

Eu acho que isso pode, de fato, mudar o País para sempre. Pode mudar no sentido de que vai se acabar com a impunidade. [...] Esta é, para mim, a característica principal dessa investigação: é mostrar que ela não é algo “engavetável”. Presidenta Dilma Rousseff, em sua primeira declaração oficial após a prisão de executivos das principais empreiteiras do país pela Polícia Federal na Operação Lava Jato, *O Estado de S. Paulo*, 16 nov. 2014.²

Escândalos de corrupção fazem parte da vida política brasileira há décadas. No entanto, nenhum outro escândalo levou a tantas prisões ou ganhou tanta atenção da mídia quanto a recente

Operação Lava Jato. Essa operação, que investiga propinas milionárias supostamente pagas por construtoras e empreiteiras para assegurar contratos com a Petrobras, passou a ocupar cotidianamente as páginas dos principais jornais, desde a eleição presidencial de 2014 até os dias de hoje. Em cada uma de suas fases, uma força-tarefa integrada pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Polícia Federal solicitou a prisão provisória de dezenas de executivos das principais empreiteiras do país — incluindo seus CEOs —, sob as mais diversas alegações. O que menos gente sabe é que, em relação a esses mesmos fatos, o Ministério Público Federal e a Advocacia-Geral da União (AGU) buscam responsabilizar as empreiteiras por improbidade administrativa e ressarcir os cofres públicos por intermédio de ressarcimento dos lucros obtidos com os serviços prestados à Petrobrás.³

Se, nos anos 1990, as páginas de jornais estampavam investigações propiciadas sobretudo por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e pela atuação do MPF, a partir dos anos 2000, com a renovação e o fortalecimento da Polícia Federal, o país entra na era das grandes “operações” que renderam investigações e prisões provisórias amplamente midiáticas. Mas poucos foram os grandes escândalos nos quais a prestação do sistema de justiça criminal se completou com uma sentença transitada em julgado e, em caso de condenação, com o cumprimento de pena. Além do Caso TRT, envolvendo Nicolau dos Santos Neto, a Ação Penal 470, mais recentemente e de maneira bastante mais intensa, levou a público questões relacionadas ao julgamento, à definição da sanção e às formas de cumprimento de pena nesses casos.⁴

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, reformas legais e institucionais provocaram mudanças nos mecanismos de controle administrativo (auditorias, corregedorias e investigações parlamentares) e nas vias de intervenção judicial (procedimentos criminais por corrupção, procedimentos civis por “improbidade” e procedimentos no âmbito da justiça eleitoral). Novos órgãos foram criados no Poder Executivo para permitir o intercâmbio nacional e internacional de informações e provas. E instituições já existentes foram redesenhadas para fortalecer sua atuação de modo independente e para assumir novas funções relacionadas ao enfrentamento da corrupção. Além disso, a sociedade civil brasileira e organizações internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a ONU, elevaram a corrupção à posição de grave problema social e passaram a pressionar fortemente as instituições nacionais a aplicar a legislação e implementar novas políticas de enfrentamento da corrupção. A legislação brasileira anticorrupção, portanto, é o resultado de várias reformas que ocorreram em contextos políticos e sociais bastante distintos e que continua sendo alvo de debates e propostas de reforma.⁵

dos participantes do Workshop de Pesquisadores da FGV Direito SP, em especial Luciano Godoy, Viviane Prado, Fernando Acosta, Arthur Prado, Ricardo Nogueira, Marta Machado e Bruno Salama.

[2] “Investigação sobre Petrobrás deverá mudar o País ‘para sempre’, diz Dilma” (<http://bit.ly/1UbL1f1>).

[3] A notícia foi dada apenas pela *Folha de S.Paulo*, em 31 de julho de 2015.

[4] Sobre o Caso TRT e a execução da pena de Nicolau dos Santos Neto, ver Machado e Ferreira (2014). Para um panorama dos processos criminais envolvendo financiamento de campanha, julgados pelo STF (Ação Penal 470) e em trâmite na Justiça mineira, ver “As várias faces do mensalão”. *Caros Amigos Especial*, ano XVI, n. 60, 2012.

[5] Em 4 de setembro de 2015 havia 165 proposições tramitando na Câmara dos Deputados com o assunto “corrupção”.

Nesse cenário, existem dezenas de órgãos no Executivo, no Legislativo e no Judiciário de todos os níveis federativos que, baseados em diferentes quadros normativos, desempenham as funções de monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar — de modo concomitante ou sucessivo — pessoas físicas e, em alguns casos, jurídicas por atos de corrupção, em suas mais variadas formas. De fato, o modo como a legislação anticorrupção brasileira está construída torna praticamente impossível prever qual seria o percurso de um potencial ato de corrupção pelas instituições que atuam em procedimentos administrativos, civis e criminais.

Esse cenário de “multiplicidade institucional” — muitas instituições com competências concorrentes e complementares lidando com uma mesma situação problemática — ainda está sendo descrito e suas implicações ainda não foram amplamente identificadas e debatidas. Se, de um lado, a multiplicidade institucional pode levar a decisões inconsistentes e a situações de retrabalho e desperdício de recursos públicos, por outro, ela pode contribuir para minimizar problemas de captura de um ou mais órgãos. É nesse contexto que se coloca a questão de pesquisa sobre a qual se debruça este texto: como as instituições do sistema de justiça interagem nos casos de corrupção?

Para enfrentar essa questão, este texto está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. A próxima seção apresenta brevemente o processo de criação e transformação das instituições de enfrentamento da corrupção no Brasil. Em seguida, o texto descreve o sistema anticorrupção brasileiro utilizando uma grade analítica que organiza as diferentes etapas desse processo em quatro categorias: monitoramento, investigação, responsabilização e sanção. Feito isso, a quarta seção descreve os mecanismos de coordenação — e os desafios à sua implementação — identificados no decorrer da pesquisa. A quinta parte oferece conclusões preliminares.

Este texto apoia-se em revisão e sistematização de relatórios anuais de gestão e de avaliações do sistema brasileiro elaborados por organismos internacionais, em análise da legislação anticorrupção em vigor e em 23 entrevistas semidiretivas conduzidas em São Paulo e em Brasília em 2013 e 2014 com funcionários públicos de alto e médio escalão, boa parte deles da esfera federal, além de representantes de organizações não governamentais. Este texto beneficiou-se também de uma primeira rodada de dezenove entrevistas realizadas para a elaboração do estudo sobre o Caso TRT: no Brasil (nove entrevistas), em Paris (uma entrevista) e em Washington (nove entrevistas).

A FORMAÇÃO DO SISTEMA ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO

Desde o período colonial, perda do cargo público e multas podiam ser impostas a autoridades que recebessem “dávivas” ou “presentes”

de forma direta ou por meio de seus familiares (*Ordenações filipinas*, Livro V, Título LXXI). Após a independência de Portugal, todas as Constituições brasileiras — 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e, em vigor atualmente, 1988 — mencionam explicitamente que autoridades e funcionários públicos podem ser responsabilizados por diferentes formas de desvio de dinheiro público.⁶ No campo criminal, desde a nossa primeira codificação, de 1830, perda do cargo público, multa e prisão estão previstas para os “crimes contra a boa ordem e a administração pública” (Código Penal 1830, art. 129-166). Disposições semelhantes estiveram presentes também nos códigos criminais subsequentes (de 1890 e 1940, em vigor atualmente).

Na segunda metade do século XX, aparece o primeiro dispositivo na esfera civil. A Lei 3.164, de 1957, estabeleceu mecanismos que permitiam o sequestro e a perda, em favor da Fazenda Pública, de bens oriundos de atos de abuso da função pública, independentemente da responsabilização criminal. No ano seguinte, nova lei passa a proibir o “enriquecimento ilícito”, estabelecendo procedimentos civis para recuperação de valores e reparação do dano que poderiam ser iniciados pelo órgão público que sofreu o abuso, promotores e cidadãos sob certas condições (Lei 3.502/1958). Ambas as leis, contudo, raramente foram aplicadas.⁷

O cenário normativo começa a mudar com a Constituição Federal de 1988, que estabelece um amplo e complexo sistema de controle da administração pública. Como indica Marques,⁸ dispositivos provenientes de diferentes seções da Constituição podem ser organizados ao redor de três eixos: 1) controle interno exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, corregedorias e ouvidorias); 2) controle externo exercido pelos tribunais de contas (nas esferas federal e estadual, mas também, em alguns casos, na esfera municipal), exercendo funções como órgãos auxiliares do Poder Legislativo; e 3) controle externo exercido pelo Judiciário, juntamente com o Ministério Público, por intermédio de procedimentos criminais e civis. Esta última via, a “ação civil pública”, explicitamente indicada na Constituição de 1988 (art. 129, III), havia sido criada em 1985 para permitir ao Ministério Público propor ações relacionadas a interesses difusos, como o meio ambiente, o patrimônio artístico, histórico e turístico, bem como a ordem econômica e o dinheiro público (Lei 7.347/1985, art. 1º).

OS ANOS 1990

Quatro anos após a promulgação da Constituição Federal, Fernando Collor de Melo — o primeiro presidente eleito depois da ditadura civil-militar, que perdeu seu mandato em razão de impeachment de-

[6] Para mais detalhes, ver Marques, 2010, pp. 28-31. Sobre o período colonial, ver Costa, 2013.

[7] Marques, 2010, p. 33.

[8] Marques, 2010, pp. 37-38.

corrente de suposto envolvimento em esquemas de corrupção — sancionou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). A nova lei lista quais são os “atos de improbidade administrativa” e estabelece várias sanções de restrição de direitos e pecuniárias, fortalecendo a via da “ação civil pública” criada antes mesmo da Constituição. De acordo com Arantes,⁹ a Lei de Improbidade Administrativa é componente-chave do processo de renovação do Ministério Público, além de um “marco da judicialização da política no Brasil, na medida em que ampliou o acesso à justiça para ações contra ocupantes de cargos públicos” sem os privilégios do “foro privilegiado” presente na esfera criminal.^{10,11} O autor chama a atenção também para o fato de a Lei de Improbidade Administrativa permitir que “o grande contingente de promotores que atuam em primeira instância possam investigar (por meio do inquérito civil) e processar os ocupantes de cargos públicos”.¹²

Ao lado dessas alterações, os anos 1990 foram marcados também pela criação de novos órgãos e por modificações substanciais em órgãos já existentes. Em 1993, é criada a Advocacia-Geral da União, para representar o Executivo federal em procedimentos judiciais e extrajudiciais, de acordo com o art. 131 da Constituição Federal. Ligada à Presidência da República e com carreira muito bem remunerada, a AGU desenvolveu grupos de trabalho voltados especificamente a casos envolvendo patrimônio público, com impacto importante no funcionamento do sistema anticorrupção, como veremos na próxima seção.

Outro órgão criado nos anos 1990 que impactou fortemente o sistema anticorrupção é o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), vinculado ao Ministério da Fazenda. Instituído pela legislação antilavagem de dinheiro (Lei 9.613/1998) e diretamente ligado à estrutura concebida internacionalmente para lidar com o movimento de ativos de origem ilícita, o Coaf centraliza informações financeiras referentes aos setores econômicos legalmente obrigados a comunicar transações que alcancem determinados valores ou sigam certos padrões. Como “unidade de inteligência financeira”, cabe ao Coaf também, entre várias outras tarefas, cruzar informações financeiras coletadas com outras produzidas por agências estatais (como a Receita Federal e a Polícia Federal), além de realizar intercâmbio dessas informações com outros países.¹³

Ainda no final dos anos 1990 foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP), também ligada à Presidência da República. A CEP tem como missão “administrar a aplicação” das normas previstas no Código de Conduta da Alta Administração Federal, podendo aplicar sanções “políticas”, como advertência ou censuras éticas, além de atuar como órgão de consulta: autoridades podem encaminhar dúvidas e fazer consultas antes de tomar decisões envolvendo gastos públicos ou aceitar presentes e convites de terceiros (Decreto 6.029/2007,

[9] Arantes, 2002, p. 76.

[10] Arantes, 2002, pp. 152-153.

[11] Vale lembrar que houve tentativa de estender o foro privilegiado à improbidade. Ver Ferreira, 2014.

[12] Arantes, 2002, p. 153.

[13] Para mais informações, verificar Machado, 2012 e o site do Coaf (<http://www.coaf.fazenda.gov.br/>).

art. 4º, atualmente em vigor). Além disso, tal como desenhada, a CEP tem o papel de coordenar, avaliar e supervisionar o núcleo do “sistema de ética” formado pelas comissões espalhadas pelas diversas instituições da administração pública federal (Decreto 6.029/2007, art. 4º, IV). Comissões de Ética também foram criadas no Poder Legislativo com o escopo mais amplo de apurar e impor sanções, como a perda temporária ou definitiva de mandato (Resolução do Senado Federal 20/1993, art. 7º; Código de Ética e Decoro Parlamentar, art. 10º).

Na esfera legislativa, também vale destacar as mudanças pelas quais passou o Tribunal de Contas da União (TCU). Previsto desde a primeira Constituição republicana, de 1891, o TCU foi criado como instituição de apoio ao Congresso em sua tarefa de controle do Executivo (controle externo). Ainda que vinculado ao Legislativo, a Constituição de 1988 “especifica em detalhe os poderes e as responsabilidades do TCU, garantindo à agência considerável autonomia do Congresso”.¹⁴ O desenho atual do TCU, tal como definido na Constituição de 1988 e em sua Lei Orgânica de 1992 (Lei 8.443/1992), permite ao Tribunal não apenas conduzir auditorias, mas também responsabilizar e impor sanções de multa e de proibição de contratar com o poder público (Lei 8.443/1992, art. 56-61). Como veremos na seção 3, o TCU é também um dos grandes responsáveis por alimentar o Ministério Público com potenciais casos de corrupção identificados em suas atividades de monitoramento.

Ainda na esfera legislativa, durante os anos 1990, o número de Comissões Parlamentares de Inquérito aumentou substancialmente nas esferas federal, estadual e municipal. O estudo das principais CPIs que ocorreram naquele período permitiu concluir que essas comissões “têm papel fundamental na dinâmica do processo democrático, pois são capazes de investigar e elucidar fatos duvidosos que permeiam a administração pública”.¹⁵ Análises posteriores e menos otimistas, contudo, apontam que as CPIs “são simplesmente muito politizadas” e “não especialmente efetivas”, já que “a vasta maioria” delas é encerrada sem a produção de um relatório final.¹⁶

OS ANOS 2000

A partir do início dos anos 2000, é possível observar duas formas de desenvolvimento institucional no campo do enfrentamento da corrupção. A primeira diz respeito às reformas legais que levaram à criação de órgãos voltados a centralizar os mecanismos de controle interno da administração pública federal, do Judiciário e do Ministério Público: Controladoria-Geral da União (CGU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A segunda está relacionada ao movimento de internacionalização do controle

[14] Speck, 2011, p. 135.

[15] Pedone et al., 2002, p. 222.

[16] Power; Taylor, 2011, p. 253.

da corrupção e da lavagem de dinheiro e aos desafios identificados na atuação do sistema de justiça na década precedente, que levaram à criação de órgãos voltados a propiciar mecanismos de coordenação interinstitucional, especificamente a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA) e o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI-MJ).

A CGU é o pivô do enfrentamento da corrupção da administração pública federal. Criada em 2001 e reestruturada em 2006, é ligada diretamente à Presidência da República e competente para exercer as funções de controle interno, conduzir os procedimentos disciplinares e implementar programas de transparência e prevenção à corrupção (Lei 10.683/2003, art. 17). O desenho da CGU tem inspirado a criação de órgãos semelhantes em outros estados e municípios, como a Controladoria-Geral do Município de São Paulo e a Controladoria-Geral de Minas Gerais, ambas lideradas por um dos gestores responsáveis pela consolidação da CGU (Entrevistas 1 e 23).¹⁷

A Emenda Constitucional 45, de 2004, criou o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, que centralizam o controle financeiro e administrativo do Poder Judiciário e do Ministério Público. Ao lado do controle interno, o CNJ estabelece políticas, recomendações e metas nacionais nas áreas de encarceramento, meio ambiente, direitos humanos e corrupção (art. 103-B, § 4º da CF/1988). No final de 2012, o CNJ lançou a Meta 18, um conjunto de medidas voltadas a identificar todas as ações judiciais relacionadas a casos de corrupção e improbidade que tramitam nos tribunais federais (TRFs) e estaduais (TJs), no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF). De acordo com o CNJ, a coleta dessas informações tem como objetivo, entre outros, responder aos questionamentos do Gafi/FATF da OCDE, que avaliou negativamente os esforços brasileiros de enfrentamento da corrupção em razão da ausência de estatísticas.¹⁸

Foi também durante os anos 2000 que a ENCCLA foi criada. Mesmo sem ter sido formalizada em lei, a ENCCLA constituiu o mais importante fórum interinstitucional de discussão sobre corrupção ao articular dezenas de instituições das esferas federal e estadual dos três poderes, além de alguns atores privados do setor bancário, envolvidas direta ou indiretamente no controle da corrupção e da lavagem de dinheiro. Entre seus objetivos está o de “coordenar e sistematizar as ações desses órgãos, de forma a aperfeiçoar e otimizar os seus resultados”. Atualmente mais de sessenta órgãos participam dos encontros anuais que, a partir dos trabalhos de grupos temáticos, estabelecem metas e programas de ação a serem desenvolvidos e implementados no ano subsequente.¹⁹ De acordo com nossos entrevistados, a ENCCLA tem sido fundamental para criar um canal de comunicação entre dife-

[17] Ver também notícia dada pela Agência Minas Gerais em <http://bit.ly/1JhKELw>.

[18] Cf. Recomendação 32 do *Mutual Evaluation Report of Brazil* (Gafi OCDE em 25/06/2010). Disponível em <http://bit.ly/1Jkez7S>, p. 40. Para mais detalhes sobre a Meta 18 e a questão da avaliação da performance do sistema de justiça em casos de corrupção, ver Machado, 2015.

[19] Para mais informações, ver Machado, 2012 e o site da ENCCLA (<http://bit.ly/1NHIM8K>).

rentes instituições e estabelecer relações de mútua confiança entre as pessoas que nelas trabalham (Entrevistas 5 e 11).

Na esfera judicial, o substancial aumento de intercâmbio de informações e evidências com autoridades estrangeiras no decorrer da década de 1990 pautou a criação de um órgão especificamente voltado a centralizar os procedimentos de cooperação internacional: o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, ligado ao Ministério da Justiça e criado em dezembro de 2004 (Decreto 4.991/2004). O órgão também desempenha papel central na discussão e elaboração de acordos bi e multilaterais, bem como na coordenação de autoridades nacionais por intermédio da ENCCLA (Decreto 6.061/2007, art. 11).

Em 2009, a AGU criou o Grupo Permanente de Atuação Proativa, voltado a intervir, em nome do Estado brasileiro, em procedimentos relacionados a patrimônio público e corrupção — especificamente, ações civis públicas, de improbidade administrativa, de ressarcimento ao erário decorrente de atos de improbidade ou cuja recomposição seja superior a 1 milhão de reais, independentemente da natureza, e de execução de julgados do Tribunal de Contas da União (art. 2º, Portaria PGU 15/2008). Um dos diferenciais do grupo é o seu caráter proativo: “atuação persistente no combate à corrupção e na defesa do patrimônio público, por meio de medidas antecipativas, preventivas e construtivas, independentemente de provocação externa” (Portaria PGU 12/2009, art. 3º, XI).

Durante os anos 2000, ONGs ganharam relevância nacional por intermédio de programas de monitoramento de atividades governamentais e denúncias de irregularidades, bem como, em alguns casos, organizando mobilização social para pressionar reformas legislativas nos diferentes níveis da federação. Além disso, grande parte dessas ONGs produz panfletos, manifestos e estudos voltados a difundir, na sociedade civil e no empresariado, as ideias de probidade, *accountability* e controle social sobre os gastos públicos. Ainda que diversas atuem apenas localmente, algumas têm alcance nacional, como Transparência Brasil, Contas Abertas e Observatório Social do Brasil. Mais de duzentas ONGs de atuação local integram a rede de articulação nacional Amarribo Brasil-IFC, liderada e coordenada por duas organizações do setor: a Amarribo, que começou com foco na política local de Ribeirão Bonito (SP), e o Instituto de Fiscalização e Controle, criado por auditores federais ligados a diferentes entidades de classe.

OS PRIMEIROS ANOS 2010

Ainda que tenha emergido por outras razões, o tema da corrupção foi bastante recorrente nos protestos de junho de 2013, que se espalharam por todos os cantos do país e tematizaram diretamente

tanto os escândalos do momento quanto a atuação do sistema de justiça. Entre os últimos, destacaram-se as manifestações favoráveis e contrárias à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 37, que buscava limitar os poderes investigatórios do Ministério Público: mesmo impactando todos os tipos de crimes, o debate público deu-se quase exclusivamente sobre a questão da corrupção. Veículos midiáticos, movimentos sociais e representantes do próprio Ministério Público contrários à PEC 37 a nomearam “PEC da Impunidade”, referência direta à ideia de que os casos de corrupção deixariam de ser investigados se a proposta fosse aprovada.²⁰

[20] Por 430 votos contrários e nove votos a favor, a PEC 37 foi rejeitada pelo Congresso em junho de 2013. Em maio de 2015, o STF — por meio de controle de constitucionalidade difuso — também reconheceu o poder de investigação do Ministério Público (RE 593727). Decisão completa disponível em <http://bit.ly/1JkeC3w>.

[21] Relatório completo disponível em <http://bit.ly/1hcyiMZ>.

Em 2012, a CGU promoveu a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), com o objetivo de formular diretrizes e elaborar políticas em conjunto com a sociedade civil. A conferência foi preparada por dezoito meses, com rodadas locais e regionais, contando com a participação de 150 mil pessoas, resultando na elaboração de relatório final com oitenta propostas.²¹

[22] Fonte: <http://bit.ly/1NHj6Ez>.

Movimentos sociais foram também cruciais para aprovação da Lei da Ficha Limpa em 2010 (Lei 135/2010), que inclui na Lei Complementar 64/1990 o caso de inelegibilidade para pessoas condenadas em segunda instância por corrupção ou improbidade, entre outros, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena (LC 64/1990, art. 1º, I, alíneas C e seguintes). Nas eleições de 2014, por exemplo, o Ministério Público Federal obteve a suspensão de mais 4 mil candidatos, dos quais 497 com base na Lei da Ficha Limpa.²² Destaca-se que a constitucionalidade da lei foi questionada no STF (Ações Declaratórias de Constitucionalidade 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578), com base, entre outros, no princípio da presunção de inocência (afinal, não é mais necessário aguardar o trânsito em julgado nesses casos), mas por maioria de votos a lei foi mantida.

Finalmente, em 2013, após anos em discussão no governo e no Congresso, foi aprovada a Lei 12.846/2013, denominada “Lei Anticorrupção”. A lei estabelece a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas por atos de corrupção, entre várias outras inovações. Destacam-se, entre elas, os acordos de leniência e a possibilidade de impor às pessoas jurídicas multas de até 20% do faturamento anual (art. 16 e art. 6º, I). No mesmo período houve a aprovação da Lei 12.850/2013, que define o conceito de organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal como um todo, incluindo os crimes de corrupção. Essa lei formalizou a colaboração premiada — tão em voga com a operação Lava Jato — como meio de obtenção de prova, além de outros mecanismos como captação ambiental, quebra de sigilo telefônico, infiltração e cooperação entre instituições de todas esferas na busca de provas e informações de interesse da investigação criminal (art. 3º).

A análise aqui proposta focaliza procedimentos e instituições do sistema anticorrupção entendido em sentido amplo — isto é, todas as instituições que identificam e reagem a atos de corrupção no âmbito do Judiciário, do Legislativo e do Executivo. Excluímos, portanto, da análise proposta aqui os mecanismos e instrumentos voltados à prevenção da corrupção (como os programas de transparência e controle das contas públicas), que ganham cada vez maior espaço na agenda nacional.²³ Procuramos observar não apenas as relações entre as instituições, mas também a dinâmica interna das diferentes seções, diretorias e departamentos que compõem cada uma delas — denominadas aqui “unidades institucionais”. Esse tipo de abordagem busca acrescentar aos estudos de desenho institucional e contextualização política uma dimensão procedimental em que os fluxos dos casos pelas instituições importam tanto quanto o arranjo que conjuntamente formam.²⁴ Nesse registro, as grandes categorias institucionais — “o” Judiciário, “o” Ministério Público, “a” Polícia — tornam-se insuficientes para descrever as experiências de interação institucional entre elas e no interior de cada uma delas. E isso se deve sobretudo ao fato de que uma mesma instituição pode desempenhar múltiplas atividades em diferentes etapas de um processo de responsabilização por atos de corrupção. Muitas vezes, contudo, haverá uma específica unidade, no interior de uma dada instituição, competente para desempenhar um tipo de tarefa (somente monitoramento, investigação ou responsabilização) em relação a um tipo de procedimento (criminal, civil, administrativo, ético-disciplinar etc.)

O Quadro 1 busca contribuir para a descrição do conjunto de instituições que identificam e reagem a atos de corrupção ao 1) especificar as unidades institucionais diretamente relacionadas ao desempenho de cada tarefa; 2) observar as diferentes tarefas que são desempenhadas por uma mesma instituição, ainda que por setores ou unidades distintas; e 3) lançar luz sobre as sucessivas etapas do processo de responsabilização que dificilmente aparecem de modo integrado nas análises do direito e das ciências sociais.

Esse quadro também fornece uma ferramenta para explorar a questão central da pesquisa: a interação institucional. A leitura das linhas, por etapas, permite identificar as situações nas quais há duplicação de esforços (duas ou mais instituições desempenhando tarefas similares) ou lacunas (nenhuma instituição comprometida com certa atividade). A leitura das colunas, por sua vez, permite observar a multiplicidade de instituições que participam em uma mesma etapa, isto é, na investigação ou na responsabilização, dentre

[23] Em nossa pesquisa, identificamos o fortalecimento de estratégias de prevenção, e não de responsabilização, especialmente a partir do início dos anos 2000. Dentre elas, destacamos a criação e consolidação de unidades para assessorar funcionários públicos e verifica eventuais ilegalidades antes da assinatura de contratos públicos (como a Consultoria-Geral da União, vinculada à AGU) e também a utilização de sistemas de monitoramento em tempo real de obras públicas (como o software AudeSp, do TCE/SP). Essa tendência pode ser explicada por meio da crescente pressão de atores nacionais e internacionais reivindicando transparência e controle social, mas também pelas dificuldades para responsabilizar, sancionar as pessoas envolvidas e recuperar as verbas públicas desviadas.

[24] Para um quadro bastante amplo e acurado dessas interações institucionais, ver a “web of accountability” proposta por Power e Taylor (2011, pp. 14 e ss).

QUADRO I

	Esfera administrativa (administrativo sancionador e ético-disciplinar)	Esfera judicial (civil e penal)	Órgãos de apoio
Monitoramento	Controladoria-Geral da União (CGU-CRG e SFC), Corregedorias, Tribunal de Contas da União		Coaf/MF
Investigação	Comissão de Ética Pública (CEP), Controladoria-Geral da União (CGU-CRG e CGU-SFC), Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), Corregedorias, Comitês de Ética, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Tribunal de Contas da União (TCU)	Judiciário, Ministério Público (MP), Polícia Civil, Polícia Federal (DPF)	Coaf/MF, DRCI/MJ
Responsabilização	Controladoria-Geral da União (CGU-CRG), Corregedorias, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Tribunal de Contas da União (TCU)	Ministério Público, Judiciário, Advocacia-Geral da União (AGU-DPP)	Coaf/MF, DRCI/MJ
Sanção	Controladoria-Geral da União (CGU-Ceas, Cadastros), Advocacia-Geral da União (AGU-DPP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ — Corregedoria), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP — Corregedoria)	Judiciário, Ministério Público (MP), Advocacia-Geral da União (AGU-DPP e AGU-DPI)	Coaf/MF, DRCI/MJ

outras. Tomado em conjunto, o quadro oferece um mapa das possibilidades de percurso de um caso concreto pelo sistema anticorrupção. Em virtude do princípio da independência das esferas civil, penal e administrativa que rege as relações processuais e interinstitucionais no sistema jurídico brasileiro, um mesmo ato de corrupção pode ser objeto de processos de responsabilização concomitantes, permitindo diversas combinações e arranjos nas áreas criminal, civil ou administrativa.

As próximas seções apresentam uma breve descrição do sistema anticorrupção a partir de uma leitura vertical do quadro. Para cada etapa, o texto destaca as instituições, unidades e procedimentos identificados no decorrer da pesquisa como mais relevantes à compreensão dos mecanismos de interação institucional no campo da corrupção. Importante destacar que essas etapas são sucessivas, mas não necessárias: nas últimas décadas o direito brasileiro incorporou mecanismos “alternativos” de resolução de conflitos, como acordos, mediação e suspensão do processo em determinadas condições. Dessa forma, os procedimentos podem não percorrer todas as etapas, sem que isso signifique uma atuação deficiente das instituições.

Por “monitoramento” referimo-nos a procedimentos que não têm um alvo específico e são conduzidos de modo a identificar irregularidades a serem posteriormente investigadas. Seu principal objetivo é identificar *pontos fora da curva*, coletar dados preliminares e elaborar relatórios que serão encaminhados para outras unidades institucionais que poderão utilizar essas informações para desempenhar tarefas de investigação, responsabilização e imposição de sanções.

O monitoramento pode assumir diferentes formas, como auditorias, inspeções ou acompanhamentos, e é conduzido por diferentes instituições: CGU, TCU, Coaf, CNJ e CNMP. Nesse grupo, apenas o Coaf tem o monitoramento de transações financeiras como uma de suas principais atribuições. ONGs, mídia e cidadãos também podem desempenhar papel importante na identificação de irregularidades e fornecimento de informações para as instituições que atuam na investigação.²⁵

O monitoramento frequentemente recai sobre transações, despesas, contratos e outros atos praticados por funcionários públicos que gerenciam dinheiro público. Historicamente conduzido pelo TCU — responsável por apreciar as prestações de contas do Poder Executivo —, o monitoramento expandiu-se consideravelmente após a Constituição Federal de 1988 com a introdução de sistemas de controle interno na administração pública (CF, art. 74). Além da previsão constitucional, investimentos significativos foram feitos em tecnologia da informação com o desenvolvimento de softwares e sistemas de análise de dados — permitindo que programas de monitoramento crescessem em tamanho, intensidade e importância — e na consolidação de novas instituições incumbidas de tornar plenamente operacional o novo conjunto de regras — como a CGU, o CNJ e o CNMP.

Essas instituições passaram a exercer papel de centralização do controle interno da administração pública e do Judiciário, coletando dados e produzindo informações e relatórios sobre suas atividades. Quando um relatório de monitoramento identifica potenciais evidências da prática de crime de corrupção ou improbidade, são enviados — às vezes *automaticamente* — à Polícia ou ao Ministério Público; quando identifica falta disciplinar por um funcionário público, à CGU e/ou à corregedoria da respectiva instituição. Há também programas de monitoramento não permanentes que são implementados uma vez ao ano ou de modo ocasional, como o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, que sorteia sessenta cidades a cada ano para auditoria/inspeção detalhada. Até o momento, quase 40% dos municípios brasileiros já foram alguma vez fiscalizados.²⁶

[25] Conferir os projetos Às Claras e Meritíssimos, da Transparência Brasil, bem como Olho nas Emendas, da IFC/Amarribo.

[26] Para mais informações, ver Portal de Notícias da CGU, em <http://bit.ly/1KEzFlf>.

QUADRO 2

MONITORAMENTO		
Instituição	Atividades	Exemplos de programas que usam TI
Coaf	Relatórios de Informação Financeira (RIFs)	Siscoaf: envio das comunicações de operações financeiras, acesso a lista de Pessoas Politicamente Expostas
CGU	Avaliação da Execução de Programas de Governo, Auditorias e Operações Especiais, Ações de Controle nos Gastos com Pessoal da Administração Pública Federal, Auditorias Anuais de Contas, Auditoria das Tomadas de Contas Especial, Auditoria sobre os Projetos de Recursos Externos, Demandas Externas	Observatório da Despesa Pública: produção de informações que visam subsidiar e acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos
TCU	Levantamentos, Auditorias, Inspeções, Acompanhamentos, Monitoramentos, Tomada e Prestação de Contas	SisPAC: sistema de monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento
CNJ/CNMP	Inspeção, Procedimento de Controle Administrativo	Cumpridec/CNJ

INVESTIGAÇÃO

Por investigação referimo-nos a um procedimento de coleta e produção de provas para subsidiar um processo judicial ou administrativo de responsabilização. Ela tem início a partir de suspeitas de irregularidades identificadas em programas de monitoramento ou em denúncias formais ou informais de outras instituições ou de cidadãos (como no caso de competidores em um processo de licitação, Entrevista 6). As investigações resultam em um dossiê ou relatório no qual são apresentadas as provas coletadas e produzidas durante o procedimento. Esses documentos são então enviados a outra unidade — a depender do caso, na mesma instituição que realizou a investigação ou em outra — para, quando for o caso, ser iniciado o processo de responsabilização.

Enquanto algumas instituições atuam quase exclusivamente em investigações, outras as têm como uma de suas diversas tarefas. Há ainda aquelas que desempenham apenas tarefas de apoio às investigações desenvolvidas por outras instituições. As investigações podem se desenvolver dentro ou fora do ambiente judicial, e neste caso podem estar alocadas na área civil ou criminal.

Todas as instituições podem realizar investigações “proativas” ou “reativas”. Estas últimas ocorrem após o ato de corrupção ter sido concluído e, em virtude disso, dependem fortemente de informações e relatórios de monitoramento fornecidos por outras instituições. Já as investigações denominadas proativas — ainda bem mais raras (En-

QUADRO 3

INVESTIGAÇÃO	
Instituição	[ÁREA] Procedimento
Polícia Federal	[ADM/JUD] Inquérito Criminal
MPF	[JUD] Inquérito Civil e Inquérito Criminal
Judiciário	[JUD] Inquérito Criminal, Quebras de Sigilos
Congresso Nacional	[ADM] Comissão Parlamentar de Inquérito
CGU	[ADM] Sindicância investigativa/preparatória, acusatória/punitiva e patrimonial, Inspeção, Termo Circunstanciado Administrativo — TCA
TCU	[ADM] Tomada de Contas Especial
CNJ/CNMP	[ADM] Correição; Sindicância; Processo Administrativo Disciplinar
Corregedorias	[ADM] Correição, Sindicância, Processo Administrativo Disciplinar
Comissões de Ética	[ADM] Apuração de Condutas Antiéticas
Coaf	[ADM/JUD] Apoio: fornece documentos e realiza cruzamentos de dados sobre transações financeiras
DRCI	[ADM/JUD] Apoio: atua como autoridade central na cooperação jurídica internacional tramitando pedidos nacionais e estrangeiros de produção de provas

trevistas 5 e 7) — têm início enquanto os atos ainda estão sendo cometidos. São consideradas por um dos entrevistados como a forma “ideal” de investigação, uma vez que intervêm no curso de acontecimentos antes mesmo que o dinheiro saia do cofre público (Entrevista 7).

As investigações proativas ocorrem geralmente como “operações” ou “forças-tarefas” levadas a cabo por várias instituições, entre as quais CGU, TCU, MPF e PF (Entrevistas 1 e 7). Na última década, o número de operações desse tipo aumentou substancialmente: de duas ou três em 2006 para 54 em 2014.²⁷ Boa parte delas é organizada em função de um caso concreto e normalmente envolve confiança pessoal e sinergia já estabelecida entre os membros das diferentes instituições envolvidas. Nossa pesquisa identificou apenas uma “força-tarefa” de caráter permanente, a Força-Tarefa Previdenciária, na qual PF, Ministério da Previdência Social e MPF têm trabalhado juntos na investigação de fraudes previdenciárias (Entrevistas 7 e 11).

[27] Cf. Relatório de Resultados Operacionais 2014 em <http://bit.ly/1JhMNai>.

RESPONSABILIZAÇÃO

Os processos de responsabilização normalmente têm início a partir de uma investigação (civil, criminal ou administrativa) ou de

[28]A distinção entre esses dois tipos de decisão justifica a separação da responsabilização e da sanção em duas etapas. Power e Taylor (2011, p. 13) a apresentam de forma conjugada sob a denominação de “*punishment*”. Além dos benefícios analíticos de seguir a formulação de Klaus Günther (2009, p. 20) sobre a distinção entre imputar responsabilidade e sancionar, a separação dessas duas etapas também permite lançar luz sobre o processo sancionatório que, como veremos a seguir, envolve um conjunto de normas e instituições distinto. Ver, sobre esse ponto, Püschel e Machado (2009).

um processo administrativo desenvolvido por instituições de monitoramento. O processo de responsabilização é concluído quando uma autoridade competente para decidir o caso afirma que aquelas pessoas (físicas ou jurídicas, a depender do tipo de procedimento), ao praticarem, de acordo com as provas colhidas, um ou mais atos, violaram determinadas normas jurídicas. Quando há imputação de responsabilidade, cabe à mesma autoridade tomar uma segunda decisão, muito distinta da primeira, sobre qual será a sanção a ser imposta para aquelas pessoas naquele caso concreto.²⁸

Os processos de responsabilização por atos de corrupção podem ser judiciais, pela via civil (ação civil pública ou ação popular) ou pela criminal; ou ainda administrativos (processos disciplinares da CGU e das corregedorias, a Tomada de Contas Especial do TCU e os comitês de ética). De acordo com a modalidade procedimental, modificam-se as condições para o início da ação e o repertório de decisões e sanções que podem ser impostas. Devido ao princípio da independência das esferas civil, penal e administrativa (Lei de Improbidade Administrativa, art. 12), processos de responsabilização nas três áreas podem se desenvolver de modo simultâneo e autônomo. No interior de cada uma das esferas, há regras e práticas que limitam a multiplicidade de procedimentos sobre os mesmos fatos envolvendo as mesmas pessoas. Na esfera penal, o princípio do *ne bis in idem* proíbe mais de um procedimento na esfera penal nessas circunstâncias. Na esfera administrativa, ainda que sem norma expressa, alguns órgãos esperam decisões de outros órgãos antes de proferir as suas. É o caso da CEP, que, por haver procedimento junto ao TCU, aguarda a decisão daquele órgão “para evitar injustiça” (Entrevista 10).

Enquanto nos processos judiciais de responsabilização as tarefas de acusar e decidir são desempenhadas por instituições diferentes (Ministério Público e Judiciário), na esfera administrativa essas tarefas são frequentemente exercidas no interior de uma mesma instituição, ainda que por unidades diferentes, por funcionários públicos não especializados selecionados ad hoc (Entrevista 1). Embora tais processos tendam a ser mais simplificados que os judiciais e suas etapas de investigação e de responsabilização não sejam tão distintas ou estanques como na esfera judicial, todos estão sujeitos aos princípios da ampla defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LV). Frequentemente os processos de responsabilização na esfera administrativa, ao serem concluídos, são enviados ao Ministério Público quando entende-se plausível a ocorrência de violações a leis penais e civis (Entrevista 3). A Meta 18 do CNJ, mencionada acima, revela não haver uma prática comum em relação à escolha da via penal ou civil, tanto na esfera federal quanto na estadual, uma vez que a relação entre o total de ações civis e criminais em um mesmo tribunal varia substancialmente.

RESPONSABILIZAÇÃO		
Instituição	Procedimentos	Papel
MPF	[JUD] Ação Civil Pública, Ações Criminais, Ficha Limpa	Acusa
Judiciário	[JUD] Ação Civil Pública, Ação Popular, Ações Criminais, Ações Eleitorais	Julga
TCU	[ADM] Tomada de Contas Especial	Acusa e julga
CNJ/CNMP	[ADM] Processo Administrativo Disciplinar, Avocação	Acusa e julga
CGU	[ADM] Processo Administrativo Disciplinar, Avocação	Acusa e julga
Corregedorias	[ADM] Processo Administrativo Disciplinar	Acusam e julgam
Comissão de Ética	[ADM] Processo de Ética	Acusa e julga

A existência de duas vias judiciais (por crime e por improbidade), peculiaridade brasileira, permite que processos de responsabilização nas esferas penal e civil sobre os mesmos fatos e envolvendo as mesmas pessoas se desenvolvam de modo concomitante e independente, isto é, sem o estabelecimento de mecanismos de coordenação entre as autoridades envolvidas. As diferenças entre os procedimentos situam-se, sobretudo, no alcance — apenas a esfera civil pode responsabilizar pessoas jurídicas — e nas sanções — apenas a esfera criminal pode impor sanções de privação de liberdade.²⁹ A Constituição Federal equipara os processos administrativos e judiciais no tocante aos princípios do contraditório e da ampla defesa, mas permite também que as decisões tomadas pela esfera administrativa sejam revistas pelo Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Para um de nossos entrevistados, em várias situações as decisões administrativas revertidas pelo Judiciário não estão relacionadas a equívocos na análise dos fatos ou das normas violadas, mas a falhas processuais (Entrevista 1). As corregedorias e o TCU mostram-se cientes disso e buscam tomar cuidados extras para evitá-las. No entanto, a ausência de feedback sistemático sobre o resultado dos processos de responsabilização administrativos revertidos pelo Judiciário torna bastante difícil a identificação dessas falhas.

SANÇÃO

A imposição de sanções, sobretudo na esfera penal, constitui um procedimento-chave raramente levado em consideração pela opinião pública, que tende a observar a prisão no decorrer do processo — que não é (ou não deveria ser) sanção, mas medida cautelar para assegurar

[29] Sobre as ações penais por crime de corrupção e as ações civis sobre improbidade, ver Machado, 2015.

[30] No Brasil, o processo sancionatório desenvolve-se em procedimento judicial específico, conduzido por juízes e promotores das varas de execuções penais, portanto distintos dos que atuaram no decorrer do processo de responsabilização.

a prestação jurisdicional — como o ponto culminante e conclusivo da atuação estatal. Até mesmo o debate jurídico tende a observar a decisão sobre a sanção realizada na sentença como *o final* do processo. A imposição de sanções, contudo, envolve diferentes normas, instituições e procedimentos para gerenciar o tempo em privação de liberdade, garantir o pagamento de multas ou o retorno do dinheiro desviado para os cofres públicos. Isso vale para os processos administrativos, civis e criminais.³⁰

QUADRO 5

SANÇÃO		
Lei	Instituição	Tipos de sanções previstas
Estatuto do Servidor Público Federal (Lei 8.112/1990)	Corregedorias (Ministérios, CNJ, CNMP)	[ADM] Advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria, destituição de cargo ou função
Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992)	TCU	[ADM] Multa, inabilitação (de 5 a 8 anos) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública
Lei das Licitações (Lei 8.666/1993)	TCU, CGU, MP e Judiciário	[ADM] Advertência, multa; suspensão e proibição de contratar com poder público, declaração de inidoneidade; [JUD] prisão (de três meses a seis anos) e multa.
Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940)	Polícia Federal, MPF e Judiciário	[JUD] Prisão e multa (no tipo penal); obrigação de indenizar o dano; perda de bens oriundos do crime, perda do cargo, função pública ou mandato eletivo (efeitos da condenação não automáticos, art.91 e 92). Penas restritivas de direitos (para condenação inferior a 4 anos e outros requisitos, art.44): prestação pecuniária, perda de bens ou valores, prestação de serviço à comunidade, interdição temporária de direitos, limitação de fim de semana
Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992)	MPF e Judiciário	[JUD] Multa, Perda dos bens oriundos do ato de improbidade, perda da função pública, suspensão de direitos políticos (3 a 10 anos a depender do ato de improbidade), proibição de contratar com o poder público (de 3 a 10 anos a depender do ato de improbidade)
Lei de Responsabilidade (Lei 1.079/1950)	Congresso, MPF e Judiciário	[MISTO] Perda do cargo público e inabilitação para o exercício da função pública (até 5 anos)
LC 64/1990 Modificada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010)	MPF e Judiciário	[JUD] Inelegibilidade
Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013)	CGU, MPF e Judiciário	[ADM] Multa, publicação de sentença (e reparação do dano); [JUD] perda de bens, suspensão parcial ou interdição de atividades, dissolução compulsória de entidade legal, proibição de receber incentivos

Na esfera civil, em nível federal, o principal ator nos casos de corrupção tem sido a AGU. A AGU é competente para executar sanções de multas e reparações de dano impostas tanto em processos judiciais quanto administrativos (TCU e CGU principalmente). O setor-chave aqui é o Grupo de Atuação Proativa e o Departamento de Patrimônio Público. A AGU é ainda competente para recuperar ativos enviados ao exterior por intermédio de seu Departamento Internacional, que trabalha próximo ao DRCI, no Ministério da Justiça, e ao Coaf, no Ministério da Fazenda. De acordo com estimativas de nossos entrevistados, apesar do arcabouço normativo e institucional implantado no Brasil no decorrer da última década, apenas uma pequena parte (menos de 5%) do dinheiro desviado é recuperada (Entrevistas 6 e 18).

Os processos sancionatórios também estão sujeitos a recursos de vários tipos para questionar valores e formas de pagamento, no caso das sanções de multa, ou pleitear o cumprimento das normas que garantem a progressão de regime e alterações no modo de cumprimento da sanção. No caso das sanções pecuniárias e das reparações, a AGU tem buscado negociar os termos da execução — valores e número de parcelas — com as pessoas condenadas com vistas a maximizar o cumprimento dessas obrigações. Durante o ano promove o “mês da conciliação”, ocasião em que propostas de melhores condições de pagamento são oferecidas, também nos casos de corrupção (Entrevista 13). Foi por intermédio de um acordo desse tipo que a AGU garantiu a execução da decisão do TCU no Caso TRT, o que gerou o maior ressarcimento aos cofres públicos em caso de corrupção.

A proibição de contratar com a administração federal — uma sanção bastante comum na esfera civil e administrativa — para se efetivar depende de que todas as unidades que contratam tenham conhecimento da lista de pessoas físicas e jurídicas às quais uma sanção desse tipo foi imposta. Apenas a partir de 2010 centralizaram-se as informações sobre os nomes das pessoas que receberam essas sanções no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (CNIA), no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) ou no Cadastro Nacional das Empresas Punidas (CNEP). Essas bases de dados permitem que a sanção seja efetivamente imposta pela administração e, ao mesmo tempo, tornam públicas informações sobre pessoas e empresas que já foram condenadas em processos de responsabilização.

INTERAÇÃO INSTITUCIONAL VIA MECANISMOS DE COORDENAÇÃO

O conceito de coordenação é bastante disputado na literatura. Neste texto trabalhamos com a definição de Guy Peters,³¹ para quem “a coordenação é tanto um processo pelo qual as decisões são toma-

[31] Peters, 2015.

das conjuntamente quanto um resultado desse processo”. Em outras palavras, a coordenação envolve decisões e ações que levam em consideração processos desenvolvidos por outras unidades ou instituições; e envolve não apenas o trabalho conjunto em concreto, mas também mecanismos de compartilhamento de informações e de conhecimento que podem favorecer o desenvolvimento de processos de responsabilização que dialoguem uns com os outros. No âmbito deste texto, trata-se portanto de criar regras, estruturas e procedimentos, formais e informais, que permitam e favoreçam o cumprimento das tarefas e dos objetivos traçados pelo sistema de responsabilização por atos de corrupção. Como destaca Peters, nem sempre a coordenação é “voluntária e baseada em acordos normativos”.³² Há vários níveis de coordenação e diferentes formas de alcançá-los: desde instituições criadas com essa finalidade — como a ENCCLA — até arranjos que tendem a resistir ou se opor fortemente a qualquer forma de articulação — como na interação entre ações civis públicas e ações criminais sobre os mesmos fatos.

[32] Peters, 2015.

De fato, a coordenação nem sempre é a única forma de interação interinstitucional; as instituições, por exemplo, podem competir umas com as outras para fortalecer sua atuação ou para acessar recursos públicos.³³ Nesta pesquisa identificamos cinco possíveis formas de interação entre duas ou mais instituições ou unidades no sistema de responsabilização por atos de corrupção. Em primeiro lugar, as instituições podem simplesmente não levar em consideração o trabalho desenvolvido por outros órgãos, isto é, 1) podem ignorar as ações e processos decisórios de outras instituições. Observamos, por exemplo, que Tribunais de Contas nas esferas federal e estadual dificilmente trocam informações sobre irregularidades encontradas em suas atividades de monitoramento e investigação. Mas as instituições podem também levar em consideração o trabalho desenvolvido por outras e 2) atuar de modo independente e competir, como foi possível observar em determinadas situações a interação entre MPF e PF em procedimentos investigatórios ou no interior do Ministério Público estadual na interação entre unidades especializadas (como o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), em São Paulo) e o restante da instituição. Elas podem ainda 3) atuar de modo independente, mas reconhecer interferência indireta. Um exemplo é o reconhecimento, por parte da CGU, de que, como seus relatórios de monitoramento e de investigação podem vir a ser utilizados em processos judiciais de responsabilização, pela PF ou pelo MPF, ela deve atentar para a coleta e produção de provas que sejam admissíveis posteriormente em um tribunal. Por fim, as instituições podem também 4) atuar de modo independente e coordenar suas ações ou 5) efetivamente trabalhar juntas. O foco desta pesquisa recaiu sobre essas duas últimas formas de interação interinstitucional.

[33] Ver, nesse sentido, Prado; Carlson, 2014.

Muitas das instituições aqui estudadas possuem escritórios e representações em diversas cidades brasileiras (MPF, TCU, Tribunais, CGU, DPF) e não têm o enfrentamento da corrupção como única tarefa (MPF, Tribunais, DPF, Congresso). Além disso, várias unidades no interior de uma mesma instituição estão envolvidas em tarefas de uma mesma etapa — como, por exemplo, no processo de responsabilização administrativa do TCU em que três unidades participam: o setor de fiscalização, o Ministério Público junto ao TCU e os gabinetes dos ministros, cada um deles elaborando relatórios que serão analisados pelo Plenário do TCU no momento da decisão sobre um determinado caso.

As características organizacionais — instituições mais ou menos hierarquizadas — também desempenham papel importante na coordenação: enquanto algumas estão organizadas de modo mais hierárquico (CGU ou DPF), outras têm pouco controle sobre o trabalho desempenhado por suas unidades regionais (MPF, Tribunais). Essa *autonomia institucional* pode levar a situações nas quais procedimentos são iniciados em cidades a milhares de quilômetros uma da outra — como no caso de grandes licitações de alcance nacional — sem que os procuradores tenham conhecimento de eventuais ações iniciadas por outros colegas. Afinal de contas, como ressalta um dos entrevistados, “chegou a informação até ele [procurador], ele toma iniciativa que julga necessária; não pergunta, não consulta ninguém, ele adota a abertura do procedimento investigatório ou, se ele já tem cognição suficiente, já propõe uma ação” (Entrevista 12).

As principais formas de coordenação identificadas na pesquisa foram as seguintes:

Padronização de procedimentos

Ademora em responder a solicitações ou enviar relatórios para outras instituições bem como a não coleta de evidências ou informações que outras instituições necessitam para realizar suas tarefas podem impactar gravemente o processo de responsabilização. Dessa forma, algumas instituições têm trabalhado para assegurar que funcionários de outra instituição identifiquem quais organismos teriam interesse em receber determinada informação ou relatório, enviem os documentos em prazo útil, coletem informações relevantes (CGU — Secretaria Federal de Controle Interno, Entrevistas 1 e 9) e também solicitem ajuda para compreender dados e evidências que eles não possuem habilidade técnica para interpretar sozinhos — caso da Polícia Federal, quando, por exemplo, se depara com casos em que é necessária análise contábil (Entrevista 7).

Compartilhamento de informações e banco de dados

A pesquisa identificou crescente esforço das instituições para compartilhar seus bancos de dados com suas próprias unidades e unidades de instituições diferentes — o que vem sendo sistematicamente recomendado pela ENCCLA. Dentre esses esforços, destacamos a criação de Fóruns Permanentes de Combate à Corrupção (Focco) e Movimentos Articulados de Combate à Corrupção (Marcco) em muitos estados do Brasil (espécies de ENCCLAs estaduais), além de redes como o TI Controle — comunidade de tecnologia da informação aplicada ao controle dos gastos públicos — com grande preocupação com o compartilhamento dos dados por elas coletados.³⁴ Além disso, novos sistemas são criados para permitir esse compartilhamento de informações. Um exemplo é o sistema Monitora, do MPF, que permite a inserção de informações sobre investigações e processos em curso que podem ser consultadas por outros procuradores com vistas a identificar a existência de investigações ou processos de responsabilização envolvendo os mesmos fatos e pessoas. Outro é o Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), que armazena informações sobre processos disciplinares contra funcionários públicos de toda a administração federal.³⁵

[34] Para mais informações sobre a rede TI Controle, ver <http://bit.ly/iK8fbKZ>.

[35] Sistema Monitora: <http://bit.ly/1EUuqsX>; CGU-PAD: <http://bit.ly/1hZNCgN>.

Criação de grupos especializados

No MPF, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão — responsável por processar casos de corrupção na área cível e criminal — tem como objetivo colocar procuradores em contato e resolver controvérsias entre eles, trabalhando em casos relacionados por intermédio da fixação de interpretações que, mesmo sem caráter vinculante, podem servir de apoio à atuação de procuradores em diferentes regiões do país. O Grupo de Atuação Proativa da AGU, já mencionado, também exerce funções desse tipo.

Feedback sobre o trabalho feito por outras instituições

Como descrito acima, há intensa troca de informações e relatórios entre as instituições, mas ainda são poucas aquelas que dão retorno sobre o que foi feito com o material enviado. Esse tipo de feedback, quando realizado, limita-se a casos bem específicos, e não existe de modo sistemático (Entrevistas 14 e 16). No entanto, no Coaf situa-se a experiência mais sofisticada de coordenação via feedback identificada na pesquisa: um mecanismo que permite a avaliação da qualidade da informação recebida pelas instituições financeiras, com vistas a aprimorar o conteúdo e o modo como essa informação é prestada.

Forças-tarefas e operações conjuntas

As forças-tarefas em casos de corrupção são implementadas apenas em casos específicos, depois de sua cuidadosa análise e de identificação do interesse de outras instituições em participar (Entrevista 7). O único exemplo de força-tarefa permanente identificada na pesquisa é a Força-Tarefa Previdenciária, que integra MPF, DPF e o Ministério da Previdência (Entrevista 7). As forças-tarefas — ou, ao menos, o trabalho próximo do MPF e da DPF — são especialmente úteis para evitar que provas coletadas pela polícia sejam posteriormente consideradas insuficientes ou anuladas pelos tribunais (Entrevistas 2 e 5). Além disso, elas permitem a complementação de expertises e informações restritas a órgãos específicos.

Discussões coletivas para articulação estratégica

O Fórum Nacional de Gestão do MP, por exemplo, reúne procuradores de todo o país para debater temas relacionados a recursos humanos, controle interno, orçamento, entre outros (Entrevista 13).

A Rede de Controle da Gestão Pública, por exemplo, criou a possibilidade de trabalho conjunto entre diferentes instituições em um fórum permanente estratégico, mas perdeu espaço e relevância nos últimos anos em virtude da mudança na presidência do TCU, que tinha dado início à Rede (Entrevistas 6 e 14). Há ainda a ENCCLA e os Foccos e Marccos, já mencionados. Esse tipo de encontro tende a fortalecer as relações interpessoais e a confiança entre os membros — elementos que identificamos como centrais para estratégias de coordenação, como discutido abaixo.

Planejamento conjunto de ações e operações

Na AGU foi possível observar experiências nas quais a unidade de consultoria e a unidade de persecução (responsabilização ou imposição de sanções) trabalham juntas, de modo a aproveitar o conhecimento produzido pela primeira na formulação de estratégias a serem perseguidas pela segunda, resultando até mesmo na elaboração de documentos conjuntos (Entrevista 13).

Unidade central de coordenação

Instituições mais hierarquizadas, como CGU, o TCU e a PF, dispõem de unidades desse tipo em Brasília, encarregadas de planejar as atividades e operações que serão desenvolvidas (Entrevistas 6 e 7) e marcar reuniões para facilitar processos conjuntos. No entanto,

isso é feito apenas nos casos mais complexos. A execução, contudo, fica a cargo das unidades locais situadas em diferentes partes do país (Entrevista 1). As corregedorias também dispõem de unidades que buscam coordenar o trabalho desenvolvido pelas corregedorias locais, sejam elas autônomas, como a Comissão de Coordenação de Correição da CGU, ou ligadas ao Gabinete do Corregedor-Geral (CNJ e CNMP).

OBSTÁCULOS À COORDENAÇÃO

Ainda que a pesquisa tenha se dedicado a identificar os mecanismos de coordenação que surgiram e se intensificaram na última década, os dados coletados possibilitaram observar que a coordenação não é regra e que, em muitos casos, instituições competem entre si ou simplesmente ignoram sistematicamente o trabalho desenvolvido pelas demais. Identificamos quatro principais obstáculos, descritos a seguir.

Vaidade institucional e estabelecimento de relações de confiança

Em muitos casos, instituições decidem não compartilhar dados e informações com outras, para serem as únicas a receber o crédito por desvendar grandes casos de corrupção (Entrevista 7); em outros, por não confiarem informações sensíveis para pessoas de outras instituições, que não conhecem pessoalmente (Entrevistas 7 e 23).

Vários entrevistados destacaram, de diversas formas, que a confiança pessoal é um ingrediente que não apenas lubrifica os mecanismos de coordenação existentes, mas também permite que outras formas de interação se desenvolvam (Entrevistas 1, 2, 5, 7, 8, 11 e 17). Os processos de responsabilização por atos de corrupção invariavelmente lidam com informações sensíveis, quando não confidenciais, muitas vezes envolvendo funcionários do governo. E, em virtude disso, os operadores do sistema têm receio de compartilhar informações com pessoas que não conhecem pessoalmente e em quem não confiam. Essas narrativas foram reveladoras de certa fragilidade na confiança entre as próprias unidades, tanto no plano interinstitucional quanto no intrainstitucional. Como destaca um dos entrevistados, é a confiança pessoal que pauta em alguns casos a escolha do setor no interior de uma instituição com o qual se estabelecerá a coordenação, mesmo não sendo o mais diretamente ligado à temática, com vistas a garantir que a informação será bem utilizada e que o trabalho conjunto se desenvolverá de modo efetivo (Entrevista 23).

Obstáculos de tempo

Nas situações nas quais o resultado do trabalho desenvolvido por uma instituição é encaminhado a outra apenas após sua conclusão, o que pode levar anos, o trabalho da instituição que recebe as informações pode estar comprometido tanto pela dificuldade na produção de provas não coletadas anteriormente quanto pelos próprios prazos prescricionais. Por exemplo, se o TCU leva muito tempo para enviar uma decisão em processo administrativo de responsabilização para ser investigado pela PF ou pelo MPF — o que pode levar mais de dois anos —, as oportunidades de iniciar investigações proativas, evitando danos ao erário e produzindo provas mais sólidas, estão perdidas (Entrevistas 7 e 15).

Obstáculos de linguagem

Frequentemente uma instituição não é capaz de compreender e utilizar plenamente os relatórios produzidos por outras, devido à linguagem e aos métodos utilizados. MP e DPF indicaram dificuldade em compreender os relatórios de investigação da CGU, em virtude da linguagem técnica e focada em questões de conformidade técnica (com o que estava planejado no orçamento, por exemplo), e não propriamente jurídica (Entrevistas 1 e 14). Esse tipo de situação pode levar ao “desperdício” de longos trechos e análises realizados em relatórios de investigação, que são muitas vezes desconsiderados no processo de responsabilização judicial.

Raro compartilhamento de provas

A ausência de previsão legislativa sobre a possibilidade de utilizar provas produzidas em investigações realizadas na esfera civil ou administrativa em investigações ou processos de responsabilização conduzidos pela esfera criminal tendem a incentivar o retrabalho. Hoje, grande parte dos juízes rejeita o intercâmbio de provas entre procedimentos de diferentes áreas, argumentando que as regras para produção de provas nas esferas civil e administrativa são diferentes das da esfera criminal, estas muito mais protetivas dos direitos do réu. O STJ já recusou provas produzidas pelo Coaf e utilizadas pelo MPF como base para a solicitação de quebra de sigilo bancário na operação Boi Barrica/Faktor (Entrevista 8). Do ponto de vista jurídico, a disputa se coloca então entre os limites da utilização do que se chama “prova emprestada” e o princípio da “economia processual” inscrito na Constituição Federal que favorece a criação de mecanismos que evitem o retrabalho.

CONCLUSÃO

O cenário descrito neste texto parece ser resultado direto de um processo de desenvolvimento institucional que começa a ganhar corpo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Na primeira parte deste texto, apresentamos esse desenvolvimento em três tempos: os anos 1990, marcados pela criação e implementação de várias instituições e marcos normativos; os anos 2000, caracterizados pelo fortalecimento do controle interno e pela preocupação com a performance do sistema de justiça e coordenação interinstitucional; e a presente década, que registra maiores investimentos em transparência, ampliação da participação da sociedade civil e intensificação no número e alcance dos processos de responsabilização, incluindo o setor privado.

Na dimensão procedimental que interessa mais diretamente a este texto, esse cenário de multiplicidade institucional não pode ser compreendido ou explicado sem se considerarem as rígidas fronteiras que separam, tanto operacional quanto cognitivamente, as diferentes áreas jurídicas. As hipóteses de coordenação observadas na pesquisa raramente ocorrem entre as áreas civil, penal e administrativa, mas sim entre instituições que atuam em procedimentos alocados em uma mesma esfera. A cultura jurídica altamente departamentalizada está inscrita também na legislação e na prática dos tribunais que valorizam o princípio da independência das esferas. No campo jurídico, o quadro é de forte resistência a pensar as estratégias de responsabilização por atos de corrupção observando em conjunto as características das diferentes instituições e vias processuais disponíveis.

Esta pesquisa indica que a coordenação intra e interinstitucional no sistema de responsabilização por atos de corrupção ainda depende de substantiva formalização legislativa, mas não só. Um sistema baseado apenas em confiança pessoal é insustentável, especialmente em face da alta rotatividade dos operadores desse sistema. Ao mesmo tempo, como relatado pelos entrevistados, um sistema baseado somente na formalização institucional tem alcance limitado se as pessoas efetivamente não utilizarem os canais criados. Fortalecer e expandir os mecanismos de coordenação pode significar trabalho duro e pouco ou nenhum reconhecimento institucional. Como colocado por um de nossos entrevistados, coordenar significa

“botar a azeitona na empada do outro”, significa você abrir mão de uma prioridade imediata sua para uma prioridade coletiva; significa você investir trabalho, inteligência e recursos para alcançar um objetivo de todos e não o objetivo apenas do seu órgão [...]. Isso passa necessariamente por abrir mão de algumas vaidades... significa aceitar uma solução sob um ponto de vista

um pouco diferente, enxergando a necessidade dos outros. [...] então para mim o desafio é esse aí. (Entrevista 17)

Nem todas as instituições ou os atores no interior delas estão inclinados a fazê-lo — no curto prazo, é bem fácil cuidar de suas próprias tarefas, que invariavelmente não são poucas ou simples. No entanto, em um país como o Brasil, os custos da atuação não coordenada nos processos de responsabilização são altos e dizem respeito não apenas à maximização dos recursos estatais na prestação jurisdicional, mas também ao controle público da atuação do sistema de justiça sobre casos concretos.

MAÍRA ROCHA MACHADO é professora da FGV Direito SP.

BRUNO PASCHOAL é mestre em direito e desenvolvimento (FGV Direito SP) e em políticas públicas (Hertie School of Governance, Berlim).

Recebido para publicação
em 14 de setembro de 2015.

Aprovado para publicação
em 20 de novembro de 2015.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

104, março 2016

pp.11-36

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arantes, Rogério. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.
- _____. "The Federal Police and the Ministério Público". In: Power, Timothy; Taylor, Matthew (Org.), *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. South Bend: University of Notre Dame Press, 2011.
- Bechara, Ana Elisa; Fuziger, Rodrigo. "A política criminal brasileira no controle da corrupção pública". In: Bergdoff, Ignacio; Bechara, Ana Elisa (Org.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña*. Salamanca: Centro de Estudios Brasileños, Universidad de Salamanca, 2013.
- Costa, Helena. "Corrupção na história do Brasil: reflexões sobre suas origens no período colonial". In: Debbio, Alessandra del; Maeda, Bruno Carneiro; Ayres, Carlos Henrique da Silva (Org.). *Anticorrupção e compliance*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- Ferreira, Luisa. "O impacto das normas sobre foro especial no Caso TRT". In: Machado, Máira Rocha; Ferreira, Luisa (Org.). *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014. (Coleção Acadêmica Livre).
- Gunther, Klaus. "Responsabilização na sociedade civil". In: Püschel, Flavia; Marta Machado (Org.). *Teoria da responsabilidade no estado democrático de direito: textos de Klaus Gunther*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- Machado, Máira. "Similar in Their Differences: Transnational Legal Processes Addressing Money Laundering in Brazil and Argentina". *Law & Social Inquiry*, v. 37, n. 2, p. 330-366, 2012.
- _____. "Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo direito e desenvolvimento". In: Silveira, Vladimir et al. (Org.). *Direito e desenvolvimento no Brasil do Século XXI*. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf. Acesso em: 19 jan. 2016.
- _____. "Crime e/ou improbidade?: Notas sobre a performance do sistema de justiça em casos de corrupção". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 112, pp. 189-211, jan./fev. 2015.
- Machado, Máira; Ferreira, Luisa. *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014. (Coleção Acadêmica Livre). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12028>. Acesso em: 19 jan. 2016.
- Marques, Silvio Antonio. *Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- Pedone, Luis et al. "O controle pelo Legislativo". In: Bruno Speck (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- Peters, Guy. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2015.
- Power, Timothy; Taylor, Matthew (Org.). *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. South Bend: University of Notre Dame, 2011.
- Prado, Mariana Mota; Carson, Lindsey D. *Brazilian Anti-Corruption Legislation and Its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design*. IRIBA Working Paper: 09, 2014. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=2497936>. Acesso em: 19 jan. 2016.
- Püschel, Flavia; Machado, Marta. "Prefácio". In: _____. *Teoria da responsabilidade no estado democrático de direito: textos de Klaus Gunther*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- Speck, Bruno. "Auditing Institutions". In: Power, Timothy; Taylor, Matthew Taylor (Org.). *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. South Bend: University of Notre Dame Press, 2011.