

A estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro¹

Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União.

Palavras-chave: Combate à corrupção. Lavagem de dinheiro. Controladoria-Geral da União (CGU). Lei de Proteção às Testemunhas.

Bom, eu queria saudar meus colegas de mesa, a Ana Valéria, a Tânia Patrícia, meus amigos Romeu Tuma, Luís Henrique dos Anjos, agradecer também ao Kozima, pelo convite. Eu participei do ENAU do ano passado, e certamente não estarei no ano que vem porque a organização não vai querer que vocês enjoem da minha presença. Mas talvez eu tente participar de uma forma clandestina porque vocês sempre sabem escolher muito bem os lugares que vocês organizam, e não só por isso, mas porque é um encontro muito agradável, porque a gente tem a oportunidade de discutir com pessoas inteligentes e realmente dedicadas na defesa do Estado e da coisa pública. Eu queria secundar as palavras do Romeu Tuma e dizer que realmente não dá para mensurar a corrupção. É mais difícil mensurar a corrupção do que o tráfico de armas, o tráfico de drogas ou o tráfico de pessoas. Até porque a corrupção está presente no tráfico de drogas, no tráfico de armas e no tráfico de pessoas. O Banco Mundial chegou a mensurar a corrupção em cerca de US\$1 trilhão de dólares ao ano. E isso não é assim um número confiável. Até porque tem coisas que não são perceptíveis, dependendo de onde você se encontra, do país que você se encontra, como corrupção. Como falava hoje o palestrante que nos antecedeu, no painel anterior, um dos temas mais sensíveis é o tráfico de influência, que muitas vezes alguns consideram legítimo, outros não consideram legítimo. E como eu cheguei na Controladoria-Geral da União (CGU) desde o primeiro dia de 2003, e talvez um pouco antes, porque eu participei da transição da CGU, da administração anterior, eu também participo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) desde a sua primeira edição, e tenho

¹ Palestra proferida no IX Encontro Nacional dos Advogados da União (ENAU) e V Seminário Nacional sobre Advocacia do Estado realizado em Maceió, Alagoas, em 05 de novembro de 2008.

que dar o testemunho de que para a Controladoria, a ENCCLA foi um instrumento importantíssimo e fundamental para que a gente pudesse alcançar vários dos objetivos e vários das realizações que nós conseguimos ao longo desses anos.

Queria primeiro, falar de algumas metas da ENCCLA que estão sob a responsabilidade da coordenação da CGU. Uma delas é a questão do Cadastro de Pessoas Sancionadas — que é a meta 21 de 2008 — que é a viabilização de um cadastro público unificado de pessoas sancionadas em última instância administrativa relevante para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. A ideia aí era ter um grande cadastro de todas as pessoas punidas administrativamente, e talvez para além disso, também pessoas condenadas em ações de improbidade administrativa, de forma, sobretudo, a evitar o reingresso dessas pessoas em outras instâncias de governo. Ou seja, um indivíduo que foi exonerado aqui, ou na verdade foi demitido no Governo Federal, ou lhe foi aplicada alguma penalidade pelo Tribunal de Contas, ou pela CVM, ou mesmo em uma ação de improbidade, e que passa a exercer um cargo no estado, que passar a exercer um cargo no município. Ou seja, dar visibilidade a isso, se não houver visibilidade externa, e isso é uma discussão que se tem, pela visibilidade para todos os órgãos que trabalham nesse esforço de combate à corrupção. Mas não tem sido fácil avançar para a construção desse cadastro. Sobretudo pela dificuldade de linguagem dos cadastros, e pela carência muitas vezes da informação adequada. Porque também você não pode expor as pessoas à determinado tipo de informação que esteja incompleta, ou que não esteja adequada, o que pode gerar sérios problemas. Mas a forma como nós pensamos em viabilizar isso é que nós já temos um sistema, que se chama CGU-PAD, que é um sistema em que são alimentadas todas as informações acerca de sindicâncias de processos administrativos disciplinares em curso em todo o Poder Executivo Federal, e esse sistema já traz essas informações com relação, vamos dizer assim, às sanções administrativas. Então nós pretendemos, dentro deste sistema, permitir que outros órgãos agreguem informações sobre as penalidades, que porventura também tenham aplicado. E uma outra informação interessante é que o CNJ (Conselho Nacional de Justiça) ele está construindo um cadastro de improbidade, de pessoas condenadas

por improbidade administrativa, para que em um primeiro momento, se nós formos pegar as pessoas condenadas, transitadas e julgadas, o cadastro vai ficar meio pobre, mas a esperança é que ele vá crescendo, e é uma iniciativa muito importante. Nós somos muito carentes de informação. O Tuma falou da representação da CGU perante alguns organismos internacionais. Nós, na verdade, somos encarregados, claro que com o auxílio de diversos outros órgãos, de cuidar das implementações das convenções contra a corrupção. E uma das maiores dificuldades, que nós observamos, é que antes de 2003 era a falta de informações. Nós estamos preenchendo agora um relatório para avaliação que o Brasil se submeterá com relação à convenção da OEA Contra a Corrupção, que será agora em dezembro, e realmente é prazeroso ver como nós conseguimos reunir informações e dados. Isso sem dúvida é resultante do trabalho e grande parte ENCCLA, porque não foi a CGU que reuniu todos os dados, os dados vieram do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da CGU, da Polícia Federal, do Ministério do Planejamento, em relação a dados de licitação, de contratos, é um esforço também do Conselho da Justiça Federal. Então realmente, se você verificar o primeiro relatório que nós apresentamos na OEA e o de agora, está muito mais objetivo, e muito mais consistente, o que nos dá grandes esperanças de que estamos no caminho certo.

Outra iniciativa, ainda mais complicada, e que por isso ainda é uma meta de 2007, é a criação de um Cadastro de Idoneidade, nós pretendemos lançar este cadastro até o final do ano — na verdade, no Dia Internacional de Combate à Corrupção, que se celebra no dia 9 de dezembro. É importante dizer que o dia 9 de dezembro, que foi assumido pela ONU como Dia Internacional de Combate à Corrupção, foi uma sugestão da delegação brasileira à Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Então essa meta do Cadastro de Idoneidade é uma meta desafiadora e novamente nós temos problemas porque há toda sorte de declaração de idoneidade, seja na via judicial, seja pelos tribunais de contas, seja pela própria Administração nas três esferas de governo e nos três poderes. O Legislativo declara pessoas jurídicas inidôneas para contratar, assim como o Executivo e o Judiciário. Mas o fato é que, primeiro, nós fizemos um levantamento em todos os estados brasileiros, e

somente cinco têm cadastros na internet, ou seja, tem essa promulgação na internet. Portanto para a construção desse cadastro nacional nós vamos ter que evoluir muito. E por quê? Qual a importância disso? É na linha que disse o Tuma. Olha, eu fico imaginando a quantidade de operações que nós participamos com a polícia, desde Vampiros, Correios, Mão de Obra, enfim, uma infinidade de nomes de operações policiais, e nós nos demos conta em determinado momento que essas empresas todas que tinham sido flagradas nessas operações não estava sendo declaradas idôneas para contratar pela Administração Pública. Além disso, há uma outra importância desse Cadastro de Idoneidade. Nós temos uma parceria com o Instituto ETOS, que tem uma campanha chamada “Empresa Limpa”. As pessoas acham que essas coisas não funcionam, que a empresa vai lá, assina e agora eu participo da campanha da “Empresa Limpa”. Não vou mais subornar ninguém, não vou mais participar de estratégia de corrupção e em muitos casos é verdade, não funciona. Mas ao mesmo tempo que ela assina esse compromisso de ser uma “Empresa Limpa”, ela assume também o compromisso de adotar uma série de instrumentos que são sem dúvidas importantes, representam avanços. Ela se compromete a ter um código de ética, ela compromete a dizer a seus servidores que eles não estão autorizados a pagar propina. O Instituto ETOS tem uma ideia de que uma vez tendo um cadastro de idoneidade eles farão algo similar com o que eles fazem com a questão do trabalho escravo. Ou seja, as empresas que entrarem no projeto da “Empresa Limpa” ela se compromete a não fazer negócios com empresas que estão no cadastro de inidoneidade, a não fazer negócios com empresas que foram condenadas por trabalho escravo. Então daí a importância da construção deste cadastro. Só que como eu disse, é um cadastro difícil, porque há pouca informação disponível na internet, além disso, os cadastros não estão construídos da mesma forma, por evidente, muitos contêm problemas, como não dizer por quanto tempo é a penalidade, por quanto tempo foi aplicada a penalidade de inidoneidade. Então é um desafio, que nós vamos colocar no ar, da maneira que conseguirmos, porque nós acreditamos que com essa iniciativa agregar mais esforços dos tribunais de contas, e dos estados, e de grandes prefeituras. Mas a questão da declaração da inidoneidade é uma questão que inclusive que, muitos de vocês vão

ter que se defrontar em breve, acredito eu que, pelo menos aqueles que atuam nas Consultorias Jurídicas. Porque a CGU ela constituiu uma comissão para examinar justamente, processar, fornecedores, que nós chamamos de Comissão de Processo Administrativo de Fornecedores, e com vista de declarar a idoneidade daqueles que evidentemente participaram de ações de corrupção. Nessa linha, nós condenamos já essas empresas, as empresas lá do grupo Planam, a construtora Gautama, mais recentemente a Conservo, que é uma empresa de terceirização. Temos em curso mais alguns processos contra as empresas de terceirização que participaram da operação Mão de Obra, e estamos analisando também empresas que estavam envolvidas na operação Selo e operação dos Correios. Mas as questões que se põem aí, jurídicas, com relação a declaração de idoneidade são questões importantes e relevantes. E inclusive já tivemos a defesa da Advocacia Geral da União perante o STJ com relação aos efeitos da declaração de idoneidade, se os efeitos alcançam os contratos em curso, ou se só alcançam os contratos futuros. Como também outra questão que é fundamental, e que não foi articulada nesse mandato de segurança específico, mas que é uma questão fundamental, é se há repercussão para outras esferas de governo. Nós temos um posicionamento que ele alcança sim os contratos em curso. Veja que essa declaração de inidoneidade feita pela CGU não se baseia no descumprimento do contrato em si, ela se baseia na verdade nos incisos segundo e terceiro do artigo 88 da Lei nº 8.666, que diz que incorrerão nas sanções previstas na lei as empresas que tenham praticado atos ilícitos, visando a frustrar os objetivos da licitação e terceiro, que demonstram não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública em virtude de atos ilícitos praticados. Então nós estamos declarando a idoneidade das empresas com base nisso. Uma vez declarada, o Ministro Jorge Hadd comunica a todos os outros ministros, e a seus órgãos vinculados. E essas questões começam a aparecer. Por exemplo, já começamos a atender pessoas de vários ministérios exatamente com essa preocupação: Como é que eu faço com esse contrato em curso? Eu tenho que rescindir esse contrato, qual vai ser a repercussão disso? E realmente, a jurisprudência, a doutrina são claudicantes em relação a essa questão. E, portanto, creio que é uma questão que nós vamos precisar dedicar alguma atenção,

porque nós pretendemos intensificar bastante essa questão de idoneidade de empresas. Porque veja que no caso da Conservo, havia todos os elementos, o parecer, e a nota técnica da comissão, e o parecer de nossa assessoria jurídica, e aí nossos analistas de controle e os Advogados da União, fizeram um trabalho brilhante. Eu tenho total confiança de que isso aqui não se reverte no Judiciário.

Outras coisas da ENCCLA, que nós temos discutido, esse aqui é só um relato, no ENAU do ano passado eu falei sobre a sindicância patrimonial. Eu apresentei um caso concreto de sindicância patrimonial que nós iniciamos com muita, com muita dificuldade declarar, demitir as pessoas com base no enriquecimento ilícito apenas. A verdade é que nós contamos com o apoio da AGU nos primeiros pedidos de afastamento de sigilo bancário que nós articulamos, quer dizer, o pedido feito pelas comissões de processo administrativo disciplinar, e também, a verdade é que aqueles casos que têm o maior potencial de se poder chegar a uma sanção. Porque na hora que o COAF nos comunica, ele já fez todo um exame prévio daquela situação, e de fato, é muito difícil depois o agente público conseguir explicar a origem daqueles recursos que ele estava movimentando. E nós temos a expectativa de conclusão, nós concluímos que duas apenas até hoje, então nós temos a expectativa de concluir mais 11 nos próximos meses.

Outra meta importante em relação ao *Lobby*. Nós vamos fazer um seminário agora, em Brasília, no início da semana que vem, estão todos convidados, sobre *Lobby*, foi algo que causou certa polêmica na ENCCLA do ano passado, ou seja, regulamentar ou não o *Lobby*. Nós, é claro que não temos toda as respostas. A verdade é que nós achamos que *Lobby* já há, ele apenas não é transparente, ele apenas não segue regras preestabelecidas, mas é óbvio que nós sabemos que existe tráfico de influência, que existe pressão, que existe defesa de direitos legítimos ou não. Então, portanto, essa é uma discussão que nós queremos entabular, e estamos entabulando. Há um projeto, chamando “Pensando Direito”, que é um projeto da SAL, que ela seleciona propostas de Universidades, para discutir determinadas matérias, a SAL é a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, e ela selecionou um projeto justamente para discutir o lobby, um projeto do Uniceub. E o nosso Seminário,

juntamente com a SAL e com a Casa Civil, é que nós vamos participar entre os dias 10 e 12 de novembro a partir do que nós pretendemos dar cumprimento à meta da ENCCLA que é apresentar um anteprojeto, uma consolidação de anteprojetos já existentes no Congresso Nacional sobre a regulamentação do *Lobby*.

Outro assunto que nos inquieta bastante, porque tem sido cobrado em todas as convenções internacionais de combate à corrupção é a questão da proteção ao denunciante. Nós temos recebido reiteradas recomendações para que a gente tenha não só a proteção, porque nós já temos evidentemente a Lei de Proteção às Testemunhas, mas não expressamente a proteção aos denunciantes, só para os denunciantes de modo geral, mas não para o servidor público denunciante em especial.

Eu queria lhes falar também de um projeto que nós temos e que não é totalmente relacionado diretamente com a ENCCLA, mas faz parte de toda essa estratégia eu acho, da gente ir construindo todas essas barreiras de proteção ao Estado, de integridade do Estado. Porque evidentemente os desafios são cada vez maiores. Cada muro que a gente vai progredindo, o crime organizado também procura outras estratégias para ultrapassar essas barreiras. Mas nós estamos construindo na CGU o Observatório da Despesa Pública. E como se fosse a malha fina da despesa. Porque nós temos a malha fina da receita, ou seja, as pessoas que fogem de determinados padrões, caem na malha fina de acordo com as tipologias construídas pela Receita Federal então nós estamos construindo também a malha fina da despesa. Neste país, sempre foi mais fácil arrecadar do que gastar. Quer dizer, gastar é fácil, gastar bem que é muito difícil. O observatório da despesa ele trabalha com um conjunto de *software*, de *software* minerador, com *software* de estatística, com *software* de leitura de texto. Inicialmente nós estamos prevendo a utilização nessas quatro linhas: para o acompanhamento das despesas com cartão de crédito do Governo Federal, o cartão corporativo; de tipologias de licitação, ou seja, eu construo as tipologias e depois aplico no observatório, é o exemplo que depois eu vou dar; a questão da análise de editais de licitação, tentar fazer uma análise e buscar direcionamento em editais de licitação, que é algo que eu acho que devemos ter uma parceria muito grande com a Advocacia-Geral da União, com os Advogados da União, afinal

de contas, os editais transitam pelas Consultorias Jurídicas; e a questão de comparativos de preços unitários, ou seja, é lamentável que a gente não possa ainda hoje comparar por quanto compra o ministério, por quanto compra o outro ministério, por quanto compra o estado, por quanto compra o município e saber se as pessoas estão comprando pelo mesmo preço, ou pelo preço semelhante e saber se tem gente pagando de mais, gente pagando de menos, não só produtos como serviços. Os cartões de pagamentos, eu trouxe um exemplo, temos acompanhando a evolução, e o que nós notamos é que depois de todo aquele tumulto de início de ano, houve uma redução grande dos gastos com cartão, e é isso que está expresso neste gráfico. E o que nós estamos acompanhando, praticamente diariamente na CGU, para ver os eventuais desvios, os eventuais problemas.

Mas o que eu queria falar um pouco mais é de outro projeto, que é o projeto de tipologia de licitação. Nós pegamos o Comprasnet, e fizemos uma verificação a partir das tipologias, que nós construímos de 1998 a 2008. Para vocês terem ideia, cerca de 9 bilhões de reais caíram nas tipologias que nós construímos, ou concebemos, e eram 16 tipologias. Que tipo de tipologia: bom, a questão de conluio entre os licitantes, ou seja, verificar se os licitantes tinham, na sua composição societária, pessoas em comum. Isso é absolutamente frequente, absolutamente frequente, o que existe de empresas onde o pai é dono de uma empresa, e o filho é dono de outra empresa, a irmã é dona de uma terceira, e os três participam de uma licitação, evidentemente é difícil acreditar que eles não tenham combinado o jogo na hora de participarem da licitação; a questão do fracionamento para dispensar. É também muito frequente, ou seja, eu quero fazer a dispensa, a dispensa tem um limite, para que eu possa fugir do convite, eu fraciono a despesa. Olha que nós fizemos uma regra bem rígida, uma tipologia bem rígida, porque nós fizemos o fracionamento na mesma semana. Se o indivíduo teria que gastar no mesmo produto, no mesmo órgão, na mesma semana, comprando a mesma coisa em um valor que ultrapassasse a dispensa. Ou seja, nós nem levamos em consideração, o fracionamento que ele poderia fazer ao longo de um mês. Ou seja, comprar no início do mês. Não, nós fizemos na mesma semana; a questão de aditivos, com limites excedidos, por incrível que pareça, isso

existe. Acima do que a lei permite, acima dos 25% que a lei permite é outra tipologia; mais de um fornecedor exclusivo, isso é absolutamente fantástico. Compras feitas no mesmo período, no mesmo município mas algumas foram com inexigibilidade de licitação, por alegação de fornecedor exclusivo, e aquele mesmo produto foi comprado no mesmo município, com licitação, e portanto, não se justificaria a não realização de licitação; outra tipologia que é o fracionamento para escapar de uma nulidade mais complexa, assim como há o fracionamento para dispensar, eu também fraciono o convite para não chegar na nulidade de tomada de preço, eu fraciono a tomada de preço para não chegar na concorrência e claro que isso vai desaparecendo um pouco com os pregões. Empresas recém criadas, às vezes isso é um colosso, elas se constituem as vezes 30 dias, 15 dias antes da licitação, o que no mínimo causa grande estranheza. E aqui eu tenho alguns exemplos: Foram retirados os nomes, porque inclusive o observatório ainda não está lançado, mas é isso que o sistema faz, ele vai em uma licitação, identifica quem são as empresas que participaram, e aí o bando de dados vai na composição societária da empresa e verifica que as empresas estão registradas no mesmo endereço, e de fato, é aquela situação que lhes falei, tem o nome, endereço, CPF, como eu caracterizei, eram duas irmãs, que concorreram à mesma licitação, e as empresas tinham o mesmo endereço. Outro exemplo de fracionamento: Para fazer dispensa, em uma mesma semana, num determinado órgão, se fez aquisição de óculos por 7,5 mil reais, e veja a numeração da solicitação, e aí se fez, a mesma compra, dos mesmos óculos, por 3,5 mil reais, porque ambas as compras, se fossem somadas, não seria possível fazer a dispensa. Eu quero dizer que isso aí é feito sem nenhuma interferência, é claro que é passível de erro, porque os próprios sistemas podem conter sujeira, o Comprasnet pode conter sujeira, mas isso é feito sem nenhuma interferência humana.

E aqui, só terminando, são os gráficos que a gente produz, como um monitoramento das tipologias, a análise gráfica por valores, a análise geográfica por quantidades, e a análise focada em órgãos, para ver se em algum órgão está acontecendo mais do que o outro, por unidade da Federação, e assim por diante. A análise temporal também, para ver se há mais problemas de um ano para o outro, e assim por diante.

Eu só queria finalizar, dizendo que, muitas vezes a gente tem essa sensação de enxugar gelo. Essa semana, semana passada, aliás, o ministro Jorge Hadd me deu a tarefa de ir para um seminário com prefeitos eleitos, que é bem assim o território apropriado para você fazer uma exposição da CGU. E em determinado momento, eles foram bastante respeitos, e eu mostrava a variedade de cenas da nossa fiscalização. Cenas positivas e cenas negativas e ao final do debate, levantou um prefeito e disse assim: Olha, o que eu acho é que nós temos que lutar pela repartição de receitas. Ou seja, no dia em que 33,3% for da União, 33,3% for dos Estados e 33,4% for dos Municípios, o problema está resolvido. Porque a CGU não vai ter competência para fiscalizar os recursos que não são federais. Então isso de certa forma mostra que o trabalho tem avançado. O que o Tuma falou é absolutamente verdadeiro. A CGU, a AGU, a Receita, o Ministério Público, o COAF, o Ministério da Justiça, o DRCI, a Secretaria Nacional de Justiça, todos têm feito um trabalho cada vez melhor. Agora nós temos que acabar com essa cultura da impunidade. É absolutamente inaceitável que as pessoas não sejam presas, é absolutamente inaceitável que a gente não consiga asfixiar os recursos da corrupção. E essa é nossa luta.

Queria dar um último recado antes que me expulsem, porque eu acho importante, na CGU, a gente também tem uma defesa muito forte, e os analistas, e as carreiras têm uma defesa muito forte, de considerar que a CGU seja um órgão de Estado. E essa é uma luta importante, mas uma coisa que a gente não pode descuidar é que a gente tem que defender a legalidade; sem dúvida, mas a gente também tem que defender a eficiência. E nisso eu acho que CGU e AGU têm um papel muito importante a fazer. Ou seja, melhorar o Estado brasileiro, seja na questão da legalidade, seja na questão da eficiência. Muito obrigado!