



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciência Política**

Albert Kalleb da Costa e Silva

**INTEGRAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS NO COMBATE A CORRUPÇÃO: UM  
ESTUDO DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF**

Brasília

2021

**ALBERT KALLEB DA COSTA E SILVA**

**INTEGRAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS NO COMBATE A CORRUPÇÃO: UM  
ESTUDO DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF**

Monografia apresentada para obtenção do grau de bacharela em Ciência Política na Universidade de Brasília.

Professora orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Graziela Dias Teixeira

**Brasília**

**2021**

**ALBERT KALLEB DA COSTA E SILVA**

**16/0000718**

**INTEGRAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS NO COMBATE A CORRUPÇÃO: UM  
ESTUDO DA REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF**

Monografia submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

---

**Professora Graziela Dias Teixeira**  
**(Universidade de Brasília)**

**Brasília**  
**2021**

“O combate à corrupção não é uma finalidade em si, a luta contra a malversação de verbas públicas é parte da meta mais ampla de se criar um governo mais eficiente” **Rose-Ackeman**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus por segurar a minha mão nesta caminhada e não me abandonar nos momentos difíceis, por zelar pela minha vida e saúde, e por ser um amigo fiel nos momentos de solidão.

Agradeço aos meus pais, Carlso Alberto e Paula, por todo esforço, carinho e dedicação quanto a minha criação, pelos sábios conselhos dados nos momentos de dúvidas, conselhos estes que terei para sempre guardado na memória.

Agradeço as minhas irmãs e irmão por participarem ativamente na minha vida através dos conselhos dados e pelas palavras amigas e consoladoras nos momentos difíceis, amo muito vocês.

Aos colegas da graduação os quais tive o prazer de dividir o espaço acadêmico e trocar conhecimentos e experiências, obrigado por tudo, tenho plena convicção de que serão ótimos profissionais na carreira a qual escolherem.

Gostaria de agradecer aos docentes da UnB pelas aulas ministradas, principalmente as professoras Graziela, Marilde, Suely, bem como aos professores, Paulo Nascimento, Ricardo Caldas e Murilo Bataglia por toda dedicação e conhecimento passado.

Agradeço a minha orientadora Graziela Dias por todo carinho, atenção e paciência para com todos, obrigado por ser essa pessoa incrível. Agradeço também pelas excelentes aulas ministradas de accountability, certamente me motivou na escolha do presente tema.

Por último, logicamente não menos importante gostaria de agradecer imensamente a UnB pelas experiências que me proporcionou, pelos conhecimentos que adquiri e certamente pelas grandes amizades que tive o prazer de cultivar.

## **RESUMO**

O presente trabalho visa a atuação dos órgãos públicos de controle e fiscalização no combate à corrupção com base nas ações e trabalhos desenvolvidos pela Rede de Controle da Gestão Pública do DF. No combate à corrupção, se faz necessário pensar em estratégias eficientes, como a criação de redes envolvendo instituições de controle e fiscalização. Os resultados deste trabalho apontaram para a importância da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, apesar das dificuldades, dentre outras, de integração entre os órgãos envolvidos.

Palavras-chave: Corrupção. Redes. Sistema de Controle. Rede de Controle.

## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the performance of public control Organs in the fight against corruption based on the actions and works developed by the Public Management Control Network of DF (Distrito Federal). Regarding the fight against corruption, it is necessary to think about efficient strategies, such as the creation of networks involving institutions of control and inspection. Despite some difficulties, such as the integration between involved organs, the results of this work pointed to the importance of the Public Management Control Network of DF

Key words: Corruption. Network. Control System. Control Network.

## **Lista de Quadros e Figuras**

<b>Figura 1-</b> Dinâmica de Interrelações Corruptas na Sociedade.....	17
<b>Quadro 1-</b> Causas da Corrupção.....	18
<b>Figura 2-</b> Decisões Proferidas STF.....	32
<b>Figura 3-</b> Decisões Proferidas STJ.....	33
<b>Quadro 2-</b> Medidas de Ação da Rede para 2019.....	39

## **Lista de Tabelas**

<b>Tabela 1-</b> Punições por Crimes Contra a Administração.....	29
--	----



## **Lista de Siglas**

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**MPF** – Ministério Público Federal

**FIESP**– Federação das Indústrias do Estado de São Paulo Organização

**MPDFT**- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

**PIB**- Produto Interno Bruto

**STF**- Supremo Tribunal Federal

**STJ**- Superior Tribunal de Justiça

**HC**- Habeas Corpus

**GGI**- Gabinete de Gestão Integrada

**ED**- Embargos de Declaração

**AgR**- Agravo

**Ediv**- Embargos de Divergência

**TCDF**- Tribunal de Contas do Distrito Federal

**CGDF**- Controladoria do Distrito Federal

**PCDF**- Polícia Civil do Distrito Federal

**MPCDF**- Ministério Público de Contas do Distrito Federal

**SEFDF**- Secretária de Fazenda do Distrito Federal

**MARCCO**- Movimento Articulado de Combate a Corrupção

**FOCCO**- Fórum Permanente de Combate a Corrupção

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Corrupção Endêmica.....</b>	<b>14</b>
1.1. Busca conceitual e causas.....	14
1.2. Corrupção no Brasil: Entre fatos e instituições .....	19
1.3. Múltiplos Efeitos da Corrupção.....	23
<b>2. O Sistema de Controle da Corrupção .....</b>	<b>26</b>
2.1. Controle Governamental .....	26
2.1.1. Controle Administrativo.....	27
2.1.2. Controle Jurisdicional.....	30
2.2. Controle Social .....	33
<b>3. Rede de Controle da Gestão Pública do DF .....</b>	<b>36</b>
3.1. Análise das Entrevistas .....	43
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>47</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>49</b>
<b>Apêndice.....</b>	<b>53</b>
Entrevista A .....	53
Entrevista B.....	56

## Introdução

Conforme demonstra Filgueiras e Aranha (2011) o processo de reformas que o Brasil tem passado no que tange à burocracia administrativa tem trazido enormes benefícios para a promoção de políticas públicas e eficiência do modelo de gestão, entretanto ao passo que houve a implementação de novos processos de trabalho e transformações institucionais, também de forma semelhante houve o crescimento da corrupção em decorrência de lacunas institucionais no sistema de controle do Estado.

Neste sentido, em decorrência do alastramento dos casos de corrupção aliado à perda de credibilidade institucional, o Estado tem se conscientizado para a adoção de novos repertórios de ação que permitam a solução destes problemas, já que:

É patente, pois, a necessidade de que haja uma revisão da atuação de todas as instituições públicas que buscam a apuração de ilícitos praticados contra a administração pública, de forma a tornar mais efetivo o sistema como um todo e evitar redundância de esforços. Possivelmente, essa nova forma de atuação das instituições deva ser acompanhada de alterações legislativas e do fortalecimento da cultura de interlocução entre os órgãos, a qual deve possibilitar que cada qual contribua com suas expertises e prerrogativas para um objetivo comum (ZYMLER & DIOS 2016 apud SOARES, 2017, p.41).

Deste modo, o Estado tem percebido que a melhor forma de combater a corrupção de forma efetiva e retomar a confiança e credibilidade nas instituições por parte da população é mediante a adoção de ações conjuntas.

O objetivo deste trabalho é analisar como vêm ocorrendo a integração dos órgãos públicos de controle e fiscalização no combate a corrupção a partir das ações e trabalhos desenvolvidos pela Rede de Controle da Gestão Pública do DF.

Tendo em vista este objetivo, o trabalho está dividido em três capítulos, o primeiro capítulo traz uma reflexão pautada na literatura sobre a manifestação da corrupção, bem como suas causas e consequências, no segundo é abordado sobre o sistema de controle da corrupção, notadamente o controle administrativo, o controle judicial e o controle social, sendo que no referido capítulo é apontado algumas fragilidades deste sistema de controle que dão margem à corrupção, e por fim, no último capítulo é apresentada uma análise de como vêm ocorrendo a integração das instituições de controle e fiscalização com objetivo de combater a corrupção tomando por objeto de análise a Rede de Controle da Gestão Pública do DF relacionada com a teoria da governança em redes.

Por se tratar de um estudo de cunho mais qualitativo, a metodologia adotada para

atingir o objetivo proposto foi mediante a utilização de três técnicas de pesquisa: bibliográfica, documental e entrevistas. A pesquisa bibliográfica foi utilizada com o objetivo de mapear as discussões na literatura sobre a manifestação do fenômeno corrupto, à emergência da governança em redes, bem como sobre as discussões em torno do sistema de controle. Tendo em vista, que a pesquisa tem um caráter mais descritivo, quanto ao objeto de estudo, foi utilizado a técnica de pesquisa documental e entrevistas para descrever como funciona a estrutura da Rede de Controle da Gestão Pública do DF.

No que se refere às entrevistas, foram elaboradas cinco perguntas de caráter qualitativo com objetivo de analisar a visão dos stakeholders integrantes desta iniciativa das instituições de atuarem conjuntamente. Logo depois de coletados estes dados foi realizada uma análise de conteúdo das entrevistas e juntamente com a análise documental foi feito o cruzamento das informações obtidas.



# 1. Corrupção Endêmica

## 1.1. Busca Conceitual e Causas

A corrupção é uma prática inerente a qualquer sociedade seja ela desenvolvida ou subdesenvolvida, democrática ou autoritária, sua manifestação é operacionalizada de formas distintas variando de país para país tendo o seu surgimento seja como resultado da formação cultural e do caráter do cidadão, ou mesmo como fruto de um comportamento racional do indivíduo visando a maximização de benefícios.

O grau de variação dessas práticas que estão arraigadas de forma mais persistente nas sociedades contemporâneas recebe diferentes interpretações baseado na sua dinâmica de funcionamento seja está entendida como peculato, suborno, propina, prevaricação, enfim, diferentes configurações que influenciam de forma singular na percepção dos diversos atores envolvidos- sociedade, políticos e instituições e por conseguinte na elaboração de códigos normativos, mas que antes de todo o processo esbarram justamente na elaboração de um conceito de corrupção que melhor se enquadre ao seus anseios.

O consenso entre os diversos atores ainda não é pacificado, visto que, como bem aponta BIASON (2012) a corrupção é um tema de natureza multidisciplinar cuja a incidência também depende de alguns fatores, tais como: o contexto social e cultural, bem como o sistema político. Por meio de uma revisão teórica, a autora categoriza as abordagens conceituas em quatro tipos- abordagem moralista, legalista, funcionalista e sistêmica ou ético-reformista.

Segundo BIASON (2012) a abordagem moralista da corrupção expressa a ideia de que o indivíduo ao praticar um ato visto como corrupto era condenado de forma integral no que tange ao seu caráter como cidadão, visto que a prática não era entendida como resultado de uma quebra da função governamental que lhe foi delegada à execução, mas sim como fruto da falta de moralidade do agente, porém, a limitação desta tese consistia justamente no fato de ignorar outras variáveis que poderiam ter incidência sobre o comportamento do indivíduo.

Com o passar do tempo teses mais pragmáticas passaram a figurar no

debate acadêmico ganhando feições mais sistemáticas, de acordo com BIASON (2012) os funcionalistas pregavam a ideia de que a corrupção era um traço inerentemente cultural de forma que já estava totalmente impregnada no comportamento dos cidadãos, defensores desta corrente teórica acreditam que a ocorrência de práticas corruptas não é totalmente negativa para o sistema político e econômico, apontando efeitos benéficos da incidência da mesma.

Posteriormente, como resultado da negligência dos estudiosos funcionalistas em considerar a dimensão normativa de práticas corruptas, os legalistas surgem apresentando uma discussão emblemática a despeito do que deve ser entendido como corrupção, integrando como parâmetro argumentativo a ideia de que é um conjunto de práticas cujos códigos normativos tipifiquem como tal, porém o que parecia ser uma abordagem consistente se mostra problemática ao apresentar uma grande lacuna a integração da ideia a ser partilhada pelos diversos atores, pois cada país desfruta de leis e normas distintas o que dificulta a criação de uma percepção universal sobre o fenômeno (BIASON, 2012, pp. 10-11).

Por outro lado, como resultado até certo ponto de um mix das três abordagens surge a perspectiva sistêmica ou ético-reformista a qual apresenta a ideia, que embora pessimista reflete bastante o grau de corrupção atinente a sociedade contemporânea, já que não só o desenho institucional e a dinâmica de funcionamento e interrelação entre as mesmas propicia o nascimento e desenvolvimento de práticas como o suborno, o peculato e a propina, mas também mecanismos institucionalizados, fruto seja da cultura, lacunas normativas ou fraqueza institucional (BIASON, 2012, pp. 13-15).

Todavia, apesar de termos no quadro macro essas correntes que ficaram amplamente conhecidas na literatura, no quadro micro podemos observar de maneira mais detalhada a operacionalização da prática de corrupção e em que ambientes ocorrem, e principalmente como está separada a sua manifestação, visto que:

Bardhan (2006) reconhece que podem ocorrer, pelo menos, dois tipos de corrupção, a corrupção burocrática e a corrupção política. A primeira envolve funcionários públicos de baixo escalão, traduzindo-se em uma corrupção pulverizada que consiste na cobrança de subornos destinados aos bolsos desses burocratas. A grande corrupção é aquela praticada pelos agentes poderosos, isto é, os políticos que se encontram no comando do aparato estatal (GOMES, 2010, p.30).

Essa separação de tipos de corrupção embora seja relevante na literatura de modo a centralizar a análise investigativa no campo político ou mesmo no campo burocrático administrativo a despeito da incidência e uniformidade das práticas, é fato que ambos os campos estão interrelacionados e possuem em sua quase totalidade a presença de um ator público ou privado que ora poderá ser o corruptor ou o corrompido, pois como demonstra Rose-Ackeman

A corrupção ocorre na interface dos setores público e privado sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado, criam-se incentivos para que haja o suborno (ACKERMAN; Rose, p.59).

Neste sentido, quando analisamos a literatura sobre a corrupção encontramos diversos conceitos, sendo estes ora centralizado nos cargos públicos, mercado econômico, dentre outros, e neste arcabouço teórico nos deparamos constantemente em definições, tais como o da transparência internacional para o qual “a corrupção é o mau uso do poder confiado para obter benefícios privados” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL 2000 apud BATAGLIA, 2019, p.28). Cabe ressaltar também a visão de Nye sobre a mesma o qual exerga o fenômeno corrupto como:

O comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de status que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno grupo de interesse); ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer (NYE, 1967, p.419 apud MIRANDA, 2018, p.241).

Assim, tendo em vista a variação de sentidos que o termo pode denotar, já que a sua flexibilidade é evidente, é necessário adotar aos propósitos da presente análise, seguindo a linha de Avritzer e Filgueiras (2011) uma abordagem mais abrangente das práticas de corrupção que inclua de modo geral, as ocorrências de peculato, prevaricação, suborno, desvio de recursos, improbidade administrativa, em suma, práticas nas quais há ocorrência de uma ação ilegítima com fins pessoais ou impessoais em detrimento do interesse público, e complementando com a visão de Jain, cuja as relações envolvam a população e a elite política, bem como a classe administrativa e judiciária (MIRANDA, 2018, p.258).

Essas ações e sua operacionalização e interface entre os setores público e privado podem ser analisadas tendo como referência o seguinte modelo.



**Figura 1-** Dinâmica de interrelações corruptas na sociedade



**Fonte:** JAIN 2001 apud MIRANDA, 2018, p.74

Essa dinâmica relacional por meio da qual a corrupção está solidamente construída é fortemente caracterizada por uma desconformidade em decorrência da desigualdade de posições que os respectivos atores ocupam, já que as mesmas abrem espaços para a ocorrência de abusos de poder e conseqüentemente incorrem em ações nas quais agentes públicos agindo sob interesses escusos obtêm benefícios indevidos fazendo com que práticas ilegais se alastrem pela burocracia (BREI, 1996, p.110).

Entretanto, é importante ressaltar que não só esta desigualdade de posições entre os atores reflete o que origina essa dinâmica relacional que emerge à corrupção, mas sim como demonstra, Caldas & Pereira (2007) a “estrutura institucional” a qual apresenta um déficit no desenho das normas e dinâmicas de interação entre os atores no desenvolvimento de suas funções dando origem ao problema do principal-agente, onde há uma falta de fiscalização do principal sobre os atos do agente o qual o segundo dispõe de grande liberdade de ação ocasionando em maiores chances do sistema se corromper.

Os condicionantes para o surgimento de várias configurações que se

enquadram como corrupção são amplas variando em direção a diversos aspectos, podendo ser em decorrência de uma política estatal privatista, situação na qual caso não haja a presença de sistemas de fiscalização e controle efetivos proporcione aos agentes privatizantes abertura para o pagamento de propina. A disciplina e a liderança fracas também são importantes variáveis que explicam as causas da corrupção, bem como a disparidade salarial entre funcionários públicos e privados (CALDAS & Pereira, 2007, pp.29-30).

A análise das causas é extremamente relevante, pois ao mesmo tempo em que nos fornece um feedback a despeito dos males que assolam a integridade das instituições também possui um efeito indireto apontando para o caminho que deve ser seguido rumo a reformas institucionais para pautarem a probidade na atuação.

Assim, sem a pretensão de alongar mais a análise, a tabela assegurar demonstra o conjunto de causas que mais têm se destacado na literatura.

**Quadro 1:** Causas da corrupção

Causas	Freq.	Evidências
1. Impunidade	23	[...] Em muitos processos, “tudo termina em pizza” [...]
2. Burocratização	18	[...] Muitas vezes o processo é tão demorado e burocrático que a propina ocorre para furar a fila [...]
3. Fatores Culturais	15	[...] todos fazem assim, não teria problema eu fazer também (corromper) [...]
4. Sistema político corrupto	13	[...] As variedades socioculturais da compra de votos são muitas [...]
5. Implementação inadequada de leis anticorrupção	8	[...] Muitas vezes a lei existe, mas não se tem um processo efetivo de controle [...]
6. Baixos níveis de transparência	8	[...] A transparência diminui a assimetria da informação [...]
7. Setor privado que corrompe	8	[...] A busca de vantagem indevida, para aumentar os ganhos da empresa privada pode gerar o ato de corrupção no setor público [...]
8. Estado grande e paternalista	7	[...] O estado é muito grande e se torna difícil de controlar. A tecnologia e a transparência podem contribuir para disseminar a informação e aumentar a participação do cidadão [...]
9. Baixo <i>political savvy</i> dos cidadãos	7	[...] Quanto à instrução, nota-se que, quanto mais anos de estudo o indivíduo tem, menor a tolerância em relação ao “jeitinho” [...]
10. Baixos níveis de <i>compliance</i>	6	[...] deve-se ter regras, e essas regras devem ser acompanhadas, controladas e principalmente cumpridas [...]
<b>TOTAL</b>	<b>113</b>	

**Fonte:** MAGNAGNO, LUCIANO & WIEDENHÖFT, 2017, p.161

## 1.2. Corrupção no Brasil: entre fatos e instituições

Em 2019, no relatório lançado pela transparência internacional a despeito do índice de percepção da corrupção o Brasil se localiza na posição 106º de um ranking de 180 países, encontrando-se no espectro mais a esquerda com 35 pontos em uma escala que vai de 0 a 100, considerando-se na extremidade como altamente corrupto, os resultados do estudo demonstram uma situação clara, o Brasil está longe de mudar está realidade, bem, na verdade o quadro geral apresenta uma piora, pois esta é a pior pontuação desde 2012, o que é de se estranhar tendo em vista a comoção nacional que tomou o desenrolar das etapas da operação lava-jato e conseqüentemente a dimensão que ganhou mais do que nunca o combate a corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019, pp. 3, 13).

Diante de um cenário alarmente como este que nos é apresentado, nos questionamos constantemente sobre o compromisso adotado nos discursos políticos durante o mandato, de enrijecimento das regras de conduta e ao estabelecimento de medidas de repressão, controle e punição das práticas de corrupção, entretanto o discurso e a prática ainda andam dissociados.

Ainda há grande margem para o surgimento de escândalos como o do mensalão, a máfia dos fiscais, a lava-jato, dentre outros, casos estes que embora se qualifiquem preponderantemente como políticos apresentam grandes reverberações na administração pública, principalmente na conduta dos agentes, e tudo isso, nos faz pensar no que retroalimenta todos os anos a escalada da corrupção e conseqüentemente a percepção da população de que os níveis de integridade do governo e da burocracia como um todo andam decaindo.

No Brasil, esse fenômeno que se alimenta quer seja das lacunas institucionais deixados pela legislação ou por uma fraqueza no caráter do cidadão nos fornecem grandes insumos para discutir sobre a persistência destas práticas danosas a democracia no país, todavia a literatura têm demonstrado de forma muito convincente mecanismos estruturais na nossa história que acusam sob como se deu o surgimento de práticas vampíricas no interior do Estado, que têm servido direta ou indiretamente para o enriquecimento ilícito. Esse mecanismo estrutural o qual a literatura chama a atenção é amplamente conhecido por patrimonialismo, e muito embora explique as raízes do problema chega a um ponto que se torna limitado como ficará claro.

O patrimonialismo em seu sentido puro é derivado do pensamento de Max Weber o qual concebe o termo partindo basicamente do pressuposto de que este resgata a ideia de um tipo de dominação e que conseqüentemente está é funcional na medida em que vai de encontro a ideia de obediência, sendo essa dominação legítima a partir do momento em que é operacionalizada por um de seus subtipos: dominação tradicional, carismática ou racional legal (ROCHA NETO, 2008, pp. 207-208).

Campante (2003) demonstra que a respeito do patrimonialismo em Weber, podemos observar que a dominação tradicional é a mais adequada para explicar a operacionalização desse fenômeno, sendo que essa relação de dominância pode ser estamental e feudal. A legitimidade dessa relação está fundamentada justamente na autoridade refletida na figura caricata do líder de porte patriarcal, sendo que as bases em que se assenta a força do patrimonialismo pode ser forjada ou pela tradição ou pelo arbítrio- o primeiro, caso prevaleça caracteriza-se por ser “estamental”, já o segundo configura-se em um patrimonialismo puro, patriarcal ou de cunho sultanista.

Em seu tipo puro, o patrimonialismo como aponta Weber pode ser observado através da estrutura de poder e na dinâmica de funcionamento do sistema fiscal do antigo império chinês o qual apesar de ter um poder central este não era totalmente eficiente, uma vez que de toda carga tributária que o povo havia de suportar apenas uma parcela chegava a última instância de poder, já que boa parte se dissipava em meio a burocracia e aos bolsos dos funcionários, sendo estes, pois oriundos da legalidade das leis do império ou na ilegalidade, mas o fato é o personalismo imperava e a separação entre esfera pública e privada quando não existia era assaz dúbia favorecendo a corrupção (CAMPANTE, 2003, pp.160-161).

No caso do Brasil essa roupagem do patrimonialismo puro consistente na ausência de separação entre esfera pública e privada o qual faz emergir o personalismo ganhou bastante fôlego através da análise de Raymundo Faoro (2012) o qual sustenta que o processo de formação do Estado e da burocracia portuguesa e conseqüentemente a transplantação do modelo estamental para a colônia na América está na origem dos problemas subjacentes ao nepotismo, propina, desvio de recursos e outras práticas de enriquecimento ilícito que se propagam utilizando-se do estamento burocrático projetando seus efeitos no contexto político e social da res pública, já que são persistentes os privilégios e oportunidades para a prática.

Esse cenário de oportunidades no interior do estamento burocrático pode ser observado primeiramente na carta de Pero Vaz de Caminha ao imperador Dom Manoel a respeito do descobrimento do Brasil, o qual solicita um favor para seu genro dando início ao nepotismo, muito embora décadas depois práticas mais escandalosas passem a figurar no interior do império como os casos de desvio de recursos e enriquecimento ilícito envolvendo o administrador da Casa Real, Joaquim José de Azevedo, que ficou rico em pouco tempo, e o caso do comandante do erário real, Bento Maria Targini, figuras que ficaram tão marcadas no imaginário da população como símbolos da desonestidade e da corrupção que foram impedidos de desembarcar em Lisboa (GOMES, 2007, pp.170-171).

Fatos como estes passam a se tornar bastante recorrentes na história do Brasil indo desde o império até o nascimento da República, tecendo ao longo das décadas uma caricatura do Brasil e das relações de poder que se operam no interior do Estado que será difícil de se desvencilhar haja vista que a figura do patrimonialismo ressurgiu e se atualiza como um elemento influenciador da personalidade do brasileiro dando origem ao “homem cordial” de Sérgio Buarque (1995), o qual é marcado pela emotividade e particularismo consistente em beneficiar os amigos e parentes e prejudicar seus desafetos através da lei, ideia que é fortemente suplantada e transplantada para a prática política e social.

Essa cordialidade a qual Sérgio Buarque alude, pode ser facilmente observada em um caso de corrupção que ficou amplamente conhecido- caso Valença- o qual surge a partir de uma denúncia feita pelo prefeito do município de Valença, José Gomes Graciosa a despeito do procedimento para dar celeridade ao acesso a verbas do ministério do Planejamento. Esse escândalo tecia uma série de relações pessoais, envolvendo na mediação das verbas Aníbal Teixeira, ministro do Planejamento do governo Sarney, seu primo, Sérgio Menin Teixeira, e Alencar Guimarães os quais cobravam uma taxa para a liberação da verba (BEZERRA, 1994, pp.5-7).

Deste modo, diante de casos como este é perceptível que a ideia expressa no conceito de “patrimonialismo” explica em grande medida a origem da corrupção, todavia como bem aponta Filgueiras (2009), devido as transformações no contexto social ou mesmo na concepção do cidadão e como este enxerga certas práticas o

conceito se torna limitado, pois no Brasil não há mais a presença de um modelo de legitimação tradicional, visto que no contexto atual a corrupção no Brasil pode se manifestar como uma antinomia entre normas e prática social.

Essa antinomia apontada por Filgueiras (2009) denota mais um comportamento do cidadão, pois a ideia é justamente a de que a população é tolerante com certas práticas de corrupção quando estas são praticadas em benefício próprio como, subornar um agente de saúde para ter acesso a um serviço, sendo que quando um cenário similar envolvendo autoridades públicas ganha as páginas dos jornais torna-se um ato absurdo ou em alguns casos tolerável dando origem ao velho bordão-“rouba, mas faz”, ou seja, a população enxerga os outros como corruptos, mas não ela própria, assim está antinomia serve como um pressuposto relevante para a percepção da corrupção endêmica na sociedade.

Jessé Souza (2015) também é categórico em sua análise crítica das obras de Faoro, Sérgio Buarque e Max Weber em afirmar que o “patrimonialismo” é limitado para servir de suporte a uma interpretação do Brasil, uma vez que a tese de um estamento burocrático vilão que mina todos os esforços para o avanço do Estado é uma simples narrativa barata criada pelos liberais conservadores para dar suporte a suas ideias, quando na verdade escândalos que ganharam os holofotes da mídia como os anões do orçamento, Mensalão e lava-jato, os quais exercem influência não só na criação de juízos morais na população, mas também como está é percebida pela mesma devem ser encarados não como fruto do patrimonialismo, mas sim como ações guiadas por interesses de mercado.

Deste modo, tendo em vista as limitações do modelo patrimonialista em explicar a realidade social moderna em toda a sua amplitude, limitação está suplantada em boa medida por conta do processo de modernização do Estado e da sociedade, bem como das práticas vampíricas que são persistentes no interior da burocracia e que se renovam tornando-se mais sistemáticas, é preciso acrescentar que a corrupção no Brasil não se manifesta apenas como uma antinomia entre normas e prática social ou mesmo guiada por interesses de mercado, mas sim como resultado também de instituições frágeis, medidas corretivas ineficazes e/ou inexistentes e comportamento do indivíduo.

Essa fragilidade institucional ficou amplamente exposta através da análise

realizada pela auditoria operacional do TCU a respeito do grau de exposição da administração pública federal a fraude e a corrupção na qual foram analisadas 287 instituições com o objetivo de avaliar os mecanismos de controle preventivos e detectivos e se estes se mostravam adequados considerando não só o montante controlado pela instituição, mas também seu poder de regulação (RELATÓRIO TCU, 2018, pp.43-44).

Os dados demonstraram que das 287 instituições que foram analisadas, 38 destas estão classificadas como detentoras de alto poder econômico, sendo responsáveis por um montante no orçamento superior a faixa de R\$ 216 bilhões, e que as mesmas apresentam como característica alta fragilidade nos mecanismos de controle, abrindo margem para a corrupção, cabe mencionar também que 7 destas 287 instituições, em boa medida qualificadas como as maiores em nível de poder regulatório também apresentaram alta fragilidade institucional (RELATÓRIO TCU, 2018, pp.43-44).

### **1.3 Consequências da Corrupção**

Em março de 2014 têm início uma das operações mais emblemáticas da história do Brasil, a operação lava-jato, que desvendara um dos maiores escândalos de corrupção envolvendo empreiteiras, políticos e funcionários públicos, seu encerramento é incerto, visto que a operação já apresenta mais de 70 desdobramentos.

Apesar das conquistas traduzindo-se nas prisões, condenações e nos valores reavidos aos cofres públicos, que estão na faixa de mais de 4 bilhões decorrentes de acordos de colaboração premiada, esse montante recuperado ainda é uma pequena fatia de tudo que o poder público perdeu haja vista que, como demonstra o procurador Paulo Galvão, membro da força-tarefa, só em pedidos judiciais de reparação de danos em Curitiba o montante é de 38,1 bilhões e no Rio de Janeiro é de mais de 2 bilhões, ou seja a projeção a ser preterida é a de que mais de 40 bilhões precisam ser ressarcidos aos cofres públicos<sup>1</sup>

Assim, diante deste rombo nas contas públicas e tendo em vista a

---

<sup>1</sup>Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43432053>. Acesso em: 18 dez. 2020.

dimensão e a cobertura midiática e toda a logística de atuação dos órgãos investigativos conjugados na operação lava-jato criamos a sensação de que, bem, agora o país vai mudar, pois a quadrilha que se alojava no interior da burocracia foi presa e suas estruturas abaladas. Entretanto, dois anos depois surge mais um caso de corrupção de grande monta o qual envolve fraudes nos “fundos de pensão” dando início a operação greenfield, a quantia que deve ser ressarcida aos cofres públicos de acordo com procuradores do MPF é de 4 bilhões de reais<sup>2</sup>.

As cifras que devem ser ressarcidas envolvendo os dois casos elencados mostram claramente que vivemos uma situação de corrupção endêmica, e conseqüentemente estes déficits nos guiam ao seguinte raciocínio- quantas melhorias poderiam ser feitas no país se não houvesse essa dissipação de receitas tolhendo o desenvolvimento.

Neste sentido, baseado nesse questionamento ao analisar uma pesquisa realizada pela FIESP em 2010 sobre os custos econômicos da corrupção, os dados coletados demonstram que, tendo em vista a estimativa de custo médio anual da mesma projetado no estudo o qual corresponde a 1,38% a 2,3 % do PIB, ou seja, 41,5 a 69,1 bilhões em projeções de 2008, na área da educação o montante seria suficiente para aumentar o acesso de estudantes ao ensino fundamental de 34,5 para 51 milhões evitando a evasão escolar, sendo que quando consideramos o que poderia ser feito na saúde, os dados apontam que o Brasil poderia ampliar a quantidade de leitos de internação em 320 mil, ou seja, poderia dobrar sua capacidade, e na infraestrutura ao analisar as estimativas de custo do PAC para a construção de moradias que está em 55,9 bilhões para atender 3,96 milhões de famílias e o custo médio anual da corrupção, constata-se que 2,94 milhões de famílias poderiam ser beneficiadas se os recursos não fossem tolhidos (FIESP, 2010, pp.27-30).

As conseqüências da corrupção são evidentes e muito embora haja correntes teóricas que apontam que a mesma traz benefícios e de que a exemplo de Klitgaard o nível considerado ótimo da corrupção não é zero, é preciso destacar que mesmo havendo poucas práticas de desvio de recursos, fraude, propina ou suborno em uma democracia, essas práticas não devem ser toleradas independentemente de

---

<sup>2</sup> <sup>1</sup>Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/greenfield-pede-r-4-bilhoes-por-fraudes-em-fundos-de-pensao/>

Acesso em: 18 dez. 2020.



gerarem efeitos positivos na economia, pois pode chegar um momento em que vira uma bola de neve (ACKERMAN, 2002), pois como aponta Glynn (2002; p.31) a mesma “põe em risco a eficácia e a eficiência das atividades econômicas”.

Cabe acrescentar como bem destaca Mauro (2002; pp.140-142), quando um país se mostra altamente corrompido o efeito lógico é que haja não só uma fuga de capitais para o exterior, mas também a perda de potenciais investidores, perdas na arrecadação de tributos quando as regras são burladas resultando em isenções, efeitos negativos na condução das obras públicas resultando em infraestruturas de qualidade inferior fruto de fraudes em contratos e licitações levando por conseguinte a escolha de empresas duvidosas para realização das obras, enfim, a corrupção afeta drasticamente o conjunto de gastos do governo.

Assim, para evitar que estas situações ocorram é necessário que o Estado passe cada vez mais a atuar de forma vigilante na condução dos negócios públicos, estabelecendo mecanismos de controle e accountability de maneira que não só estimulem a integridade, mas também fortaleçam a democracia.

## **2. O Sistema de Controle da Corrupção**

### **2.1. Controle Governamental**

A constituição de 1988 trouxe uma série de inovações no campo político, econômico, social e administrativo, ampliando uma gama de direitos e retirando a mordaza que assolava várias instituições como resultado da administração autoritária do Estado durante o decorrer do período pós 1964, dando início ao período da nova gestão pública, logicamente juntamente com essas inovações trazidas em grande medida pelas reformas administrativas difundidas durante o governo FHC e Lula trouxe consigo também suas patologias as quais já estavam arraigadas nas estruturas institucionais e que sofreram apenas uma atualização se revestindo de uma nova roupagem ao infiltrarem-se no contexto das novas burocracias.

Naturalmente, tendo em vista as lacunas institucionais as quais correspondem a janelas de oportunidade para a obtenção de benefícios privados que incorrem em atos ilícitos que furtam os cofres públicos e minam o alcance das políticas públicas e a eficiência das instituições, o Estado recorreu a única alternativa possível, o controle, pois como demonstra Filgueiras e Aranha (2011; p.354) “no contexto da experiência do welfare state, o controle da corrupção deve ser exercido fortalecendo a burocracia e reduzindo a margem de discricionariedade dos burocratas”.

Esse fortalecimento da burocracia incorre justamente no sentido de aperfeiçoamento institucional dos órgãos de controle e não propriamente na criação de novas instituições, e esse melhoramento passa por uma reestruturação a partir de uma atuação integrada, pois “se os órgãos e mecanismos de controle não se estruturarem de forma coerente e se não funcionarem de forma coordenada, o processo de controle pode ser prejudicado” (PENSANDO O DIREITO; 2010, p.11).

Neste sentido, amparado nesta lógica, o controle governamental da corrupção corresponde àquele que é feito pelos órgãos da administração pública seja no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal, que têm por missão conferir maior probidade na condução dos negócios públicos, operando através de um mecanismo interligado o qual esta dividido nas etapas de: prevenção, detecção, correção e monitoramento, conjugados na atuação do controle administrativo, controle judicial e controle social, guiado não só pela divisão de poderes, mas também ampliado para fora das estruturas institucionais.

### 2.1.1. Controle Administrativo

Diante deste sistema de pesos e contrapesos que se complementam para uma atuação ética, harmônica e democrática, os mecanismos de controle são essenciais e entender sua lógica de funcionamento é fundamental, pois permite saber quais são as fendas na armadura que abrem espaço para o comportamento desviante dos valores éticos e legais. Assim, o primeiro passo para entender esse funcionamento é a partir da adoção de uma definição.

Neste sentido, Di Pietro (2018) ao conceber o conceito de controle administrativo assegura ao mesmo uma concepção ampla de maneira a conferir maior fluidez e trânsito quanto a sua aplicabilidade no contexto burocrático, pois para a mesma:

O controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. Na esfera federal, esse controle é denominado de supervisão ministerial pelo Decreto-lei nº 200, de 25-2-67.

O controle exercido pela administração burocrática, construído sob a ação lógica linear fundamentada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência surge no sentido não só de conferir maior probidade na condução dos negócios públicos, mas também para garantir que haja eficiência na alocação dos recursos de forma a gerar políticas públicas que tragam benefícios a população e menos prejuízos aos cofres da União.

As engrenagens deste sistema de controle é comumente associada a dois mecanismos interligados: o controle interno e o controle externo. O controle interno é normalmente conhecido como aquele que é realizado no âmbito da própria instituição, por outro lado, o controle externo como o próprio nome sugere é realizado por instituições externas a organização como os tribunais de contas, controladorias e poder legislativo, na Constituição Federal de 1988 esse controle se refere:

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

Assim, cabe ressaltar que quando pensamos neste sistema que naturalmente está interligado mesmo que indiretamente entre os mecanismos de controle, um preceito que

têm guiado a atuação fiscalizadora da administração tem sido o princípio da autotutela ou também chamada de tutela administrativa, norma recepcionada nas súmulas nº 346 e 473 do STF, nos seguintes termos

Sumula 346. A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos.

Sumula 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Apesar do controle interno e do externo possuírem suas singularidades quanto à natureza a qual guia seu funcionamento, nota-se no que tange a sua dinâmica interna que as engrenagens de atuação para o controle não só da corrupção, mas também de outros comportamentos éticos e morais que ferem a administração burocrática são padronizados de acordo com o momento em que este é exercido, podendo ser um controle preventivo, concomitante ou posterior, muito embora quando se leva em conta a manifestação da corrupção ganhe mais destaque o controle preventivo e o posterior.

Assim, quando se trata do fenômeno corrupto o controle preventivo ganha maior protagonismo, pois quando há desvio de recursos públicos e enriquecimento ilícito o dano a administração é irreversível, pois é notório que mesmo quando o dinheiro é reavido mediante acordos de leniência o dano causado a efetividade e ao sucesso de um serviço ou de uma política pública fica prejudicado em face do recurso não ser aplicado ou mesmo, ser aplicado com atraso, dessa forma a estratégia de prevenção tem sido a maneira mais inteligente de controle da corrupção, já que é um sistema de proteção contra danos ao erário público antes deste ocorrer.

Essa estratégia está conjugada através de um conjunto de mecanismos, tais como os códigos de conduta existentes, também através das políticas de compliance, promoção da ética e integridade na administração, e ao estímulo a accountability e a cultura da transparência, em síntese um conjunto de mecanismos de prevenção e monitoramento.

Todavia, tendo em vista as fragilidades institucionais que cercam a administração pública devido a falta ou fraqueza dos sistemas de integridade, como bem aponta o relatório do TCU (2018), casos de corrupção ainda emergem mesmo havendo os processos de auditoria e tomadas de conta especiais realizadas pelos Tribunais de contas e controladorias como forma detectiva e preventiva, pois como a corrupção envolve uma atuação articulada levada a cabo por vários escalões e esferas de poder a tendência é que

sua detecção se torne mais difícil, pois a dimensão do segredo impera até haver um ator insatisfeito com a distribuição de benefícios decorrentes da ação ilegal, que passa a realizar a denúncia do esquema, abrindo espaço para a ação do controle posterior.

O controle posterior, neste sentido passa a se efetivar a partir do momento do conhecimento do fato, originado na denúncia ou na própria detecção de possível rombo nas contas, dando início a etapa de investigação e posteriormente a etapa correcional.

A investigação propriamente dita é àquela que é realizada no âmbito interno da instituição com o objetivo de verificar a ocorrência de infrações disciplinares, a dimensão do dano e conseqüentemente seus beneficiários diretos ou indiretos, excluindo desse processo em um primeiro momento as agências especializadas externas na fiscalização e controle das práticas ilícitas, muito embora em alguns casos haja uma atuação interligada e até certo ponto cooperativa entre as instituições guiada pela concepção de accountability horizontal, principalmente na etapa correcional, pois o agente público envolvido em práticas ilícitas pode ser responsabilizado na esfera civil, penal e administrativa.

Na esfera administrativa essa etapa correcional pode se efetivar de três maneiras distintas, através da demissão, cassações de aposentadoria ou destituição de função, guardando estas medidas uma dimensão punitiva, que é fundada na desobediência dos princípios e códigos legais.

Tendo em vista essas medidas punitivas os dados demonstram de forma clara que apesar de haver lacunas institucionais ao surgimento de práticas corruptas, que se manifestam seja através de um comportamento rent-seeking ou mesmo de ilicitude grave à administração, a sanção não alimenta a impunidade na dimensão administrativa, como aponta a tabela a seguir montada a partir do mapeamento das punições ocorridas entre os anos de 2016-2021 decorrentes das condutas que violam os dispositivos normativos enquadrados no sentido lato de corrupção apontam justamente este efeito:

**Tabela 1-** Punições por crimes contra a administração

<b>Punições</b>	<b>Esfera da União</b>	<b>Esfera Distrital</b>
Demissões	732	36
Cassações de Aposentadoria	61	21

Destituições e/ou Perda de Cargo ou Função	47	18
--	----	----

**Fonte:** Dados obtidos no Portal da Transparência da União e no Portal da Transparência do TCDF<sup>3</sup>. Elaboração própria.

### 2.1.2. Controle Jurisdicional

O controle judicial é amplamente conhecido como àquele que é realizado pelo poder judiciário, difundindo seus efeitos no mundo concreto a partir de medidas correccionais, ou seja, através das punições. Esse aspecto de punibilidade a partir da esfera jurídica é fundamentado tendo em vista a ação guiada pela legalidade estabelecida através dos códigos normativos e pela interpretação da norma pelo corpo de magistrados, evidentemente esse controle que é estabelecido é exercido por uma instituição externa, ou seja, os tribunais de justiça, STJ e em casos que envolvam autoridades políticas o STF, logicamente àquelas que possuem foro privilegiado.

Todavia como aponta Filgueiras e Avritzer (2011) cabe ressaltar que esse aspecto de punibilidade mencionada não fica somente restrito ao poder judicial, pois na análise das instituições administrativas federais e estaduais o aspecto correccional também se reflete através do controle administrativo mediante as demissões, destituição de cargo em comissão ou da função de confiança e cassações de aposentadoria. Sendo assim, o controle judicial é operacionalizado a partir de duas dimensões: a dimensão cível e a penal.

Deste modo, seguindo a linha de Filgueiras e Avritzer (2011) estes destacam que a diferença entre o controle administrativo e o judicial se explica tendo em vista,

ser prerrogativa do campo jurídico a interpretação das leis penais e de haver práticas internas ao campo diferenciadas. No que diz respeito à experiência brasileira, é de se notar, também, que existe uma sobreposição do controle judicial em relação ao controle administrativo-burocrático, especialmente no que diz respeito à capacidade do Judiciário de rever decisões administrativas (FILGUEIRAS & AVRITZER, 2011, p.19).

<sup>3</sup> Notas do Autor: As punições expostas na respectiva tabela foram aplicadas em decorrência dos crimes de improbidade administrativa, peculato, prevaricação e outras práticas conexas com a corrupção. A análise dos dados foi feita mediante a filtragem das punições, tendo em vista a fundamentação legal para aplicação da sanção, excluindo-se dos dados os casos de demissões que ocorreram em razão de inassiduidade, abandono de cargo, bem como conduta escandalosa, práticas as quais não se entende no presente trabalho como enquadradas como corrupção.

Essa sobreposição é evidente entre os controles, embora haja momentos de confluência entre os mesmos, proporcionados não somente pela dinâmica interna punitiva levado a cabo pelo controle administrativo através do processo administrativo disciplinar ou pelo controle judicial, mas também pelo conjunto de normas que disciplinam sobre a ocorrência de práticas de corrupção envolvendo crimes contra a administração pública.

Assim, quando consideramos o sistema de controle judicial no que tange ao combate a corrupção e analisamos a sua operacionalização do ponto de vista punitivo, podemos observar que este têm se mostrado muito ineficaz, tendo em vista um problema de duas ordens, (i) ineficiência do sistema judicial na aplicabilidade das penalidades em decorrência das variadas instâncias recursivas, (ii) passividade da justiça em fortalecer o compromisso de combate aos crimes contra a administração pública através da adoção de punições mais duras aos envolvidos no sentido de criar uma percepção de que o Estado não irá tolerar certas práticas de maneira hordeira.

Quanto a essa multiplicidade de instâncias recursivas, que dificultam o cumprimento das sanções ferindo o “princípio da razoável duração do processo”, a única alternativa possível passa justamente por meio de um conjunto de reformas no processo judicial de maneira que confira maior celeridade para que a efetividade da justiça não seja limitada. Essa problemática quanto as instâncias que fundamentam o processo pode ser notada na explicação proferida no discurso do voto do HC 126292 do saudoso ministro Roberto Barroso (2016) a respeito do cumprimento da pena em segunda instância, no qual o ministro relata sobre um caso concreto no que tange as infinitas esferas recursivas, vejamos:

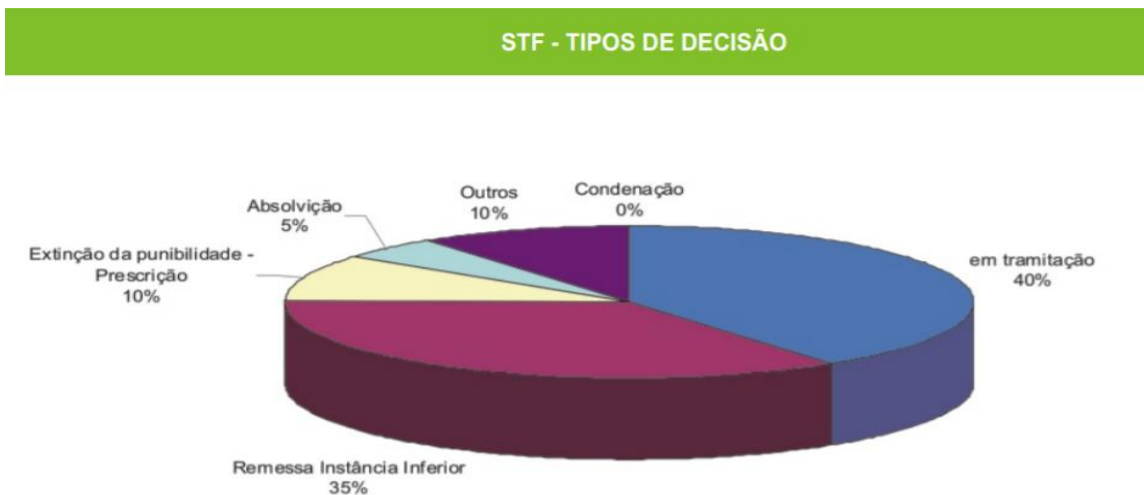
Refiro-me ao AI 394.065-AgR-ED-EDED-EDv-AgR-AgR-AgR-ED, de relatoria da Ministra Rosa Weber, relativo a crime de homicídio qualificado cometido em 1991. Proferida a sentença de pronúncia, houve recurso em todos os graus de jurisdição até a sua confirmação definitiva. Posteriormente, deu-se a condenação pelo Tribunal do Júri e foi interposto recurso de apelação. Mantida a decisão condenatória, foram apresentados embargos de declaração (EDs). Ainda inconformada, a defesa interpôs recurso especial. Decidido desfavoravelmente o recurso especial, foram manejados novos EDs. Mantida a decisão embargada, foi ajuizado recurso extraordinário, inadmitido pelo eminente Min. Ilmar Galvão. Contra esta decisão monocrática, foi interposto agravo regimental (AgR). O AgR foi desprovido pela Primeira Turma, e, então, foram apresentados EDs, igualmente desprovidos. Desta decisão, foram oferecidos novos EDs, redistribuídos ao Min. Ayres Britto. Rejeitados os embargos de declaração, foram interpostos embargos de divergência, distribuídos ao Min. Gilmar Mendes. Da decisão do Min. Gilmar Mendes, que inadmitiu os EDiv, foi ajuizado AgR, julgado pela Min. Ellen Gracie. Da decisão da Ministra, foram apresentados EDs, conhecidos como AgR, a que a Segunda Turma negou provimento. Não

obstante isso, foram manejados novos EDs, pendentes de julgamento pelo Plenário do STF. Portanto, utilizando-se de mais de uma dúzia de recursos, depois de quase 25 anos, a sentença de homicídio cometido em 1991 não transitou em julgado.<sup>4</sup>

Esse problema institucional está intimamente relacionado com outro de igual monta, que é a passividade da justiça na aplicação de penas duras, pois diante desta inexistência de punição ou mesmo ínfima, a população passa a desacreditar na efetividade do sistema judicial o que irá contribuir para o alastramento de comportamentos ilícitos em todas as esferas, seja esta jurídica, política administrativa ou social.

Os dados da pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros apenas confirma esses fatos da ausência de punição, principalmente no que tange as decisões do STF e STJ nos crimes de corrupção e conexos a estes, como segue abaixo:

**Figura 2-** Decisões proferidas STF



**Fonte:** (Relatório da Associação dos Magistrados Brasileiros; 2007, p. 16)

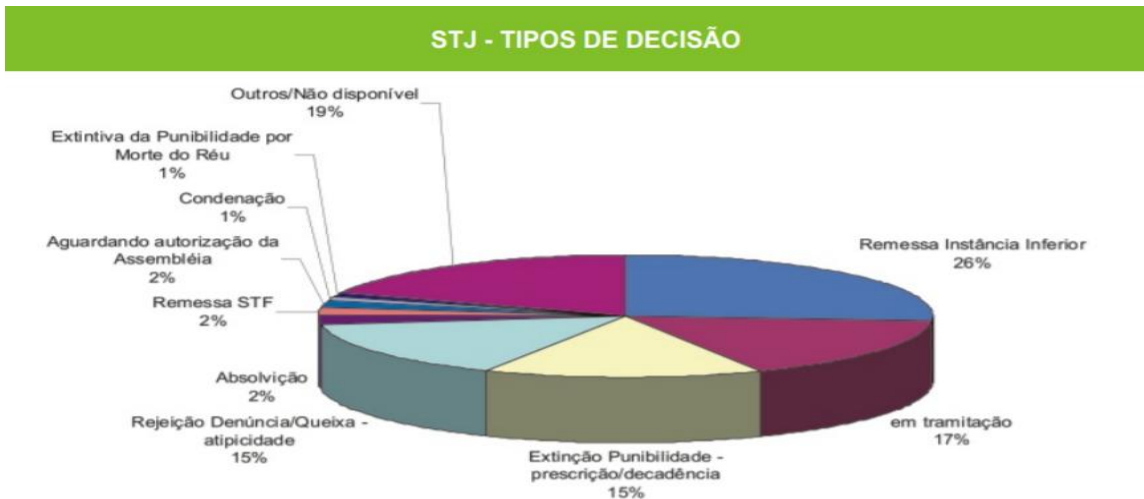
Os dados mostram que a maioria dos casos é direcionado para a instância inferior, sendo que desses 40% dos “processos em tramitação”, quando consideramos a duração, o mesmo ultrapassa facilmente os dois anos até sua conclusão, e que quando chega a esta a “condenação” dos atos de corrupção é 0%. Importante salientar que a classe “outros” corresponde a um conjunto de situações, tais como: processos arquivados sem motivo explícito, morte do réu, dentre outros. Agora, no que tange ao STJ o nível de punibilidade é

<sup>4</sup> Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/HC-126.292.pdf>  
Acesso em: 15 Jan 2021



similar ao STF, ou seja, a impunidade é inerente nas duas instituições.

**Figura 3-** Decisões proferidas STJ



**Fonte:** (Relatório da Associação dos Magistrados Brasileiros; 2007, p. 22)

## 2.2. Controle Social

A literatura política vêm demonstrando de forma veemente que democracia não implica somente em uma arquitetura do Estado pautada na ideia de divisão de poderes, mas sim em uma constante inclusão da sociedade nos processos democráticos a partir do incentivo a participação popular, esse incentivo nasce de dentro para fora das instituições sociais surgindo desde a criação de arenas de debates até os mecanismos legais instituidores de um sistema accountable com o objetivo de fortalecimento das instituições e da democracia, visando a curto e longo prazo levar eficiência às políticas públicas e por conseguinte a melhoria de vida da população.

Como demonstra Amorim (2007) o que se observa não só no caso do Brasil, mas também na América Latina é que devido aos desarrobos democráticos no interior da República motivados principalmente pela ingerência, multiplicidade de casos de corrupção e da qualidade dos serviços públicos que apresentam em seu esteio a ineficiência e precariedade, nota-se que tem havido um processo de conscientização da população para o seu papel de monitoramento das instituições, políticas públicas e conduta dos agentes, movimento intensificado pela atuação da mídia e das redes sociais na difusão de

informações, o que invariavelmente vai estar na origem do deslocamento do sentimento de indignação e insatisfação em direção a participação, sendo esta iniciada como demonstra Carole Pateman nas micro-esferas da vida social.

Todavia, apesar do reconhecimento do Estado para o fato de que a participação popular nos processos democráticos é relevante para a qualidade política e administrativa, a tensão entre burocracia e democracia tem limitado o efeito de inclusão da sociedade nos espaços de deliberação e monitoramento das atividades públicas.

Essa tensão entre burocracia e democracia, sendo esta última entendida como um sistema que preza pela participação popular não no sentido propriamente do voto, mas sim do monitoramento e fiscalização das instituições, ocorre em grande medida devido ao alastramento da burocracia através dos processos normativos e institucionais que não acompanham devidamente uma certa práxis pedagógica de conscientização da população para o exercício da cidadania, já que milhões de brasileiros não têm uma visão clara do papel que pode exercer frente as instituições, pois como demonstra Serra & Carneiro (2012) ainda é consistente na sociedade a visão de que o público não é de ninguém por isso não vou zelar por ele, quando na verdade sabemos que é de todos.

Deste modo, como bem mostra Martins (2016), o primeiro passo rumo ao aperfeiçoamento da democracia passa primeiramente pelo estímulo ao desenvolvimento das virtudes cívicas via instituições educativas, cuja a finalidade é de renovar a civilidade trazendo uma participação mais ativa e consciente da sociedade.

Quando pensamos nessa ampla e ativa participação da sociedade nos rumos da pólis é inevitável relacioná-la a ideia de controle social, todavia o sentido em que se expressa tal controle é através do monitoramento, fiscalização, bem como a pedidos de informação ao poderes públicos os quais se expressa seja pela sociedade civil organizada ou não organizada, mas o fato é que apesar de algumas correntes teóricas apontarem que a participação surge de fora para dentro das instituições, ao analisarmos a dinâmica de funcionamento dos controles observamos um movimento contrário, sendo o controle social se efetivando através dos canais abertos pelo controle institucional, ou seja, o controle social surge a partir do aparato estatal.

Amparado nessa lógica de interconexão entre os sistemas de controle, a abordagem de Siraque (2004) imprime um sentido mais operacional a ideia, principalmente, através da definição estabelecida, pois segundo o autor:

O controle social está classificado na categoria dos direitos e garantias individuais, mas não visa atender somente ao interesse individual das pessoas enquanto tais, mas ao interesse público, ao bem comum, ao interesse da sociedade, da coletividade, da cidadania e das próprias finalidades do Estado. O interesse finalístico do controle social é, na prática, o controle das ações dos governos, dos agentes da Administração Pública, tendo como interesse maior o objetivo de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado (SIRAQUE, 2004, p.117).

Justamente pela categoria na qual este controle se enquadra, conforme aponta Siraque, é possível estabelecer logicamente, que a constituição Federal de 1988 é um marco na ampliação da dimensão participativa da vida pública ao estabelecer vários mecanismos de controle, basta lembrar do papel do cidadão, quando convocado a integrar o tribunal do júri, influenciando na condenação ou absolvição de determinado indivíduo, ou seja, exercendo o papel correccional, também através da possibilidade de oferecimento de denúncia ao TCU sobre ilegalidades, de acordo com o § 2 do Art. 74 da CF-88, bem como pela utilização da ação popular visando a anulação de um ato lesivo ao patrimônio da União, de empresa pública ou entidade de que participe (BRITTO, 1992, pp. 115-116, 120).

Todavia, é importante ressaltar que apesar da definição proposta por Siraque (2004) demonstrar-se como autossuficiente em certo sentido a despeito do que se enquadra como controle social, é necessário deixar claro como este pode se manifestar nas práticas democráticas a fim de tornar menos nebulosa a ótica do controle social a qual está sendo levada a cabo na análise, neste sentido, como indica Serra & Carneiro (2012; p. 46)

Essa participação pode ocorrer de duas formas principais: em auxílio à gestão, caso dos comitês, conselhos de administração de empresas públicas, conselhos de políticas públicas e assemelhados; ou em auxílio ao controle da administração, como as ouvidorias, canais para consultas, denúncias, representações e audiências públicas.

Como se nota, a multiplicidade dos canais de interlocução entre o poder público e a sociedade civil é evidente e a existência desses instrumentos de participação, apenas apontam o caminho para o início da cidadania ativa o que certamente podemos interpretar como sendo as micro-esferas da vida social como atesta Pateman, vigorando a partir disto a ideia de accountability vertical nos termos de O'Donnell, mas não propriamente no sentido eleitoral, mas sim de fiscalização das organizações institucionais e conduta dos agentes a partir da ótica de auxílio ao controle da administração que se operacionaliza por meio de ações populares, ações civis públicas, bem como através de outros canais de denúncia e obtenção de informações pautados no funcionamento das ouvidorias.

### **3. Rede de Controle da Gestão Pública do DF**

Diante da escalada da corrupção não só no Brasil, mas também ao redor do mundo, temos observado um cenário de preocupação constante das instituições do Estado, pois as consequências de práticas como, o suborno, fraude e desvio de recursos são muito conhecidas até para os cidadãos mais leigos em se tratando de política, já que é perceptível a ideia que o cidadão comum formula ao tentar acessar um serviço público, que muitas vezes nem se quer chega a ser prestado, o que gera um sentimento de indignação e vemos constantemente as discussões em rodas de conversas que não só a ingerência do Estado em proporcionar à prestação de serviços a sociedade é o grande problema, mas também a corrupção, a qual de um lado quando não chega a minar a implementação de uma política pública, reduz a sua eficácia e alcance.

Evidentemente, o Estado tem tentado implementar ações que mitiguem ou pelo menos cheguem a reduzir as lacunas institucionais que possibilitam o surgimento de comportamentos que violem a ética e a honestidade, a emergência do modelo de administração gerencialista, apesar de ter trazido mais burocratização dos processos, veio também em face de fechar estas lacunas, sendo que esse próprio movimento trouxe não só maior confluência como complementaridade aos sistemas de controle e as respectivas ações.

Entretanto, a atuação institucional, seja aquela levada adiante pelo ministério público, tribunal de contas, controladorias, ou demais órgãos que tenham por finalidade a fiscalização e controle do patrimônio público continuavam centradas até pouco tempo na ótica de atuação isolada para perseguir seus objetivos, objetivos estes que em grande medida estavam alinhados com o de outras instituições, sendo que muitas vezes a metodologia e instrumentos que são utilizados por uma também são usados por outras, métodos estes que em várias ocasiões foram aplicados ao mesmo caso em diferentes órgãos como as auditorias, o que poderia ter sido evitado com a atuação conjunta.

Os escândalos de corrupção que assolaram a República nos últimos anos os quais revelaram uma estrutura de funcionamento sistemática que se perpetua por várias instituições e em muitos casos ultrapassa as fronteiras nacionais trouxe uma nova perspectiva de atuação para a mitigação dos comportamentos e ações dos agentes públicos alojados na burocracia, a ideia parte do pressuposto de que já que o sucesso de determinados esquemas de corrupção depende de uma rede que se estabelece entre agentes instalados em várias esferas de poder, a ação institucional do Estado para mitigação dessas

ações danosas também deve ser pautada por uma atuação integrada entre os órgãos de controle e fiscalização.

Neste sentido, considerando este cenário, a Rede de Controle da Gestão Pública emerge em 25 de março de 2009, em Brasília, mediante o protocolo de intenções, na referida data instituições pertencente às três esferas de poder se fizeram presentes<sup>5</sup>, assumindo o compromisso de atuar conjuntamente de forma articulada para combater a corrupção, haja a vista ressaltar que muito antes da celebração deste termo já existia ações isoladas em alguns estados que funcionavam de forma semelhante ao modelo que foi concebido, tais como, a MARCCO, FOCCO e outras, que servirão como parâmetro para a criação desta ação pública coordenada que veio a se difundir nos vários estados.

No caso do Distrito Federal, a Rede de Controle surge a partir do acordo de cooperação firmado no dia 08 de dezembro de 2016, muito embora não haja restrição a recepção de novos membros que se faz mediante termo adesão. Na referida data estavam presentes assinando como partícipes da iniciativa representantes de várias instituições de controle e fiscalização e outras que compartilhavam do objetivo de construir uma gestão íntegra do patrimônio público, notadamente naquela ocasião selara o acordo o MPDFT, MPCDF, CGDF, TCDF, SEFDF E PCDF<sup>6</sup>, instituições comprometidas a perseguir os seguintes objetivos:

**Art. 1º**

I – desenvolver ações de combate à corrupção, a partir da identificação institucional de prioridades comuns e do desenvolvimento de estratégias conjuntas;

II – designar responsável, no âmbito do seu órgão ou entidade pública, para atuar como agente de integração, visando a coordenação e a execução das atividades vinculadas ao Acordo de Cooperação Técnica da RCGP/DF, bem como para dirimir dúvidas ou prestar informações a elas relativas;

III – designar seus representantes para participação nos foros de debates e nas demais ações derivadas do Acordo de Cooperação Técnica da RCGP/DF;

IV – colaborar para o desenvolvimento da RCGP/DF, nos termos dispostos no Acordo de Cooperação Técnica, mediante comunicação e cooperação mútuas com trocas de conhecimentos e experiências;

V – contribuir para o fortalecimento do controle social, como forma de atuação preventiva no combate à corrupção, desenvolvendo instrumentos, conjunta e/ou isoladamente, para conscientização, estímulo e colaboração da sociedade civil,

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.rededecontrole.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/TC-006.715\\_2009-2.pdf](http://www.rededecontrole.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/TC-006.715_2009-2.pdf)  
Acesso em: 15 Jan 2021.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://www.mpdft.mp.br/transparencia/arquivos/convenios/2017\\_002\\_cgdf\\_pcdf\\_mptjcdf\\_sef-df\\_tjdf\\_rede\\_de\\_controle.pdf](https://www.mpdft.mp.br/transparencia/arquivos/convenios/2017_002_cgdf_pcdf_mptjcdf_sef-df_tjdf_rede_de_controle.pdf)  
Acesso em: 15 Jan 2021.

mediante divulgações, programas, reuniões, audiências públicas, palestras e outros eventos similares, estabelecidos em calendário anual de atividades;

VI – promover mecanismos corporativos de divulgação com vistas a difundir boas práticas na administração pública e operacionalizar atividades de capacitação, com foco na gestão pública, transparência e controle social, observada a política de comunicação de cada órgão ou entidade pública;

VII – implementar ações de capacitação entre os partícipes, com alocação ou disponibilização de pessoal e de recursos e materiais didáticos próprios, visando ao conhecimento mútuo sobre suas atividades e esferas de atuação, ao intercâmbio de experiências, à habilitação para atividades decorrentes do Acordo de Cooperação Técnica da RCGP/DF e ao aperfeiçoamento de seus quadros;

VIII – levar, imediatamente, ao conhecimento dos demais partícipes, ato ou ocorrência que interfiram no andamento das atividades decorrentes do Acordo de Cooperação Técnica da RCGP/DF, para a adoção de medidas cabíveis;

IX – fornecer as informações e orientações necessárias ao melhor desenvolvimento e ao fiel cumprimento do Acordo de Cooperação Técnica da RCGP/DF e à formalização de demais instrumentos necessários à execução das intenções ali pactuadas;

X – viabilizar a troca de informações entre os partícipes, de forma ágil e sistemática, com compartilhamento de dados e documentos, autorizando acessos e recebimentos necessários, observadas as políticas de segurança de cada órgão ou entidade pública, de acordo com as respectivas esferas de atuação, ressaltando-se o sigilo expressamente previsto em lei [...]

XI – estabelecer parcerias entre suas áreas de comunicação, para divulgação, nos canais pertinentes, das atividades desenvolvidas pela RCGP/DF<sup>7</sup>.

Entretanto, nota-se que o início de seus trabalhos se dá somente no ano seguinte com a realização da primeira reunião do grupo a qual ocorreu no dia 04 de outubro de 2017 na sede do Ministério Público do Distrito Federal, na reunião em questão foi discutido sobre os projetos de combate a corrupção que já estavam em andamento nas respectivas instituições, sendo que nesse primeiro encontro as discussões ficaram mais centradas no esforço de divulgação das respectivas iniciativas<sup>8</sup>, principalmente o projeto "cidadãos contra a corrupção" e a campanha "Todos Juntos Contra a Corrupção".

Posteriormente, no dia 07 de março de 2018 ocorreu o segundo encontro no qual houve um delineamento de medidas mais concretas que viessem a trazer maior integridade e zelo na gestão do patrimônio público, assim, o grupo presente na referida reunião decidiu como medida inicial a possibilidade de capacitação de seu quadro de servidores atuante nas ações levadas a cabo pela Rede, outro tópico que foi decidido na reunião foi sobre o

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2019/Regimento\\_Interno\\_RCGP-DF\\_aprovado.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2019/Regimento_Interno_RCGP-DF_aprovado.pdf)

Acesso em: 18 Jan 2021.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2017/9525-rede-de-controle-da-gestao-publica-se-reune-para-intensificar-combate-a-corrupcao-no-df>

compartilhamento dos bancos de dados<sup>9</sup>.

Todavia, é importante ressaltar que embora tenha sido concebida estas medidas iniciais, somente em 2019 houve a estipulação formal de um plano estratégico voltado para o alcance daqueles objetivos expostos, o plano a ser executado no respectivo ano foi construído sob quatro eixos: "Sistemas e trocas de informações", "Treinamento e Capacitação", "Prevenção, Detecção e Punição" e "Transparência, Publicidade e Eventos", o conjunto de medidas a serem aplicadas, tendo em vista cada eixo, podem ser observadas no quadro abaixo:

**Quadro 2- Medidas de Ação da Rede para 2019**

<b>Sistemas e Trocas de Informações</b>
1- Facilitar o acesso, aos membros da REDE, a bancos de dados... 2- Promover o compartilhamento de bancos de dados... 3- Elaborar manual contendo descrição das bases de dados disponíveis em cada órgão da REDE... 4- Implementar mecanismos permanentes de levantamento de dados e estatísticas nos órgãos... 5- Estabelecer medidas de integração entre os membros da REDE para a identificação de riscos... 6- Promover a articulação e o alinhamento sistêmico dos órgãos da REDE...
<b>Treinamento e Capacitação</b>
1- Promover programas de capacitação entre os partícipes... 2- Estimular a inserção de temas específicos à corrupção nos concursos públicos... 3- Realizar estudos, pesquisas, publicações, debates e seminários relacionados à corrupção...
<b>Prevenção, Detecção e Punição</b>
1- Desenvolver projetos destinados a ampliar a integração dos órgãos estatais... 2- Sugerir a inserção dos temas de formação de cultura ética e de combate à corrupção na educação. 3- Fomentar a participação social no monitoramento da destinação de recursos públicos. 4- Estabelecer mecanismos de controle, fiscalização e operações integradas... 5- Incrementar a cultura de avaliação dos resultados das medidas anticorrupção. 6- Estimular os órgãos públicos à adoção de boas práticas de governança. 7- Buscar a implementação do Fundo Distrital de Combate à Corrupção.
<b>Transparência, Publicidade e Eventos</b>

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2018/9863-rede-de-controle-compartilhamento-de-informacoes-para-o-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 18 Jan 2021.

- 1- Aprimorar e divulgar o sítio eletrônico da REDE, mantendo-o atualizado...
- 2- Divulgar para os públicos externo e interno da REDE, as normas sobre corrupção.
- 3- Divulgar campanhas e programas de conscientização, prevenção e combate à corrupção...
- 4- Elaborar e divulgar calendário de eventos da REDE.
- 5- Incrementar a publicidade das ações de combate à corrupção efetuadas...
- 6- Fomentar a transparência ativa na divulgação das ações e resultados institucionais...

**Fonte:** Plano de Ação da RCGP/DF. Elaboração Própria.

No que tange à estruturação e funcionamento da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, sua organização foi pensada no sentido de desburocratização dos processos internos de trabalho com vistas a promoção da agilidade e eficiência, assim, a condução das atividades está embasada em três estruturas: plenária, gabinete de gestão integrada e os grupos de trabalho.

A plenária é o órgão de deliberação interna da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, composta pelos representantes de cada órgão que figuram como partícipes do acordo de cooperação firmado, atuando como agentes de integração neste sistema, estes atores são responsáveis pela elaboração e concretização das ações estabelecidas para o fiel cumprimento das metas e objetivos, bem como pela criação dos grupos de trabalho, sendo que reúnem-se trimestralmente em reuniões ordinárias como forma de alinhamento à atuação das instituições envolvidas, podendo também estas reuniões ocorrerem de forma extraordinária, mediante requisição ao GGI.

O gabinete de gestão integrada por conseguinte, é o órgão interno desta ação conjunta das instituições de controle e fiscalização, responsável pelo gerenciamento dos processos que permitem à Rede de Controle funcionar, sendo exercido pela coordenação executiva a qual é dirigida no presente momento pela promotora do MPDFT, Lenna Daher (Coordenadora), e o auditor do TCDF, Eduardo madureira de Souza, que é o vice-coordenador, além de mais outros três integrantes, todos estes provenientes de instituições distintas.

Quanto aos grupos de trabalho, estes correspondem basicamente ao cérebro de toda a operação, visto que é o núcleo por meio do qual são formuladas as ações necessárias a prevenção, combate e punição da corrupção, bem como publicação e elaboração dos respectivos relatórios das atividades e medidas que visem o compartilhamento dos dados



com as devidas instituições partícipes da Rede de Controle. Atualmente, existem cinco grupos de trabalho em pleno funcionamento- GT capacitação, parcerias público-privadas, servidores empresários e Vicente Pires, e apesar da vigência destes ser de apenas 1 ano, de acordo com a informação obtida nas entrevista ficou decidido que o GT capacitação seria permanente na estrutura.

Deste modo, quando analisamos sob a perspectiva macro de redes esta iniciativa levada a cabo pelas instituições públicas de se organizarem com vistas a uma atuação integrada de combate à corrupção, podemos identificar na estrutura da Rede de Controle da Gestão Pública do DF um modelo de governança híbrida, pois engloba elementos das duas formas de governança que Provan e Kenis destacam em sua obra, que é a governança compartilhada e o modelo de organização administrativa da rede (ROTH; WEGNER; JÚNIOR & PADULA, 2012).

Podemos notar na estrutura da Rede de Controle a presença de elementos do modelo de governança compartilhada, pois é uma iniciativa que esta na etapa inicial de crescimento, contando com poucas instituições parceiras, onde seu funcionamento interno e conseqüentemente o seu relacionamento com os outros integrantes se dá por meio de reuniões às quais prezam pela participação e envolvimento de todos nos processos de tomada de decisão para perseguir os objetivos estabelecidos, ou seja, é um modelo de governança que é pautado por um gerencialismo feito pelos próprios participantes, que logicamente compartilham de ideias semelhantes sobre caminhos ou ações que devem ser realizadas para o alcance de determinados objetivos e metas (ROTH; WEGNER; JÚNIOR & PADULA, 2012).

Todavia, o modelo de governança compartilhada em seu aspecto puro não apresenta uma estrutura administrativa típica no sentido de coordenação que possibilite uma certa orientação sobre o rumo das atividade e atribuição de cada ator, assim o modelo de organização administrativa da rede surge como um contraponto para explicar a estrutura de governança híbrida a qual esta ostenta, pois há uma estrutura administrativa superior interna que é responsável pela coordenação, bem como pelo gerenciamento das atividades a serem executadas, que é o próprio GGI (ROTH; WEGNER; JÚNIOR & PADULA, 2012).

No plano micro o sistema de governança utilizado pela Rede de Controle, ou seja, a sua configuração interna está embasada em dois enfoques da governança, conforme a categorização proposta por Albers, que é a dimensão estrutural e a dimensão instrumental.

A dimensão estrutural nesta perspectiva de redes concentra-se na maneira que o acordo de cooperação é formalizado, abrangendo no todo o conjunto de regras necessárias ao pleno funcionamento das atividades e interação entre os atores, no caso da Rede de Controle da Gestão Pública do DF esta dimensão é percebida através da formalização de vínculo via acordo de cooperação no qual esta disciplinado o conjunto de objetivos a serem alcançados pela iniciativa e o papel dos partícipes no todo (ROTH; WEGNER; JÚNIOR & PADULA, 2012).

Entretanto, é importante ressaltar que no que tange aos níveis desta dimensão a qual Albers faz sua análise, que é a centralização, especialização e formalização da governança, a Rede de Controle compartilha da ideia apenas de formalização e especialização, pois nota-se que o seu comportamento é pautado por meio do regimento interno e de outras normas constitucionais e infraconstitucionais que norteiam o ajuste das condutas para a realização do trabalho e consecução de seus objetivos (ROTH; WEGNER; JÚNIOR & PADULA, 2012).

Desse modo, sendo uma extensão da formalização, o fator especialização também contribui no sentido de dar amplitude as ações, muito embora no que tange ao grau de controle o qual deriva deste último fator, este não seja pautado por certa rigidez na coordenação das atividades a serem executadas por cada instituição participante da iniciativa, já que as mesmas tem autonomia no exercícios de suas atribuições, independentemente da decisão da Rede de Controle (ROTH; WEGNER; JÚNIOR & PADULA, 2012).

O fato da centralização não fazer parte de sua configuração se explica justamente porque a Rede esta pautada por uma estrutura muito mais horizontal da maneira que as decisões em nome dela são tomadas, sendo estas tomadas não por uma autoridade de nível hierárquico mais alto que outra, mas sim pelo conjunto das instituições partícipes do acordo durante às reuniões trimestrais ou nos momentos de deliberação na plenária.

Diante deste conjunto de atribuições que cada órgão possui, é necessário que haja certa coordenação para que resultados sejam alcançados, sendo assim a dimensão instrumental serve de paralelo, pois traz certa padronização a atuação dos atores, bem como da organização mediante a criação de regras e indicação de um responsável entre as instituições partícipes que fica encarregado de supervisionar os trabalhos com a finalidade de estabelecer, como bem aponta Albers, o ajuste mútuo, elementos estes que podem ser percebidos no regimento da Rede de Controle quando trata da escolha dos respectivos

coordenadores, assim como no plano de ação, o qual fornece certo direcionamento a uma atuação mais articulada entre cada instituição (ROTH; WEGNER; JÚNIOR & PADULA, 2012).

Assim, tendo em vista todos estes elementos os quais foram expostos a despeito da estrutura institucional desta iniciativa, é importante destacar que a descrição de forma precisa sob o funcionamento e resultados alcançados por meio da atuação integrada só se faz perceptível neste momento inicial da Rede de Controle da Gestão Pública do DF mediante a visão dos próprios envolvidos, pois “a avaliação da efetividade deve ser feita pela ótica dos stakeholders” (SILVA, MARTINS & CKAGNAZAROFF, 2013, p.255).

### **3.1. Análise das Entrevistas**

Neste sentido, analisando o conteúdo das duas entrevistas e fazendo um cruzamento com as estratégias de ação propostas pela Rede de Controle da Gestão Pública do DF no sentido de verificar como vêm ocorrendo a integração e interação dos órgãos de controle e fiscalização, os dados demonstram no que tange ao “sistema de trocas de informações” que os mecanismos pelos quais se institui esses fluxos informacionais no atual contexto é mediante às reuniões de trabalho e envio de documentos oficiais, tais como: ofícios e outros instrumentos congêneres, logicamente àqueles que não guardam restrição legal, sendo que no atual contexto uma das formas que tem se mostrado mais efetivas enquanto medidas práticas que demonstram o nível de integração entre os órgãos é através do compartilhamento de informações e a interação dos partícipes nas reuniões.

Quando consideramos a segunda estratégia de ação, que é a capacitação, os entrevistados revelam que há um déficit de conhecimento e especialização técnica por parte do quadro de servidores da administração pública, não no todo, mas em parte, principalmente daqueles que integram instituições de controle e fiscalização e que precisam estar aptos ao combate a fraude e corrupção.

Neste sentido, a aprendizagem tem sido um tema que tem ganhado grande atenção, fato corroborado através da decisão da Rede de tornar o GT- Capacitação permanente na estrutura. A entrevista também revelou na fala de um dos entrevistados que tem ocorrido ações efetivas voltadas à especialização de seus agentes, mediante seminários e capacitações via Rede de Controle (cursos de curta duração fechado aos membros).

Fato este corroborado pelos seminários que foram realizados, em 06/12/2017 ocorreu o primeiro evento que tratava da atuação em Rede no qual o tema era "a importância do trabalho em rede para enfrentar a corrupção", o evento contou com dois painéis- o primeiro tratava sobre a relevância da prevenção primária e do controle social dos recursos públicos, enquanto o segundo painel tratava sobre a atuação integrada dos órgãos de controle para o enfrentamento à corrupção.

O segundo seminário/ encontro da Rede de Controle ocorreu em 03/12/2019, o tema do referido encontro era "Inovações tecnológicas no combate à corrupção". Este encontro foi dividido em três painéis, o primeiro tratou das soluções tecnológicas inovadoras para o controle da gestão pública e teve como moderadora a promotora de Justiça do MPDFT Hiza Lima. O segundo falou sobre a tecnologia como suporte para as investigações de crimes contra a Administração Pública e contou com a moderação do delegado da Polícia Civil do DF Leonardo de Castro. Por fim, o último painel tratou sobre transparência pública e fomento ao controle social, com moderação do assessor de Inteligência Fiscal da Secretaria de Economia do DF Adriano Costa.

Agora, no que se refere à estratégia de “prevenção, detecção e punição”, é importante ressaltar que embora a Rede de Controle não tenha medidas criadas em seu âmbito interno nesta etapa inicial de seu funcionamento no sentido de medidas práticas e efetivas de combate a corrupção, têm havido ações institucionais isoladas que visam fomentar a participação social mediante os canais já consolidados, seja via denúncias, ações impetradas com vistas a proteção do patrimônio, sugestões feitas aos órgãos de controle e fiscalização, bem como fortalecer a cidadania através de iniciativas que enfocam os processos pedagógicos.

Dentre estes projetos institucionais isolados que visam a participação social os que mais tem recebido destaque é o "Na Moral"- projeto criado no âmbito do MPDFT, que visa incentivar o exercício da cidadania por meio da adoção de um comportamento pautado pela ética e honestidade que vêm sendo implantado nas escolas, e os projetos apresentados pela CGDF, que é o "De olho na saúde" e o "De olho na educação".

O quarto eixo de ação contido no plano estratégico da Rede de Controle, que são as medidas voltadas à “transparência, publicidade e eventos”, quando corroborado com a fala dos entrevistados e a efetivação prática, é perceptível como têm havido uma participação ativa dos integrantes voltadas para a publicidade da Rede de Controle, bem como a realização de eventos que se efetivaram na prática sobre o combate a corrupção. A

transparência é algo que tem sido buscado por todos as instituições integrantes da Rede de Controle até porque é um elemento que estabelece um relação íntima com a publicidade, que é um princípio constitucional.

Sendo assim, quando analisamos este conjunto de informações e colocamos a lente da perspectiva de redes, podemos observar que esta atuação conjunta das instituições, pelo menos nesta etapa inicial de seu surgimento tem proporcionado quatro espécies de ganhos: acesso a soluções, aprendizagem e inovação, redução de custos e riscos, e relações sociais.

O “acesso a soluções” corresponde a própria ideia concebida por parte das instituições públicas de se organizarem com vistas a combater a corrupção por meio de uma atuação articulada e cooperativa, pois o próprio modelo de organização já é um ganho, uma vez que indica o reconhecimento do Estado para o fato de que um problema vêm se agravando, no caso em questão está havendo não só um aumento nos índices de percepção da corrupção, mas também uma atenção especial do Estado para com as consequências danosas que a prática de corrupção pode ensejar ao esforço estatal de gerar políticas públicas eficazes, bem como mantê-las, o que explica o esforço conjunto de se encontrar uma solução em rede (VERSCHOORE & BALESTRIN, 2008, p.5).

Ao passo que no que se refere a “aprendizagem e inovação”, o conteúdo das entrevistas balizado na teoria de redes revelou que o compartilhamento de ideias e experiências entre os membros durante as reuniões tem proporcionado não só a aprendizagem vertical, que é àquela que se manifesta através do aperfeiçoamento de certas habilidades obtidas nas trocas de conhecimentos entre os pares, mas também o desenvolvimento da aprendizagem horizontal que corresponde ao momento em que uma instituição ensina um novo processo ou formal de realizar o trabalho de maneira mais econômica e eficiente a uma instituição parceira nesta iniciativa, o que logicamente estabelece uma ponte para as possibilidades de inovação dentro destes organismos coletivos (VERSCHOORE & BALESTRIN, 2008, p.5).

Já a “redução de custos e riscos” corresponde à divisão dos custos e riscos que certas ações levadas a cabo pela atuação em rede implica, todavia no caso da Rede de Controle da Gestão Pública do DF têm havido muito mais uma redução de custos e tempo, pois conforme demonstrado por um dos entrevistados, a divisão de escopos de auditoria entre controladoria e tribunal de contas, aliado a atuação complementar sobre o trabalho um do outro tem proporcionado uma economia de tempo e recursos, uma vez que se não houvesse uma interlocução entre os órgãos haveria a realização do mesmo trabalho em

ambas as instituições incidindo em grave desperdício de recursos (VERSCHOORE & BALESTRIN, 2008, p.6).

O outro ganho que esta atuação em rede tem proporcionado é o aprofundamento das “relações sociais”, inclusive é um elemento que tem sido de natureza primordial, pois o próprio funcionamento da Rede de Controle da Gestão Pública do DF como uma estrutura desburocratizada depende deste aprofundamento das relações, já que o acesso a soluções, assim como o compartilhamento de informações de maneira mais facilitada depende desta interlocução (VERSCHOORE & BALESTRIN, 2008, p.7).

Neste sentido, quando analisamos o conjunto das entrevistas, todas convergem para a mesma ideia da teoria de redes no que se refere à possibilidade de ganhos, conforme foi elencado. No caso da Rede de Controle da Gestão Pública do DF, os resultados mais expressivos de acordo com a perspectiva dos stakeholders neste momento inicial dos trabalhos desenvolvidos por esta ação conjunta institucional têm sido não só a redução de custos e riscos, mas o próprio fortalecimento dos vínculos institucionais via ações conjuntas, seja no desenvolvimento de soluções e inovações por meio das reuniões, bem como na detecção de práticas ilícitas.

Por outro lado, no que tange as dificuldades enfrentadas por esta iniciativa de integração entre os órgãos públicos visando o combate à corrupção, os stakeholders identificam que há uma gama de fatores que tem de certa forma embarreirado os avanços da Rede de Controle da Gestão Pública do DF em direção à consolidação da estrutura de governança, alguns são de ordem interna da própria organização e outros são de natureza externa, entretanto, no conjunto os entrevistados apontam que as dificuldades mais persistentes neste primeiro momento está não só no compartilhamento das informações e banco de dados entre as instituições integrantes, mas também na burocracia excessiva, rotatividade entre os representantes das instituições, o que gera uma perda de eficiência devido a necessidade de realinhamento, assim como a falta de servidores devidamente capacitados.

## Considerações Finais

Sendo assim, no decorrer da análise que foi apresentada o que fica evidente é que a corrupção é um monstro voraz que se perpetua silenciosamente nas várias esferas de governo minando os esforços do Estado não só de construir um sistema mais íntegro, mas também de elaborar políticas que tenham eficácia e impacto social consistente, pois é notório que a fuga de capitais, o desvio de recursos, o suborno e a propina que se alastram pela burocracia enseja enormes custos, pois revelam naturalmente as fraquezas do desenho institucional que dão margem a práticas que violam a integridade da gestão e do patrimônio, e essa fraqueza, importante ressaltar, não está localizada somente em órgãos que tem uma accountability fraca, mas sim na burocracia como um todo, uma vez que nenhuma instituição está isenta de ser vítima do comportamento corrupto de alguns indivíduos.

Entretanto o desnível da eficácia do sistema de controles do Estado tem propiciado e incentivado enormemente a corrupção, esse desnível é nitidamente perceptível na burocracia, pois na medida em que temos um controle administrativo forte e intolerante com crimes contra a administração, temos também um controle social fraco e um controle judicial leniente com crimes de corrupção, situação está que tem criado um descrédito institucional frente a população e contribuído para o aumento dos índices de percepção da corrupção.

Diante deste cenário tem havido certo reconhecimento do Estado para o fato de que estas lacunas institucionais precisam ser corrigidas e que o primeiro passo em direção a construção de um sistema mais íntegro e ético é por meio de um esforço institucional conjunto. Neste sentido, a criação da Rede de Controle da Gestão Pública do DF tem representado um grande passo em direção a esta meta, e que muito embora avanços já tenham sido alcançados no âmbito desta iniciativa, o momento agora é de alinhamento institucional entre os órgãos de controle e fiscalização, capacitação de seu quadro de servidores, bem como a busca de novos parceiros para integrarem a iniciativa, pois certamente como bem aponta a teoria de redes, o crescimento do número de integrantes dentro de uma iniciativa em prol da realização de objetivos semelhantes enseja naturalmente ganhos de escala e poder de mercado.

Tendo em vista, todos os elementos elencados, uma coisa que fica evidente é que o Estado anda cada vez mais buscando soluções conjuntas, mediante a atuação integrada

entre as instituições, e o presente trabalho contribui no sentido de oferecer ao campo da ciência política como vem ocorrendo está estratégia de integração para o combate a corrupção e quais são os principais ganhos que esta iniciativa tem ensejado, pelo menos no âmbito da Rede de Controle da Gestão Pública do DF nesta primeira etapa.

Porém, cabe ressaltar que pelo fato da Rede de Controle da Gestão Pública do DF está ainda na fase de organização e alinhamento entre os integrantes houve certo obstáculo a uma análise mais precisa, já que por se tratar de uma iniciativa recente das instituições públicas os dados e informações são relativamente escassos e o acesso à totalidade dos stakeholders envolvidos na iniciativa é dificultoso, muito embora tenha tido a contribuição de alguns.



## Referências Bibliográficas

AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cidadania e Participação Democrática**. Anais do II Seminário Nacional- Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Abril/2007.

BATAGLIA; Murilo Bórsio. **Acesso à Informação e Corrupção: Investigando o Contexto da CGU**. Dissertação de Mestrado-2019.

BEZERRA, Marcos Otavio. **Bases sociais da prática da corrupção no Brasil**. Brasília, 1994. Disponível em: <http://dan.unb.br/images/doc/Serie161empdf.pdf> p.1-37.

BIASON, Rita de Cássia (org.). **O que é Corrupção? E tipos de abordagens**. Temas de corrupção política. São Paulo: Balão editorial, 2012. Cap.1

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção Entre Controle Social do Poder e Participação Popular**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./ set. 1992.

CAMPANTE, R. G. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Dados, 2003, vol.46, nº.1, p.153-193. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v46n1/a05v46n1.pdf>

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988) da República Federativa do Brasil**. 48. ed. Brasília. Câmara dos Deputados. Edições Câmara, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder : formação do patronato político brasileiro**; prefácio Gabriel Cohn. – 5. ed. – São Paulo : Globo, 2012.

FIGLUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social**. Op. Pública. Vol.15. .2. Campinas. Nov.

2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/05.pdf>

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. **Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil.** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 349 a 387.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil.** Brasília, IPEA, Coleção Perspectivas do desenvolvimento brasileira, vol. 1, 2010. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1402/1/TD\\_1550.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1402/1/TD_1550.pdf)

GOMES, Laurentino. **1808 : como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil** / Laurentino Gomes. — São Paulo : Editora Planeta do Brasil, 2007.

GOMES; José Vitor Lemes. **A corrupção em perspectivas teóricas.** Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais- UFJF.

MAGNAGNAGNO, Odirlei Fernando; LUCIANO, Edimara Mezzomo; WIEDENHÖFT, Guilherme Costa. **Redução dos Níveis de Corrupção no Brasil: Qual o papel da Tecnologia da Informação e Comunicação?.** Revista Gestão.Org, v. 15, Edição Especial, 2017. p. 157-170. Disponível em: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14272/2/Reducao\\_dos\\_Niveis\\_de\\_Corruptao\\_no\\_Brasil\\_Qual\\_o\\_papel\\_da\\_Tecnologia\\_da\\_Informacao\\_e\\_Comunicacao.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/14272/2/Reducao_dos_Niveis_de_Corruptao_no_Brasil_Qual_o_papel_da_Tecnologia_da_Informacao_e_Comunicacao.pdf)

MARTINS, Ernesto Candeias. **Deslumbrando no Contexto Atual uma (Nova) Cidadania Pela Educação Ativa, Intercultural e Valores Cívicos.** Atas do XIII Congresso SPCE, 2016. FORMAÇÃO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.

MAURO, Paolo. **Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos,** In: ELLIOT, Kimberly Ann. A Corrupção e a Economia Global, Brasília: Editora UnB, 2002.

MIRANDA; Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma bordagem através da nova metodologia dos conceitos.** Revista Brasileira de Ciência Política. 2018.

PINHO, José Antônio Gomes de.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva.

**Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF. **Acordo de Cooperação Técnica**. Disponível em: [https://www.mpdft.mp.br/transparencia/arquivos/convenios/2017\\_002\\_cgdf\\_pcdf\\_mpjtcdf\\_sef-df\\_tjdft\\_rede\\_de\\_controle.pdf](https://www.mpdft.mp.br/transparencia/arquivos/convenios/2017_002_cgdf_pcdf_mpjtcdf_sef-df_tjdft_rede_de_controle.pdf)

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF. Plano de Ação-2019. Disponível em: [https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2019/Plano\\_de\\_Acao\\_RCGP-DF\\_2019.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2019/Plano_de_Acao_RCGP-DF_2019.pdf)

REDE DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DO DF. **Regimento Interno**. Disponível em: [https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril\\_2019/Regimento\\_Interno\\_RCGP-DF\\_aprovado.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2019/Regimento_Interno_RCGP-DF_aprovado.pdf)

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. **A Formação do Estado Brasileiro: Patrimonialismo, Burocracia e Corrupção**. Revista do Mestrado em Direito 2008. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2598/1589>.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **A economia política da corrupção**. In: ELLIOT, Kimberly Ann. A corrupção e a economia global. Brasília: UnB. 2002. Cap.2.

ROTH, Ana Lúcia; WEGNER, Douglas; ANTUNES JÚNIOR, José Antônio Valle; PADULA, Antônio Domingos. **Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos**. R.Ad., São Paulo, v.47, n.1, p.112-123, jan./fev./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rausp/v47n1/v47n1a08.pdf>

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo**. Espaços Públicos, vol. 15, núm. 34, maio-agosto, 2012, pp. 43-64 Universidade Autônoma do Estado do México Toluca, México.

SILVA, Flávia de Araújo e; MARTINS, Túlio César Pereira Machado; CKAGNAZAROFF, Iran Beck. **Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional.** Revista do Serviço Público Brasília 64 (2): 249-271 abr/jun 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1794>

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988.** PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. SÃO PAULO- 2004.

SOARES, Luciana Rodrigues. **Combate à Corrupção: Uma análise da atuação dos órgãos de controle na celebração do acordo de leniência.** Brasília – DF 2017.

VERSCHOORE, Jorge Renato; BALESTRIN, Alsones. **Ganhos Competitivos em Redes de Cooperação.** R.Adm. Eletrônica, São Paulo, v.1, n.1, art.2, jan./jun. 2008.

### **Relatórios:**

AMB. **Juízes Contra a Corrupção.** Brasília: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2007.

FIESP. **Relatório. Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate.** DECOMTEC- Área de Competitividade. Março/2010.

PENSANDO O DIREITO. **Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública.** 2010. [Série Pensando o Direito](#)

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Relatório- Índice de Percepção da Corrupção.**2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório da Auditoria Operacional Sobre Exposição da Administração Pública Federal a Fraude e Corrupção.** 2018.

## Apêndice

### Entrevistado(a) A

Lenna Nunes Daher

**Data:** 8 de fevereiro de 2021

**Perfil da Entrevistada:** Promotora de Justiça titular da 7ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal, e coordenadora da Rede de Controle da Gestão Pública do DF desde 2019.

**1. Como vêm ocorrendo está integração dos órgãos de fiscalização e controle? Com que frequência os integrantes da Rede se encontram e realizam reuniões de alinhamento?**

As reuniões plenárias ordinárias da Rede de Controle envolvem a participação de todos os representantes dos Órgãos integrantes e ocorrem trimestralmente. Na Plenária de abertura anual, delibera-se sobre o plano de ação do ano respectivo, ao passo que, na reunião de encerramento, apresentam-se os resultados colhidos no exercício. No decorrer do ano, são realizadas reuniões de acompanhamento. Além das plenárias trimestrais, podem ser realizadas reuniões extraordinárias, se necessário. A interlocução se perfaz também com os encontros internos dos Grupos de Trabalho (GTs). Os GTs são estruturas essenciais para o funcionamento da Rede, porque são instâncias de caráter executivo, ou seja, são criados para realização de atividades de investigação/prevenção de ilícitos específicos ou capacitação dos agentes públicos. Cada GT define seu cronograma e rotina de encontros presenciais ou virtuais. Os GTs são criados com objetivos definidos, pelo prazo de 1 ano (prorrogável).

**2. Dentro da estratégia de ação proposta a Rede tem buscado integrar a sociedade como um ator na luta contra a corrupção? Quais medidas têm sido utilizadas ou articuladas para fomentar a participação da sociedade?**

No Plano de Ação da RCGP/DF para 2019/2020 existem tópicos que englobam a realização de projetos de fortalecimento da cidadania e de incentivo à participação social no monitoramento da destinação de recursos públicos. Em que pese a RCGP/DF não tenha

concebido projetos próprios de prevenção à corrupção em 2020, órgãos integrantes têm desenvolvido iniciativas afins, cujos resultados têm sido compartilhados com a Rede. O MPDFT, por exemplo, aderiu à campanha "Dezembro Transparente", que envolveu publicação de conteúdo informativo e apoio à instituição de um mês dedicado ao combate à corrupção no Brasil. Além disso, em 2020 foi premiado no CNMP o projeto "Na Moral", que visou apresentar à comunidade escolar uma vivência de cidadania, ética e participação social.

A Controladoria-Geral do Distrito Federal também realiza projetos de incentivo ao controle social e à participação cidadã, como o “De olho na saúde” e “De olho na educação”. A perspectiva é que a Rede de Controle da Gestão Pública do DF possa aderir também aos projetos relacionados à temática em andamento na ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos).

### **3. Como ocorre a dinâmica de trocas informacionais entre os atores da Rede? Essas trocas informacionais têm influenciado na detecção de atos ilícitos na administração pública?**

O compartilhamento de informações tem ocorrido diuturnamente por meio dos diversos mecanismos de interlocução utilizados pela Rede de Controle, como a realização de reuniões, o envio de documentos e dados úteis para a investigação. Importante registrar que a Rede de Controle proporciona ambiente desburocratizado, a partir do conhecimento pessoal entre seus integrantes, o que facilita o acesso rápido e direto.

A troca de informações tem permitido principalmente o desenvolvimento de atividades investigativas de ilícitos já detectados. Para a detecção dos ilícitos, faz-se necessário o desenvolvimento de sistemas que pesquisem as bases de dados existentes e que levantem as chamadas “red flags”. Essa é uma iniciativa que está em andamento para em breve ser implantada na Rede de Controle do DF.

Registre-se, finalmente, que o compartilhamento de dados aqui referido diz respeito às informações não protegidas por segredo de Justiça. Nessa hipótese, a troca de informações só ocorre após decisão judicial de transferência de sigilo.

### **4. Quais são os principais resultados alcançados decorrentes da atuação da Rede?**

O principal resultado é o fortalecimento das relações interinstitucionais entre os Órgãos de

controle da Administração Pública e investigação de ilícitos, já que a Rede proporciona fluxo mais ágil das informações e junção de esforços, evitando-se retrabalhos. Como exemplo, podemos citar a divisão de escopos de auditoria entre Controladoria e Tribunal de Contas, com a realização de trabalhos complementares relativos a grandes contratações. Sem a interlocução e o diálogo proporcionado pela Rede, os dois órgãos provavelmente realizariam a mesma atividade de auditoria, em evidente desperdício de tempo e de recursos.

Outro resultado de destaque é a realização de atividades de capacitação de agentes públicos, por meio da Rede de Controle. Nos últimos anos, foram realizados grandes seminários, abertos ao público, com temáticas importantes para a qualificação dos servidores públicos e dos cidadãos para o controle social, além de cursos de curta duração, com temas específicos.

Em 2020, com vistas ao cumprimento do objetivo de fortalecer a capacitação, a formação e o treinamento dos agentes públicos integrantes da RCGP/DF, deliberou-se que o Grupo de Trabalho Capacitação passou a ser permanente.

Outra iniciativa foi a divulgação entre os integrantes da Rede de Controle do resultado da Ação 10/2020 ENCCLA, relativo à plataforma digital de capacitação “Portal IRB Conhecimento”.

Por fim, destaque-se que a Rede de Controle do DF tem se estruturado nos últimos 2 anos, já que a sua criação é recente. Para tanto, foram criados o regimento interno e o sítio eletrônico, bem como estão sendo desenvolvidas atividades de integração com as demais Redes estaduais, para aprendizagem das boas práticas.

##### **5. Quais são as maiores dificuldades que têm sido enfrentadas pela Rede de Controle para eficiência do modelo de atuação cooperativa no combate a corrupção?**

As dificuldades enfrentadas pela Rede de Controle do Distrito Federal para construir modelo de atuação cooperativa são as mesmas que afetam o serviço público como um todo. Existem dificuldades relacionadas à própria burocracia estatal e ao excesso de formalismos. Outro ponto diz respeito às mudanças dos representantes da Rede ou dos titulares dos Órgãos, que podem impactar o andamento dos trabalhos, sendo necessário aguardar um tempo para ocorra o realinhamento de informações, com a chegada de novos atores. Há também dificuldades para o compartilhamento de bases de dados.

## **Entrevistado B**

Demóstenes Tres Albuquerque

**Data:** 10 de fevereiro de 2021

**Perfil do Entrevistado:** Procurador do Ministério Público de Contas do Distrito Federal

### **1. Como vêm ocorrendo está integração dos órgãos de fiscalização e controle? Com que frequência os integrantes da Rede se encontram e realizam reuniões de alinhamento?**

A integração ocorre mediante troca de informações, dados e/ou documentos, por meio de reuniões para traçar estratégias de atuação em conjunto.

As reuniões da Rede de Controle se realizam, de acordo com as necessidades dos diferentes Grupos de Trabalho. Em média, temos uma reunião a cada bimestre nos referidos Grupos.

### **2. Dentro da estratégia de ação proposta a Rede tem buscado integrar a sociedade como um ator na luta contra a corrupção? Quais medidas têm sido utilizadas ou articuladas para fomentar a participação da sociedade?**

A sociedade civil sempre é chamada a atuar de forma concreta e ativa no combate à corrupção, para isso a Rede está sempre aberta, por meio de seus integrantes, a receber denúncias de irregularidades, a ouvir sugestões de melhoria na atuação dos diferentes órgãos de controle.

### **3. Como ocorre a dinâmica de trocas informacionais entre os atores da Rede? Essas trocas informacionais têm influenciado na detecção de atos ilícitos na administração pública?**

As trocas de informações ocorrem mediante troca de ofícios ou instrumentos congêneres de comunicação institucional, bem como de mútuo compartilhamento de informações em reuniões de trabalho, sempre que, evidente, não haja restrição legal para tal.

A troca de dados e informações é fator de relevante importância para diversas



medidas adotadas pelos órgãos integrantes da Rede em sua área específica de atuação e tem sim colaborado sobremaneira para a detecção e combate de ilícitos praticados em detrimento da Administração Pública.

#### **4. Quais são os principais resultados alcançados decorrentes da atuação da Rede?**

O principal resultado, neste momento ainda inicial da atuação da Rede no Distrito Federal, tem sido a troca de experiências entre os órgãos diversos, a elaboração de atuações conjuntas estratégicas, bem como evitar a realização de duplo trabalho, sempre que possível, de forma a propiciar, inclusive, melhor aproveitamento dos recursos públicos no combate à corrupção.

#### **5. Quais são as maiores dificuldades que tem sido enfrentadas pela Rede de Controle para eficiência do modelo de atuação cooperativa no combate a corrupção?**

Penso que as principais dificuldades enfrentadas são eventuais obstáculos, alguns legais outros institucionais, de maior compartilhamento de informações, além da carência de pessoal especializado em alguns órgãos de controle e, no caso específico do Ministério Público de Contas, a ausência de autonomia financeira e administrativa.