

**TODOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**



AMB
Associação dos
Magistrados
Brasileiros



**TODOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**



AMB
Associação dos
Magistrados
Brasileiros

ASSOCIAÇÃO DOS
MAGISTRADOS
BRASILEIROS (AMB)

João Ricardo Costa
Presidente

Gil Guerra
Vice-presidente de
Comunicação

TODOS CONTRA A CORRUPÇÃO

Organização
José Carlos Kulzer

Autores
João Ricardo Costa
José Carlos Kulzer
Manuela Loeser
Samara Léda

Revisão
Márcia Leite
Renata Brandão
Verônica Macedo

Diagramação
Marconi Martins

SCN Qd 2 Bl D Torre B sala
1302 Centro Empresarial
Liberty Mall
CEP 70712-903 – Brasília,DF

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial
ou total desta cartilha desde
que citada a fonte.

1º de dezembro de 2016
Brasília, DF

*“A corrupção é o cupim da República. (...)
Não roubar, não deixar roubar, por na cadeia
quem roube, eis o primeiro mandamento
da moral pública.”¹*

Na fala do ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), temos o tripé para o combate à corrupção com eficiência:

PREVENÇÃO - CONTROLE - PUNIÇÃO

Não basta apenas punir quando o
estrago já foi feito.

É preciso prevenir e controlar para que os
desvios não aconteçam.

¹ Ministro Celso de Mello, em discurso proferido no dia 12 de setembro de 2016, na posse da ministra Cármen Lúcia como presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).

SUMÁRIO

1. Apresentação	6
2. Todos contra a corrupção	8
3. Cultura de amenizar as pequenas transgressões	12
3.1. Levando vantagem em tudo	14
4. A fiscalização precisa começar no município	16
4.1. Prestar contas é obrigação	16
4.2. Fraudes mais comuns	19
4.2.1. Fraudes em licitações	19
4.2.2. "Empresas fantasmas"	21
4.2.3. Notas fiscais "frias"	21
4.2.4. Falta de controle de estoque	23
5. Leis importantes para o combate à corrupção	24

5.1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	24
5.2. Lei Orçamentária	28
5.3. Lei Anticorrupção	30
5.4. Lei de Acesso à Informação	30
5.5. Portal da Transparência	32
 6. Órgãos importantes para o combate à corrupção	 34
6.1. Câmara Municipal de Vereadores	34
6.2. Conselhos Municipais	34
6.3. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)	36
6.4. Secretaria da Receita Federal	37
6.5. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU)	38
6.6. Polícias	38
6.7. Tribunal de Contas	40
6.8. Ministério Público	40
6.9. Poder Judiciário	41
6.9.1. Operação Mãos Limpas: a lição a ser aprendida	43
6.9.2. Operação Lava Jato	47
 7. Propostas para combater a corrupção	 50
 8. Referências	 54

1. APRESENTAÇÃO

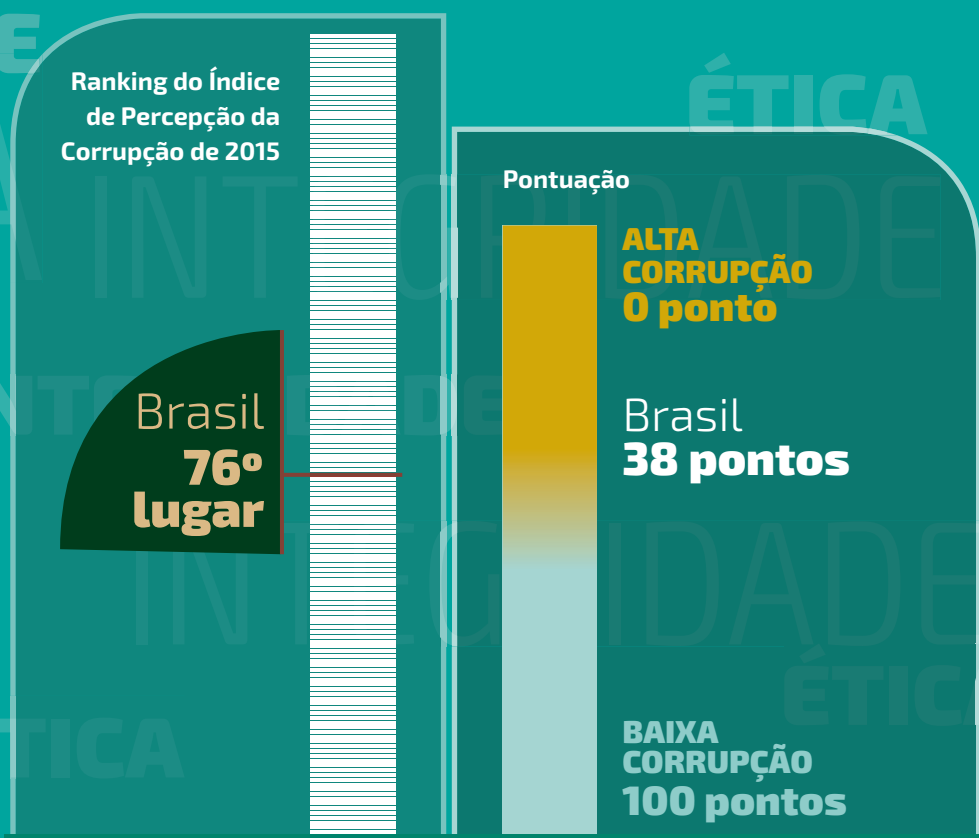
A partir de uma iniciativa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) esta cartilha tem o propósito de atingir a todos os segmentos da sociedade, para a cooperação contra a corrupção nas relações políticas e empresariais.

Para atingir esse objetivo, é necessário conscientizar e esclarecer conceitos e circunstâncias básicas relativas ao tema. Aqui você encontra um material didático, com amplitude e clareza suficientes, para que seja compartilhado e discutido nos mais diversos ambientes. O nosso intuito é estimular o uso e proveito dessa cartilha que abre o diálogo permanente com os cidadãos.

A expectativa de todos não pode fugir da construção de um País melhor, um lugar mais justo e igualitário para se viver. A triste posição 76º entre os 168 países pesquisados no ranking do Índice de Percepção de Corrupção (IPC) de 2015, da Organização Transparência Internacional (Transparency International), com pontuação de 38/100 – a pontuação vai de zero (alta corrupção) a 100 (baixa corrupção²) –, ainda é um indicador que nos aponta para o imenso espaço de evolução a ser seguido.

Não podemos esquecer que os primeiros passos foram dados: o advento da Lei 12.846/2013, conhecida como “Lei anticorrupção”; as fases da Operação Lava Jato; a organização por Secretarias de Governos de estruturas aptas a tratar do tema dentro suas competências; o selo “Empresa Pró-Ética”, lançado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, são exemplos de ações que permeiam a sociedade e devem atingir a todos. Isso vale independentemente de serem autores, réus ou cúmplices, e especialmente como combatentes das ações que culminam na destruição da reputação de um país.

2 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015*. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>. Acesso em: 13 set. 2016.



Se, por um lado, a autoestima vai mal por dificuldade de manutenção de uma boa imagem de percepção de um país que está abalado por escândalos de corrupção, o Índice de Desenvolvimento Humano, os indicadores econômicos e o investimento externo corroboram para a dificuldade de movimento positivo. **E é exatamente nesse contexto que a conscientização de como fazer correto e as boas práticas que devem ser reproduzidas encontram espaço para diálogo, percepção, admiração, e, principalmente, ação.**

Agir com integridade e ética é esperado em qualquer ambiente. Agir com pró-atividade em combate ao mal da corrupção ainda é exceção, e deve ser incluído na atitude do brasileiro, em busca de melhores patamares de vida para as próximas gerações. Contamos com seu apoio e consideração: divulge, tire suas dúvidas e dialogue conosco. O primeiro passo já foi dado.

Boa leitura!

João Ricardo Costa
Presidente da AMB

2. TODOS CONTRA A CORRUPÇÃO

Hoje, com as ferramentas da internet e redes sociais, há mais facilidade na mobilização de pessoas contra a corrupção, que não poderá ser vencida sem a ajuda da sociedade brasileira. Essa luta precisa ser constante, pois a falta de controle e vigilância no uso e gasto do dinheiro público cria o ambiente ideal para que novos grupos se organizem para assaltar a Administração Pública.

Essa vigilância precisa começar onde vivemos, na nossa cidade, na qual podemos atuar com outras pessoas e entidades preocupadas com o bem comum, para exigir dos administradores e ocupantes de cargos públicos que atuem de acordo com a lei e a ética, em benefício da coletividade.

A corrupção deve ser combatida por todos, sem trégua, porque ela também mata. São desviados recursos em vez de serem usados para melhorar a condição de vida da comunidade, como para comprar remédios, pagar médicos e manter hospitais decentes. O dinheiro desviado poderia ser usado para contratar mais policiais, melhorar a merenda escolar, enfim, poderia ser usado para suprir várias carências nas áreas de saúde, segurança, educação etc.



O recurso desviado com a corrupção tem dono: é do povo, da sociedade. É o dinheiro arrecadado pelos municípios com a cobrança do IPTU, recolhido pelos estados com o ICMS, arrecadado pelo Governo Federal com o Imposto de Renda e outros tributos que incidem sobre os produtos que consumimos diariamente. Nada mais justo, então, que esses recursos sejam aplicados para garantir as necessidades da população, o que será conseguido com mais eficiência se a sociedade fiscalizar a aplicação desse dinheiro.

As consequências dos desvios de recursos públicos atingem a todos. Por isso, é necessário que a corrupção seja combatida por aqueles que se importam com o bem-estar da população e não se conformam com esses crimes. É um dever cívico do cidadão, que precisa

ser exercido constantemente. Não basta apenas votar para vereador, prefeito, governador... Além de escolher os nossos dirigentes, é fundamental acompanhar e fiscalizar a gestão que farão, pois, afinal, foram eleitos em tais cargos para prestar serviços à comunidade, que os colocou lá pelo voto e paga seus salários.

A corrupção também deve ser combatida porque prejudica o desenvolvimento do país. Muitas vezes, aqueles que se articulam para promover esquemas de corrupção, induzem à realização de obras que não são necessárias, nem prioritárias. E, no fim, são realizadas apenas pela ganância de grupos criminosos preocupados em receber comissões indevidas.

Outras obras acabam custando muito mais caro em decorrência dos desvios, dos sobrepreços, das licitações fraudulentas, feitas para beneficiar "empresas fantasmas", sem condições econômicas e técnicas para realizar tais empreendimentos. Esse dinheiro desviado pela



corrupção poderia construir mais estradas, hospitais, presídios, ser usado para atender outras prioridades da população.

Além disso, a corrupção afasta investimentos externos que poderiam contribuir para o crescimento do Brasil. Cada vez mais órgãos e empresas internacionais evitam colocar recursos onde há corrupção e desordem administrativa. A corrupção também prejudica a concorrência entre as empresas, já que tais práticas favorecem os negócios dos maus empresários, que se valem de meios ilícitos para ganhar licitações, para conseguir contratos mais vantajosos mediante pagamento de propina.

Para lutar contra tudo isso, convidamos você a assumir o compromisso, juntamente com a AMB, de combater sem trégua a corrupção, com a prática de atos concretos. Isso deve ocorrer a partir da nossa cidade, a fim de que seja construída uma sociedade mais justa, com a destinação dos recursos públicos para o bem comum.



3. CULTURA DE AMENIZAR AS PEQUENAS TRANSGRESSÕES

Criticamos muito os outros, especialmente governantes, parlamentares, juízes, empresários... sempre temos muitos culpados para explicar nossas mazelas. Mas será que a responsabilidade é só dos outros?

É o momento de refletirmos sobre nosso próprio comportamento e as consequências de nossa postura, a começar pelas pequenas atitudes no dia a dia.

A corrupção investigada pela Operação Lava Jato envolve grandes desvios e gera manchetes nos jornais. Os culpados devem responder por tais faltas, sem dúvida. No entanto, diariamente são noticiadas as mais variadas práticas de corrupção envolvendo quantias menores, que apesar de não importarem fortunas como as apuradas na Lava Jato, não podem ser consideradas inofensivas. Essas pequenas faltas também merecem repulsa da sociedade e punição dos culpados.

Infelizmente, para deslizes como esses ainda predomina a cultura de amenizar as pequenas transgressões. Nesses casos, apesar das pessoas saberem o que é “certo e errado”, geralmente existe o pensamento “se os outros fazem, por que eu não posso?”



***Vamos tentar
mudar isso?***

Esta cartilha tem esse objetivo:
chamar você, cidadão, a ajudar a
melhorar o uso e o gasto do dinheiro
público, que é nosso, para construção
de um País melhor, um lugar mais éti-
co e justo.



3.1. Levando vantagem em tudo

Quem nunca ouviu a máxima de que devemos levar vantagem em tudo? Essa ideia precisa mudar a partir do combate às pequenas transgressões, porque elas contribuem na criação de um ambiente propício para que a corrupção se alastre na sociedade. Se não for combatida, a corrupção contamina todo o Estado e as relações entre pessoas e empresas.

A título de exemplo, lembramos apenas algumas pequenas transgressões que podem parecer insignificantes para muitos, mas que retratam a cultura de levar vantagem indevida nas pequenas coisas:

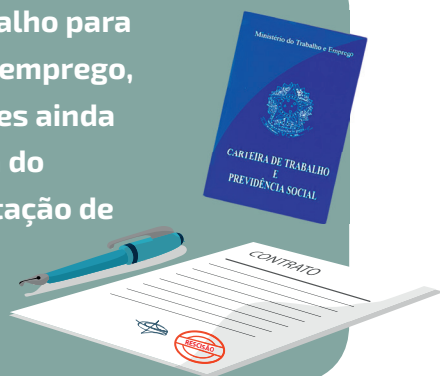




Obter restituições indevidas do Imposto de Renda, devido à criação de gastos forjados com educação, médicos, dentistas, pensões alimentícias, entre outras despesas fictícias;



Simular rescisão do contrato de trabalho para recebimento indevido do seguro-desemprego, pago pela sociedade, que muitas vezes ainda é duplamente penalizada com a falta do recolhimento do INSS quando a prestação de trabalho continua sem registro do contrato na Carteira de Trabalho.



Tudo isso também é fraude!
O mau exemplo se propaga como um vírus!

Para combater a corrupção, precisamos erradicar essas pequenas irregularidades. Só assim, teremos legitimidade para exigir a mesma atitude ética dos nossos parlamentares e governantes.

4. A FISCALIZAÇÃO PRECISA COMEÇAR NO MUNICÍPIO

4.1. Prestar contas é obrigação

As contas da prefeitura devem ficar disponíveis para qualquer cidadão por determinação dos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal. É dever do prefeito informar a população como é gasto o dinheiro do município.

A prestação de contas também deve destacar as providências adotadas pela prefeitura na fiscalização das receitas e no combate à sonegação, bem como as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial e as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições sociais³.

A prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos. Suas contas devem ficar disponíveis para qualquer cidadão
(Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48 e 49)⁴

Não basta fiscalizar onde é gasto o dinheiro público. É necessário ainda acompanhar e participar das discussões para elaboração do orçamento.

³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Lei de Responsabilidade Fiscal controla gastos nos municípios. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Janeiro/lei-de-responsabilidade-fiscal-controla-gastos-nos-municipios>. Acesso em: 14 set. 2016.

⁴ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Olho Vivo no Dinheiro Público*: um guia para o cidadão garantir os seus direitos. 2. ed. Brasília, 2009. p.6. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf.



O cidadão deve cobrar da prefeitura⁵:

- Que seja colocado à disposição da população, em site da prefeitura, todos os pagamentos feitos de forma individualizada, empenho a empenho, mensalmente ou em periodicidade acordada. Com isso, a população poderá acompanhar quem está recebendo dinheiro da prefeitura e verificar se os pagamentos são devidos;
- Que seja publicado, no mesmo site e na imprensa local, extrato de todas as licitações feitas pela prefeitura, as condições contratuais impostas aos participantes e os dados do licitante vencedor, com preços e condições gerais do contrato;

5 AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito. *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Cultural, 2012, p.113-114. Disponível em: http://www.amarribo.org.br/assets/cartilha_pt.pdf.

- **Que todos os processos de pagamento feitos a pessoa jurídica contenham a certificação de regularidade da Receita Federal do CNPJ da empresa, processo simples, feito via internet em poucos minutos;**
- **Que documentos da prefeitura relacionados com pagamentos, notas fiscais, empenhos, cópias de cheques e controle de almoxarifado sejam entregues quando solicitados por qualquer cidadão, em curto espaço de tempo;**
- **Que os vereadores e a Câmara Municipal adotem o voto aberto e nominal em todas as votações, alterando o regimento interno se necessário for, pois nesses casos a população conhecerá como vota cada vereador nos mais diversos assuntos, inclusive nos casos que exigirem investigação sobre desvio de recursos.**

As reuniões das Câmaras de Vereadores devem ser públicas. O cidadão tem o direito de assistir às reuniões do plenário. É necessário, porém, praticar o hábito de frequentar as sessões e cobrar dos vereadores providências para fiscalização das contas da prefeitura e punição dos responsáveis, caso sejam apuradas irregularidades.



Lembre-se:

O vereador é o político mais perto do cidadão. Tem o dever de fiscalizar as contas da prefeitura e verificar se as obras não são superfaturadas.

Atenção: o cidadão não pode ser proibido de assistir às reuniões do plenário da Câmara de Vereadores.

4.2. FRAUDES MAIS COMUNS

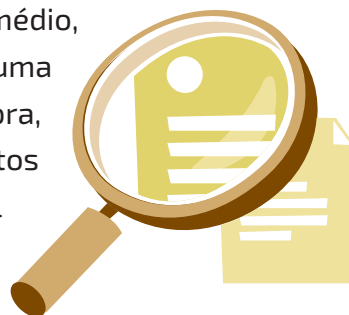
4.2.1. Fraudes em licitações

Licitação é um aviso, por escrito, a todos os interessados e fornecedores em particular do processo de contratação. Ganha aquele que tiver qualidade e apresentar o menor preço.

A Lei n.º 8666/1993 determina que as despesas devem ser realizadas sem privilegiar um ou outro fornecedor de produtos, obras ou serviços. Isto é, o gestor público deve observar o princípio constitucional da isonomia (igualdade de todos perante a lei). Por outro lado, deve sempre selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, observando os critérios de preço e técnica.

Assim, as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, devem ser, em regra, precedidos de licitação, que deve ser processada e julgada em conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Portanto, quando a prefeitura (ou qualquer órgão público) precisa comprar algum produto (comida, remédio, material de limpeza) ou contratar serviços de uma pessoa ou de uma empresa (para fazer uma obra, asfaltar uma rua) abre uma licitação. Só gastos de até R\$ 8 mil para compras e até R\$ 15 mil para obras que não precisam de licitação, na forma do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.



Fique de olho!

Os administradores públicos têm o dever de informar a respeito das licitações que fazem. Muitas fraudes acontecem com esses contratos.

As fraudes mais comuns em licitações costumam ter os seguintes indícios:

- **Não publicação de edital pelo administrador público, o que favorece conhecidos e parentes dos gestores;**
- **Utilização de documentos falsos, com informações que atestam a participação de empresas que sequer tomaram conhecimento da licitação;**
- **Criação de “empresas-fantasma” (com endereço falso ou inexistente), só para participar da licitação;**
- **Uso de notas fiscais “frias” para pagar produtos não entregues ou obras que não foram feitas.**



4.2.2. “Empresas fantasmas”

São empresas que só existem no papel, usadas por corruptos para simular o fornecimento de produtos e serviços à prefeitura ou a outros órgãos públicos. No entanto, a “fornecedora”, por ser uma “empresa fantasma”, não terá estrutura para entregar o produto ou fazer a obra contratada, apesar de receber o dinheiro cobrado pela mercadoria ou pela obra que deveria fazer. Esse recurso é desviado para as mãos dos corruptos.

Como saber se a empresa é “fantasma”?

Para descobrir se alguma firma foi constituída com esse objetivo, deve-se fazer uma pesquisa na Junta Comercial do estado em que ela estiver localizada, levantando os protocolos e as datas de sua criação⁶, e também na Receita Federal.

As empresas comerciais precisam estar registradas na Junta Comercial e no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal. A pesquisa deve ser feita junto aos órgãos estaduais e federais pelos sites **www.sintegra.gov.br** e **www.receita.fazenda.gov.br**, respectivamente, no local destinado à consulta cadastral.



4.2.3. Notas fiscais “frias”

A nota fiscal de serviços precisa ter a discriminação clara do serviço realizado, o tempo gasto e o material aplicado. O engenheiro ou técnico da prefeitura precisa atestar a realização do serviço, e, assim, passa a ser o responsável no caso de constatação de fraudes.⁷

6 AMARRIBO. O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil. 2012. p.40.

7 Ibid., p.46.

O que significa “nota fria”? É a nota falsa.

Para descobrir se a nota é falsa, é preciso ficar atento a alguns detalhes: se a empresa contratada está localizada muito longe, mas mesmo assim fornece produtos do dia a dia, como combustível e alimentos para merenda escolar; se a empresa contratada presta serviço para poucos clientes; se existem notas fiscais padronizadas, parecidas, embora emitidas por empresas diferentes; se as especificações da nota são incompletas, genéricas, impedindo que se verifique exatamente o que foi contratado.

Fique atento!

Todo serviço realizado deve ser atestado por um engenheiro ou técnico da prefeitura, responsável pela fiscalização, que passa a ser corresponsável no caso de fraudes.

Não é obrigatória licitação para contratar pequenas compras (até R\$ 8.000,00) ou pequenos serviços (até R\$ 15.000,00). Por isso, é importante verificar se não acontecem fraudes com estas pequenas transações.

Um indício de irregularidade pode ser a existência de muitas notas fiscais com valores abaixo desse limite, para evitar abertura de licitação.

4.2.4. Falta de controle de estoque

Alguns gestores públicos simulam desorganização para acobertar atos de irregularidade. Não registram entradas e saídas de materiais, não se certificam dos serviços realizados, embaralham a contabilidade municipal, tudo isso para confundir e esconder os desvios realizados.

- **Aquisição de combustíveis, de merenda escolar e gastos com saúde são as verbas mais fraudadas.**
- **É preciso conferir o consumo de combustível pela prefeitura com a atividade e o tamanho de sua frota.**
- **É preciso atestar o recebimento dos materiais e conferir a nota fiscal de entrega.**

Atenção

O descontrole é o ambiente ideal para a corrupção surgir.



5. LEIS IMPORTANTES PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

5.1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000) impõe aos governantes normas e limites para a boa administração das finanças públicas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Por determinação dos artigos 48 e 49 dessa lei, os orçamentos e as contas devem estar disponíveis para consulta dos cidadãos.

A LRF estabelece limite para os gastos que podem ser feitos pelos governantes, impondo controle e transparência às despesas. Fixa um teto para as despesas, que ficam condicionadas à arrecadação de tributos. O descumprimento das regras previstas nessa lei implica punições fiscais e penais aos infratores.

Com a finalidade de garantir a total transparência da gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como das prestações de contas, com o parecer prévio do Tribunal de Contas competente, do relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal, com suas versões simplificadas.⁸

⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Lei de Responsabilidade Fiscal controla gastos nos municípios. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Janeiro/lei-de-responsabilidade-fiscal-controla-gastos-nos-municipios>. Acesso em: 14 set. 2016.



No âmbito municipal, ela determina que o gasto com pessoal não pode exceder 60% da receita corrente líquida. Desse total, o gasto do Executivo não pode superar 54%, e o gasto do Legislativo deve ficar em, no máximo, 6%, incluindo o Tribunal de Contas do município.

As contas dos municípios devem ficar disponíveis para consulta de cidadãos e instituições da sociedade civil durante todo o ano na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração. Elas incluem também as contas prestadas pelos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público.

Veja o que diz a LRF:⁹

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009 - Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25 de set.2016.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

5.2. Lei Orçamentária

Orçamento é a lei na qual os governos especificam o que pretendem fazer com o dinheiro público. A Lei Orçamentária é votada ao final de cada ano pelas Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e pelo Congresso Nacional, e define as diretrizes de investimentos e gastos dos governos municipal, estadual e federal para o exercício fiscal do ano seguinte.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) deve obedecer aos princípios definidos na Lei nº 4.320/1964, conhecida como a Lei das Finanças Públicas. De acordo com esses princípios, em cada exercício financeiro, deve haver apenas um orçamento (unidade) para cada ente federativo, o qual deve abranger todas as receitas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem realizadas (universalidade).

O orçamento deve tratar apenas de receitas e despesas, sendo permitida autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (exclusividade). Deve ter vigência de um ano (anualidade) e cuidar para que as despesas não ultrapassem as receitas (equilíbrio). Deve ser publicado nos diários oficiais (publicidade), discriminar as receitas e despesas (especialização) e apresentar-se sem deduções (orçamento bruto).

Após ser aprovado, o orçamento deve ser cumprido pelos governantes, pois tem força de lei, e qualquer alteração deve ser novamente submetida ao Legislativo competente e tornada pública a intenção de remanejamento de verba, para conhecimento dos cidadãos.

É importante também que a sociedade se organize para acompanhar a fase de execução do orçamento, na gestão desses recursos, para que as despesas sejam realizadas dentro da legalidade, como por exemplo, se a contratação foi precedida por processo de licitação.

Vale lembrar que, por previsão legal, toda despesa concretizada na Administração Pública deve seguir três estágios: empenho, liquidação e ordem de pagamento.

Empenho é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição”. Apesar do empenho criar obrigação de pagamento, é preciso ainda que a despesa empenhada seja liquidada.¹⁰

Liquidação é a “verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Somente depois disso que o pagamento pode ser efetuado, por meio de despacho da autoridade competente e com registro na contabilidade.¹¹

Ordem de pagamento é “o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”¹².

Portanto, não basta apenas participar da elaboração do orçamento. É necessário também fiscalizar a execução das despesas para evitar desvio e desperdício de verbas públicas em todo esse processo.

10 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.320, de 17 março de 1964. *Lei Orçamentária Anual*: Estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Art. 58. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 27 de set. 2016.

11 Ibid., art.68.

12 Ibid., art.64.

5.3. Lei Anticorrupção

A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, apelidada de Lei Anticorrupção, prevê a responsabilidade objetiva de empresas no âmbito civil e administrativo se praticarem atos lesivos à Administração Pública. Ou seja, a partir dessa lei, as empresas passaram a ficar sujeitas a serem responsabilizadas em casos de corrupção – como suborno com pagamento de propina a um funcionário público – mesmo se não houver envolvimento direto dos representantes ou donos da empresa.

Essa lei obriga as empresas a criarem mecanismos de controle interno para prevenir atos de corrupção, como a instituição de um código de ética, treinamento de pessoal e a terem um canal para denúncias de tais práticas.

Além disso, a lei estabeleceu punições mais severas, a começar pela previsão de multa de até 20% do faturamento anual da empresa, podendo ser decretada pela Justiça a suspensão ou interdição parcial das atividades e até a dissolução compulsória da pessoa jurídica (da empresa).

Se a empresa colaborar com as investigações em curso para apurar os atos de corrupção, poderá conseguir redução das penas mediante um acordo de leniência. Para que o acordo seja aceito pelas autoridades, os responsáveis pela empresa terão que reconhecer a prática de atos de corrupção e cooperar com as investigações, identificando os envolvidos e fornecendo informações e documentos que comprovem as infrações. Mesmo assim, o acordo não exime a empresa de ter que reparar o dano causado.

5.4. Lei de Acesso à Informação

Com a Lei de Acesso à Informação, a publicidade passou a ser a regra na Administração Pública e o sigilo, a exceção. Conforme inciso

XXXIII do art. 5º da Lei nº 12.527/2011, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A que tipo de informação os cidadãos podem ter acesso?

As pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública produzida ou arquivada pelos órgãos e entidades da Administração Pública, desde que não esteja classificada como sigilosa.

Atenção: o pedido de informações não precisa de justificação. Basta indicar o nome do requerente e o tipo de informação solicitada.



Lembre-se: o cidadão bem informado tem mais condições de cobrar seus direitos, como na saúde, educação, segurança, entre outros.

O órgão público tem prazos para informar o cidadão

Se a informação estiver disponível, ela deve ser entregue imediatamente ao solicitante. Caso não seja possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade tem até 20 (vinte) dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, se houver justificativa expressa.

Para saber mais sobre a Lei de Acesso à Informação procure no seguinte endereço: **www.acessoainformacao.gov.br**.

5.5. Portal da Transparência

Quanto mais bem informados melhores condições teremos de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso ajuda a eficiência da gestão pública e contribui para o combate à corrupção. No Portal da Transparência, criado pelo Governo Federal, o cidadão poderá encontrar informações sobre os recursos públicos federais transferidos a estados, municípios e ao Distrito Federal. Também estão disponíveis dados sobre os gastos realizados pelo próprio governo, como compras e contratação de obras e serviços.¹³

Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público. Ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas também fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher seus representantes de quatro em quatro anos, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas.

13 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Olho Vivo no Dinheiro Público*: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública. 3. Ed. Brasília, 2012. p.30. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>.

É de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar da gestão pública e de exercer o controle do gasto do dinheiro público. Para saber mais procure no seguinte endereço: **www.portaltransparencia.gov.br**.

Para saber quanto seu município recebeu na área da educação, clique em "transferência de recursos", selecione item "transferência por estado" e efetue a consulta clicando no nome de seu estado e depois selecionando seu município ou, se preferir, ligue para o Ministério da Educação pelo número **0800 616161 (ligação gratuita)**.

www.fnde.gov.br – Para saber quanto o seu município recebeu, clique no botão "serviços", em seguida "Consultas online", depois em "FNDE – consulta a liberação de recursos" e coloque o nome de seu município.

Para saber quanto o seu município recebeu de verbas na área de saúde, procure no endereço: **www.saude.gov.br**. Clique em "Gestor", depois "Transferência" e em seguida "Faça sua consulta – Fundo a Fundo". Escolha o estado e o município a ser consultado.

www.portaltransparencia.gov.br – Para saber quanto seu município recebeu, clique em "Transferência de Recursos", selecione o item "Transferência por Estado" e efetue a consulta ao clicar no nome do seu estado e depois selecionando seu município.

Central de Atendimento do Fundo Nacional de Saúde – **0800 644 8001 (ligação gratuita)**.

Serviço de Atendimento ao Usuário do SUS – **0800 61 1997 (ligação gratuita)**.



Lembre-se: não bastam boas leis se os controles não funcionam. Para impedir a corrupção é preciso prevenção e controle.

6. ÓRGÃOS IMPORTANTES NO COMBATE À CORRUPÇÃO

6.1. Câmara Municipal de Vereadores

Qualquer cidadão pode fazer uma denúncia à Câmara. Dependendo da relevância das provas existentes, pode-se solicitar a abertura de uma Comissão Especial de Investigação (CEI) para apurar fatos que impliquem atos de improbidade administrativa ou de desvio de recursos públicos. Se os fatos abrem a oportunidade de cassação do mandato do prefeito, deve-se pedir a formação de uma Comissão Processante, perante a qual serão feitos a denúncia e o pedido de cassação. Para isso é preciso observar a Lei Orgânica do município, o Regimento Interno da Câmara Municipal e o Decreto-Lei nº 201/1967 para os procedimentos a serem seguidos.¹⁴

6.2. Conselhos Municipais¹⁵

Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania que abrem espaço para a participação da população na gestão pública. Eles podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria.

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação da sociedade na gestão pública. A função deliberativa refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlativos.

¹⁴ AMARRIBO. *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 2012. p.111.

¹⁵ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Olho Vivo no Dinheiro Público*: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública. 2012. p.21-22.



A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a estados e municípios.

A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações. E na sua composição devem ter representantes da prefeitura e da população. A seguir, alguns exemplos de conselhos que devem ser constituídos pelos municípios:

Conselho de Alimentação Escolar (controla o uso do dinheiro para a compra da merenda escolar);

Conselho Municipal da Saúde (controla o uso do dinheiro e a execução das ações na área da saúde);

Conselho do Fundo da Educação Básica - Fundeb (controla o pagamento dos salários dos professores, a compra de equipamentos escolares e o transporte escolar);

Conselho de Assistência Social (acompanha aplicação das verbas voltadas para as crianças, como para as creches, idosos e portadores de deficiência física).

ATENÇÃO: é importante verificar a existência de outros conselhos em seus municípios.

>> Procure saber quem são os conselheiros.

>> Procure-os para discutir os problemas da sua comunidade.

>> A participação ativa de todos inibe e evita desvios e fraudes com o nosso dinheiro.

6.3. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)

Este conselho foi instituído pela Lei nº 6.613/1998. É um órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e atua na prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Compete ao COAF receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas; comunicar às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis nas situações em que o conselho concluir pela existência, ou fundados indícios, de crimes

de “lavagem”, ocultação de bens, direitos e valores, ou de qualquer outro ilícito; coordenar e propor mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores, e disciplinar e aplicar penas administrativas.

Portanto, cabe ao COAF fiscalizar vários setores da economia, como o sistema financeiro, o mercado imobiliário, o mercado de seguros, as juntas comerciais e o transporte e guarda de valores.

As denúncias de prática de ato ilícitos cuja solução dependa da atuação desse órgão de controle deve ser feita pelo endereço: **www.coaf.fazenda.gov.br**.

6.4. Secretaria da Receita Federal

A Secretaria da Receita Federal é um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, responsável pela administração dos tributos de competência da União (Governo Federal), inclusive previdenciários. Além de contribuir para a formulação da política tributária brasileira, previne e combate à sonegação fiscal, à pirataria, à fraude comercial, entre outros ilícitos.

Geralmente, quem desvia dinheiro público deposita os valores em outros países, nos chamados paraísos fiscais, e faz pagamentos com dinheiro vivo para não deixar rastros das movimentações financeiras por não ter como justificar a origem de tais valores. A Ouvidoria-Geral do Ministério da Fazenda recebe reclamações relativas ao serviço

público e denúncias de atos ilícitos no seguinte endereço: **portal.ouvidoria.fazenda.gov.br**.

6.5. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU)

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Cabe à CGU avaliar a execução de programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e também exercer atividades de apoio ao controle externo.

Denúncias e representações envolvendo fraudes em recursos federais devem ser encaminhadas para a Ouvidoria-Geral da União por meio do endereço: **www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria**.

6.6. Polícias

O artigo 144 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública pelas polícias federal, rodoviária federal, civis, militares e corpos de bombeiros.

Às **polícias civis** competem, ressalvada a atribuição específica da União, as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, exceto de natureza militar.

As **polícias militares** são os órgãos do sistema de segurança aos quais competem as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

A **Polícia Federal** é vinculada ao Ministério da Justiça e tem competência para:

1. Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses;
2. Prevenir e reprimir o tráfico de drogas, o contrabando, exercendo funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
3. Combater a pedofilia, terrorismo, crimes cibernéticos, crimes contra povos indígenas;
4. Reprimir o desvio de recursos públicos, os crimes ambientais, os crimes políticos etc.

A Polícia Federal apura crimes cometidos no âmbito da União (Governo Federal). É por isso que a maioria dos grandes escândalos de corrupção deflagrados nos últimos anos foram descobertos por meio de operações especiais dessa polícia, como a Lava Jato.

Para saber mais acerca das atribuições da Polícia Federal, basta acessar: **www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao**.

6.7. Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas da União (TCU), com sede em Brasília, realiza o controle externo das contas do Governo Federal junto com o Congresso Nacional. É um tribunal administrativo que julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por recursos, bens e valores públicos federais.

Quando há desvio de dinheiro público repassado da União para os municípios e estados as denúncias devem ser feitas ao TCU, que é o responsável por fiscalizar as verbas federais. Mais informações podem ser verificadas no seguinte endereço: **www.tcu.gov.br**.

Já o controle externo das contas dos governos estaduais e das prefeituras é feito pelos tribunais de contas estaduais, junto com as assembleias legislativas. Em alguns poucos municípios, ainda existem tribunais de contas municipais.

6.8. Ministério Público

Os promotores de Justiça e os procuradores também recebem e investigam denúncias de desvios de recursos públicos, dentro de suas respectivas competências. Cabe a eles denunciar os envolvidos em corrupção para serem julgados pela Justiça.

Em caso de suspeita fundamentada e de indícios consistentes, a Promotoria de Justiça é o primeiro órgão ao qual devem ser dirigidas

as denúncias formuladas por meio de representação. Caso julgue a denúncia fundamentada, a Promotoria geralmente abre Inquérito Civil Público para investigar os fatos. Com a abertura desse inquérito, o promotor passa a contar com uma série de facilidades para investigar as fraudes. Se forem comprovadas, caberá a ele promover uma Ação Civil Pública por improbidade administrativa e as ações criminais cabíveis.¹⁶

Os promotores também podem agir sem precisar serem acionados, desde que a ação seja direcionada a fatos que atingem os interesses coletivos. Para isso, o Ministério Público tem à sua disposição um importante instrumento jurídico: a Ação Civil Pública.

Muitos delitos cometidos no âmbito municipal, por envolverem repasses de verbas da União, são da alçada criminal da Justiça Federal. Nesses casos, o Ministério Público Federal (MPF) pode ser acionado para investigar os fatos, já que é o órgão próprio para entrar com ações no âmbito da Justiça Federal.

Também é necessário acionar o Ministério Público Federal em ações que envolvam o Presidente da República, senadores, deputados e outros agentes políticos com foro privilegiado; infrações que podem causar prejuízo ao erário, como desvio de dinheiro público; e crimes políticos praticados contra a União ou empresas públicas e autarquias.

6.9. Poder Judiciário

Ao Poder Judiciário cabe solucionar as ações que lhe são submetidas a julgamento. Compete aos juízes e aos tribunais exercer a jurisdição conforme critérios fixados na Constituição e nas leis.

16 AMARRIBO. *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 2012. p.111.

São órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal (STF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), os Tribunais Regionais Federais e os juízes federais, os Tribunais e juízes do Trabalho, os Tribunais e juízes eleitorais, os Tribunais e juízes militares e os Tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e Territórios.

O STF e todos os Tribunais Superiores (STJ, TST e STM) têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional, dentro das suas competências (atribuições).

Os juízes possuem algumas garantias previstas na Constituição - vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos – com objetivo de assegurar liberdade para exercício de suas funções e não ficarem sujeitos a pressões que possam comprometer a imparcialidade para proferir os julgamentos. Estas garantias são importantes porque permitem aos juízes decidirem, por exemplo, quem perde um cargo público e é punido com pena de prisão por ter participado de atos de corrupção, sem estarem sujeitos a serem transferidos (garantia da inamovibilidade), ou serem demitidos (garantia da vitaliciedade) e terem seus salários reduzidos (garantia da irredutibilidade dos vencimentos).

Mas atenção: os juízes só podem agir se forem provocados (acionados) por meio de uma denúncia, que ao ser apresentada perante o Poder Judiciário, é investigada e julgada em um processo judicial.

Quando envolve corrupção, normalmente quem move um processo é o promotor de Justiça ou o procurador federal. Mas também poderá ser movido um processo por qualquer cidadão, por meio de um advogado, que conhece as leis.

Lembre-se: o Judiciário, sozinho, não conseguirá combater a corrupção. Identificar os corruptos é necessário, mas não é suficiente, pois já vimos muitos esquemas de corrupção serem desmontados para logo surgir outros no lugar. Por isso, a sociedade precisa fiscalizar e cobrar transparência na administração pública. Precisa permanecer vigilante sempre, senão a corrupção pode voltar.

6.9.1. Operação Mãos Limpas: a lição a ser aprendida

Em 1992 teve início na Itália uma grande investigação, conhecida como “Operação Mãos Limpas”, que revelou ao mundo que aquele país estava dominado por um esquema de corrupção na atividade pública, comandado pelos principais políticos e partidos da época.

Foram abertos muitos processos na Justiça e somente nos dois primeiros anos de investigações, foram expedidos cerca de oitocentos mandados de prisão contra corruptos italianos.

Conforme ressaltado pelo juiz brasileiro Sergio Fernando Moro na introdução da obra que analisa a operação italiana que inspirou a Lava Jato, a Operação Mãos Limpas é uma lição a ser aprendida por outras democracias que lutam para combater a corrupção sistêmica. Vejamos o que Moro fala da experiência italiana¹⁷:

Da prisão em Milão de um agente público de médio escalão em 17 de fevereiro de 1992, seguiram-se novas prisões e processos e, especialmente, revelações cada vez mais extensas e profundas, em uma espécie de “efeito dominó”, no sentido de que havia se tornado a regra, na Itália, o pagamento da propina em contratações públicas.

¹⁷ BARBACETTO, Gianni et al. *Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato*. Porto Alegre: CDG, 2016. p.7-9.

Os valores seriam destinados ao enriquecimento pessoal de agentes públicos e políticos, estando envolvidos inclusive primeiros ministros, e para o financiamento criminoso de eleições e de partidos políticos.

Os números são superlativos. Considerando apenas os processos instaurados em Milão, os dados oficiais apontam para um total de quatro mil, quinhentos e vinte investigados, com cerca de oitocentos mandados de prisão expedidos nos dois primeiros anos da Operação Mãos Limpas. As investigações, todavia, se espalharam como fogo para outros foros italianos, confundindo-se em alguns processos antimáfia, atingindo números ainda mais expressivos.

O impacto político foi igualmente significativo. Dois dos principais partidos que dominaram a vida política na Itália após a Segunda Grande Guerra foram literalmente liquidados já nas eleições de 1994, abrindo espaço para novas agremiações.

O apoio da opinião pública nos primeiros anos foi avassalador, identificando como verdadeiros heróis os magistrados mais diretamente encarregados dos processos.

Diante de todo o ocorrido, seria de se esperar que esquemas de corrupção sistêmica tivessem sido obliterados da Itália.

Mas a Operação Mãos Limpas não é apenas uma história de sucesso. É também reveladora das limitações institucionais da Justiça Criminal que, sozinha, não tem condições de reformar democracias contaminadas pela corrupção sistêmica.

Depois dos sucessos dos primeiros anos, o sistema corrupto contra-atacou. Diante da progressiva desmobilização da opinião pública e do comprometimento, pelo poder econômico e político, da vigilância proveniente da imprensa, o sistema corrupto passou paulatinamente a reduzir as consequências dos processos judiciais, anistiando crimes ou reduzindo penas, ou mesmo aprovando leis que simplesmente dificultavam as investigações e a persecução penal.

Algumas das iniciativas mais acintosas de obstrução da Justiça foram, de início, repelidas, mas várias delas, algumas mais sutis, foram progressivamente aprovadas.

Os magistrados responsáveis foram, por sua vez, cada vez mais atacados por supostos excessos nos processos, ainda que se desconheçam casos de inocentes que tenham sido presos ou condenados indevidamente.

O emprego de instrumentos processuais mais drásticos, mas também necessários para debelar o quadro de corrupção sistêmica, como prisões cautelares, passou a ser criticado como contrário ao Estado de Direito, como se a própria contaminação do regime democrático pela corrupção sistêmica não o fosse.

A consequência mais direta foi a de que o elevado número de prisões não gerou número equivalente de condenações e mesmo para estas, devido às anistias parciais, as penas não foram tão significativas. Poder-se-ia cogitar que a falta de correlação entre as prisões cautelares e as condenações revelassem o exagero no

emprego das primeiras, mas, de fato, as absolvições de mérito foram percentualmente muito pouco significativas. O que realmente provocou a discrepância foi a reação legislativa do sistema político corrompido.

Indiretamente, a reação política teve como resultado uma avaliação controversa da herança da Operação Mãos Limpas. Apesar de toda sua intensidade, há dúvidas se, na Itália de hoje, a corrupção é ou não menor do que a que vicejava no início dos anos noventa. Os esquemas de corrupção sistêmica talvez tenham apenas mudado de forma. (...)

A conclusão errada decorrente do resultado final consiste em culpar os magistrados ou a própria Operação Mãos Limpas.

A responsabilidade é do sistema político que contra-atacou e das demais instituições da própria democracia italiana que não foram capazes, na janela de oportunidade gerada pelos processos judiciais, de aprovar as reformas necessárias para prevenir o restabelecimento ou a perpetuação da corrupção sistêmica.

A lição a ser aprendida, aqui já exposta, é que a superação da corrupção sistêmica exige uma conjugação de esforços das instituições e da sociedade civil democrática, sendo a ação da Justiça uma condição necessária, mas não suficiente.

O futuro, porém, não está escrito e nenhuma democracia está fadada a conviver com a corrupção sistêmica.

O relato histórico do ocorrido, verdadeira novela de um estonteante sucesso judicial, seguido de frustrações decorrentes do sistema político, oferece uma aula acerca do funcionamento de uma democracia moderna, em uma sociedade de massas, e as possibilidades e as limitações dela no enfrentamento da corrupção sistêmica.

Nessa perspectiva, essa história transcende em muito a Itália, pois não se trata da única democracia a enfrentar esse mesmo desafio. Que essa história não seja esquecida.

6.9.2. Operação Lava Jato

A Operação Lava Jato começou em 2014 investigando movimentações de dinheiro entre uma rede de doleiros, e descobriu a existência de um grande esquema de corrupção na Petrobras, envolvendo políticos de vários partidos e as maiores empreiteiras do País.

Segundo investigações tornadas públicas até o momento, eram cobradas propinas das empresas para facilitar os negócios com a Petrobras e com outras estatais, que por sua vez superfaturavam contratos (aumentavam os preços) para permitir o desvio de dinheiro das estatais em benefício dos corruptos.

Após realizadas investigações criminais pela Polícia Federal, foram apresentadas denúncias contra várias pessoas pelo Ministério Público, que passaram a ser analisadas e julgadas em processos judiciais concentrados na 13ª Vara Federal de Curitiba (PR), dirigida pelo juiz Sergio Moro. Já as denúncias contra autoridades

com foro privilegiado¹⁸, estão sendo apuradas e julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Essa operação, considerada a maior investigação contra a corrupção no Brasil, ao contrário de muitas outras, está tendo resultados efetivos devido a uma série de fatores que contribuíram para a apuração e a punição dos investigados, em especial:

> Mudanças na legislação que facilitaram o combate aos grupos criminosos;

> Aperfeiçoamento do instituto da delação premiada;

> Cooperação entre a Polícia Federal, o Ministério Público da União e o Poder Judiciário.

Como lembrado pelo juiz Sergio Moro, a Operação Mãos Limpas realizada na Itália nos ensina que a superação da corrupção sistêmica exige uma conjugação de esforços das instituições e da sociedade civil brasileira, que não pode se desmobilizar dando condições para que o sistema corrupto contra-ataque, em especial com a aprovação de leis no parlamento que visem constranger e intimidar aqueles que hoje estão combatendo a corrupção no país, ou mesmo aprovando leis anistiando crimes e reduzindo penas.

18 Foro especial por prerrogativa de função – conhecido informalmente como foro privilegiado - é o direito conferido à determinadas autoridades públicas, em razão da função que exercem ou cargo que ocupam, de ter um julgamento especial pelo STF, STJ, tribunais regionais federais, superiores, eleitorais, militares ou de justiça.

O Foro cinge-se às hipóteses de crimes comuns (previstos no Código Penal e leis extravagantes) e de responsabilidade (praticados por funcionários públicos ou agentes políticos).

Diferente do cidadão comum, julgado pela justiça comum.

A título de exemplo, vale citar o art. 102, I, b, da Constituição Federal, que determina que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República.

No momento, chama-se atenção da sociedade brasileira para a tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) 280/2016 no Congresso Nacional, conhecido como Lei do Abuso de Autoridade, que tenta amordaçar o Ministério Público e intimidar os juízes, prevendo inclusive a criminalização da atuação constitucional e a perda do cargo a quem cabe investigar os crimes e aplicar a lei.

Não podemos permitir que se repita no Brasil o que aconteceu na Itália. O Judiciário, sozinho, não conseguirá combater a corrupção. Identificar os corruptos é necessário, mas não o suficiente, pois já vimos muitos esquemas de corrupção serem desmontados para logo surgirem outros no lugar.

Por isso, a sociedade precisa fiscalizar e cobrar constantemente transparência na administração pública e no setor privado que trabalha em parceria com o estado. Precisa cobrar por resultado do uso do dinheiro do contribuinte para a melhora das condições de vida da população. Precisa permanecer vigilante, sempre.

7. PROPOSTAS PARA COMBATER A CORRUPÇÃO

1ª CAMPANHAS EDUCATIVAS

Realizar campanhas educativas para esclarecer que o dinheiro arrecadado com impostos é da sociedade, que pequenos delitos também podem caracterizar corrupção, e para que sejam adotadas boas práticas em todas as esferas que envolvem dinheiro público.

2ª MAIOR PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

Maior publicidade a respeito de orçamento, contratos e licitações para controle da destinação e uso do dinheiro público pelos cidadãos e órgãos de fiscalização.

3ª CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Continuidade administrativa de projetos e programas aprovados pela sociedade e que deram resultado, por serem do estado e não do partido político que implantou o projeto ou programa.

4ª ATUALIZAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

Atualização da Lei de Licitações, incluindo no rol mínimo de requisitos para participação nos processos de licitação a identificação dos diretores e sócios da empresas, bem como a punição deles em casos de corrupção, com o impedimento de participação em futuras licitações e de constituição de novas empresas.



5ª ALTERAÇÃO DO CÓDIGO PENAL

Alteração do Código Penal para que a prescrição da pena passe a fluir apenas depois do trânsito em julgado da sentença (quando já não cabem mais quaisquer recursos) e criminalização da contabilidade paralela, conhecida como “caixa 2”, de empresas e partidos políticos.

6ª REDUÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO

Redução das hipóteses do foro especial, restringindo-o aos crimes de responsabilidade praticados por funcionários públicos ou agentes políticos.

7ª LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

Audiências públicas para debater com a sociedade o Projeto de Lei do Senado (PLS) 280/2016, com a supressão em seu texto de propostas que objetivam restringir as prerrogativas e criminalizar a atuação constitucional dos agentes incumbidos do combate à corrupção.

8ª REDUÇÃO DAS HIPÓTESES DE RECURSOS

Alterações processuais objetivando reduzir a quantidade excessiva de recursos, para que seja garantido o princípio da duração razoável do processo.

9ª TRAMITAÇÃO PRIORITÁRIA DAS AÇÕES QUE ENVOLVEM CORRUPÇÃO

Tramitação prioritária das ações judiciais que envolvam crimes contra a administração pública, como corrupção, improbidade e lavagem de dinheiro, e a criação de um cadastro nacional para processos com tais objetos.

10ª CONTINUIDADE DA OPERAÇÃO LAVA JATO

Conjugação de esforços das instituições e da sociedade civil brasileira para não deixar que os investigados impeçam o prosseguimento da Operação Lava Jato, em especial com a aprovação de leis que visem intimidar e impedir aqueles que estão combatendo a corrupção no País, ou com a aprovação de leis anistando crimes e reduzindo penas.

7. REFERÊNCIAS

AMARRIBO (Amigos Associados de Ribeirão Bonito). *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Cultural, 2012. Disponível em: http://www.amarribo.org.br/assets/cartilha_pt.pdf.

BARBACETTO, Gianni et al. *Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato*. Porto Alegre: CDG, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 4.320, de 17 março de 1964. *Lei Orçamentária Anual*: Estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Lei das Licitações*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Lei de Responsabilidade Fiscal*: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Lei Anticorrupção*: Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2016. *Define os crimes de abuso de autoridade e dá outras providências*. Portal Atividade Legislativa, Brasília, nov.2016. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126377>. Acesso em: 25 de out.2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Olho Vivo no Dinheiro Público*: um guia para o cidadão garantir os seus direitos. 2. ed. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/cartilhaolhovivo_baixa_v2.pdf.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Olho Vivo no Dinheiro Público*: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública. 3. Ed. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015*. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>. Acesso em: 13 set. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Lei de Responsabilidade Fiscal controla gastos nos municípios*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Janeiro/lei-de-responsabilidade-fiscal-controla-gastos-nos-municipios>. Acesso em: 14 set. 2016.



Como a sociedade pode lutar contra algo que destrói silenciosamente o desenvolvimento do País? A corrupção pode ser combatida? Como contribuir? Esta cartilha busca responder a esses questionamentos de forma simples e objetiva, demonstrando quais são os atos mais comuns de administradores e ocupantes de cargos públicos que abandonam a ética e se apropriam de recursos públicos em prol de interesses pessoais. Mais do que isso: ela aponta o caminho para que o cidadão saiba como fiscalizar seu município e conheça as leis e os órgãos essenciais nesse combate. O leitor ainda vai encontrar referências sobre a Operação Lava Jato e as dez principais propostas que podem contribuir para acabar com esse mal.



www.amb.com.br