

INSTITUIÇÕES E SISTEMA DE CONTROLE BRASILEIROS NO ÂMBITO DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E COVID-19¹

Marinêz Alvelino Gonçalves de Campos²
Felippe Clemente³
Viviani Silva Lírio⁴

Texto para Discussão - 22

Texto Publicado em: 09/12/2020

Resumo: Com o momento excepcional ocasionado pela pandemia de COVID-19 acompanhados de medidas emergências realizadas por entidades públicas torna-se evidente à problemática da corrupção em momentos de grande instabilidade social. Utilizando-se da conceituação de corrupção entendida como o abuso de poder e seu impacto frente à sociedade, o presente trabalho procura retratar o atual cenário brasileiro, debruçando-se sobre as medidas exercidas pelos órgãos de fiscalização nacional, como a CGU (Controladoria Geral da União) e o TCU (Tribunal de Contas da União), além das principais medidas de controle e prevenção adotadas internacionalmente ao combate a corrupção, utilizando-se do Índice de Capacidade de Combate à Corrupção (CCC). Assim, sendo um problema antigo e conhecido do Brasil, se faz necessários esforços para a mitigação e prevenção da corrupção, pois assim como a pandemia, a corrupção é um mal a ser enfrentado.

Palavras-chave: Corrupção, COVID-19, instituições de controle, Brasil

¹ Texto para discussão do Observatório Socioeconômico da COVID-19, projeto realizado pelo Grupo de Estudos em Administração Pública, Econômica e Financeira (GEAPEF) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e que conta com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERS) por meio do Edital Emergencial 06/2020 como resposta à crise provocada pela pandemia da COVID-19.

² Graduanda em Ciências Econômicas na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Membro da Liga Acadêmica de Estudos sobre Criminalidade (LAEC). E-mail: marinez.campos@ufv.br

³ Investigador Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa no âmbito do projeto EPOCA: corrupção e crise econômica, financiado pela Fundação para Ciência e Tecnologia (FCT-Portugal). Email: felippe.clemente@ics.ulisboa.pt

⁴ Professora do Departamento de Economia Rural da UFV. Pesquisadora do IPPDS/UFV e do CNPq. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Economia do Crime: Análises e Evidências Empíricas e da LAEC. E-mail: vsliorio@ufv.br

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 criou uma situação de crise excepcional. Os governos nacionais, estaduais e locais de vários países responderam com medidas extraordinárias para retardar a propagação da doença e garantir a capacidade do sistema de saúde de fornecer uma resposta adequada. Essas medidas aumentaram as necessidades das autoridades públicas em adquirir rapidamente suprimentos, serviços e obras, a fim de responder adequadamente a pandemia (Steingrüber et al, 2020).

Com o primeiro caso de COVID-19 registrado em fevereiro, o Brasil vem em um crescente número de casos. Registrando no início do mês de agosto a marca de 100.00 mil mortos pela doença. Os Estados de São Paulo e Bahia lideram o ranking de casos sendo 628.415 e 194.097 contaminados respectivamente, até a data de edição desse artigo (Secretarias Estaduais de Saúde. Brasil e Ministério da Saúde, 2020).

As primeiras medidas tomadas pela União referente ao COVID-19 através do Ministério da saúde e a definição dos critérios técnicos da padronização dos hospitais de campanha, que visavam impedir o colapso do sistema público de saúde. Assim, cada Estado ficou responsável pela publicação de decretos e de medidas a serem tomadas.

Desse modo, as medidas excepcionais na contratação pública surgiram com a lei federal 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dois dias após o decreto do estado de emergência em saúde pública publicado pelo presidente da República. Em 18 de março, o presidente enviou ao Senado Federal o projeto de decreto legislativo que reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil em decorrência da pandemia do novo coronavírus, o qual foi aprovado no dia 20. Com o decreto, o Governo Federal ficou dispensado de cumprir a meta fiscal determinada para este ano, além de ter que gastar mais em saúde do que o previsto e aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020.

A partir daí, todos os estados da Federação, entre os meses de abril e julho, emitiram decretos⁵ de calamidade pública com a finalidade de relaxar a execução do orçamento estadual, buscando facilitar contratações e permitindo que os Estados descumpram as metas fiscais da Lei

⁵ Sumário de todos os decretos estaduais disponível em: https://www.zeniteneWS.com.br/legislacao-covid-19/legislacao_covid-19.pdf

de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse descumprimento fica válido até o fim do ano de 2020, podendo ser prorrogado por igual período. Não obstante, grandes partes dos municípios dos 27 Estados da federação também iniciaram e aprovaram projetos de lei por meio de suas câmaras municipais que objetivaram acelerar as contratações públicas e reduzir as burocracias-

Os vultosos recursos públicos que estão sendo mobilizados, e que ainda terão que ser alocados com essas medidas, obriga o poder público a ser diligente na administração integral destes fundos de caráter extraordinário, considerando os riscos de corrupção, fraude e outras irregularidades no exercício do poder público durante a crise como a que estamos vivenciando. Nesse cenário, as vulnerabilidades inerentes ao exercício do poder público são acentuadas pela confluência de vários fatores que expandem os incentivos e as oportunidades de riscos de integridade nas decisões e ações públicas (OAC, 2020).

Visto que os problemas de corrupção no Brasil são conhecidos, antigos e constituem-se um dos maiores desafios a serem superados pelos governos e pela sociedade brasileira, tais medidas precisam de sistemas de controle ágeis e eficientes, de forma a reduzir as lacunas de possibilidade de exercício da corrupção. O objetivo deste estudo é evidenciar os principais mecanismos brasileiros de controle, bem como identificar as principais medidas de prevenção internacionais que podem ser adotadas no Brasil enquanto durar o período extraordinário.

2 DISCUSSÃO

2.1 Conceituação

Partindo da conceituação de corrupção, entendida por World Bank (1997), como o abuso do poder público para o benefício privado, segundo Ferreira (2010) a corrupção atinge toda a coletividade, que deixa de ser receptora direta da aplicação de recursos públicos na manutenção de seu bem-estar (apud Sobral, 2013,p.4). Segundo Rose-Alckeman (1975), o corrupto se enquadra com as descrições dos criminosos de Becker, tomando suas decisões racionalmente, considerando os benefícios de seus atos e custos das punições.

Além dos ganhos pessoais como uma das grandes motivações para os atos corruptos, estudiosos em criminologia buscam identificar determinantes de comportamentos fraudulentos.

Entre eles, encontra-se o poder discricionário de funcionários públicos. Ocorrendo devido ao controle dos bens e serviços públicos, gerando um retorno através do mau uso do poder e do cargo (Glaeser e Saks, 2004). Combinado a situação extrema causada pela pandemia COVID-19, que muda o foco e conseqüentemente diminui a vigilância, se faz cada dia mais pertinente as discussões da mitigação de atores corruptos.

Em interessante reflexão, intitulada “*Novo Coronavírus, Velha Corrupção*”, o Procurador Victor Aguiar Carvalho afirma que considerando no contexto atual,

“uma emergência em saúde pública representa a tempestade perfeita. Ao mesmo tempo em que escasseia os recursos públicos (tanto financeiros quanto médico-hospitalares), ocasiona também o aumento da concentração de poder discricionário nas mãos de determinados agentes públicos, que o exercerão justamente em uma seara sobre a qual os possíveis controladores não possuem nenhuma expertise técnica. Não fosse o bastante, a urgência e celeridade impostas pelo quadro de pandemia reduzem ainda mais a já baixa efetividade dos controles internos existentes” (CARVALHO, 2020).

Adicionando a estes fatores dentro da esfera econômica, ainda que exista e sejam relevantes os choques entre oferta e demanda, fica evidente que a demanda inelástica de produtos pode servir de meios para a prática da corrupção, uma vez que esses bens essenciais começam a ser adquiridos sem licitações, diminuindo a vigilância de sua aquisição (GOMEZ, 2020).

2.2 Mecanismos para o combate da corrupção em tempos de pandemia

De fato, nos últimos meses, em todo o Brasil, inúmeras têm sido as denúncias de atos de corrupção que vão desde a aquisição de cartilhas de disponibilidade gratuita até graves aspectos relacionados à aquisição de equipamentos, paramentos de proteção e respiradores, fundamentais ao enfrentamento da pandemia.

A Polícia Federal (PF) juntamente com o ministério público (MP) está apurando diversas denúncias por fraudes e desvios de recursos. As investigações estão sendo priorizada nos estados do Amapá, Amazonas, Rondônia, Acre, Pernambuco, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Pará, Paraíba,

Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, além do Distrito Federal (JBr, 2020).

Diversas operações foram deflagradas. A operação denominada “Profilaxia”, realizada no Estado do Pará, investiga a compra de respiradores efetuados pelo Governo do Estado do Pará para o enfrentamento da pandemia COVID-19, no valor aproximado de R\$ 25,2 milhões. Policiais federais cumpriram cinco mandados de busca e apreensão e dois mandados de prisão temporária (PF PA, 2020).

Outras operações como a operação “Camilo”, no Estado do Rio Grande do Sul, iniciada pela Polícia Federal em maio, envolvendo recursos financeiros de combate à pandemia. Com 61 mandados de busca e apreensão, 15 mandados de prisão temporária, além de medidas judiciais de arresto/sequestro de bens móveis e imóveis, bloqueio de valores depositados em contas dos investigados e de empresas e afastamento cautelar de funções exercidas por cinco servidores públicos, o prejuízo estimado foi de R\$ 15 milhões de reais em recursos da saúde, repassados pela União e pelo estado a uma Organização Social (G1 RS e RBS TV, 2020).

Nas palavras do superintendente da Polícia Federal no Rio Grande do Sul, o delegado José Antônio Dornelles de Oliveira,

“A corrupção mata, porque o dinheiro não chega na compra dos equipamentos. Se fizermos um cálculo, por exemplo, de que um respirador custa R\$ 75 mil, nós temos 200 que não foram adquiridos. Quantos profissionais de saúde deixaram de ser contratados” (G1 RS e RBS TV, 2020).

Até o momento, o maior escândalo se encontra no Estado do Rio de Janeiro com a operação Placebo, iniciada em 26 de maio pela Polícia Federal, buscando apurar as investigações sobre a existência de um esquema de corrupção envolvendo a organização social contratada para a instalação de hospitais de campanha e servidores da cúpula da gestão do sistema de saúde do estado. A operação tem por finalidade a apuração dos elementos de prova, obtidos durante investigações iniciadas no Rio de Janeiro pela Polícia Civil, pelo Ministério Público Estadual (MPE) e pelo Ministério Público Federal (MPF) naquele estado e compartilhado com a Procuradoria Geral da República (PGR). Foram cumpridos 12 Mandados de Busca e Apreensão nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Os mandados foram expedidos pelo Superior Tribunal de Justiça. (PF,2020)

2.3 O Índice de Capacidade de Combate à Corrupção (CCC)

A Americas Society/Council of the Americas (AS /COA) juntamente com Control Risk, lançam a segunda edição do Índice de Capacidade de Combate à Corrupção (CCC) 2020, esta edição em especial, busca avaliar a capacidade da América Latina de detectar, punir e prevenir a corrupção em meio à COVID-19. Chegando a um momento em que a onda anticorrupção está perdendo sua força, a pandemia representa um grande desafio para América Latina.

O índice CCC analisa 14 variáveis-chave para 15 países da América Latina, estes que representam cerca de 95% do PIB. São exemplos dessas variáveis a independência de instituições judiciais e a força do jornalismo investigativo. Sua avaliação e classificação se baseiam na eficiência no qual os países podem combater a corrupção. Países com maior pontuação tendem a ser mais propensos a verem autores corruptos punidos.

Analisando três subcategorias, Capacidade Jurídica, Democracia e Instituições Políticas e Sociedade Civil e, por fim, Mídia e setor privado, o país com maior pontuação segundo o índice CCC de 2020 é o Uruguai (7,78 de 10), seguido pelo Chile (6,57), Costa Rica (6,43) e o Brasil, estando em 4º lugar no Ranking com 5,52 pontos. (CCC,2020)

Comparando ao índice de 2019, o Brasil decresceu cerca de 10% em sua pontuação geral, ficando com (5,64) pontos na categoria Capacidade Jurídica, (4,66) pontos na categoria Democracia e instituições políticas e (6,49) pontos na categoria Mídia e setor privado. Outra categoria analisada é o acesso a informações públicas e a transparência geral, no qual o Brasil registrou 6,35 pontos, ficando novamente atrás do Uruguai, Chile e Costa Rica respectivamente. (CCC,2020)

Assim, com esse cenário um tanto desanimador de queda nas pontuações, o índice de combate à corrupção (CCC) abre um alerta para as instituições brasileiras redobram os cuidados, buscando estar alinhada com as recomendações mundiais ao combate à corrupção.

2.4 Controle e Prevenção

Todavia, mesmo considerando todos os desafios, é preciso destacar a atuação regular e ativa das instituições de controle no Brasil. Se as denúncias chegam aos meios de comunicação social e,

consequentemente, aos cidadãos é porque instituições de controle brasileiras estão atuando e fiscalizando ações públicas. Talvez esta seja a mais importante reflexão: a importância de valorizar os órgãos de controle, entendendo-os como apoiadores ao fiel exercício das ações de gestão pública.

Vale destacar que fortalecer os órgãos de controle interno faz parte de uma série de recomendações de Organismos internacionais de combate à fraude e à corrupção. O Organismo de luta antifraude da Catalunha-Espanha, por exemplo, lançou em maio de 2020 um manual que considera os riscos de corrupção em tempos de pandemia bem como medidas que possam mitigá-los. Dentre as principais recomendações imediatas, estão: i) reforçar a ética e os valores do setor público; ii) criar espaços específicos COVID-19 dentro dos portais de transparência inteligíveis para qualquer pessoa; iii) ampliar a motivação e a transparência e garantir a rastreabilidade do regulamento aprovado durante o estado de alarme; iv) garantir a alocação transparente e eficiente de fundos públicos; v) garantir que a rapidez não prejudique a transparência e a adequação das compras públicas; vi) dar exemplo de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos humanos necessários durante a crise; vii) reforçar os órgãos de controle interno; e viii) criar um mecanismo de coordenação para entidades com responsabilidades de supervisão para o uso de fundos públicos durante a crise COVID-19 (OAC, 2020).

A organização não-governamental Global Integrity (2020) desenvolveu, a partir das necessidades dos seus colaboradores, ferramentas e iniciativas que agregam informações relacionadas a COVID-19 e corrupção. Para apoiar este trabalho, a ONG selecionou mais de 300 recursos sobre COVID-19, governança fiscal e anticorrupção em todo o mundo. Essa base de dados é fundamentada no trabalho de outras organizações, como o Center for International Private Enterprise (CIPE), Transparency and Accountability Initiative (TAI), Open Contract Partnership (OCP), International Budget Partnership (IBP), The Global Anticorruption Blog entre outros. A base de dados⁶ é dinâmica e está disponível para acesso a qualquer momento.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁶ Acesso a base de dados: <https://airtable.com/shr1SjJBhwOxvcmXd/tblGzIVNLmII3vQ59>

Assim, diante dos problemas enfrentados, e a fim de gerar maior transparência na administração Pública brasileira, órgãos como Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU) concebem medidas que expõem casos de corrupção nas instituições políticas.

A Transparência Internacional Brasil, juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU), lançou recomendações emergenciais voltados ao poder público, visando à promoção da transparência nas contratações emergenciais. Além disso, a Controladoria Geral da União (CGU) lançou um Painel Gerencial de contratações relacionadas à COVID-19, em que permitem acompanhar despesas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços, relacionados ao enfrentamento da pandemia. Por fim, os brasileiros contam com canais de denúncias anônimas, como a plataforma “Fala.BR”, criada em conjunto do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a empresa ICC. A plataforma abriga um espaço próprio para denúncias relacionadas à COVID-19. (Governo Federal; TI e CGU, 2020)

De acordo com a OAC (2020), formular estas recomendações traz a crença de que a adoção das mesmas enviaria uma mensagem inequívoca a todos os cidadãos de que qualquer decisão pública pode ser explicada e que nenhum interesse particular prevaleceu sobre o interesse geral. Assim como a COVID-19, a corrupção mata. É preciso de fato enfrentá-la com o mesmo ou maior rigor.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, V. A. “Novo Coronavírus, Velha Corrupção”. Revista *Consultor Jurídico*, 21 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-21/aguiar-carvalho-coronavirus-velha-corrupcao>.

Comunicação Social da Polícia Federal no Pará. “Polícia Federal investiga desvio de recursos destinados a compra de respiradores no Pará”. Reportagem de 16 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/05-noticias-de-maio/policia-federal-investiga-desvio-de-recursos-destinados-ao-combate-do-covid-19-no-para>

GLAESER, E. L.; GOLDIN, C. *Corruption and Reform: An Introduction*. NBER Working Paper ,2004.

Global Integrity. **COVID-19, Fiscal Governance & Anti-Corruption Database**. Disponível em: <https://www.globalintegrity.org/2020/07/23/covidgovdb/>

Gomez, L.D. **COVID-19: Analysis of Corruption in Public Procurement**. Northeastern University, 2020.

G1 RS & RBS TV. **“Operação investiga desvios de recursos públicos da saúde no RS; prefeito de Rio Pardo é preso”**. Reportagem de 27 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/05/27/operacao-investiga-desvios-de-recursos-publicos-da-saude-no-rs-prefeito-de-rio-pardo-e-preso.ghtml>

Governo Federal. **“CGU cria canal para receber manifestações relacionadas ao novo coronavírus (COVID-19)”**. Reportagem de 3 de março de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/03/cgu-cria-canal-para-receber-manifestacoes-relacionadas-ao-novo-coronavirus-covid-19>

JBr. **“Além da covid-19, persiste o vírus da corrupção no país”**. Reportagem de 17 de junho de 2020. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/politica-e-poder/alem-da-covid-19-persiste-o-virus-da-corrupcao-no-pais/>

Ministério da Saúde. **“Primeiro caso de Covid-19 no Brasil permanece sendo o de 26 de fevereiro”**. Reportagem de 17 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/47215-primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-permanece-sendo-o-de-26-e-%20fevereiro#:~:text=Esta%20forma%2C%20o%20primeiro%20caso,divulgado%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde.>

OAC – Organismo Antifraude da Catalunha. **Prevenición de riesgos en el ejercicio de potestades públicas durante la crisis de la COVID-19: recordatorios, recomendaciones y recursos para el fomento de la integridad**. Dirección de Prevención, Barcelona, 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.clubdeinnovacion.es/prevencion-riesgos-ejercicio-potestades-publicas-la-crisis-la-covid-19/>.

“Painel de casos de doença pelo coronavirus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde”. Acesso em 11 de Agosto de 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>

Polícia Federal. **“Polícia Federal deflagra a Operação Placebo para apurar indícios de desvios de recursos públicos”**. Reportagem de 26 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/05-noticias-de-maio/policia-federal-deflagra-a-operacao-placebo-para-apurar-indicios-de-desvios-de-recursos-publicos>

ROSE-ACKERMAN, S. The Economics of Corruption. Journal of Public Economics, v. 4, n. 2, 1975

Simon, Roberto; Aalbers, Geert. **“The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index”**, 2020. Disponível em: https://www.as-coa.org/sites/default/files/archive/2020_CCC_Report.pdf

STEINGRÜBER, S.; KIRYA, M.; JACKSON, D.; MULLARD, S. Corruption in the time of COVID-19: a double-threat for low income countries. U4 Anticorruption Research Centre, CRH. Michelsen Institute, Noruega, 2020:6.

Sobral, Eryka; Ferreira, Monaliza; Bessaria, Cassio. Corrupção e os seus efeitos sobre a dinâmica do crescimento econômico regional: Uma análise do caso brasileiro. Universidade Federal da Paraíba, 2013.

Transparência internacional Brasil, TI. Controladoria Geral da União, TCU. **“Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à COVID-19”**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>

WORLD BANK: World Development Report 1997. Washington D.C.: World Bank, 1997.