

## Controladoria-Geral da União: uma Agência Anticorrupção?

Gustavo Justino de Oliveira\*

Otavio Augusto Venturini de Sousa\*\*

1. Introdução. 2. A Controladoria-Geral da União (CGU): da centralização do controle interno ao processo de ampliação de suas competências. 3. Agência Anticorrupção (AAC): definição e características. 4. O Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção: modelo de agência única ou modelo multiagências?. 5. Conclusões.

### 1. Introdução

No dia 16.07.2015, na 37ª reunião da CPI da Petrobras, o ministro-chefe da Controladoria-Geral da União-CGU, Valdir Moysés Simão, declarou que *a Controladoria-Geral da União é uma verdadeira agência de combate à corrupção*<sup>1</sup>.

A declaração de Valdir Moysés Simão ocorre em um momento de *expansão das competências* da CGU, sobretudo com a entrada em vigor da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e de seu Decreto regulamentador nº 8.420/15, que, no âmbito do Poder Executivo federal, atribuíram competência para o órgão instaurar e julgar *processos administrativos de apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas*<sup>2</sup>, bem como lhe conferiram competência para celebrar *acordos de leniência* com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos contra a administração pública federal ou estrangeira<sup>3</sup>.

---

\* Professor de Direito Administrativo na Universidade de São Paulo. Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra e pelo Max-Planck-Institut (Hamburgo). Coordenador do Núcleo de Estudos de Direito Administrativo Democrático (NEPAD) da Universidade de São Paulo. Sócio de Justino de Oliveira Advogados.

\*\* Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie em regime de cotutela com a Universidade de Coimbra (Portugal). Advogado associado em Justino de Oliveira Advogados.

<sup>1</sup><http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1242/15>

<sup>2</sup> Vide art. 8º, §2º, da Lei nº Lei nº 12.846/13 e art. 13 do Decreto nº 8.420/15.

<sup>3</sup> Arts. 16, § 10º, da Lei nº Lei nº 12.846/13.

Em sua fala, o ministro apontou alguns dados que demonstram as repercussões fáticas desse *processo normativo de ampliação das competências da CGU* no combate à corrupção: à época - e apenas em relação a atos praticados contra a Petrobras - a CGU já havia instaurado 30 (trinta) processos de responsabilização de pessoas jurídicas, sendo que desses 30 (trinta) processos, houvera 6 (seis) manifestações de interesse para firmar acordo de leniência<sup>4</sup>. Além disso, o ministro enfatizou que a CGU é dotada de capacidade institucional para o cumprimento de suas competências, destacando que o órgão constitui-se de *quatro secretarias*, com atuações nas áreas de *controle interno, prevenção da corrupção e transparência, ouvidoria e corregedoria*; e compõe-se de um quadro funcional formado por *1.636 analistas e 361 técnicos de finanças e controle, em uma carreira de alto nível, cujo ingresso requer alto grau de especialização*.<sup>5</sup>

Analisando-se a fala do ministro Valdir Moysés Simão sobre a evolução da CGU no combate à corrupção, parece inegável a existência de um processo de expansão e a presença de capacidade institucional do órgão para o exercício de suas atribuições. Todavia, a afirmação do ministro de que *a CGU é uma verdadeira agência de combate à corrupção* necessita de outros elementos para ser confirmada.

Em especial, é necessário ter em conta as principais características que definem o “modelo institucional de agência única anticorrupção” para, em seguida, confrontá-las com atuação da CGU e das outras instâncias do sistema federal de controle, também envolvidas no combate à corrupção (TCU, PF, MPF, Judiciário). Mais do que revelar se a CGU pode ser ou não considerada uma Agência Anticorrupção, esse é um exercício de compreensão do próprio sistema brasileiro de combate à corrupção, que se compõe de outros atores importantes.

Nesse sentido, o presente texto objetiva traçar breves delineamentos sobre a função da CGU no combate à corrupção, bem como a conformação de sua atuação com a de outras instâncias do sistema federal de controle, por meio: a) da análise do processo de evolução e de ampliação de competências da CGU; b) da confrontação da atuação da CGU com as características que definem uma Agência

---

<sup>4</sup> Dados extraídos do depoimento de Valdir Moysés Simão na 37ª reunião da CPI da Petrobras.

<sup>5</sup> Dados extraídos do depoimento de Valdir Moysés Simão na 37ª reunião da CPI da Petrobras.

Anticorrupção em sentido estrito (AAC); e c) do cotejo das competências da CGU com as de outras instâncias de controle (TCU, PF, MPF, Judiciário, entre outras).

Em síntese, buscar-se-á resposta ao questionamento se o Brasil adota um modelo de agência única ou modelo multiagências no combate à corrupção.

## 2. A Controladoria-Geral da União (CGU): da centralização do controle interno ao processo de ampliação de suas competências

A criação da CGU representa uma inovação institucional e o aprimoramento do sistema de controle dos governantes na democracia brasileira<sup>6</sup>. O processo de evolução do órgão apresenta dois movimentos nítidos, que são a centralização do controle interno e a ampliação de suas competências.

Até 1994, o controle interno da Administração Pública Federal era fragmentado, cada ministério possuía um órgão próprio de controle, denominado genericamente de *Secretaria de Controle Interno* (CISSET)<sup>7</sup>. Em 1994 iniciou-se o movimento de centralização do controle, e as Secretarias de Controle Interno (CISSETs) foram concentradas no Ministério da Fazenda, por meio da criação da *Secretaria Federal de Controle Interno* (SFC).

Esse movimento de centralização do controle interno da Administração Pública Federal foi intensificado com a edição da medida provisória nº 2.143-31 de 2001, que criou *Corregedoria-Geral da União*. No ano seguinte ao de sua criação, com a publicação do Decreto nº 4.177/02, foram incorporadas à Corregedoria as atividades de controle interno e de ouvidoria, antes desempenhadas pela *Secretaria Federal de Controle Interno* (SFC), que estava submetida ao Ministério da Fazenda, bem como pela *Ouvidoria-Geral da União* (OGU), que estava submetida ao Ministério da Justiça.

---

<sup>6</sup> LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2012.

<sup>7</sup> De acordo com Loureiro, Abrucio, Olivieri e Teixeira: “existiam Secretarias de Controle Interno (CISSETS) em cada ministério, e essa subordinação hierárquica ao ministro a quem deveriam controlar inviabilizava, na prática, uma atuação efetivamente de controle, auditoria e indicação, e correção de erros e irregularidades.” LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2012, p. 57.

A transição para o governo Lula, a partir de 2003, representará, por sua vez, um segundo movimento, *de ampliação de competências e de grande fortalecimento institucional da CGU*.<sup>8</sup>

Já no primeiro ano de governo Lula, a Medida Provisória nº 103/03 alterou o nome da *Corregedoria-Geral da União* para *Controladoria-Geral da União* (CGU). A mencionada Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei nº 10.683/03, a qual elevou a CGU ao *status* de ministério.

Também merecem destaque os Decretos nº 5.683 de 2006 e nº 8.109 de 2013, que alteraram a estrutura do órgão, dotando-o de mecanismos e meios para que atuasse não apenas na detecção como também na *prevenção* da corrupção<sup>9</sup>.

No entanto, o passo fundamental nesse processo de expansão e de fortalecimento institucional da CGU foi dado com a Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e o seu Decreto regulamentador nº 8.420/15. Ao atribuírem competência para a CGU instaurar e julgar os processos administrativos de apuração da responsabilidade de pessoas jurídicas<sup>10</sup>, e ao conferirem competência ao mesmo órgão para celebrar os *acordos de leniência* com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos contra a administração pública federal ou estrangeira<sup>11</sup>, os mencionados diplomas fizeram com que a CGU transcendesse os limites da função de mero órgão de controle interno da Administração Pública Federal.

Note-se, ademais, que a atuação da CGU na celebração dos acordos de leniência tem repercussão, inclusive, na esfera judicial de controle prevista na Lei Anticorrupção<sup>12</sup> e impõe uma atuação mais integrada a outros órgãos de controle externo (TCU e MPF, p. ex.).

---

<sup>8</sup> LOUREIRO, Maria Rita et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2012, p. 57.

<sup>9</sup> Criou-se a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção, a qual, recentemente, foi transformada na Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), com o propósito de ajustar a atuação da Controladoria de combate à corrupção às premissas das leis de Acesso à Informação, de Conflito de Interesses e Anticorrupção.

<sup>10</sup> Art. 8º, §2º, da Lei nº Lei nº 12.846/13 e art. 13 do Decreto nº 8.420/15.

<sup>11</sup> Arts. 16, § 10º, da Lei nº Lei nº 12.846/13.

<sup>12</sup> De acordo com o §2º do art. 16 da Lei nº 12.846, a celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica, inclusive, da sanção de *proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções*,

Assim, a CGU apresenta dois movimentos bem delineados em seu processo de evolução: de 1994 a 2002, *centralização das competências de controle interno* da Administração Pública Federal; e a partir de 2003, *ampliação de competências e fortalecimento institucional* no combate à corrupção, inclusive, para além das funções de controle interno e com repercussão nas atividades de outros órgãos de controle externo.

Dito isto, resta saber quais as implicações desse processo de evolução da CGU no desenho institucional do sistema brasileiro de combate à corrupção, em especial, se o órgão pode ser qualificado como uma Agência Anticorrupção *stricto sensu*. Mas para tanto, é preciso inicialmente ter em conta as características que definem o denominado modelo institucional de agência única.

### 3. Agência Anticorrupção (AAC): definição e características

Uma Agência Anticorrupção pode ser definida como “um organismo de caráter permanente, cuja missão específica é combater a corrupção e reduzir as oportunidades mediante estratégias de prevenção e castigo.”<sup>13</sup> A criação dessa modalidade de agência tem representado uma tentativa de solucionar situações de corrupção sistêmica, quando há uma percepção coletiva de que o funcionamento do aparelho estatal é regido por uma lógica de concessão de benefícios e privilégios informais.<sup>14</sup>

Em relação ao desenvolvimento histórico, as primeiras agências anticorrupção surgiram no período pós-colonial que se seguiu à Segunda Guerra, com o objetivo de afastar os recém-independentes governos das práticas de corrupção herdadas das ex-potências coloniais<sup>15</sup>. As primeiras AACs criadas foram:

---

*doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos. Como já destacado essa sanção está prevista na parte capítulo de responsabilização judicial da lei anticorrupção (art. 19, IV).*

<sup>13</sup> DE SOUSA, Luis. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, v. 53, n. 1, p. 12, 2010.

<sup>14</sup> GAULT, David Arellano; GALICIA, Jesús Fidel Hernández; LEPORE, Walter. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 61, p. 75-106, 2015.

<sup>15</sup> DE SOUSA, Luis. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, v. 53, n. 1, p. 6, 2010.

a *Corrupt Practices Investigation Bureau* (CPIB) de Singapura, em outubro de 1952; a *Anti-Corruption Agency* (ACA) da Malásia, em outubro de 1967; e a *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) de Hong Kong, em fevereiro de 1974. Dessas experiências iniciais, as AACs de Singapura e de Hong Kong mostraram-se bastantes exitosas e tornaram-se modelos para muitos outros países do mundo<sup>16</sup>.

A noção de Agência Anticorrupção possui um sentido bastante próprio se comparada às de outros organismos públicos convencionais de controle (polícia, tribunais de contas, ministérios públicos, etc), e a essência dessa peculiaridade está na ideia de especialização, pois as AACs são mantidas primária ou exclusivamente para combater a corrupção.

No entanto, para que se possa ter uma compreensão mais delimitada da expressão “Agência Anticorrupção”, cabe realizar uma breve sistematização de suas principais características, de acordo com a literatura versada no tema<sup>17</sup>:

- 1) Em primeiro lugar, uma AAC deve ser dotada de *independência*. Eis uma premissa fundamental para que se alcance resultados efetivos no combate à corrupção e uma preocupação permanente durante a existência da agência. Importante ponderar que a noção de *independência* não significa que a AAC possa atuar livre de qualquer controle externo, mas sim que deve poder

---

<sup>16</sup> Outras AACs foram criadas, tais como a australiana *Independent Commission Against Corruption* (ICAC) em 1988, a maltesa *Permanent Commission Against Corruption* (PCAC), em 1988. Com o fim da Guerra Fria e o processo de fortalecimento da União Europeia, ocorreu um processo de forte expansão desse formato de agência, sendo criadas: *Unit Combating Corruption and Financial Crime* (UCCF) da República Checa, em 1991; *Service Central de Prévention de la Corruption* (SPCP) da França, em 1993; *Special Investigation Service* (SIS) da Lituânia, em 1997; *Office for the Prevention of Corruption and Organized Crime* (OPCPC) da Croácia, 2001; e *National Anticorruption Directorate* (DNA) da Romênia, em 2002. Na América Latina, merece destaque a experiência da *Oficina Anticorrupción* (AO) da Argentina, criada em 1999. DE SOUSA, Luis. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, v. 53, n. 1, p. 6, 2010. GAULT, David Arellano; GALICIA, Jesús Fidel Hernández; LEPORE, Walter. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 61, p. 75-106, 2015.

<sup>17</sup> DE SOUSA, Luis. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, v. 53, n. 1, p. 6, 2010. GAULT, David Arellano; GALICIA, Jesús Fidel Hernández; LEPORE, Walter. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 61, p. 75-106, 2015. HEILBRUNN, John R. Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption. *World Bank Institute, Washington, DC. The Many Faces of Corruption*, 2004. DOIG, Alan. Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?. *Public Administration and Development*, v. 15, n. 2, p. 151-165, 1995. POPE, Jeremy; VOGL, Frank. Making anticorruption agencies more effective. *Finance and Development*, v. 37, n. 2, p. 6-9, 2000, entre outros.

conduzir suas atividades com autonomia operacional, sem interferência política<sup>18</sup>. A independência de uma AAC faz sentir-se, sobretudo, nos procedimentos de seleção e nomeação de agentes públicos bem como na definição do plano de atuação e na gestão orçamentária, pois esses são os temas mais sensíveis à ingerência política.<sup>19</sup>

2) Em segundo lugar, as AACs são *entidades especializadas com múltiplas competências* para investigar e processar os casos de corrupção. Essa característica é um traço distintivo em relação aos órgãos convencionais de controle, que concentram menos competências e possuem uma atuação menos especializada no combate à corrupção. Ademais, as atividades de uma AAC devem envolver dimensões de *prevenção* e de *repressão* do fenômeno da corrupção. Em virtude da complexidade e sofisticação dos meios empregados nas práticas ilícitas, a efetivação do controle realizado pela AAC depende, em grande medida, de sua *capacidade de investigação* (i. e., capacidade de realizar auditorias *in loco*, coletar, armazenar e processar dados, p. ex.), o que exige alto grau de investimento em recursos tecnológicos e humanos para a consolidação da *expertise* da agência. Na configuração do sistema de combate à corrupção, as AACs também devem ocupar o eixo “gestão de informações relativas à corrupção”, pois todas as informações coletadas, inclusive por outros órgãos e entidades, passam a ser direcionadas e centralizadas na agência.<sup>20</sup>

3) Em terceiro lugar, a AAC deve estar integrada às iniciativas empreendidas por outros atores de controle (posição de *interface*), por meio de *cooperação interinstitucional* e de *integração a redes internacionais de combate à corrupção*. A *cooperação interinstitucional* é imprescindível, pois

---

<sup>18</sup> Em especial, a agência deve ser capaz de instituir e garantir a manutenção dos mecanismos de transparência e de *accountability* sobre os outros órgãos e entidades da Administração Pública.

<sup>19</sup> SCHWARTZ, Robert. Breaches of integrity and accountability institutions: auditors, anti-corruption agencies and commissions of inquiry. In: First Meeting of the Study Group on Ethics and Integrity of Governance, *Annual Conference of the European Group of Public Administration*, Portugal. 2003. DE SOUSA, Luis. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, v. 53, n. 1, p. 14, 2010.

<sup>20</sup> DE SOUSA, Luis. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, v. 53, n. 1, p. 14, 2010, p. 15-17.

uma agência de combate à corrupção não surge em um vácuo institucional, sendo inserida como parte nos arranjos de um sistema de controle previamente formatado. Essa integração impede que a AAC se isole em uma atuação solitária, sem a necessária troca de informação com os outros órgãos do sistema. Por outro lado, os métodos cada vez mais sofisticados empregados nas transações financeiras transnacionais com recursos de origem ilícita impõem a necessidade de *integração das AACs a redes internacionais*<sup>21</sup> e *regionais de combate à corrupção* para intercâmbio de conhecimento entre os organismos, com vistas a garantir a efetividade do controle.

Em síntese, para que se configure uma Agência Anticorrupção *stricto sensu* é preciso que a entidade seja (1) dotada de independência, (2) possua atuação especializada, com múltiplas competências e (3) esteja integrada a outros órgãos de controle e a redes internacionais de combate à corrupção. Mais do que servirem para a sua definição, são essas características que garantirão a efetividade e institucionalização da AAC.

#### 4. O Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção: modelo de agência única ou modelo multiagências?

Em que pese o nítido processo de *ampliação de competências e de fortalecimento institucional* da CGU no combate à corrupção, mostra-se prematuro afirmar que o órgão tem natureza de Agência Anticorrupção *stricto sensu*. A confrontação da CGU com as características que definem uma AAC em sentido estrito revela algumas incompatibilidades.

Em relação à *independência*, a CGU ainda não possui um grau suficiente para ser compreendida com um AAC. É bem verdade que ao ser alçada ao *status* de ministério, o órgão foi dotado de maior e considerável autonomia. No entanto, e por seu atual *status* de órgão da Administração Direta, permanece suscetível à

---

<sup>21</sup> Cabe destacar as iniciativas em âmbito internacional desenvolvidas por organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OECD), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização das Nações Unidas (ONU).

influência política, inclusive, nas áreas mais sensíveis: seleção e nomeação de quadro, definição de plano de atuação e gestão orçamentária.<sup>22</sup>

No que toca à *amplitude de poderes e competências e especialização da atuação no combate à corrupção*, embora a CGU esteja passando por processo de *expansão de competências e de grande fortalecimento institucional*, a relevância da atuação de outros órgãos demonstra que o combate à corrupção no Brasil tem se desenvolvido de modo compartilhado.<sup>23</sup>

Melhor explicando, um sistema de combate à corrupção deve reunir atividades de fiscalização, investigação e punição. No âmbito da Administração Pública Federal brasileira, a fiscalização é desempenhada por vários órgãos, com destaque às atuações do Tribunal de Contas da União (TCU) e da CGU. A investigação fica a cargo, sobretudo, da Polícia Federal (PF) e do Ministério Público Federal (MPF)<sup>24</sup>. E atualmente a punição está mais concentrada no Judiciário, com a possibilidade de imposição de sanções por instâncias administrativas, incluindo-se dentre elas o TCU e a CGU, mas sempre passíveis de serem revisadas e anuladas pelo Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF).

Por tudo isso, o sistema brasileiro de combate à corrupção caracteriza-se como um sistema *multiagências*<sup>25</sup>, uma vez que há efetiva multiplicidade institucional no desempenho das atividades de fiscalização, investigação e punição da corrupção.

Sem a pretensão de esgotar o tema, o que certamente ultrapassaria os limites deste artigo, importa considerar que a adoção do Estado Brasileiro por um *modelo*

---

<sup>22</sup> Nas discussões que permearam a elaboração da recente Medida Provisória nº 692 de 02 de outubro de 2015, sobre reforma ministerial e extinção de cargos públicos, vários veículos da imprensa noticiaram que o Governo Federal cogitou da hipótese de retirar o *status* de ministério da CGU e de repartir suas funções com outros Ministérios. Sem a pretensão de adentrar ao mérito do conteúdo das notícias ou de atestar a veracidade das mesmas, importa aqui considerar a CGU ainda permanece sobre alguma instabilidade institucional, o que não se coaduna com o grau de independência exigível a uma AAC. <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral/governo-estuda-fatiar-a-cgu-entre-outras-pastas--imp-1771556>

<sup>23</sup> A capacidade de investigação da CGU, se comparada a outros órgãos experientes em realizar auditorias, como o TCU, ainda é relativa.

<sup>24</sup> Cabe mencionar que no RE 593727-MG, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do Ministério Público para promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal. STF. RE 593727-MG, Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. Pleno. Julgado mérito de tema com repercussão geral em 14.05.2015. Publicada, DJE 25.05.2015.

<sup>25</sup> MONTEIRO. Fernando Mendes. Anti-Corruption Agencies: solution or modern panacea. Lessons from ongoing experiences. *Minerva Program: George Washington University*. 2014. p. 27.

*anticorrupção de multiagências* apresenta vantagens e desafios, se comparado com o modelo de agência única. A literatura faz referência à *complementação* e à *compensação* como vantagens, e a *problemas de coordenação e falta de expertise* como desafios.<sup>26</sup>

Em relação às vantagens, *complementação* significa que a multiplicidade institucional abre espaço para uma diversidade de métodos e possibilita a especialização das entidades de controle que se complementam para o deslinde e punição dos atos de corrupção. Por sua vez, *compensação* significa que a multiplicidade institucional permite a detecção e correção de falhas ou omissões de um órgão de controle sobre a atuação de outro órgão. Em suma, ambas são vantagens da multiplicidade institucional que diminuem as possibilidades de falha do sistema de combate à corrupção.<sup>27</sup> Com relação ao sistema multiagências brasileiro, Mariana Mota Prado e Lindsey Carson demonstram, em estudo recente, exemplos exitosos de complementação e compensação, sobretudo, nas atividades de fiscalização e investigação da corrupção<sup>28</sup>.

Todavia, em relação aos desafios, a maior dificuldade para o sistema brasileiro de combate à corrupção tem sido a *coordenação* das competências dessas múltiplas “agências”; em adição, a nova Lei Anticorrupção tornou ainda mais complexa a coordenação dos arranjos.

O tema é importante, pois a falta de coordenação entre as instâncias debilita a segurança jurídica de institutos de controle e prejudica o *enforcement* da legislação como um todo, a exemplo do que pode ocorrer com o *Acordo de Leniência*, uma vez que outras instâncias de controle poderão exercer

---

<sup>26</sup> PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey D. Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design. 2014.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 12-16.

<sup>28</sup> Dentre outros, as autoras destacam o *escândalo sanguessuga* como um exemplo de compensação e complementariedade entre TCU e CGU na fiscalização da corrupção e o escândalo do mensalão como um caso de compensação entre a atuação da PF e do MPF na investigação da corrupção. Ver: PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey D. Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design. 2014. p. 10-20.

competências sobrepostas ou afins à revelia do que foi acordado entre órgão proponente e a empresa signatária.<sup>29</sup>

De todo modo, verifica-se que as instâncias de controle têm procurado consolidar algum grau de coordenação. O TCU, por intermédio da Instrução Normativa nº 74, estabeleceu cinco fases de monitoramento dos acordos de leniência celebrados pela CGU. O mesmo movimento de aproximação tem se dado em relação ao MPF<sup>30</sup>.

## 5. Conclusões

A análise do processo de evolução e de ampliação de competências da CGU revelou dois movimentos bem delineados: de 1994 a 2002, a *centralização das competências de controle interno* da Administração Pública Federal; e a partir de 2003, a *ampliação de competências e fortalecimento institucional* da CGU no combate à corrupção.

No entanto, concluiu-se que o processo de expansão da CGU não representou, propriamente, a adoção do modelo de Agência Anticorrupção *stricto sensu* em âmbito federal pelo Brasil, isso porque a confrontação da sua atuação com as principais características do modelo institucional de agência única revelou algumas incompatibilidades. Ademais, o cotejo das competências da CGU com as de outras instâncias de controle (TCU, PF, MPF, Judiciário, entre outras) permitiu-nos concluir que o sistema brasileiro de combate à corrupção caracteriza-se como um sistema *multiagências*, no qual há efetiva multiplicidade institucional no desempenho das atividades de fiscalização, investigação e punição da corrupção.

Por fim, o artigo também buscou destacar que o modelo nacional *multiagências* apresenta vantagens e desafios se comparado com o modelo de agência única. Em relação aos desafios, deu-se destaque aos *problemas de*

---

<sup>29</sup> Ainda pairam muitas dúvidas em relação aos termos da Lei nº 12.846/13, em especial sobre a segurança do acordo de leniência, em face das outras esferas de responsabilização: criminal, civil e mesmo administrativa, em relação às competências do TCU.

<sup>30</sup> Cumpre mencionar o Projeto de Lei Nº 105, de 2015, que tramita no Senado, acrescenta parágrafo ao artigo 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a determinação de que os acordos de leniência celebrados por entes da Administração Pública sejam homologados pelo Ministério Público.

*coordenação* entre as instâncias de controle e à procura por consolidar algum grau de coordenação institucional.

O Estado Brasileiro possui enormes desafios nos campos da contenção, prevenção e combate à corrupção no país. A instituição da CGU, aliada à edição de novíssima legislação setorial e criação de modernos instrumentos anticorrupção, representam importantes e decisivos passos para o delineamento de um Sistema Nacional de Combate à Corrupção no Brasil, o qual deverá ser acompanhado de uma Política Nacional de Combate à Corrupção.

#### Bibliografia:

DOIG, Alan. Good government and sustainable anti-corruption strategies: A role for independent anti-corruption agencies?. *Public Administration and Development*, v. 15, n. 2, p. 151-165, 1995.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; e TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 17(60), 2012.

GAULT, David Arellano; GALICIA, Jesús Fidel Hernández; LEPORE, Walter. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 61, p. 75-106, 2015.

HEILBRUNN, John R. Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption. *World Bank Institute, Washington, DC. The Many Faces of Corruption*, 2004.

MONTEIRO. Fernando Mendes. Anti-Corruption Agencies: solution or modern panacea. Lessons from ongoing experiences. *Minerva Program: George Washington University*. 2014.

POPE, Jeremy; VOGL, Frank. Making anticorruption agencies more effective. *Finance and Development*, v. 37, n. 2, p. 6-9, 2000.

PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey D. Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design. 2014.

SOUSA, Luis de. Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, law and social change*, v. 53, n. 1, p. 14, 2010.

SCHWARTZ, Robert. Breaches of integrity and accountability institutions: auditors, anti-corruption agencies and commissions of inquiry. In: *First Meeting of the Study Group on Ethics and Integrity of Governance, Annual Conference of the European Group of Public Administration, Portugal*. 2003.