

Vitor Jorge: A atuação da CGU no combate à corrupção

No dia 13 de abril de 2020, a Controladoria-Geral da União (CGU) publicou a Prestação de Contas do Presidente da República para o exercício de 2019 (Prestação de Contas).^[1] O documento contempla diversos aspectos da atuação governamental naquele ano e tem como objetivo apresentar ao Poder



altados de sua gestão.^[2]

Um dos aspectos abordados pelo documento diz respeito às

atividades da CGU no combate à corrupção, notadamente no que tange à responsabilização de entes privados. Os dados apresentados são interessantes, pois possibilitam avaliar a atuação da Controladoria no ano passado e trazem perspectiva sobre o que esperar para 2020, mesmo no âmbito da pandemia causada pela Covid-19.

A Prestação de Contas mostra que o acordo de leniência continua sendo uma das principais ferramentas utilizadas pela CGU no combate à corrupção. Não por outro motivo que, com o intuito de reforçar a importância do instituto, em 2019, foi criada a Diretoria de Acordos de Leniência, equipe com função específica de supervisionar a negociação e o monitoramento dos acordos.

Além disso, cabe ressaltar que, no ano passado, a CGU firmou cinco acordos de leniência^[3], prevendo pagamento de mais de R\$ 7,5 bilhões a título de multas e ressarcimentos a entidades lesadas.^[4] Desde a entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, a Controladoria celebrou 11 acordos de leniência, que estabeleceram o pagamento de mais de R\$ 13,6 bilhões. É interessante observar que quase metade do número de acordos e aproximadamente 55% do valor total dos compromissos assumidos até hoje são relativos ao ano de 2019.

Espera-se que 2020 também seja marcado por um número significativo de acordos de leniência, isso porque há mais de 20 negociações em curso na CGU — sendo que dez delas iniciadas em 2019.^[5] Vale lembrar que o número de acordos celebrados anualmente, assim como o valor dos compromissos assumidos pelas empresas, cresce desde de 2017, quando foi firmado o primeiro acordo com o Grupo UTC.^[6]



Merece destaque também a importância dada pela CGU aos programas de integridade no âmbito das negociações de acordos de leniência. Em 2019, a Controladoria avaliou programas de integridade em 14 processos de negociação e impôs o aprimoramento de programas em todos os acordos firmados naquele ano.^[7] Além disso, a Controladoria realizou duas visitas técnicas para verificação *in loco* do cumprimento das medidas de integridade relativas aos acordos celebrados com UTC e Odebrecht.^[8]

Esse último ponto é relevante porque, embora a possibilidade de visitas por parte da CGU esteja prevista na maior parte dos acordos firmados até hoje, a Controladoria não vinha adotando esta prática de maneira constante. Considerando o comportamento da autoridade em 2019, assim como a recente instituição de diretoria especializada para o monitoramento de acordos, a tendência é que, daqui para frente, visitas técnicas *in loco* por parte da CGU sejam cada vez mais frequentes.

Um outro aspecto a ser observado na Prestação de Contas se refere ao aumento dos números de operações especiais, dos procedimentos administrativos de responsabilização e dos valores das sanções administrativas aplicadas pela CGU.

No ano passado, a Controladoria realizou 58 operações especiais em conjunto com diversos órgãos da Administração Pública visando à investigação de atos de corrupção. Em comparação com o ano de 2018, houve um aumento de quase 50% no número total de operações realizadas, que passou de 39 em 2018 para 58 em 2019.^[9] Dentre as 58 operações especiais deflagradas pela CGU, 28% delas envolveram fraudes na área de saúde, 21% na educação, 5% em transportes e o restante em diversas outras áreas.^[10] Apesar de não ser possível garantir que a CGU continuará dando atenção aos mesmos setores da economia, espera-se que essas áreas sejam alvos constantes de investigação em 2020. O setor de saúde, por exemplo, tem sido um dos principais focos da CGU desde que começou a realizar operações especiais em 2003.^[11] O grau de atenção para esse setor deverá ser ainda maior em virtude de potenciais desvios e fraudes derivados de ações no combate à Covid-19.

Não por acaso, a primeira operação realizada pela CGU no contexto da pandemia foi exatamente na área de saúde. No dia 23 de abril de 2020, a Controladoria realizou ação contra irregularidades em processos de inexigibilidade de licitação realizados pela Prefeitura de Aroeiras, na Paraíba. Os contratos públicos tinham como objeto a aquisição de livros e cartilhas, no valor aproximado de R\$ 580 mil, destinados a campanhas educativas da Secretaria Municipal de Saúde, tendo como um dos temas o enfrentamento da crise sanitária causada pelo novo coronavírus.^[12]

A Prestação de Contas aponta, ainda, que, em 2019, a CGU instaurou o maior número de procedimentos administrativos de responsabilização em um único ano desde a criação do instituto, 267 no total. Além disso, foram aplicadas 37 multas por atos de corrupção, no valor aproximado de R\$ 11,28 milhões. Apesar do número de multas aplicadas em 2019 ter sido um pouco menor se comparado com número do ano anterior (em 2018, a CGU aplicou 39 multas), o valor total das multas em 2019 superou em mais de 230% aquele de 2018 (cerca de R\$ 3,35 milhões).^[13]



Outro ponto de destaque diz respeito aos investimentos feitos pela CGU no aprimoramento de suas técnicas de investigação. Em 2019, a Controladoria capacitou servidores na detecção de fraudes e aprofundou o uso de sistemas e ferramentas de investigação, inclusive com a utilização de aprendizagem de máquina (*machine learning*).^[14] Além disso, a CGU estabeleceu parcerias em âmbito internacional com o objetivo de desenvolver cursos de capacitação na área de contabilidade e trocar informações e experiências sobre boas práticas na promoção da integridade.^[15]

O exposto acima demonstra que a CGU se manteve bastante ativa ao longo do ano de 2019 no combate à corrupção. Espera-se que a tendência seja a mesma em 2020. Na verdade, não seria arriscado dizer que a crise causada pela Covid-19 contribuirá para o aumento do número de investigações, não obstante eventuais limitações operacionais que o temporário isolamento social poderá acarretar.^[16]

É esperado que as dificuldades impostas pela pandemia gerem pressões para que empresas mantenham certo nível de atividade de forma a evitar demissões e/ou quedas bruscas de faturamento. Por essa razão, algumas delas podem optar por fazer cortes em seus programas de integridade ou correr mais riscos na esperança de não comprometer o fluxo de caixa. Isso fará com que essas empresas fiquem mais expostas a ilícitos de corrupção eventualmente praticados por funcionários ou parceiros.

Nesse cenário de crise, outro fator a ser destacado diz respeito à flexibilização temporária pelo Governo Federal de regras de contratação pública, inclusive com a previsão em alguns casos de inexigibilidade de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos.^[17] Essas medidas, todavia, não devem ser vistas como eventual mitigação da responsabilidade das empresas durante o período de crise. Não há “salvo-conduto” para atos de corrupção, sejam eles decorrentes da recente flexibilização de regras de contratação ou não. Ressalte-se que a CGU tem estado bastante atenta a eventuais condutas oportunistas durante a pandemia da Covid-19 – principalmente no contexto de doações e contratos públicos – e tem adotado algumas medidas específicas para o monitoramento de potenciais ilícitos, tais como a criação de canal de denúncias exclusivo^[18] e a elaboração de cartilha com orientações sobre medidas de integridade a serem adotadas por empresas em suas operações junto ao setor público.^[19]

A Prestação de Contas demonstra o crescente amadurecimento da CGU na responsabilização de entes privados no combate à corrupção. Esses dados somados ao ambiente fértil para o cometimento de atos de ilícitos trazido pela crise causada pela pandemia da Covid-19 são fatores que definitivamente contribuirão para que a Controladoria mantenha ou até mesmo intensifique suas atividades de investigação, apuração e punição de atos de corrupção no ano de 2020.

^[1] O encaminhamento da Prestação de Contas ao Congresso Nacional ocorreu em 03 de abril de 2020. O documento, todavia, apenas tornou-se público no dia 13 de abril de 2020.

^[2] Versão integral da Prestação de Contas pode ser encontrada em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2019-1/pcpr-2019-livro.pdf> (acessado em 14 de abril de 2020).



[3] As seguintes empresas celebraram acordos de leniência com a CGU em 2019: (i) OAS, no valor de R\$ 1,92 bilhão; (ii) Nova Participações S/A (Engevix), no valor de R\$ 516 milhões; (iii) Camargo Corrêa Construções e Participações S/A, Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, Camargo Correa Naval Participações S/A e Mover Participações S/A, no valor de R\$ 1,39 bilhão; (iv) Technip Brasil e Flexibras, no valor de R\$ 819 milhões; e (v) Braskem S.A, no valor de R\$ 2,87 bilhões.

[4] Prestação de Contas, p. 617.

[5] Mesa redonda “Programa de Integridade e Leniência em Tempos de Covid-19” organizada pelo Comitê de *Compliance* e Investigações do IBRAC, em 22 de abril de 2020.

[6] Em 2017, a CGU celebrou dois acordos de leniência, que estabeleceram compromissos de aproximadamente R\$ 600 milhões. Em 2018, foram celebrados quatro acordos de leniência, que estabeleceram compromissos de aproximadamente R\$ 5,5 bilhões. Em 2019, a autoridade firmou cinco acordos, que estabeleceram o pagamento de mais de R\$ 7,5 bilhões.

[7] *Idem*, p. 617.

[8] *Idem*, p. 627.

[9] Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2018/pcpr-2018.pdf> (acessado em 16 de abril de 2020).

[10] *Idem*, p. 618.

[11] *Idem*, p. 618.

[12] Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/04/operacao-alquimia-combate-irregularidades-na-secretaria-de-saude-de-aroeiras-pb> (acessado em 24 de abril de 2020).

[13] *Idem*, p. 636.

[14] *Idem*, p. 618.



[15] *Idem*, p. 627-628.

[16] Vale destacar que a CGU tem mantido suas atividades no combate à corrupção mesmo durante o período de isolamento social. Como observado acima, ela continua realizando operações especiais. No que tange à instrução de processos administrativos e acordos de leniência, os recentes investimentos realizados pela Controladoria no ano passado na área de tecnologia da informação possibilitaram que seus funcionários dessem continuidade as suas atividades remotamente de forma segura e efetiva (Mesa redonda “Programa de Integridade e Leniência em Tempos de Covid-19” organizada pelo Comitê de *Compliance* e Investigações do IBRAC, em 22 de abril de 2020).

[17] Nesse sentido, ver Lei nº 13.979/2020 e Medida Provisória nº 926/2020.

[18] Ver em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus> (acessado em 23 de abril de 2020).

[19] Encontre a cartilha em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/cartilha-integridade-covid.pdf> (acessado em 29 de abril de 2020).

Date Created

18/05/2020