



# **O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil**



**ORGANIZAÇÃO DO PROJETO:** Josmar Verillo e Nicole Verillo

**AUTORES:** Antonio Chizzotti, Eduardo Gaievski, Fábio Oliva, João Alberto Ianhez, Jorge Sanchez, José Chizzoti, Josmar Verillo, Márlon Reis, Vânia Vieira

**APOIO:** Henrique Ziller, Leo Torresan, Lizete Verillo, Lorival Verillo

**PROJETO DE CAPA:** Negrito Design Editorial

**REVISÃO:** Rs2 comunicação

**DIAGRAMAÇÃO:** Rs2 comunicação

**EDITORIAL:** 24x7 Cultural

**EDITOR:** Fabio Lopes Bueno Netto

AMIGOS ASSOCIADOS DE RIBEIRÃO BONITO – AMARRIBO Brasil

Jorge Sanchez – Presidente do Conselho de Administração

Leo Torresan – Presidente Executivo

Rua Padre Guedes, 567

13580-000 – Ribeirão Bonito – SP

Telefone: 16 3344-3807

[www.amarribo.org.br](http://www.amarribo.org.br)

[www.facebook.com/amarribobrasil](http://www.facebook.com/amarribobrasil)

[twitter.com/amarribo](https://twitter.com/amarribo)

[blogdoronco.blogspot.com.br/](http://blogdoronco.blogspot.com.br/)

[amarribo@amarribo.org.br](mailto:amarribo@amarribo.org.br)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil /  
Amigos Associados de Ribeirão Bonito - AMARRIBO. --  
5. ed. -- São Paulo : 24X7 Cultural, 2012.

1. Administração municipal - Brasil  
2. Corrupção administrativa - Brasil I. Amigos  
Associados de Ribeirão Bonito - AMARRIBO Brasil.

12-13207

CDD-352.140981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Corrupção administrativa municipal :  
Administração Pública 352.140981



# **O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil**



**Antonio Chizzotti  
Eduardo Gaievski  
Fábio Oliva  
João Alberto Ianhez  
Jorge Sanchez  
José Chizzoti  
Josmar Verillo  
Márlon Reis  
Vânia Vieira**



*Dedicamos esta cartilha ao povo corajoso de Ribeirão Bonito e a todos os cidadãos e cidadãs que, em muitos outros municípios, enfrentaram a praga da corrupção na administração municipal e continuam vigilantes na luta contra a mesma. Que o exemplo desta pequena cidade paulista e de muitas outras cidades frutifique em todo o Brasil para que as gerações presentes e futuras prosperem libertas desse mal que corrói a sociedade e mantenham o propósito pertinaz de lutar contra a corrupção na política e na administração Pública, uma luta permanente, diuturna, sem tréguas.*



## Sumário

Prefácio da Quinta Edição .....	9
Porque Lutar Contra a Corrupção .....	13
A Origem da AMARRIBO Brasil.....	17
Sinais de Irregularidades na Administração Municipal .....	27
Os Bastidores das Fraudes.....	39
Investigações, Provas e Confronto.....	59
O Exemplo de Ribeirão Bonito .....	69
As ONGs e o Combate à Corrupção.....	75
A Experiência do Norte de Minas .....	81
O exemplo de Realeza .....	85
Ficha Limpa: as Lições de Uma Mobilização Histórica.....	91
O Papel da CGU na Prevenção e Combate à Corrupção.....	99
Compromisso de Candidatos.....	117
Órgãos de Denúncia.....	122
Legislação Básica .....	123



## Prefácio da Quinta Edição

Dez anos após a primeira edição desse livro a AMARRIBO Brasil reconhece que a percepção da gravidade da corrupção cresceu, suscitou muitos movimentos e a criação de organizações voltadas a garantir a transparência e o controle social da administração Pública. Alguns setores do Executivo, Legislativo e Judiciário atinaram para o problema e mobilizaram-se para elevar o padrão ético dos agentes sob sua jurisdição. A internet e as redes sociais ganharam grande relevância para o exercício da cidadania com o surgimento de novas ferramentas de atuação e mobilização contra a corrupção.

A Amarribo trabalhou arduamente nesse decênio para agregar pessoas, grupos e associações dispostas a revitalizar a força social dos cidadãos honestos e interessados em revigorar a consciência individual e coletiva contra a corrupção na administração Pública. Nessa empreitada, suportou a contrapartida de agentes corruptos: polêmicas ideológicas, embates políticos, ameaças, desqualificações mentirosas, difamações, enfim, todas as formas escusas de ação, quando os corruptos, até então agindo em surdina, viram-se flagrados em suas práticas e expostos à sociedade.

A lição extraída é que a luta contra a corrupção é uma luta árdua e pressupõe muita energia para manter a continuidade dos propósitos frente às dificuldades que se interpõem no curso do movimento. Outra certeza é de que a ação contra a corrupção não é neutra, é contraditória: confronta-se com interesses organizados, tanto públicos como privados e divide o tecido social. Todos os aliados ou beneficiados, direta ou indiretamente, pela corrupção, agregam-se para se opor às iniciativas saneadoras da administração Pública. Alguns, em nome de falsa concórdia, ignoram o problema e, a pretexto de paz, abandonam a luta e alistam-se, inconscientemente, nas fileiras da corrupção.

Os corruptos também se unem para desqualificar as ações e as pessoas que denunciam a corrupção. Podem formar uma rede com poder e força de intimidação suficiente para aniquilar seus contestadores, mas esse é o cenário de toda evolução que ocorreu na humanidade para chegar onde estamos hoje. Os corruptos são, basicamente, seres que desejam viver uma vida além de sua capacidade de gerar recursos, independente de quem possa ser prejudicado. Assim, eles recorrem ao subterfúgio de subtrair da sociedade os bens que outras pessoas trabalharam para conseguir. Esses bens deveriam ser utilizados em benefício da sociedade para assegurar um futuro melhor com o aumento da expectativa e qualidade de vida, e garantir o contínuo desenvolvimento social através da educação. Os corruptos atrasam esse processo pois os recursos subtraídos prejudicam o desenvolvimento de toda sociedade.

A Amarribo, após esses dez anos de experiência, sabe que esmoecer diante das contradições sociais e pessoais que a luta contra a corrupção suscita é ignorar a força e poder moral da honestidade e a virtude libertadora da ação em favor de todas as vítimas da corrupção. Reconhece também que a sociedade brasileira mudou nesse período. Muitas iniciativas sociais surgiram e cresceu o empenho em debelar a corrupção da vida social. Esses fatos impuseram a revisão e ampliação do texto original dessa publicação.

Essa quinta edição, revisada e ampliada, tem o objetivo de dar continuidade aos esforços para debelar a corrupção. A primeira edição, em 2003, reuniu os principais artifícios empregados por agentes

corruptos a fim de socializar a experiência adquirida no combate à corrupção dos agentes públicos nas Prefeituras brasileiras. O texto foi disponibilizado com acesso livre e gratuito na internet. A difusão foi surpreendente: os 13.000 exemplares esgotaram-se imediatamente, exigindo uma 2ª edição de 80 mil exemplares, seguida pelas 3ª e 4ª edições com mais 50 mil exemplares, além do número incontável das cópias extraídas via internet.

Essa difusão atesta o interesse de muitos cidadãos desejosos ou empenhados em elevar a transparência dos atos da administração municipal e em exercer o controle social dos recursos públicos através da cidadania. Muitos testemunhos e leitores do livro revelaram em e-mails, cartas e conversas, a ocorrência similar da improbidade em seus municípios. Alguns protestaram contra os desmandos administrativos, outros organizaram associações semelhantes à Amarribo ou seguiram as orientações do livro e opuseram-se, com sucesso, à corrupção reinante em suas cidades. Alguns, por inexperiência e por força do poder dos corruptos, foram vencidos e humilhados pela corrupção organizada. A Amarribo presta justo tributo a esses heróis anônimos, que sofreram o peso da corrupção sobre suas vidas.

A 5ª edição é, portanto, uma conclamação em favor da elevação da consciência social e da participação política ativa dos cidadãos, com a finalidade de extirpar a corrupção da vida pública e, sobretudo, construir uma sociedade mais justa, ética e democrática. A nossa passagem nessa terra é curta, vamos fazer com que nossas vidas deixem algo de positivo para as gerações que virão.



## Porque Lutar Contra a Corrupção

O exercício da cidadania requer indivíduos que participem cotidianamente da vida de sua cidade. Organizados para alcançar o desenvolvimento da comunidade onde vivem, devem exigir inicialmente comportamento ético dos ocupantes dos poderes constituídos e eficiência na gestão dos serviços públicos. Uma das obrigações mais importantes do cidadão é não aceitar ser vítima da corrupção.

De qualquer modo que se apresente, a corrupção é um dos grandes males que destrói a vida social e desqualifica o poder público em nosso século. É, comprovadamente, uma das causas decisivas da carência dos serviços públicos essenciais, da pobreza de muitos municípios e razão da penúria financeira de cidades e da miséria permanente de muitos países.

A corrupção corrói a dignidade do cidadão, deteriora o convívio social, contamina os indivíduos e compromete a vida das gerações atuais e futuras. Os impostos pagos pelos cidadãos são apropriados por agentes gananciosos. Os indivíduos para se protegerem, isolam-se nos seus interesses particulares e a desconfiança mútua rompe os laços de solidariedade social. Opor-se à corrupção é, pois, um dever de quem

acredita na capacidade de se construir uma vida digna. Aceitar a corrupção é deixar-se corromper por ela.

As consequências da corrupção são graves, pois o desvio de recursos públicos arruína todos os serviços urbanos, inviabiliza a melhoria dos equipamentos necessários ao bem estar dos cidadãos e impede a construção e conclusão de obras indispensáveis às cidades e ao país.

Os efeitos mais visíveis da corrupção são perceptíveis na carência crônica de verbas para obras públicas, para a manutenção dos serviços nas cidades e, sobretudo, para garantir o direito à educação e à saúde de qualidade.

A corrupção afeta seriamente a educação e a assistência aos estudantes, pois os desvios subtraem recursos destinados ao material escolar, à melhoria dos espaços da escola, à merenda adequada para crianças, à formação dos professores entre outras. Prejudica, desse modo, não só toda a educação escolar, como também o desenvolvimento intelectual e cultural de crianças e jovens, e os condenam a uma vida com menores perspectivas de um futuro melhor. A corrupção é, por isso, intolerável.

A corrupção também subtrai verbas indispensáveis à saúde, comprometendo diretamente o bem-estar dos cidadãos, pois impede as pessoas de ter acesso à prevenção de males que poderiam ser debelados, ao tratamento de doenças que poderiam ser facilmente curadas ou de sofrimentos que poderiam ser aliviados. Pode até mesmo encurtar, injustamente, muitas vidas, condenado-as prematuramente à morte. A corrupção, por esses motivos é abominável e jamais deve ser admitida na vida social.

O desvio sistemático de recursos públicos que seriam aplicados na melhoria da sociedade condena não só as cidades, mas também o país ao subdesenvolvimento econômico e social crônicos. Por isso o combate à corrupção nas administrações públicas deve ser um compromisso de todas as pessoas que se preocupam com o desenvolvimento social e querem construir um país melhor para si e seus filhos.

Aqueles que compartilham da corrupção, ativa ou passivamente, e os que dela tiram algum tipo de proveito comprometem, eticamente,

a administração e o convívio decente e não podem gerir os negócios públicos; pelo contrário, devem ser responsabilizados civil e criminalmente por todos os atos comissivos e omissivos que solapam o erário público.

Não se pode admitir que a corrupção seja aceita como fato natural no dia-a-dia das pessoas e, portanto, admitida como um comportamento aceitável na sociedade. O volume de recursos mobilizados pelo setor público atrai a ganância dos malfeitores e estimula a formação de quadrilhas que evoluem para o crime organizado, o tráfico de drogas e de armas, e o adensamento de criminosos provoca a violência em todos os setores da sociedade. Além disso, as pessoas e investidores sérios afastam-se de cidades e regiões onde vigoram práticas de corrupção e de descontrole administrativo. Os corruptos também, para ocultar os recursos amealhados das comunidades locais, tendem arditamente a aplicar o dinheiro desviado longe dos locais onde os delitos foram praticados e prejudicam duplamente as comunidades afetadas. Em ambiente em que predomina a corrupção, dificilmente prosperam projetos de desenvolvimento econômico e social se antes ela não for extirpada da administração Pública.

É inaceitável e inadmissível que a corrupção possa ter espaço na cultura nacional. Além do desvio de recursos públicos, a corrupção deve ser entendida também pela ineficiência na gestão pública, onde os recursos gastos em nada contribuem para garantir os direitos da população.

O combate às numerosas modalidades de desvio de recursos públicos deve, portanto, constituir-se em compromisso de todos os cidadãos e grupos organizados que almejem construir uma sociedade mais justa e equilibrada. É um dever dos pais para com seus filhos, uma obrigação moral da geração atual para com as gerações futuras. É também um dever social: de nada adianta uma sociedade organizada ajudar na canalização de esforços e recursos para projetos sociais, culturais ou de desenvolvimento se as autoridades responsáveis por esses projetos dedicam-se ao desvio do dinheiro público para seus interesses particulares ou para negócios escusos.



## A Origem da AMARRIBO Brasil

A organização da sociedade civil de interesse público AMARRIBO Brasil foi criada para promover o desenvolvimento social e humano da cidade de Ribeirão Bonito, no interior do estado de São Paulo. Ao procurar colocar seus planos em prática, deparou-se com uma grosseira corrupção institucionalizada. A necessidade de combater esse mal entranhado na administração municipal corrupta que minava todas as iniciativas voltadas para o desenvolvimento da cidade tornou-se fundamental, e foi nessa batalha que a entidade forjou o seu caráter.

A corrupção era uma doença crônica da cidade e isso já perdurava por diversas gerações. A cultura de corrupção estava instalada no município, e isso explicava porque a vida na cidade havia se deteriorado tanto no decorrer dos anos.

O esforço inicial para afastamento dos corruptos demandou meses de muito trabalho e gerou alto grau de tensão. Ninguém tinha experiência em como lidar com essa situação e a busca de respostas foi gerando a experiência de como fazer as coisas. Os membros da entidade tiveram de conviver com ameaças envolvendo suas famílias, cartas anônimas, acusações falsas e todo tipo de golpe baixo que se pode

esperar de quem desvia recursos da alimentação de crianças. Quem se predispõe a lutar contra a corrupção precisa ter vida pregressa limpa, pois os bandidos vasculham a vida das pessoas para buscar fatos que possam desmoralizá-la. É difícil conviver com essa tensão.

As investigações para afastar e punir um Prefeito corrupto trouxeram a informação de que a maioria dos esquemas de corrupção haviam sido forjados na administração anterior, e alguns deles estavam institucionalizados. Havia pelo menos um empreiteiro que forneceu notas frias para todas as administrações recentes que haviam passado pela Prefeitura, e a empresa da qual ele utilizava o talão de notas não estava inscrita nem no CNPJ da Receita Federal, tampouco no Estado, mas a Prefeitura acatava e pagava todas as notas fiscais.

Isso causou muitos problemas para a Amarribo, pois ao descobrir um corrupto recém eleito, descobriu também o seu antecessor que era de outro grupo político. Em seguida promoveu a cassação de vários vereadores de diferentes partidos, e depois liderou a cassação de outro Prefeito. Quase todos os políticos que passaram pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito depois de 1995 tiveram problemas e isso colocou a entidade em confronto com os principais grupos políticos locais.

Esse fato foi importante para que a entidade tivesse noção de como a corrupção é institucionalizada. Independente de partido os políticos corruptos apresentam quase sempre as mesmas características; só uma vigilância muito forte da comunidade pode mudar esse estado de coisas. Os Prefeitos corruptos transmitem os esquemas de corrupção aos seus sucessores. Parece que há um pacto não escrito, uma espécie de código de honra entre os corruptos sobre esse assunto, e eles cumprem os seus termos, mesmo quando são inimigos políticos.

As ações anticorrupção são complexas pois envolvem diferentes aspectos que se entrecruzam – políticos, jurídicos, legais, formais, estratégicos, de motivação e mobilização popular; uma falha ou erro em um qualquer desses procedimentos pode beneficiar e fortalecer os corruptos. Além disso, os corruptos nunca desistem, estão sempre buscando oportunidades para colocar em prática novas maneiras de

desviar recursos. Por essa razão os cidadãos devem estar sempre atentos e nunca devem esmorecer.

Apesar de todos os desafios, a luta contra a corrupção é dignificante, pois se luta contra o que há de pior na sociedade. O corrupto é dotado do pior caráter que pode haver em um ser humano, pois ele tenta fazer o resto da sociedade de idiota. Ele não tem escrúpulos com os seus semelhantes e quase sempre não respeita nem mesmo a própria família. Ele é, no fundo, um profundo egoísta que só pensa no seu benefício pessoal em detrimento dos outros, sejam eles quem forem. Então lutar contra esses meliantes traz uma profunda satisfação pessoal.

Hoje a população de Ribeirão Bonito sabe que é possível afastar corruptos e que é possível vigiar a administração Pública. Esta vigilância, porém, deve ser constante. Em qualquer oportunidade os corruptos tentam voltar. Ainda há muito a fazer na educação para a cidadania, mas importantes passos iniciais já foram dados.



## O Padrão Típico de Corrupção

O padrão de corrupção identificado em Ribeirão Bonito é típico da grande maioria das cidades do Brasil. Em vez de procurar cumprir suas promessas eleitorais em benefício da população, um corrupto eleito usa essas mesmas promessas para beneficiar amigos e parentes, para favorecer aqueles que colaboraram com suas campanhas ou para privilegiar alguns comerciantes “amigos” em detrimento de outros. Uma boa parte do orçamento do município é orientada em proveito do restrito grupo que assume o poder e passa a se beneficiar dos recursos públicos da cidade.

O meio mais comum para a prática de desvios de recursos públicos é o uso de notas fiscais fictícias ou “frias”, que são aquelas nas quais os serviços declarados não são prestados ou os produtos discriminados não são entregues.

A burla pode ser feita com as chamadas empresas-fantasma, ou seja, que inexistem física ou juridicamente, ou então que existem em nome de um “laranja”, que não sabe o que acontece. Como a nota fiscal passou a ser a base de toda transação comercial no Brasil, foi criada uma indústria de venda de “notas frias” desse tipo de empresa.

Existem organizações criminosas com atuação a nível estadual e até nacional que dispõem de um arsenal de empresas-fantasma para utilizar em diversas situações.

Mas a fraude também utiliza empresas legalmente constituídas e com funcionamento normal. Com o conluio dos administradores públicos cúmplices do “esquema”, tais empresas vendem ao município produtos e serviços superfaturados, ou recebem na contra-apresentação de notas que discriminam serviços não executados e produtos não entregues. Em muitos casos produtos de roubo de carga são utilizados para simular a entrega de produtos para a merenda escolar.

Tais fornecedoras ou prestadoras de serviço agem mediante acordo preestabelecido com o Prefeito e/ou seus assessores. As empresas emitem notas fiscais e a Prefeitura segue todos os trâmites administrativos de uma compra normal. Quando é necessária uma licitação, monta-se todo o procedimento de forma a dirigir o certame para uma empresa “amiga”, dificultando ou impedindo a participação de outras. Os falsários já têm no seu cadastro diversas empresas para participar ficticiamente da tomada de preços ou da licitação. Eles forjam os documentos de todas elas, às vezes utilizando a mesma impressora, os mesmos formulários e até as mesmas máquinas de datilografia.

Emite-se o recibo de entrada da mercadoria, empenha-se a despesa, e emite-se o cheque para o pagamento. Posteriormente, o montante é dividido entre o fornecedor e os membros da administração comprometidos com o esquema de corrupção.

Em geral, os recursos obtidos dessa maneira chegam ao Prefeito e aos que participam do esquema na forma de dinheiro vivo a fim de não restar vestígio da falcaturia.

**Os corruptos evitam que tais recursos transitem pelas suas contas bancárias, pois seriam facilmente rastreados por meio de uma eventual quebra de sigilo bancário.**

Para serviço que foi realmente prestado e teria um determinado custo, registra-se na nota fiscal um valor maior. Nas licitações o processo de

superfaturamento se dá com cotações de preços dos produtos em valores muito superiores aos de mercado. Nos dois casos, a diferença entre o preço real e o valor superfaturado é dividida entre os fraudadores.

Notas preenchidas com uma quantidade de produtos muito superior àquela realmente entregue são outra maneira de fraudar a Prefeitura. Nessa modalidade, os valores cobrados a mais e que constam da nota emitida são divididos entre os “sócios”. Diferentemente do superfaturamento de preços que exige uma combinação entre fornecedores, o superfaturamento de quantidades só depende do conluio de um fornecedor com o pessoal da Prefeitura que atesta o recebimento.

Esses tipos de fraude requerem, invariavelmente, a conivência de funcionários da Prefeitura – o responsável pelo almoxarifado deve sempre dar quitação do serviço realizado ou da mercadoria entregue e a área contábil tem que empenhar a despesa e pagar as notas, emitindo o cheque correspondente. Quando se trata de serviços técnicos (como, por exemplo, os de eletricidade, construção civil e hidráulica), a execução deve ser certificada por funcionários capacitados, normalmente um engenheiro ou técnico. Assim, quando há irregularidade, todos são coniventes, mesmo que por omissão. É praticamente impossível para o Prefeito fraudar a Prefeitura sozinho, mesmo nas formas mais simples de tomada de preços e convite.

A Comissão de Licitações da Prefeitura é obrigada a habilitar as empresas. Segundo a lei no 8.666/93, estas devem estar “devidamente cadastradas na Prefeitura ou atenderem todas as condições exigidas para cadastramento”. Para se cadastrarem, há uma série de pré-requisitos que as empresas devem preencher e documentos que precisam apresentar. Dessa forma, no caso de empresas fantasmas, é impossível que saiam vencedoras de uma licitação sem a participação ou conivência da Comissão de Licitações da Prefeitura. É muito fácil verificar se uma empresa existe ou não. Por isso não há justificativa para que essas empresas fantasmas sejam habilitadas a participar de concorrências.

O advento das notas fiscais eletrônicas é um fato importante, pois proporciona elementos de controle antes inexistentes. As fraudes ainda podem acontecer e notas frias podem ainda ser emitidas, mas

estas novas tecnologias dificultam um pouco, e também evitam o truque tão comum entre os falsários de queimar os livros e fazer um boletim de ocorrência para esconder as provas dos crimes. A apresentação dos livros de forma digital também representa um grande avanço no controle da corrupção e facilita o cruzamento de dados e a identificação da atuação do crime organizado.

Mesmo assim, as quadrilhas têm aperfeiçoado as suas formas de atuar. Por isso é preciso que os controles por parte da sociedade também se aprimorem. Como foi observado no caso de Ribeirão Bonito, o Tribunal de Contas do Estado tende a verificar somente os aspectos formais das despesas, ou seja, somente se consta a nota fiscal. Esse órgão fiscalizador não entra no mérito; se a nota fiscal contabilizada é “fria” ou não, se a empresa é “fantasma” ou não, se o valor é compatível com o serviço ou não e se o procedimento licitatório foi montado e conduzido adequadamente ou não. O Tribunal de Contas só examina tais questões quando colocadas de maneira específica. Contudo, mesmo que os aspectos formais examinados sejam irrelevantes frente à grosseira falsificação de documentos verificada em muitas Prefeituras do país, os Tribunais de Contas mantêm os seus procedimentos.

Como na maioria das vezes os aspectos formais são observados cuidadosamente pelos fraudadores, o Tribunal, ao aprovar as contas do Município, passa atestado de idoneidade ao corrupto. A primeira coisa que o corrupto faz é divulgar amplamente na imprensa local que o Tribunal de Contas aprovou as suas contas; às vezes eles mandam imprimir edições especiais de jornais somente para divulgar esse fato. Esse falso atestado de idoneidade dado por um Tribunal de Contas a um corrupto é uma das grandes razões da predominância de Administrações Municipais corruptas no país; se esses órgãos fizessem o trabalho que precisa ser feito, a corrupção hoje estaria controlada.

Na forma como atuam hoje os Tribunais de Contas não só não contribuem para o fim da corrupção, como a estimulam. É preciso haver uma mudança significativa em sua forma de ação, para que se tornem uma força contra a corrupção. Os tribunais mais atuantes contra os desvios o fazem por força das qualidades pessoais de alguns de seus

integrantes e não pelos requerimentos institucionais. Todos sabemos que o critério de indicação dos conselheiros é político, e os favores são pagos com a aprovação das contas dos correligionários. É por isso que ganharam o apelido de “Tribunais de Faz de Conta”.

Um crime hediondo, entendido como aquele de maior potencial ofensivo, que causa maior aversão à coletividade, é o que acontece com o fornecimento de alimentos para a merenda escolar em algumas regiões do país. Muitas vezes, os produtos que chegam não seguem nenhuma programação e muito menos qualquer lógica nutricional. Nem as merendeiras sabem, em alguns casos, o que será servido aos alunos. A escolha dos produtos que serão entregues às escolas é, na realidade, feita pelos fornecedores e não pelos funcionários. Não raramente os fraudadores estão ligados a quadrilhas de roubo de cargas, e entregam nas creches os produtos disponíveis, fruto do roubo de cargas, daí a grande variação no cardápio.



## Sinais de Irregularidades na Administração Municipal

Apesar de não determinarem necessariamente a existência de corrupção, as presenças de alguns aspectos uma atenção especial. Entre eles estão:

- histórico comprometedor da autoridade eleita e de seus auxiliares;
- falta de transparência nos atos administrativos do governante;
- ausência de controles administrativos e financeiros;
- apoio de grupos suspeitos de práticas de crimes e irregularidades;
- subserviência do Legislativo e dos Conselhos Municipais;
- baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores e ausência de treinamento de funcionários públicos;
- alheamento da comunidade do processo orçamentário.

Algumas atitudes tomadas pelas administrações e certos comportamentos das autoridades municipais são sinais da existência de desvios de recursos; a observação mais atenta é um meio eficaz de detectar indícios típicos da existência de fraude na administração Pública.

## **Sinais Exteriores de Riqueza**

São as evidências mais fáceis de serem percebidas e são as que deixam mais claro que algo de errado ocorre na administração Pública. Esses sinais são perceptíveis quando o grupo de amigos e parentes das autoridades municipais exhibe bens de alto valor, adquiridos de uma hora para a outra, como carros e imóveis, e também na ostentação, por meio de gastos pessoais incompatíveis com suas rendas, como viagens, festas, patrocínios, dentre outras coisas. Alguns passam a ter uma vida social intensa, frequentando locais de lazer que antes não frequentavam, como bares e restaurantes, onde realizam grandes despesas e fazem questão de mostrar a opulência.

Os corruptos assumem feições diversas. Há o do tipo grosseiro e despudorado, que faz demonstrações ostensivas de poder e riqueza, exibindo publicamente acesso extravagante a bens de consumo. Geralmente não se preocupa em ser discreto, pois necessita alardear o seu sucesso econômico e sua nova condição, mesmo quando os que estão à sua volta possam perceber que o dinheiro exibido não tem procedência legítima. Com esse tipo de corrupto, a apropriação de recursos públicos é associada a um desejo incontável de ascender socialmente e de exibir essa ascensão. Para esses, a eleição para o cargo público máximo do município é quase que como uma licença para roubar.

Já o fraudador discreto tem formas de agir que tornam mais difícil a descoberta do ato ilícito. O dinheiro é subtraído discretamente por meio de esquemas bem articulados com os fornecedores, o que torna a sua descoberta mais difícil. O resultado dos golpes é aplicado longe do domicílio. Em geral, utilizam-se de “laranjas” (pessoas que, voluntária ou

involuntariamente, emprestam suas identidades para encobrir os autores das fraudes), adquirem bens móveis ou semoventes: dólar, ouro, papéis do mercado de capitais, gado, *commodities* etc.

Uma das formas mais difíceis de fraudes a serem descobertas são as que envolvem infraestrutura para a cidade, normalmente pavimentação asfáltica. Como esse é o tipo de infraestrutura mais consumido pelas municipalidades, em algumas regiões os provedores desse tipo de serviço formam verdadeiras máfias, com divisão territorial, onde ninguém invade o espaço do outro, e assim na sua região o fornecedor acaba sendo o único provedor e coloca o preço que desejar. Há uma combinação em que a nível regional, os outros fornecedores apresentam propostas (para compor o número de 3), mas apresentam preços elevados para não serem a proposta vencedora. Assim o “dono do território” reina sozinho e dá um percentual ao Prefeito a título de manter as boas relações. Esse tipo de negociata é a mais difícil de descobrir se o Prefeito for discreto. E esse é o tipo de coisa que ele pode fazer sozinho, sem envolver outros membros da Prefeitura.

Entretanto, na maioria das vezes, mesmo quando a corrupção é bem planejada, deixa vestígios. Às vezes, os que se sentem traídos na partilha acabam por denunciar o esquema. Além disso, a necessidade de manter os atos ilegais ocultos torna difícil para o próprio corrupto e até mesmo para os seus familiares usufruírem da riqueza. Quando essa situação não gera um conflito entre os participantes da quadrilha, os comparsas acabam por ficar com a maior parte dos bens adquiridos. Os corruptos ficam normalmente à mercê daqueles que operam o sistema, o caixa da quadrilha e os “laranjas”.

**Lembre-se de que é praticamente impossível o Prefeito fraudar a Prefeitura sozinho. Prestem atenção às ações dos responsáveis por: a) compras b) almoxarifado c) recebimento dos serviços prestados à Prefeitura d) contabilidade e) tesouraria.**

Independente dos tipos de desvios praticados, os cidadãos que desejarem um governo eficiente e transparente devem ficar atentos aos sinais que o governo emite. Um administrador sério e bem intencionado escolhe assessores com representatividade, boa reputação e capacidade administrativa. Deve-se desconfiar de grupos fechados que gravitam em torno do poder. A nomeação de parentes e amigos das autoridades como Prefeito, secretários, vereadores é também indício de corrupção.

## **Resistência das Autoridades a Prestar Contas**

Corruptos opõem-se veementemente a qualquer forma de transparência. Evitam que a Câmara Municipal fiscalize os gastos da Prefeitura e buscam comprometer os vereadores com esquemas fraudulentos. Ao mesmo tempo, não admitem que dados contábeis e outras informações da administração Pública sejam entregues a organizações independentes e aos cidadãos, nem que estes tenham acesso ao que se passa no Executivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe um princípio altamente salutar ao equilíbrio financeiro das Prefeituras: não se pode gastar mais do que se arrecada. Também, por defender a transparência absoluta das contas públicas, essa lei se tornou um entrave à corrupção. Mesmo assim, em governos em que se praticam atos ilegais na administração, existe uma grande resistência à liberação de informações sobre os gastos públicos.

Quando a Amarribo iniciou seu trabalho de combate à corrupção na Prefeitura de Ribeirão Bonito encontrou muita dificuldade em obter as informações necessárias para formular as acusações das improbidades administrativas (Lei 8.429/92), das infrações penais e dos crimes de responsabilidade de Prefeitos (Decreto-lei 201/67) e mesmo aquelas necessárias para instaurar a abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito prevista na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara Municipal.

A Amarribo chegou a impetrar mandado de segurança contra ato do Prefeito que se negava a atender pedidos de informações e certidões, com base no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que envolvia despesas de valores incompatíveis do Pronto Socorro Municipal de Ribeirão Bonito.

Outra estratégia que usamos na época, em face da dificuldade de obter documentos e dados de desvio de recursos da Prefeitura, foi pedir a instauração do Inquérito Civil Público com base na Lei de Improbidades, acima citada, ao Ministério Público da Comarca; depois pedimos uma cópia para pleitear tanto a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito como o processo de cassação do Prefeito e dos vereadores envolvidos.

A Amarribo foi uma das primeiras organizações de combate à corrupção a sentir a necessidade de regulamentação do direito à informação dos órgãos públicos previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal

#### Lei de Acesso à Informação

**“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 Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011) regulamentou o direito constitucional à informação. Além de definir e regulamentar o direito à informação de posse dos poderes públicos estabeleceu também o procedimento para a sua obtenção pelos cidadãos brasileiros.

O acesso à informação constitui um requisito essencial para que se possa exercer a cidadania. Somente com o acesso à informação dos atos públicos o cidadão terá reais condições de avaliar a sua legalidade,

sua moralidade e sua eficiência e, conseqüentemente, a existência de eventuais improbidades administrativas ou crimes contra a administração Pública.

Estão submetidos à Lei de Acesso à Informação todos os órgãos e entidades públicas dos três poderes, de todos os níveis de governo, ou seja, Federal, Estadual, Distrital e Municipal, bem como os Tribunais de Contas, Ministério Público, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público. Também estão obrigadas a fornecer informações as entidades privadas que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento, ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos similares.

A partir da edição da Lei, o procedimento nela previsto, passou a ser executado com base nas seguintes premissas previstas no seu art. 3º:

- I - a publicidade é a regra, o sigilo a exceção;
- II - as informações de interesse público devem ser fornecidas independentemente de solicitação;
- III - viabilizar as informações por meio de tecnologia de comunicação;
- IV - fomentar a cultura da transparência na administração Pública;
- V - propiciar o desenvolvimento do controle social da administração Pública.

Existem certas informações públicas que devem ser fornecidas independentemente de requerimentos, pois é dever dos órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, como determina o art. 8º da Lei. Na divulgação dessas informações devem constar, no mínimo, como dispõe o seu § 1º, os seguintes dados:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereço e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registro de despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Para o cumprimento da divulgação dessas informações, estabelece seu § 2º que os órgãos e entidades do poder público municipal devem se utilizar de todos os meios e instrumentos legítimos que dispuserem, sendo obrigatória a sua divulgação em sites da rede mundial de computadores (internet).

O seu § 3º estabelece inclusive que os referidos sites devem atender aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

Somente os municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória pela internet, porém fica mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que estabelece que deverá ser dada ampla divulgação: aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal, e às versões simplificadas desses documentos, previstos no artigo 48.

O acesso às informações públicas, estabelece a Lei no seu artigo 9º, será assegurado, mediante a criação de serviços de informação ao cidadão, tanto nos órgãos da administração como nas entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informação;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolar documentos e requerimentos de acesso à informação.

E ainda, como dispõe o seu inciso II, realizar audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outra forma de divulgação.

A Lei de Acesso à Informação veio estimular a cultura de transparência, conscientizando os agentes públicos de que a informação pública pertence ao cidadão, razão pela qual ele, em princípio, pode solicitá-la

sem qualquer justificativa. Por esse motivo a administração Pública municipal deve criar mecanismos eficientes para prestá-la.

A Lei de Acesso à Informação não admite que se crie qualquer exigência ao exercício do direito à informação, a menos que tal exigência esteja expressamente nela prevista.

## **Falta Crônica de Verba**

Os orçamentos das PrefeituraS são normalmente previstos para custear os serviços básicos da cidade, como manutenção e limpeza das ruas e praças, coleta de lixo e provimento de água e de esgoto, serviços sociais, educação, saúde e até algumas obras públicas.

O Brasil é um dos países que mais arrecada impostos no mundo, e os recursos são mais que suficientes para os poderes públicos prestarem um bom serviço à sociedade.

A negligência em relação a esses serviços básicos, observada pelo aspecto de abandono que as cidades adquirem, pode ser um indício não só de incompetência administrativa, como de desvio de recursos públicos. Esses sinais ficam mais claros quando se constata que a Prefeitura mantém um quadro de funcionários em número muito superior ao necessário para a realização dos serviços, e gasta recursos com despesas não prioritárias para os cidadãos.

É comum o Prefeito fazer política com cargos na administração municipal; ele “incha” a Prefeitura de funcionários que não são necessários e com isso gasta quase todo o orçamento da Prefeitura não deixando recursos para investimento em infra estrutura. Isso também é uma forma de corrupção e de desperdício de recursos públicos.

## **Parentes e Amigos Aprovados em Concursos**

Concursos públicos muitas vezes são abertos pelas autoridades recém empossadas para pagar promessas de campanha, dar empregos a

correligionários, amigos, parentes, e não por necessidade do serviço público. Isso acontece mesmo quando a Prefeitura se encontra em situação de déficit orçamentário e impedida de contratar funcionários por força da Lei de Responsabilidade Fiscal que impede a administração Pública de gastar mais do que arrecada e impõe à folha salarial um limite.

Esses concursos públicos arranjados, normalmente incluem provas com avaliações subjetivas, que permitem à banca examinadora habilitar os candidatos segundo os interesses das autoridades municipais. Uma das artimanhas é incluir uma “entrevista” classificatória realizada com critérios que retiram a objetividade da escolha.

Concursos com essas características têm sido anulados quando examinados pelo Judiciário, pois há uma reiterada jurisprudência determinada pelos tribunais sobre o assunto, inclusive por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Fora isso, os custos dos concursos públicos são expressivos para os cofres das Prefeituras, devendo ser realizados quando absolutamente necessários à contratação de novos funcionários.

## **Falta de Publicidade dos Pagamentos Efetuados**

Normalmente, a Lei Orgânica do Município obriga o Prefeito a afixar *diariamente* na sede da Prefeitura o movimento de caixa do dia anterior (o chamado boletim de caixa), no qual devem estar discriminados todos os pagamentos efetuados. A mesma lei exige também que, *mensalmente*, seja tornado público o balancete resumido com as receitas e despesas do município. Apesar de ser uma obrigatoriedade legal, esses boletins não ajudam muito, pois são só valores agregados de entrada e saída não havendo, portanto, detalhes. As fraudes estão nos detalhes, e é por isso que a Amarribo recomenda como informação básica que toda Prefeitura deve fornecer a lista individualizada de pagamentos, com data, valor, nome, CPF ou CNPJ de quem recebeu e a título de que foi feito o pagamento.

## **Transferências de Verbas Orçamentárias**

Quando aprovado pela Câmara Municipal o orçamento deve ser rigorosamente cumprido, pois é uma Lei. O orçamento de uma Prefeitura, ou de qualquer órgão público é uma peça de planejamento e de priorização no dispêndio de recursos; ele apresenta valores por rubrica e deve refletir o desejo e as prioridades estabelecidas pela população.

Qualquer alteração posterior deve ser novamente submetida ao Legislativo local e tornada pública, para que as razões do remanejamento possam ser entendidas pelos cidadãos. Algumas leis municipais orçamentárias são verdadeiras peças de ficção. O Prefeito altera a Lei e o Legislativo aprova artigo que autoriza o Prefeito a remanejar quase 100% das verbas do orçamento. Isso, na prática, é o mesmo que não existir orçamento, ignora toda a priorização estabelecida no processo orçamentário e dá autoridade ao Prefeito para gastar onde ele desejar.

Remanejamentos de verbas superiores a 5% do orçamento são inaceitáveis. Qualquer coisa acima desse limite deveria ser novamente submetida à Câmara Municipal, pois está modificando as prioridades estabelecidas pelo orçamento original.

Alguns Prefeitos burlam até o Princípio da Publicidade no caso das transferências, publicando-as de forma ininteligível, por meio de códigos, procurando esconder quais contas estão sendo manipuladas e quais os elementos orçamentários remanejados. A informação deve ser apresentada de forma transparente e objetiva. Esse esquema visa dificultar o entendimento por parte dos cidadãos e a fiscalização dos gastos públicos.

Alguns vereadores não tomam conhecimento do orçamento municipal. Alguns não sabem nem do que se trata e votam com relação a ele completamente no escuro, obedecendo orientações de seus mentores e interessados. Deve haver maior participação popular na elaboração do orçamento, inclusive com Audiências Públicas para estabelecimento de prioridades. Esse é o momento mais importante de participação popular depois da eleição.

## **Perseguição a Vereadores Honestos**

Existem vereadores honestos e que não se submetem a esquemas, exercendo seus mandatos com dignidade e responsabilidade. Esses, em geral, são marginalizados ou perseguidos pelo esquema de um Prefeito corrupto, que se utiliza de qualquer meio para dificultar a atuação desses legítimos representantes do povo. Como não consegue corrompê-los, tenta isolá-los, não atender os seus pedidos e até mesmo afastá-los da Câmara Municipal para abrir caminho ao desvio de recursos.

Quando o Prefeito é corrupto os vereadores que lastreiam na ética o seu trabalho encontram obstáculos ao seu desempenho, pois normalmente não são atendidos em seus pedidos. Quando o Prefeito é honesto e os vereadores são honestos e estão imbuídos do espírito público, o município deslancha e toda a população é beneficiada.

Os Prefeitos desonestos, logo após a eleição tentam comprar os vereadores para que possam ter caminho livre em seus atos de corrupção.

## Os Bastidores das Fraudes

A engenharia do desvio de recursos públicos cria instrumentos para dar à corrupção aspectos de legitimidade. Criaram-se métodos mais ou menos padronizados e utilizados com uma certa regularidade nas Prefeituras dirigidas por administradores corruptos. No cotidiano da administração, mesmo um olhar externo mais atento pode ter dificuldade em perceber irregularidades contidas em atos aparentemente banais, como o preenchimento de uma nota fiscal ou um pagamento com cheque emitido pela Prefeitura.

No entanto, a investigação mais aprofundada pode revelar como funciona, nos bastidores, o esquema desonesto.

## **Empresas Constituídas em Início e Fim de Mandato**

Nos períodos próximos à mudança de governo nas Prefeituras, as quadrilhas começam a agir no sentido de implantar os sistemas de corrupção nas administrações futuras. Assim que o Prefeito eleito é conhecido, os fraudadores dão início à montagem dos esquemas que serão introduzidos após a posse. Uma das primeiras e mais comuns providências é a criação de empresas de papel, ou empresas fantasmas, que passarão a ser “fornecedoras” de produtos e serviços à Prefeitura.

Para descobrir se alguma firma foi constituída com esse intuito, deve-se fazer uma pesquisa na Junta Comercial do estado em que ela estiver localizada, levantando os protocolos e as datas de criação dessas empresas. É preciso estar atento para a possibilidade de os sócios serem meros “laranjas”, que emprestaram seus nomes para servirem de testas-de-ferro no esquema de corrupção, ou então de nomes obtidos através de documentos roubados ou perdidos. Os grupos organizados de fraudadores costumam manter um estoque de empresas-fantasmas prontas para serem utilizadas.

**Os tribunais de contas poderiam prestar um grande serviço à nação se dentre as suas atribuições estivesse a responsabilidade de centralizar um cadastro de todos os pagamentos feitos pelas Prefeituras, com CNPJ, CPF, nome e endereço das empresas, valores, a natureza do pagamento e número das notas fiscais. O cruzamento dessas informações identificaria a atuação de quadrilhas em fraudes às Prefeituras.**

Nesses casos, os Tribunais de Contas de cada estado poderiam exercer um importante papel. Ao detectar que uma empresa é “fantasma”, esses órgãos poderiam checar se em outras Prefeituras do mesmo estado ocorreram pagamentos para essas empresas. Com isso estaria se criando um mecanismo muito poderoso de combate à corrupção, pois

o cruzamento de dados dificultaria muito a atuação de quadrilhas. Na verdade, quase todas as Prefeituras já atuam com algum grau de informatização principalmente na questão dos pagamentos. Essas informações, enviadas a um banco de dados centralizado permitiriam identificar as fraudes e as quadrilhas.

É importante notar que algumas empresas individuais de prestação de serviços podem estar registradas em cartórios de registros de títulos e documentos da comarca. Em sociedades mais simples esse mecanismo é utilizado e o registro é feito apenas na Prefeitura. Esse é um procedimento ilegal, pois a Lei exige que mesmo empresas individuais devem ter o registro no CNPJ e esse número deve obrigatoriamente constar da nota fiscal.

## **Licitações Dirigidas**

Um dos mecanismos mais comuns para se devolver “favores” acertados durante a campanha eleitoral, bem como para canalizar recursos públicos para os bolsos dos cúmplices é o direcionamento de licitações públicas. Devido ao valor relativamente baixo das licitações que se realizam nas Prefeituras de porte pequeno, a modalidade mais comum de licitação é a carta-convite. O administrador mal intencionado dirige essas licitações a fornecedores “amigos”, por meio da especificação de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não têm condições de atender.

Um indício da possibilidade de problemas em licitações é a constância de compras junto aos mesmos fornecedores, sem que haja um certo rodízio. Caso haja esse indício, vale uma investigação mais atenta. Sendo comprovado que está havendo direcionamento de compras a fornecedores privilegiados, o fato configura formação de quadrilha, ou crime organizado.

Outro mecanismo às vezes empregado é realizar compras junto a empresas de outras localidades, tornando mais difícil aos integrantes da comunidade avaliar sua reputação e idoneidade.

## Fraudes em Licitações

Um dos sistemas utilizados para justificar a aquisição fraudulenta de materiais e serviços é a montagem de concorrências públicas fictícias. Mesmo que haja vício na escolha, ou seja, mesmo que o Prefeito corrupto saiba com antecedência qual firma vencerá a concorrência, é preciso dar ares legais à disputa. A simulação começa pela nomeação de uma Comissão de Licitação formada por funcionários envolvidos no esquema. Depois, a Comissão monta o processo de licitação, no qual as condições restritivas são definidas. Não raro participam do certame empresas acertadas com o esquema, que apresentam propostas de antemão perdedoras, apenas para dar aparência de legitimidade ao processo.

Na investigação sobre possíveis embustes em licitações, uma importante pista pode estar nos termos empregados e mesmo nos caracteres gráficos das propostas entregues pelas empresas.

**Alguns orçamentos municipais são verdadeiras peças de ficção. O Prefeito introduz na Lei Orçamentária, e a Câmara aprova, um dispositivo que lhe permite remanejar a maioria das verbas do orçamento. Isso na prática acaba com o orçamento, pois o Prefeito pode gastar as verbas como ele quiser, sem dar satisfação à Câmara. O orçamento é uma Lei, e qualquer alteração deveria voltar à Câmara para ser aprovada.**

Se na lista de participantes de licitações aparecem os nomes de firmas idôneas ou conhecidas, é essencial que, por meio de um contato direto, se confirme a sua participação no processo. Isso porque alguns empresários se surpreendem ao serem informados de que haviam tomado parte em concorrências sobre as quais não tinham conhecimento. Suas empresas foram incluídas pelos fraudadores que para isso, empregaram documentos falsificados. Essa operação

de inserir empresas com boa reputação tem o objetivo de dar uma aparência legal ao processo licitatório.

## **Fornecedores “Profissionais” de Notas Fiscais “Frias”**

Como no Brasil a nota fiscal se tornou a base de toda transação comercial para aplicação de impostos, realização de pagamentos, prestação de contas, a utilização desse documento fiscal se tornou também a base de todas as fraudes praticadas contra órgãos públicos.

A produção de notas fiscais “frias” se tornou uma profissão praticada por alguns que se aprofundaram nas técnicas de obtenção desses documentos, e nas técnicas de abrir e fechar empresas de fachada, com a utilização de “laranjas” e documentos falsos. Uma pequena história ocorrida no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, testemunhada por um dos autores desta cartilha, ilustra bem o que vem a ser a indústria de notas fiscais “frias”. Perguntado sobre suas atividades, um conhecido falsário do interior do estado de São Paulo, sem o menor constrangimento, respondeu: “Eu agora estou no ramo de fornecimento de notas fiscais ‘frias’. De agulha a avião, forneço nota de qualquer coisa, a um custo muito competitivo de 4% sobre o valor da nota”.

**“Eu agora estou no ramo de fornecimento de notas fiscais ‘frias’. De agulha a avião, forneço nota de qualquer coisa a um custo muito competitivo de 4% sobre o valor da nota”.**

Frequentemente, como no caso de Ribeirão Bonito, notas de empresas diferentes, mas evidentemente impressas com o mesmo layout e características e defeitos gráficos, aparecem na contabilidade de diversas Prefeituras de uma região, indicando a existência de quadrilhas especializadas nessa modalidade de fraude. O mais espantoso é que toda a sociedade sabe disso, as autoridades do país sabem disso, e não colocam um ponto final nesse estado de coisas.

## Tecnologia da Fraude – Notas Fiscais

O levantamento da documentação relativa às despesas realizadas pela Prefeitura pode revelar muitos indícios de desvio de dinheiro público. De posse de notas fiscais relativas aos pagamentos efetuados, é importante a verificação de alguns detalhes, como os que seguem:

### Valores Redondos ou Próximos de R\$ 8 mil

A prefeitura pode adquirir bens e serviços por meio do procedimento de carta-convite, quando se trata de gastos de até R\$ 80 mil reais ao ano. A partir desse valor, é obrigatória a abertura de licitação e em uma modalidade mais complexa e exigente, a tomada de preços. Mas, serviços e compras (desde que não sejam para obras e serviços de engenharia) com valor de até 10% do limite de R\$ 80 mil, isto é, R\$ 8 mil, estão desobrigados de licitação (desde que essa quantia não se refira a parcelas de um mesmo serviço ou compra de maior vulto) e podem ser realizados de uma só vez.

Há indícios de atos ilegais quando se verifica que há muitas notas fiscais próximas do limite de R\$ 8 mil. Isso pode significar que, para maximizar a subtração de recursos, os autores procurem emitir notas com valores próximos do limite, ou estão fracionando a compra para tentar burlar o limite de R\$ 8.000,00 para compras individualizadas, o que é vedado pela Lei 8.666/93. Notas do mesmo valor ou de valores próximos e que se repetem todos os meses, podem também representar um ardil para partilhar os frutos da fraude: a quantia de uma nota vai para o fornecedor e o valor de outra é destinado ao administrador corrupto. Também entre eles reina a desconfiança, então se determina, a nota X é do operador e a nota Y é do Prefeito.

### Fornecedores Distantes e Desconhecidos

A aquisição de produtos ou serviços de empresas de fora do município, de bens de uso cotidiano (como gasolina, óleo diesel, material

elétrico, material de construção, alimentos para merenda escolar) para os quais haja fornecedores locais, pode ser uma indicação de irregularidades. Às vezes no local, é difícil encontrar comerciantes e prestadores de serviços que queiram participar desse esquema, então o Prefeito vai buscar fora da cidade, para não ficar exposto com os moradores da cidade.

## Tecnologia da Fraude

Quando uma empresa tem a prefeitura como seu único cliente, existe a possibilidade de que tenha sido montada ou preparada para esse fim. Isso, por sua vez, deve levantar suspeitas. Às vezes, os falsários simulam vendas e forjam notas fiscais para outras empresas e/ou órgãos só para disfarçar a sequencialidade das notas. Daí a importância do requisito para as empresas estarem em situação regular com a Receita Federal e Estadual, pois nesse caso o fraudador teria que pagar impostos sobre as notas emitidas, e, como raramente faz isso, pode ser pego por fraude fiscal pelos órgãos estaduais e federais. O Promotor de Justiça da comarca pode solicitar uma auditoria e obter o talão de notas fiscais da empresa para verificar se os outros clientes constantes no talonário realmente existem e se de fato fizeram as aquisições registradas, além de pedir à Receita Federal para verificar a declaração de rendas dessas mesmas empresas. No caso de notas eletrônicas que estão sendo adotadas pela maioria das Prefeituras, a verificação pode ser feita em seus próprios registros.

Os fraudadores podem utilizar certas estratégias para evitar que as notas caiam nas mãos da Justiça. Há, por exemplo, casos de “empresários” que simulam incêndios nos quais os talonários de notas fiscais são destruídos. Com isso, o boletim de ocorrência do “acidente” é utilizado para justificar o desaparecimento de eventuais provas. Simular roubos e registrar boletins de ocorrência policial é um

artifício muito utilizado por empresários desonestos. Isso também fica dificultado agora com os registros eletrônicos que em breve deverão ser obrigatórios para todos os órgãos e empresas.

**Talonários de notas fiscais de empresas que fornecem somente à Prefeitura podem indicar fraude. A empresa pode ter sido montada só para fornecer à Prefeitura.**

É motivo de suspeita a presença de notas fiscais padronizadas, com o mesmo layout, mas que pertencem a várias empresas diferentes. Há uma grande probabilidade de que talonários muito semelhantes tenham sido impressos no mesmo local. Isso é fácil de verificar, pois o nome da gráfica que imprimiu o talonário deve, obrigatoriamente, constar do rodapé das notas fiscais. Também vale a pena verificar se a gráfica que imprimiu os talões existe legalmente. Se a gráfica é fictícia, as notas fiscais, obviamente, são ilegais.

Vale também conferir a data da impressão do talão com as datas de emissão das notas fiscais, e verificar dados como as datas de emissão, a coerência cronológica, e a dispersão de emissão das notas.

## **Prestação de Serviço – Informações Vagas**

Essa é uma maneira encontrada pelos fraudadores para tentar confundir a fiscalização e evitar que se comprove se determinados serviços foram executados ou não. Geralmente, utilizam-se expressões genéricas e vagas, como: “serviços de eletricidade prestados a...”, ou “manutenção feita no...”, “serviços na praça principal” etc. Esse tipo de prática não é aceitável, pois qualquer tipo de serviço deve ser discriminado na nota, incluindo-se o que foi feito, o tempo despendido e o material aplicado.

**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 passa a ser co-responsável no caso da constatação de fraudes.**

Além disso, o funcionário da Prefeitura responsável pela fiscalização, um engenheiro ou técnico, tem que atestar que o serviço foi realmente realizado. É importante lembrar que quem atesta é coresponsável pela legalidade do pagamento.

## **Controle de Estoque**

Uma artimanha muito utilizada é simular desorganização para justificar ou encobrir desvios. Assim, os almoxarifados não registram entradas e saídas dos produtos adquiridos. Na mesma linha de conduta faltam registros das requisições feitas pelos diversos setores, e não há identificação dos responsáveis pelos pedidos. A falta de um controle rígido do estoque de forma a impossibilitar a apuração do movimento de materiais de consumo nos depósitos das Prefeituras é traço de fraude.

Administração temerária e o desperdício de recursos também são passíveis de ações contra o Prefeito, pois ele está desperdiçando recursos públicos.

**Alguns Prefeitos e funcionários municipais simulam desorganização para encobrir desvios. 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.**

## **Combustível, Merenda Escolar, Materiais de Construção etc.**

Constituem práticas de desvio de recursos muito usuais em certas Prefeituras. A falta de qualidade da merenda escolar e o seu consumo desproporcional ao número de alunos, a utilização de cabos, tubulações e outros materiais de construção de forma incompatível com a dimensão

e a propriedade de seu emprego, além de gastos com combustível em quantidade muito superior ao necessário à frota constituem práticas de desvio de recursos muito usuais em certas Prefeituras.

No consumo de gasolina, diesel e álcool pela frota da Prefeitura, encontra-se uma das formas mais comuns de fraude contra os recursos públicos. Acontece, principalmente, quando não existe um controle de estoque ou quando o funcionário encarregado de monitorar as entradas e saídas faz parte do esquema de corrupção. Diante disso, só se justifica que uma Prefeitura tenha seus próprios depósitos de combustível se os preços praticados nos postos de gasolina instalados na cidade forem exorbitantes ou se inexistirem locais para o abastecimento.

Algumas Prefeituras de grandes cidades podem economizar com o abastecimento próprio, mas isso precisa ser verificado e calculado, pois o controle torna-se às vezes um pesadelo.

**Aquisição de combustíveis, merenda escolar, FUNDEF e 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.**

No caso de Ribeirão Bonito, constatou-se que o encarregado não registrava medições nem mantinha qualquer tipo de controle. No início, a fraude era feita com a entrega de apenas uma parte do combustível enquanto a outra era armazenada em uma propriedade particular.

Posteriormente, fazia-se a entrega do restante, como se fosse uma outra carga completa, e assim era registrada pelo controlador do depósito. Mais tarde, como se sentissem desimpedidos para continuar com suas ações, e como consideraram que movimentar combustível era muito trabalhoso e oferecia riscos, os fraudadores resolveram simplificar o método. Passaram então a entregar apenas as notas fiscais na Prefeitura. O responsável pelo almoxarifado continuou a atestar o recebimento do combustível e a contabilidade manteve os pagamentos.

O abastecimento dos veículos da Prefeitura passou a ser feito com vale de pequenas despesas em cidades vizinhas e que não entravam na contabilidade da Prefeitura como despesa de combustível, mas sim como despesas de viagem. Com isso, os meliantes utilizavam o argumento: se os veículos da Prefeitura estavam rodando, como é que não entregavam combustível?

Outro artifício utilizado por algumas administrações corruptas para tentar justificar o alto consumo de combustível é manter veículos sucateados nos registros da Prefeitura. Mesmo inadequados para o uso, são licenciados anualmente para que façam parte dos registros da municipalidade. Daí o Tribunal de Contas atesta que o consumo de combustível está de acordo com a frota municipal.

Dessa forma, aumenta-se artificialmente a frota de veículos, e justifica-se o consumo de combustível acima das necessidades da frota real. No caso de Ribeirão Bonito, o Tribunal de Contas do Estado computou os veículos-fantasma como ativos para o cálculo médio de consumo por veículo.

## **Promoção de Festas Públicas**

As festas públicas promovidas pela prefeitura merecem uma atenção especial, pois algumas empresas de eventos, pela própria natureza dos serviços que prestam, têm sido grandes fornecedoras de “notas frias” e notas superfaturadas. Isso se deve ao fato de ser difícil checar a veracidade dos cachês dos artistas e da comissão que cabe aos agentes. Em muitas ocasiões, as notas desses eventos são superfaturadas e parte do dinheiro volta ao Prefeito e à sua equipe.

## **Sistemas de Pagamentos Suspeitos**

Os integrantes dos esquemas de desvio de verbas públicas sempre procuram evitar que o dinheiro transite por meio de depósitos bancários.

Por isso, em muitos pagamentos feitos por Administrações Municipais desonestas, utilizam-se cheques não cruzados, o que desobriga o recebedor de depositá-los em uma conta bancária. Fazendo o resgate desses cheques diretamente nos caixas das agências, evita-se que a circulação do dinheiro obtido ilegalmente deixe rastros. Uma vez em espécie, as quantias podem ser divididas mais facilmente entre os participantes das quadrilhas, sem que se conheçam os seus destinatários finais.

Alguns optam por deixar o dinheiro em suas casas na forma de papel moeda e o utilizam para o pagamento de parte de suas despesas. Manipulando os resultados do furto dessa forma, diminuem a possibilidade de serem rastreados inclusive pela Receita Federal, o que torna mais difícil a obtenção das provas do delito.

Outros fraudadores preferem transformar o dinheiro roubado em dólares obtidos no mercado paralelo. Esse dinheiro é guardado em cofres residenciais, cofres alugados de bancos ou remetidos para depósito em moeda estrangeira em contas bancárias no exterior. Alguns os guardam em casa no fundo de armários e até em caixas de sapato vazias.

Uma forma que funcionários municipais encontraram para facilitar a fraude é efetuar os pagamentos em cheques emitidos pela Prefeitura sem a identificação de quem os está recebendo e sem cruzamento no cheque para permitir o saque em dinheiro.

Os pagamentos devem ser feitos mediante transferências bancárias, pois isso é mais eficiente, transparente e permite o rastreamento dos recursos. O cheque é um sistema de pagamentos ultrapassado de se fazer principalmente para órgãos públicos. O uso constante de cheques pode ser também uma evidência de fraude, pois estes permitem algumas opções de manipulação.

## **Publicações Oficiais**

As publicações oficiais das Prefeituras em periódicos locais ou regionais também podem ser instrumentos de fraude. O padrão de custeio de anúncios publicitários é o preço por centímetro de coluna.

A contratação de um veículo para publicação de anúncios oficiais precisa passar por licitação. A licitação é mal feita (muitas vezes intencionalmente), usa-se como critério exclusivamente o preço por centímetro de coluna, e não se faz menção ao volume total a ser licitado. Alguns jornais publicam os documentos da Prefeitura em letras garrafais, só para cobrar da Prefeitura mais colunas de espaço.

A licitação só pelo preço de coluna deixa aberta a possibilidade de superdimensionamento dos espaços ocupados pelo material publicado com layouts generosos e tipografia desnecessariamente grande. Como a cobrança é feita por centímetro de coluna, isso mais do que compensa um eventual valor baixo por centímetro usado para ganhar a concorrência.

Existem ainda revistas especializadas em promover Prefeitos e Administrações Municipais. Isso onera os cofres públicos e deve ser encarado no mínimo com desconfiança. Muitos Prefeitos exigem, como contrapartida da publicação de atos oficiais, a lealdade absoluta dos meios de comunicação, e isso deve ser manifestado através da promoção pessoal do Prefeito e de sua administração.

Muitos Prefeitos querem fazer da Prefeitura uma alavanca para uma carreira política mais ambiciosa, como por exemplo, a candidatura às assembleias legislativas ou à Câmara Federal, e a propaganda de sua administração passa a ser essencial para angariar votos e conquistar essa posição. Na maioria das vezes essa “propaganda” do Prefeito é feita com dinheiro público. Isso é muito fácil de ser verificado.

Em São Carlos, um conhecido jornal, bastante popular chantageava Prefeitos da região, ameaçando-os com a publicação de questões desfavoráveis, e muitos deles cederam à chantagem e passaram a pagar o referido jornal, sempre com dinheiro público. Suspeita-se que esse jornal pertença a uma quadrilha da cidade, a mesma que esteve por trás das fraudes na Prefeitura de Ribeirão Bonito e que continua agindo impunemente e atacando a Amarribo, tentando “emplacar” quadrilhas nas Prefeituras das cidades da região.

Existem jornais que dependem do dinheiro das Prefeituras, e eles se tornam um veículo de propaganda da administração, tudo com dinheiro público. Os contratos são feitos como se fossem para publicações oficiais, mas na verdade o que se publica é propaganda do Prefeito. Alguns jornais ganham a concorrência das publicações com um preço baixo do centímetro de coluna e depois recuperam a receita aumentando o espaço das publicações.

Em muitos casos, quadrilhas especializadas em fraudar os cofres municipais se apropriam dos meios de comunicação da cidade ou da região, para com isso poder manipular a opinião pública a seu favor. Notícias tendenciosas, órgãos de comunicação mantidos com dinheiro público, publicidade e aparições exageradas na imprensa dos políticos que contam com esses meios são indícios do controle direto ou indireto dos meios de comunicação. É imprescindível que órgãos alternativos de comunicação sejam criados nas comunidades, para que possam levar à população outras versões da mesma história.

## **Conluio em Ações Judiciais**

Todo órgão público é alvo de grande número de ações judiciais, e as Prefeituras não são diferentes. Administradores inescrupulosos, em conluio com outros inimigos do alheio, entram deliberadamente com ações contra a Prefeitura, aparentemente justas. Depois, em conluio com os autores da ação, o Prefeito e ou seus auxiliares simulam ou formulam acordos contrários ao interesse público. O resultado é posteriormente partilhado entre os demandantes e os membros da administração municipal.

Os conluios podem ser mais sofisticados. Uma empresa ganha uma licitação duvidosa, a Prefeitura deixa de pagar, a empresa entra na justiça contra a Prefeitura, e em juízo propõe um acordo que é homologado

pelo juiz. Esse acordo e a homologação judicial proporcionam o ar de legalidade que se necessitava em uma transação fraudulenta.

## **Notória Especialização**

Por vezes, Prefeitos contratam advogados e outros profissionais com dispensa de licitação, baseados no argumento da “notória especialização”, a despeito da existência de profissionais capacitados na administração municipal. Além de nem sempre os advogados contratados possuírem a notoriedade requerida pela lei, não raro a contratação se faz a preços demasiadamente elevados para a tarefa a ser cumprida. Parte do valor dos contratos normalmente retorna por vias transversas para o bolso do Prefeito. Assim, é sempre importante vigiar se a “notória especialização” está de fato presente e se a contratação excepcional é realmente necessária.

## **Declaração de Imposto de Renda do Prefeito**

Quando um Prefeito tem a intenção premeditada de se apropriar dos bens públicos, manipula sua declaração de imposto de renda antes mesmo de assumir o cargo, de modo a prepará-la para receber os valores originários de desvio de dinheiro público. A declaração inclui uma série de bens semoventes, como obras de arte, ouro e gado, dentre outros. Como alguns desses objetos podem ser valorizados artificialmente, eles têm a função de “esquentar” o dinheiro e de justificar um enriquecimento súbito.

**Alguns Prefeitos “preparam” as suas declarações de renda para abrigarem o resultado das fraudes. Eles colocam bens que têm valor subjetivo e que podem sofrer valorização, como obras de arte, jóias, dentre outros, e isso facilita “esquentar” os valores desviados dos órgãos públicos.**

## Comprometimento de Vereadores

Uma forma de Prefeitos corruptos obterem apoio para os seus esquemas é buscando, de forma explícita ou sutilmente, o comprometimento dos vereadores com o desvio de dinheiro público. O envolvimento pode se dar de forma indireta, por meio de compras nos estabelecimentos comerciais do vereador ou de seus parentes, e esses por sua vez retribuem o favor apoiando o Prefeito em seus atos.

Outras maneiras que o alcaide usa para ganhar a “simpatia” de vereadores é pelo oferecimento de uma “ajuda de custo”, ou pela nomeação de parentes dos membros do Legislativo Municipal para cargos públicos e outras práticas de suborno e nepotismo.

Há ainda os casos em que os vereadores participam diretamente do esquema de corrupção, sendo recompensados por seu silêncio com uma importância mensal paga pelo Prefeito. São os chamados “mensalinhos”. Tais vereadores são contrários a qualquer tipo de investigação que se proponha contra o Prefeito. Qualquer apoio desses vereadores a processos que apurem irregularidades na Prefeitura (como criação de CPIs, processos de cassação etc.) traria como consequência a revelação de seu envolvimento.

**Prestem atenção à independência dos vereadores em relação ao executivo. O vereador não pode ser submisso ao Prefeito. Se ele assim agir, pode ter sido cooptado para acobertar atos de corrupção. O vereador é, acima de tudo, um fiscal do executivo e não pode abdicar desse papel.**

## Favorecimentos como Forma de Repasse

Uma das formas indiretas de repasse dos recursos públicos desviados é o suprimento de bens e serviços para o uso particular dos administradores corruptos por parte dos fornecedores beneficiados. Os repasses

consistem na cessão de veículos, de imóveis em cidades turísticas para serem utilizados pelo Prefeito e seus familiares, realização de obras em suas propriedades, depósitos diretos em contas no exterior, promoção de festas, presentes de alto valor, obras de arte, bebidas importadas, cabeças de gado, dentre outras coisas. Algumas medidas podem ser tomadas para verificar se esses tipos de favorecimentos estão ocorrendo.

No caso de veículos, pode-se obter os nomes dos seus verdadeiros proprietários fazendo uma consulta aos órgãos de trânsito, como o DETRAN. Para isso é necessário apenas conhecer a placa do veículo. Observar se o registro de propriedade foi feito em nome de empresas dos fornecedores, de seus sócios, ou de “laranjas”. É preciso verificar endereços, nomes, para certificação da identidade dos proprietários e da sua existência física ou legal. Se os veículos estiverem em nome do Prefeito ou de seus familiares será preciso checar a forma de pagamento utilizado e as datas.

Quando se trata de construções e reformas executadas em propriedades, uma prova das irregularidades é a demonstração de que estão sendo realizados gastos incompatíveis com os vencimentos e subsídios dos ocupantes dos cargos públicos. Um registro fotográfico das obras pode ser importante para a análise das despesas realizadas. Informações fornecidas por funcionários que estejam trabalhando na obra podem dar indícios importantes sobre a forma como as irregularidades estão sendo praticadas.

Às vezes os recursos são repassados em dinheiro vivo e o corrupto paga uma boa parte de suas contas em dinheiro. Alguns deles guardam esses recursos em locais os mais diversos, como cofres caseiros, gavetas, fundos de armários e cofres de aluguel de bancos. Isso é para evitar a rastreabilidade dos recursos.

## **Uma Falha na Democracia**

O Brasil que se declara um país democrático, e para isso precisa assegurar a participação a todos os cidadãos, convive com um defeito original que compromete bastante o funcionamento desta democracia.

Ao assegurar a todos os eleitores a participação nos pleitos municipais, nisso inclui os funcionários públicos do executivo. Esses funcionários da Prefeitura uma vez eleitos, acumulam as suas funções no Executivo com as do Judiciário. No Executivo são subordinados ao Prefeito, e essa subordinação se estende ao Legislativo.

Os Prefeitos malandros, que já perceberam essa falha, tentam eleger funcionários da Prefeitura para a Câmara Municipal da cidade, e com isso eles passam a controlar o legislativo, acabando com a independência dos poderes previsto em nossa constituição.

Essa falha em nossa legislação permite situações em que o motorista do Prefeito seja o presidente da Câmara Municipal. Eles ficam o tempo todo juntos, viajam juntos, e podem levar a uma situação de promiscuidade na qual o Prefeito aumenta o salário do motorista na Prefeitura, e, em troca o Presidente da Câmara propõe o aumento do salário do Prefeito. Ou então, combina-se de aumentar todos os salários, de vereadores e Prefeito, e acabam fazendo isso à custa do contribuinte.

Verifica-se hoje no país uma farra com os salários de vereadores e Prefeitos, uma grande parte ferindo os preceitos de remuneração fixados no país.

Essa falha em nossa democracia precisa ser corrigida. Aos funcionários municipais não deveriam ser permitidos o acúmulo de cargos. Se eles desejam atuar no Legislativo, devem afastar-se do cargo no Executivo.

## **Fraudes na Arrecadação**

Tornam-se cada vez mais comuns fraudes baseadas na receita de impostos da Prefeitura. Uma delas é a adulteração do cadastro de imóveis da cidade, que serve de base para a cobrança do IPTU. Em conluio com alguns funcionários da Prefeitura, imóveis são excluídos de seu cadastro, e os pagamentos passam a ser exigidos em dinheiro, no caixa da própria Prefeitura ao invés da utilização dos serviços bancários. Quando o contribuinte vai à Prefeitura pagar o IPTU, se o nome deste contribuinte consta no cadastro especial dos fraudadores, o dinheiro é

automaticamente desviado para uma conta pertencente aos fraudadores; se o pagamento for em dinheiro, ele é distribuído em espécie aos participantes da fraude. A autenticação mecânica do documento é feita com uma máquina clandestina sem registro no sistema da Prefeitura. Em uma investigação futura o contribuinte poderá mostrar o carnê autenticado com o pagamento, mas o dinheiro não deu entrada na Prefeitura e isso pode ainda vir a criar problemas ao contribuinte.

## **Anistia de Impostos**

É comum alguns contribuintes atrasarem o pagamento de impostos e a Prefeitura não tomar qualquer medida para a cobrança; isso leva ao acúmulo de valores consideráveis. Prefeitos populistas usam a tolerância com o atraso no pagamento de impostos como uma arma política. Uma das modalidades de fraude consiste em o Prefeito combinar com os devedores e promover uma anistia com favorecimento aos contribuintes em atraso. Parte dos benefícios recebidos pelos contribuintes é repassada ao Prefeito e os demais envolvidos na fraude.



## Investigações, Provas e Confronto

Existem várias maneiras de dar início às investigações para a confirmação da existência de fraudes e a obtenção de provas. Só com os indícios obtidos nas investigações é que se podem mover processos visando responsabilizar os fraudadores. A partir desse estágio em que começa o confronto direto com os corruptos é preciso mobilizar a população contra os denunciados que se utilizarão de qualquer meio para deter os acusadores. É muito mais comum do que se imagina a figura da empresa fantasma que inexiste legalmente ou de fato, e é utilizada no processo de corrupção.

### **Investigação de Empresas-Fantasma**

O pagamento a uma empresa fictícia é uma fraude contundente e indica que o serviço ou o produto especificado não existiu e que o

pagamento feito pela Prefeitura foi diretamente para os fraudadores. A comprovação de negócios com empresas “fantasma” é relativamente fácil, e por si só, pode levar ao afastamento imediato e à condenação dos corruptos. Esse tipo de fraude é suficiente para se fazer uma representação ao Ministério Público, pedindo a abertura de Inquérito Civil Público, para embasar uma Ação Civil Pública<sup>1</sup>. Associações constituídas há pelo menos um ano nos termos da lei civil e que tenham entre suas finalidades a proteção à ordem econômica e à livre concorrência podem ajuizar diretamente ações populares.

A verificação da participação de empresas fantasma é relativamente simples e a comprovação da sua inexistência já é prova de fraude, o que permite abrir processos não só junto ao Ministério Público, como também iniciar o processo político na Câmara Municipal para afastamento do Prefeito corrupto.

## Junta Comercial

Verificar a existência efetiva da empresa. Qualquer empresa comercial em existência precisa estar registrada na Junta Comercial, mas isso é insuficiente para comprovar sua existência física ou sua idoneidade. Não há maiores dificuldades em se registrar uma empresa na Junta Comercial, e o registro acaba sendo usado para dar aparência de legitimidade aos negócios escusos que mantém com a Prefeitura.

Algumas empresas individuais de prestação de serviço podiam até recentemente estar registradas somente nos cartórios das cidades onde estavam estabelecidas. Mas atualmente a todas as empresas, mesmo às individuais, é requerido ter o registro no CNPJ, que é o cadastro na Receita Federal.

---

**1.** Com o advento da lei no 10.628 de 24 de dezembro de 2002, a ação judicial contra Prefeito municipal por improbidade administrativa passou a ser de competência do Tribunal de Justiça do Estado. Assim, representações pedindo a abertura de Inquérito Civil Público por atos de improbidade administrativa devem ser feitas diretamente ao procurador geral de Justiça do Estado, mas nada obsta que se faça a representação ao Promotor de justiça da comarca.

É importante notar que nenhuma Sociedade Civil com fins comerciais pode funcionar sem estar registrada na Junta Comercial. O registro na Junta é requerido para que se faça o registro no CNPJ. As Juntas Comerciais informam sobre a existência de empresas por meio de requerimentos feitos em suas sedes. Algumas Juntas já operam via Internet.

Em um dos casos analisados pela Amarribo os fraudadores foram tão displicentes que juntaram uma cópia falsa de um contrato social de empresa cujo protocolo falsificado da Junta Comercial tinha data anterior à constituição da mesma. Isso mostra que não se deve confiar em cópias reprográficas de contrato social, mesmo que tenham sido autenticadas em cartório. É essencial verificar a sua existência por meio de certidão da Junta Comercial.

## **Receita Federal**

Verificar se a empresa é registrada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal. Mas deve-se estar atento, pois os fraudadores podem usar o número do CNPJ de firmas que realmente existem, mas que nada têm a ver com o processo. A consulta pode ser feita pela Internet, pelo endereço [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br).

## **Receita Estadual**

Verificar o cadastro da receita estadual, junto à Secretaria da Fazenda Estadual, através do regime SINTEGRA, o que também pode ser feito via Internet para todos os estados, no site [www.sintegra.gov.br](http://www.sintegra.gov.br).

**Verifique a existência e a situação da empresa junto aos órgãos estaduais e federais através dos sites [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br) e [www.sintegra.gov.br](http://www.sintegra.gov.br) no local destinado a consulta cadastral.**

## **Constatação da Existência Física da Empresa**

Tarefa essencial para checar se uma empresa é “fantasma” consiste em verificar a sua existência física. É necessário ir ao endereço indicado na nota fiscal e ver se a empresa está realmente instalada no local. Depois, é preciso conferir esse endereço com aqueles fornecidos aos outros órgãos em que a firma esteja registrada. Caso as instalações não sejam encontradas no lugar indicado, convém averiguar com moradores e comerciantes das imediações se a empresa esteve instalada no local. O registro fotográfico pode servir como prova documental em um eventual processo. Certidões da Prefeitura sobre o registro de uso do imóvel também podem ser utilizadas. Normalmente as empresas fantasmas estão localizadas em municípios diferentes daqueles em que as notas frias são apresentadas.

## **Gráfica Impressora**

Verificar se, de fato, existe a gráfica que imprimiu o talonário de nota fiscal da empresa, seguindo os mesmos procedimentos do item anterior. As notas fiscais devem conter a data de impressão do talonário bem como a quantidade impressa no rodapé. Confrontar a data da impressão com as datas de emissão das notas. Às vezes encontramos notas fiscais emitidas com data anterior à impressão do talonário. Atualmente a maioria das notas fiscais são eletrônicas, então o que precisa ser verificado é a autenticação da emissão pelas Secretarias de Fazenda estaduais. Todas as notas eletrônicas têm um código que pode ser digitado para verificar a autenticidade da nota fiscal.

Num passado recente as Prefeituras com pessoas mal intencionadas facilitavam as autorizações para impressão dos talonários das notas fiscais, para que esses talonários fossem utilizados em fraudes. Algumas Prefeituras deixavam de fazer até o registro das autorizações concedidas para impressão de talões de notas fiscais. Isso ocorreu na Prefeitura de Ribeirão Bonito. Prestar muita atenção às autorizações

concedidas em finais e inícios de mandato. Existem muitas gráficas clandestinas que se especializam em atender o crime organizado, bem como gráficas que, apesar de operarem regularmente, participam das fraudes em troca de pagamento.

Quando se desconfia que a Prefeitura fez pagamentos superfaturados ou de notas fiscais “frias”, é necessário solicitar ao ministério público a instauração de Inquérito Civil Público e a realização de perícias sobre os serviços prestados. Com base nos resultados o Ministério Público pode ingressar com uma Ação Civil Pública, visando a punição dos responsáveis e o ressarcimento dos recursos desviados.

## **Perícia nos Serviços Prestados**

A perícia também pode examinar serviços prestados e materiais empregados em obras. Pode haver, por exemplo, notas fiscais de serviços que, na realidade, não foram prestados; os 350 quilos de cabo que o empreiteiro afirmou ter gasto em uma instalação podem ser, de fato, apenas 50 quilos. Irregularidades desse tipo também são suficientes para se pedir ao Ministério Público instauração de inquérito e de ação civil pública por improbidade administrativa.

É preciso verificar também a periodicidade das notas emitidas. Existem algumas empresas que, no período de dez anos, emitiram pouquíssimas notas, e todas elas para Prefeituras. Esse é um indício forte de irregularidades.

O talonário de nota pode estar vencido, pois atualmente foram estabelecidos prazos de validade desses talonários de nota, e a Prefeitura da cidade onde está sediada a empresa poderá ser consultada para verificar se o talonário de notas fiscais ainda está válido.

Nos casos de utilização de notas fiscais eletrônicas, esse tipo de fraude fica mais difícil. Há que se verificar sua autenticidade mediante o código impresso no documento.

## Obtenção de Provas

A obtenção de provas é fundamental para qualquer ação contra a corrupção. É difícil iniciar qualquer processo administrativo, judicial ou político na ausência de fatos comprobatórios. Quanto mais veementes os indícios, mais fácil a abertura dos processos. Para tanto é necessário:

1. checar cuidadosamente as denúncias, verificando se não são meras desavenças políticas sem fundamentos sólidos;
2. buscar informações nos órgãos públicos (Junta Comercial, Receita Federal, Receita Estadual);
3. identificar colaboradores – funcionários da administração municipal que não compactuam com os corruptos – a fim de se obterem informações sobre fraudes administrativas;
4. analisar transferências federais e estaduais e aplicações de recursos, como os provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Para esse caso, por exemplo, há manuais e cartilhas com informações detalhadas, do FUNDEF/FUNDEB, vinculadas ao Ministério da Educação. Mais informações podem ser encontradas no endereço [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br).
5. documentar as fraudes ou indícios, sempre que possível, com laudos, fotos e gravações.

## Mobilização Popular

Após anos de abusos e impunidade, muitas comunidades se tornaram indiferentes e alheias ao processo orçamentário, e os cidadãos foram tomados de um grande ceticismo em relação à possibilidade de punição de políticos desonestos. Por isso, para que a sociedade se mobilize contra a corrupção é preciso que as pessoas sejam estimuladas e provocadas. O começo pode ser difícil, pois as primeiras reações são de

incredulidade. Depois, surgem sentimentos de resignação e medo, e só mais à frente os cidadãos chegam à indignação e reagem à situação.

No processo de mobilização é fundamental que a sociedade esteja constantemente informada sobre os acontecimentos. As notícias devem ser transmitidas pelos meios de comunicação disponíveis, como boletins informativos, jornais que suportem a causa da transparência, programas de rádio e, se possível, pelas emissoras de televisão regionais e nacionais.

Deverão ser mobilizados e continuamente informados sobre as atividades e os movimentos, os dirigentes e participantes de associações de bairros, associações de moradores, entidades de classes e todos os dirigentes de todos os tipos de entidades e associações comunitárias.

À medida que as fraudes vão sendo comprovadas, devem ser divulgadas para a população, pois essas informações desenvolvem um sentimento de repulsa ao comportamento das autoridades corruptas e ao mesmo tempo estimulam a continuidade das investigações. Os cidadãos devem ser convocados a frequentar as sessões da Câmara Municipal e cobrar dos vereadores providências no sentido de interromper os atos ilícitos e de punir os culpados. É importante também estimular o debate organizado e promover audiências públicas de esclarecimento à sociedade.

Deve-se evitar a divulgação de denúncias inconsistentes, pois isso desacredita todo o processo de combate à corrupção.

Órgãos públicos competentes para investigar e apurar a corrupção no poder municipal devem, necessariamente, ser envolvidos. Da lista, devem fazer parte o Ministério Público através do Promotor de Justiça, o Tribunal de Contas do Estado (ou do município, quando existir), a Câmara Municipal e, eventualmente, a Polícia Federal, a Secretaria da Fazenda, o Ministério do Planejamento e as agências reguladoras dos setores envolvidos. Vale, ainda, pressionar os dirigentes dos partidos políticos, os conselhos municipais (de saúde, da educação, da alimentação escolar, de segurança) os Conselhos Profissionais Regionais, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Conselho Regional de Medicina (CRM), o Conselho Regional de Contabilidade (CRC), entre outros.

É essencial despertar o interesse do Promotor de Justiça para as investigações pois, sem o seu apoio, tudo se torna muito mais difícil. Em cidades em que haja comprometimento do Promotor com a administração municipal, as investigações ficam prejudicadas e dificilmente avançam. Para reverter situações como essa, deve-se pedir a instauração de Inquérito Civil Público, cujo arquivamento depende de confirmação do Conselho Superior do Ministério Público. Pode-se fazer também representação ao Procurador Geral de Justiça, que é o dirigente máximo do Ministério Público no Estado.

**É fundamental obter provas ou indícios fortes de irregularidades e motivar o Promotor de Justiça a iniciar uma investigação. Caso o Promotor não manifestar disposição para agir, leve a denúncia à Procuradoria Geral de Justiça do Estado solicitando a indicação de outro Promotor para o caso.**

A melhor maneira de motivar as autoridades judiciais no combate à corrupção é pela apresentação de fatos comprovados e consistentes. Quando a Promotoria e o judiciário se mostram ativos na defesa do interesse público, o processo flui e o objetivo de afastar e punir os corruptos é atingido. Uma investigação bem feita pode levar o Promotor de justiça a requerer o afastamento imediato do Prefeito.

## **Declarações de Inocência e Reação dos Denunciados**

Mesmo confrontados com provas contundentes, os corruptos sempre negam o crime. Declaram inocência com muito cinismo e sem qualquer escrúpulo. Invocam a justiça divina, a família, juram até pelos filhos para se defender. Isso se tornou quase padrão. Mas é tudo balela.

À medida que as denúncias vão se acumulando e as provas surgem os administradores desonestos e seu grupo lançam mão de diversos métodos de reação, procurando impressionar a população e silenciar os denunciantes; apelam para declarações teatrais e assumem o papel de vítimas de perseguição política; também partem para o constrangimento, por meio de ameaças e até pelo uso de violência física contra os denunciantes; tentam difamá-los, tentam investigar as suas vidas para ver se acham algum fato que possa constrangê-los, contra atacam com outras denúncias para confundir a população.

**Os acusados de desvios vão sempre alegar inocência veementemente, invocar a justiça divina, e acusar, de fraudes diversas, aqueles que estão lutando contra a corrupção, para tentar desviar a atenção dos fatos. Não se deve cair no jogo dos bandidos: o foco tem que continuar sendo os desvios do erário público praticados pelo grupo.**

Uma das formas usadas para abalar a convicção das pessoas é a utilização de frases e temas religiosos. Com o intuito de provocar comiseração, os denunciados recorrem a declarações em que invocam a justiça divina e lêem salmos e orações antes de se pronunciar a respeito das denúncias. Essas atitudes levam muitos a ficar em dúvida, pois não conseguem enxergar nessas manifestações a estratégia concebida deliberadamente para confundir o público.

Em locais onde os meios de comunicação são controlados pela autoridade municipal fica mais difícil mobilizar a população, pois esses veículos se transformam em máquinas de propaganda do Prefeito e são utilizados para passar mensagens de inocência para a população. Deve-se buscar meios de comunicação alternativos para contrapor à propaganda oficial. Não podemos nos esquecer de que a administração Pública tem fácil acesso aos meios de comunicação, jornais, rádios, TVs, que muitas vezes dependem do setor público para a sua sobrevivência.

Portanto, para desmascarar os fraudadores é importante apresentar as provas dos delitos e levar as mesmas ao Ministério Público.

As declarações teatrais de inocência, a posição de vítima perseguida, as ameaças claras e veladas feitas diretamente ou por meio de emissários ou parentes, ou até mesmo a violência física, podem também constranger as pessoas e reduzi-las ao silêncio. É preciso ter estratégia para lidar com isso tudo.

## **Alguns Cuidados**

**A nota fiscal e o empenho da Prefeitura são os documentos básicos para constituição de provas. Por isso, é importantíssimo obter cópias desses documentos e a lista de pagamentos da Prefeitura municipal.**

Corruptos e fraudadores do erário são pessoas sem qualquer escrúpulo, capazes de qualquer coisa, como forjar e destruir documentos e provas, subornar ou ameaçar testemunhas, intimidar os oponentes, atacar a integridade dos acusadores e até mesmo atear fogo na Prefeitura, se julgarem necessário.

Deve-se adotar estratégias estabelecidas e planejadas com antecedência, para todos os possíveis ataques. É importante nunca se deixar envolver nas tramas desses bandidos que geralmente contam com a impunidade. Eles normalmente se julgam superiores aos demais cidadãos, por terem realizado diversas falcaturas e terem escapados impunes. Não entre no jogo. Responda a tudo que fizerem com argumentações claras: evite polêmicas, apresente provas.

## O Exemplo de Ribeirão Bonito

A cidade de Ribeirão Bonito viveu uma experiência singular em sua história. A AMARRIBO foi criada para promover o desenvolvimento econômico e social da cidade, e acabou por assumir a liderança de um movimento para eliminar a corrupção no poder público municipal. Além de desviar recursos públicos, o Prefeito havia cometido inúmeros outros desmandos. A revelação dos atos ilícitos desencadeou um movimento de repúdio por parte da população. A iniciativa de afastar os corruptos foi bem sucedida e culminou com o afastamento do chefe do Executivo Municipal. A partir desse exemplo, movimentos semelhantes se espalharam pela região e por numerosas cidades do Brasil.

Sem fins político-partidários, a Amarribo percebeu que seus objetivos sociais conflitavam com práticas já institucionalizadas de desvio de recursos públicos observadas na cidade. Cidadãos e associados da Amarribo consideraram que os esforços da organização seriam infrutíferos caso a corrupção continuasse a dominar a administração

Pública. Depois de avaliarem seriamente a situação, os membros da entidade entenderam que não havia outra alternativa senão enfrentar a cultura da fraude.

No caso de Ribeirão Bonito, a eliminação da corrupção se tornou uma questão de sobrevivência, porque nada que se pudesse fazer pela cidade seria capaz de consertar os danos causados pelo prolongado período de desvio de recursos.

Os atos ilícitos praticados pelo chefe do executivo se alastravam por outros setores da Prefeitura, e a desorganização generalizada desmotivava os funcionários honestos. A máquina administrativa municipal trabalhava em seu próprio benefício, e não para o dos cidadãos. Cada um queria buscar o seu quinhão na malandragem.

Diante dessa situação, a população se sentia impotente para reagir. A convicção comum de que todo empenho associativo em favor da melhoria das condições de vida no município não podia prescindir das responsabilidades do poder público, conduziu os associados à decisão de promover o saneamento do poder público municipal, eliminando, como pré-condição, a apropriação dos bens públicos e as formas de corrupção que sustentavam e perpetuavam grupos desonestos no poder público municipal.

O movimento não parou por aí, pois o combate à corrupção precisa ser sistemático. Um segundo Prefeito foi afastado por irregularidades e diversos vereadores foram afastados no decênio seguinte.

## **O Processo Jurídico**

Em novembro de 2001, a Amarribo entrou com a primeira representação junto à Promotoria de Justiça da cidade de Ribeirão Bonito, pedindo abertura de Inquérito Civil Público para a investigação dos desvios de verba de merenda escolar aquisição de combustível, e notas “frias” de fornecimento de serviços. Em seguida ingressou junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo com pedido de uma auditoria especial antecipada, também para investigar os mesmos desvios.

Em janeiro de 2002 o Tribunal de Contas emitiu relatório em que informava ter encontrado indícios de irregularidades em parte das denúncias. Afirmava ainda que não tinha como comprovar outras acusações por não ter localizado alguns documentos na Prefeitura.

**Nenhum projeto de desenvolvimento prospera em um ambiente onde predomina a corrupção. As administrações se corrompem e os cidadãos de bem se retiram, deixando a área livre para a atuação de quadrilhas. É o círculo vicioso se iniciando. Às vezes, é preciso uma crise de grandes proporções para quebrar o círculo vicioso e a cidadania imperar novamente.**

Por serem órgãos administrados por afiliados políticos dos gestores eleitos, o Tribunal de Contas só conduz investigações se o denunciante entregar provas evidentes de fatos relacionados a desvios e mesmo assim eles tentam encontrar maneiras de se esquivar da solicitação. A lógica dos Conselheiros dos Tribunais de Contas é proteger quem os indicou. Isso gerou o apelido pejorativo de Tribunal de Faz de Conta entre a população.

Os Tribunais de Contas ocasionalmente prestam um grande serviço, quando auditores independentes vão a fundo, fazem a investigação, e colocam as evidências de tal forma que os Conselheiros não podem ignorá-las. Nesses casos, as conclusões desse órgão servem de base para o processo judicial e o aceleram significativamente.

O relatório do Tribunal de Contas concluía em algumas partes que “nada se apurou”, e isso passou a ser usado publicamente pelo Prefeito como prova de sua idoneidade. A regularidade dos procedimentos de licitações é examinada apenas do ponto de vista formal pelo TCE. Não se verifica se as firmas cadastradas ou participantes das concorrências existem física ou juridicamente. Quanto às notas fiscais, o Tribunal faz um exame somente do ponto de vista contábil, sem perquirir sobre a existência das firmas emitentes das notas fiscais contabilizadas. Então, o Tribunal de

Contas, na maioria das vezes, mais atrapalha do que ajuda no processo de investigação e punição dos corruptos. Na verdade, os atestados de idoneidade que eles passam aos corruptos são um incentivo à corrupção.

Em abril de 2002 o Promotor de Justiça da cidade ingressou com uma Ação Civil Pública contra o Prefeito e diversos de seus assessores, solicitando o seu afastamento imediato do cargo. O pedido foi deferido pela juíza da comarca de imediato, e posteriormente mantido pelo Tribunal de Justiça.

No final abril de 2002 o Prefeito, prevendo o que o esperava, renunciou ao mandato, teve a sua prisão preventiva decretada e fugiu. Mais tarde, acabou preso no município de Chupinguaia, estado de Rondônia, após a matéria da Amarribo ser exibida no Jornal Nacional em agosto de 2002.

## **O Processo Político**

Logo após a abertura dos inquéritos judiciais no Ministério Público e do procedimento administrativo junto ao Tribunal de Contas do Estado, a Amarribo, com o apoio dos cidadãos e de alguns vereadores, pediu na Câmara Municipal a instauração de uma Comissão Especial de Investigações – CEI – para apurar os referidos fatos denunciados nas representações formuladas ao Tribunal de Contas do Estado e ao Promotor de Justiça.

A Comissão apresentou o resultado das investigações em março de 2002, comprovando serem verdadeiros os fatos denunciados.

O relatório da CEI foi aprovado pela Câmara Municipal, e com base nos artigos 4 e 5 do Decreto- Lei n 201/67, formulou-se denúncia à Câmara Municipal, assinada por dois cidadãos, pedindo a cassação do mandato do Prefeito, e citando como provas os documentos das infrações político-administrativas cometidas pelo Prefeito, contidas no relatório da CEI. Outros fatos relacionados com desvio de recursos públicos, desvendados posteriormente e que não constituíam objeto da CEI, também foram arrolados no processo de cassação.

**Em um processo de cassação de mandato é importantíssimo observar os aspectos formais do Decreto-Lei nº 201/67, em conjunto com aspectos formais da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal. Muitos processos não avançam porque essas formalidades são ignoradas.**

A Câmara Municipal acatou com unanimidade a denúncia para o processo de impeachment, com a exclusão de dois vereadores que, por estarem envolvidos nos desvios, não votaram. Criou-se, então, a Comissão Processante que dirigiria o processo de cassação. Antes da conclusão dos trabalhos da Comissão Processante, em 24 de abril de 2002, o Prefeito renunciou ao seu cargo. A Comissão prosseguiu seus trabalhos e acabou por julgar a denúncia procedente, o que serve para a aplicação das penas previstas na lei. A cassação do mandato deixou de ser aplicável em virtude da renúncia do Prefeito, mas as demais penas, como a inelegibilidade, poderiam ser aplicadas, independentemente da renúncia.



## As ONGs e o Combate à Corrupção

A justiça brasileira é demasiadamente lenta. No Momento da Publicação dessa 5ª edição, os processos de improbidades administrativa envolvendo os fatos que ocasionaram a cassação do primeiro Prefeito de Ribeirão Bonito, que se deu em 2002, não foram julgados sequer em primeira instância. Muitas vezes, processos judiciais por improbidade administrativa são iniciados, mas os acusados só são julgados após o cumprimento integral de seus mandatos. Durante esse período, furtam o máximo que podem e acumulam recursos para sua defesa futura. Quase sempre alcançam esse objetivo, alimentando o círculo vicioso da impunidade.

O Prefeito acusado e cassado pela Câmara faleceu 10 anos depois sem que o julgamento acontecesse, mesmo com Câmara Especial para julgar Prefeitos que o Estado de SP criou.

Esse movimento acaba por frustrar a busca por justiça. Uma das grandes causas da corrupção no Brasil é a lentidão da justiça, que conduz à impunidade, que por sua vez alimenta a sensação de que o crime compensa.

O processo político de cassação do mandato pela Câmara Municipal se desenvolve mais rapidamente que o processo judiciário. O mecanismo é disciplinado pelo Decreto-Lei 201/67, de âmbito federal, e pela Lei Orgânica do Município, que da mesma forma que o Regimento Interno da Câmara de Vereadores, varia de cidade a cidade.

É indispensável aprofundar-se no exame desses instrumentos legais, para que o oferecimento de denúncias e o acompanhamento dos processos em todos os seus trâmites legais e formais sejam feitos adequadamente e não corram o risco de serem anulados por erros formais de processo. O domínio desses estatutos é essencial, pois, geralmente, os fraudadores contratam advogados hábeis, que exploram os erros cometidos na formalização e tramitação de processos, conseguindo, assim, a sua anulação.

Desse modo, é recomendável a orientação e o acompanhamento jurídico durante o processo, o que pode ser viabilizado mais facilmente por meio da colaboração de uma ONG. Sem a assessoria de um advogado, a chance de anulação do processo é muito grande. Em cidades pequenas, é comum o Prefeito cooptar a maioria dos vereadores. Quando isso ocorre, é preciso mobilizar a sociedade para pressioná-los e alterar o curso do processo. Também nessa questão, a ONG pode vir a ter papel fundamental no sentido de promover a pressão popular e mudar a história.

Em situações em que não haja provas cabais dos desvios, ou quando o apoio político não é suficiente para desencadear um processo de cassação, é aconselhável que a primeira providência seja a de propor a criação de uma Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal, com o objetivo de apurar os fatos merecedores de investigação. Essa Comissão investiga as fraudes e a sua missão se encerra com as conclusões obtidas. Posteriormente, com base em suas conclusões, e se os fatos foram comprovados, pode-se propor a cassação do mandato do Prefeito.

É preciso atentar para a formação tanto da CEI como da Comissão Processante que dirigirá o processo de cassação. Se a equipe for subserviente ao Prefeito, dificilmente encontrará fraudes, e ainda passará atestado de idoneidade ao corrupto. Aí, novamente, é importante a pressão de uma organização e da sociedade para evitar a constituição de um faz-de-conta que acaba por nada apurar.

Deve-se observar que um vereador, ao apresentar a denúncia, fica impedido de votar na Comissão e no Plenário. E no caso de ser também acusado de fraudes, não poderão votar. As regras para solicitar o seu impedimento e a convocação dos suplentes variam de acordo com o regimento de cada Câmara Municipal.

Qualquer eleitor pode entrar com denúncia na Câmara Municipal, pedindo a abertura de uma Comissão Especial de Inquérito para apurar atos de corrupção ou de improbidade administrativa. Também tem o direito de formalizar a denúncia para a cassação do mandato. As formalidades essenciais estão no Decreto-Lei nº 201/67 e os detalhes podem variar em cada município. No confronto entre o Decreto-Lei e a legislação municipal, o código federal tem precedência.

Com orientações desse tipo as ONGs da Rede Amarribo foram se formando espontaneamente, em todo o País, e logo iniciaram um processo de interação em termos de ensino e aprendizado, mediante o compartilhamento das experiências de cada uma. Pode-se identificar o início da formação da Rede, a partir do lançamento deste livro e da criação do site [www.amarribo.org.br](http://www.amarribo.org.br), ferramentas fundamentais que proporcionaram o desenvolvimento da Rede nos moldes que a temos hoje. Foi relevante, também, a parceria com o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), ONG que reúne auditores públicos e que firmou parceria com a Amarribo desde o início da formação da Rede de ONGs. Idealizadas pelo IFC em parceria com a Amarribo, foram realizadas mais de 50 Caravanas “Todos Contra Corrupção”, que visitaram cidades nas quais havia uma ONG atuando. Na visita, a agenda incluía encontros com o Prefeito, com representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Legislativo, sempre contando com a participação dos membros da ONG local. O clímax e encerramento da atividade ocorriam numa Audiência Pública noturna com a população que era incentivada a juntar esforços com a ONG. É emocionante ver o rápido crescimento das ONGs e a conscientização dos cidadãos, que se apropriam das informações dos palestrantes voluntários, do kit ONG e dos conhecimentos compartilhados na Rede, e passam de simples observadores a ativistas do controle social com propriedade e desenvoltura, como se tivessem soltado o dragão que se escondia dentro deles. Isso nos dá a clara dimensão de que, com orientação e ferramentas adequadas, podemos ter a formação de cidadão consciente de seu papel em nossa sociedade que passa com certeza pela fiscalização da administração Pública, para que as necessidades da população sejam

atendidas. A Rede iniciou 2003 com 6 ONGs (IFC - Brasília, AMABOM-Bom Despacho-MG; ACIBEN-Ribeirão das Neves-MG, Transparência Capixaba-Vitória-ES, AMOR-Realeza-PR e AMAILHA-Ilhabela-SP) e hoje reúne 215 ONGs em 24 estados brasileiros.

## Organização das Ações da ONG

Como em qualquer processo de gestão, é importante que a comunidade, por meio de uma organização não governamental ou de lideranças organizadas, estabeleça responsabilidades e funções, como por exemplo:

1. quem fará um levantamento de todos os recursos a serem mobilizados junto à população: associações de bairro, de moradores, entidades de classe, conselhos municipais;
2. quem estimulará a formação de grupos de apoio através de outras entidades;
3. quem redigirá os boletins informativos e quem cuidará de sua distribuição;
4. quem mobilizará as vilas no corpo-a-corpo;
5. quem será o interlocutor com a Câmara Municipal;
6. quem falará com a imprensa;
7. rebater imediatamente os boatos lançados pelos investigados e acusados;
8. não cair no jogo do inimigo, que tentará desqualificar os membros do grupo acusador espalhando boatos e tentando criar fatos que os desqualifiquem;
9. insistir sempre no objetivo das denúncias, pois a todo instante os corruptos tentarão desviar a atenção para outros temas e para outras gestões.

Os acusados de corrupção argumentam que tudo sempre foi igual, buscando qualificar as denúncias como uma iniciativa político-partidária.

tentam representar o papel de vítimas da perseguição de grupos de poderosos ou de injustiçados pela população. É preciso, porém, não se deixar levar por discussões infrutíferas, pois os bandidos vão sempre tentar desviar a atenção do foco principal que são os desvios praticados em seu mandato.

Os processos de coordenação central e o de comunicação precisam ser conduzidos por um grupo reduzido, perfeitamente afinado e conectado on-line. A cada passo, sempre deverão ser tomadas providências urgentes, com o objetivo de:

1. formar caixa para custear as despesas necessárias;
2. intervir sempre que o grupo apresentar algum tipo de desentendimento e focar os esforços sempre no objetivo maior para superar as divergências internas.

A participação em um processo político de cassação pressupõe que os participantes tenham claros os objetivos finais e uma direção bem definida. Durante o percurso é comum surgirem situações complexas, divergências pessoais e suscetibilidades feridas que podem comprometer a coesão do grupo. É preciso aparar as arestas e aproveitar os aspectos positivos de cada um a fim de manter a união do grupo para atingir os objetivos.

Em qualquer grupo ocorrem discordâncias, além de egoísmos e vaidades. Há pessoas mais ou menos suscetíveis. Ao se formar um conjunto de pessoas é importante saber disso de antemão e preparar-se para resolver as diferenças, aproveitando os aspectos positivos de cada membro. De nada adianta desanimar com os atritos que acontecem, pois são comuns a quaisquer grupos de pessoas. A desavença entre as pessoas de bem só favorece os bandidos. É conveniente que as eventuais críticas não sejam feitas às pessoas, mas às suas ações. Críticas feitas diretamente à personalidade dos indivíduos tornam-se obstáculos difíceis de superar, na medida em que esse tipo de julgamento pode dificultar a convivência e provocar a desagregação. O processo deve ser conduzido com energia, cooperação, paciência e aceitação mútua, visando aos objetivos sociais que unem o grupo.



## A experiência do Norte de Minas

Fábio Oliva

A região de Januária no norte de Minas Gerais é um exemplo relevante de que cidadãos participantes, quando se envolvem na fiscalização e acompanhamento das contas públicas, conseguem resultados muito importantes no combate à corrupção.

Seguindo a orientação da AMARRIBO Brasil, na região norte de Minas Gerais foi criada em 2004 a Associação dos Amigos de Januária (ASAJAN). Entre 2004 e 2008 a cidade teve nada menos do que sete Prefeitos, sendo todos afastados um após o outro por irregularidades em suas administrações.

Com base em investigações iniciadas pela entidade sobre o desvio de verbas federais destinadas à melhoria da educação e posteriormente denunciadas à Polícia e ao Ministério Público Federal, em 2006 houve as primeiras prisões de agentes políticos envolvidos em corrupção após mais de um século de emancipação político-administrativa do município.

A prisão de um ex-Prefeito, seu secretário de finanças e empresário especializado em fornecer notas fiscais “frias” às Prefeituras da região norte de Minas Gerais trouxe novo ânimo à comunidade. As denúncias de desvios de verbas às autoridades, que antes eram feitas quase que exclusivamente pela ASAJAN, passaram a ser formuladas também por cidadãos e outras entidades.

O êxito do combate à corrupção realizado pela ASAJAN inspirou cidadãos e cidadãs de outros municípios da região a criarem organizações semelhantes em suas cidades. Elas surgiram em Montalvânia, Itacarambi, Mirabela, Santa Cruz de Salinas, Diamantina, Ribeirão das Neves, Montes Claros e Corinto. Outras estão em formação.

Em Montalvânia, a VIDAC (Verdade, Independência e Desenvolvimento da Associação Cochanina), identificou e denunciou diversas irregularidades na aplicação de verbas públicas naquele município. Dinheiro enviado pelo Governo Federal era desviado para o bolso de agentes políticos corruptos.

Fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) confirmou as denúncias da VIDAC. As irregularidades constatadas pela CGU serviram de base para ações de improbidade administrativa movidas pelo Ministério Público Federal contra o Prefeito, seus filhos e outros integrantes de sua família.

Devido, entre outras irregularidades, ao uso de veículos, máquinas e funcionários públicos municipais para melhoria e recuperação de estradas no interior da fazenda do Prefeito e seus filhos, eles foram condenados em primeira e segunda instâncias à perda da função pública, proibição de contratar com o poder público, pagamento de multa e proibidos de obter incentivos fiscais ou financeiros.

Investigações preliminares conduzidas pela entidade Amigos Associados de Santa Cruz de Salinas descobriu notas fiscais “frias” relativas à compra de materiais escolares que possibilitaram o desvio de recursos dos cofres públicos. O caso foi encaminhado para a Polícia Federal, Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais e Receita Federal e Estadual.

Mas nem tudo são flores no caminho dos ativistas da luta anticorrupção. Em Itacarambi, o Prefeito empregou em cargos comissionados sete dos oito membros da diretoria da recém-criada Associação dos Amigos de Itacarambi (ASAITA). Restou apenas o presidente. Uma nova diretoria está em processo de formação, para que a entidade continue a exercer suas atividades. Apesar da cooptação da maior parte dos integrantes de sua diretoria, a entidade não parou de atuar. Seu presidente

denunciou ao Ministério Público de Minas Gerais possíveis irregularidades na construção de um Posto de Saúde em um bairro da cidade.

Cerca de R\$ 90 dos R\$ 302 mil liberados pelo Governo do Estado para a construção do Posto de Saúde já haviam sido pagos à empresa vencedora da licitação, porém não havia o menor sinal de início da obra. As investigações concluíram que duas empresas que participaram da licitação faziam parte de um esquema liderado por um empresário que atuava na região norte de Minas Gerais desde 1994 em esquemas de fraude a licitação, superfaturamento, desvio e apropriação de recursos públicos municipais, estaduais e federais, preso em junho de 2012 durante a Operação “Laranja com Pequi”.

A Associação dos Amigos de Mirabela (ASAMIRA) foi outra que sofreu revezes em sua atuação no norte de Minas Gerais, após a presidente da entidade ser nomeada para cargo de confiança na Prefeitura.

Mas é importante notar que a participação dos cidadãos reduz a corrupção e traz um melhor uso do dinheiro público. Só o fato de um Prefeito saber que existem pessoas se organizando para fiscalizar o uso do dinheiro público já coloca um freio nos desejos de se apoderar deste. Sem ação da sociedade, não há esperança contra a corrupção.



## O Exemplo de Realeza

Eduardo Gaievski

Sempre quando falamos de política e corrupção há um certo sentimento de frustração e desilusão com nossos políticos. Da mesma forma como maus exemplos devem ser combatidos, bons exemplos devem ser divulgados e disseminados. Realeza é uma cidade com pouco mais de 16.000 habitantes, localizada no sudoeste do Paraná, e que teve em 2004 uma mudança radical através das eleições municipais, dando início a um caso emblemático para a gestão pública.

Eduardo Gaievski, executivo bem sucedido na iniciativa privada, trabalhava em uma empresa muito reconhecida na cidade de São Paulo. Certo dia, através de um amigo em comum, foi apresentado ao Juca Varella, conterrâneo de Ribeirão Bonito. Varella entregou a Gaievski um exemplar desse livro que você lê neste momento: “O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil”. A leitura do livro motivou Eduardo a voltar para Realeza, sua cidade, para montar uma ONG e fiscalizar os recursos locais.

De volta a Realeza, Gaievski começou a acompanhar as reuniões e debates políticos na cidade. Criou a AMOR – Amigos Associados de Realeza, associada à Rede AMARRIBO Brasil – IFC, para fiscalizar a gestão pública na cidade. Através da Rede recebia orientações, casos de outras cidades do Brasil e modelos de gestão e controle social. Depois de

muita informação e inspiração, no último dia para submeter candidaturas, Eduardo resolveu se candidatar a Prefeito, mesmo sabendo que tinha poucas chances, pois em pesquisa divulgada não alcançou mais que 1% das intenções de voto.

Gaievski inovou os métodos até então utilizados nas disputas eleitorais do pequeno município, apresentando para população o Compromisso de Candidato que consta nessa publicação, assinado e firmado em cartório e o Orçamento Participativo, ouvindo a opinião dos cidadãos realezenses, procurando priorizar as ações em seu futuro Governo. Realizou uma campanha eleitoral espartana, com poucos recursos e evitando promessas que jamais seriam cumpridas. Com a realização de reuniões em todos os bairros, interagindo muito com os eleitores e ouvindo as principais demandas, o então candidato conquistou o eleitorado, gastando poucos recursos, e sem coligação partidária, com dez candidatos a vereador apenas e foi eleito com 67% dos votos válidos, elegendo três vereadores. Foi reeleito em 2008 com 83,4% dos votos, mostrando que as ações implementadas e sua transparência melhoraram a vida dos realezenses.

Essa publicação foi adotada como modelo de gestão para a administração de Eduardo. O resultado, aliado à experiência dele na iniciativa privada foi surpreendente. Implantou uma gestão profissional desde o primeiro dia à frente do Executivo. Planejou seu futuro governo, buscando nomear secretários que fossem íntegros perante a comunidade de Realeza, tentando profissionalizar ao máximo a gestão municipal. As nomeações eram feitas independente de indicações de partidos políticos e outros interesses e evitando a contratação em cargos em comissão de parentes até terceiro grau. A primeira dama Jane Gaievski, passou a prestar serviços voluntários junto a diversas entidades da cidade.

Ao assumir a administração municipal, o Prefeito enfrentou dificuldades com seu vice, que tentou mudar os compromissos de transparência, ética e honestidade, e o rompimento foi inevitável no primeiro mês de gestão.

Um dos grandes focos de corrupção, a Saúde Pública, recebeu uma atenção especial do Prefeito. Para entender o que acontecia

e as demandas da população ficou durante três meses entregando senhas de consultas durante a madrugada. Havia na cidade até um comércio de senhas para atendimento médico. Com isso passou a entender melhor os problemas ganhou credibilidade junto à população e descobriu os graves problemas que afetavam a Saúde. Eram os seguintes: falta de cumprimento de horário pelos profissionais médicos, conflitos de interesses entre os hospitais públicos e privados, corrupção na entrega de medicamentos, cuja empresa foi denunciada para Promotoria de Justiça e foi alvo de reportagem do Fantástico. Ela entregava nas caixas lacradas 12% a menos do que o comprado via licitação.

Algumas empresas do setor de saúde ofereciam notas fiscais “frias” e se propunham à realização de falcaturas em troca de um percentual da nota fiscal. Foi feita uma verdadeira revolução na área de saúde com a contratação de profissionais médicos, dentistas, enfermeiras e farmacêutica. Foram adquiridos equipamentos de ultrassom, laboratório de análises clínicas, ambulâncias e veículos para transporte de pacientes. Ao final do segundo mandato, o setor de saúde contava com serviço de acupuntura, nutricionista, fonoaudióloga, psicólogos, além de oferecer tratamento de canal, próteses, óculos, e apoio para planejamento familiar, com gratuidade para laqueaduras e vasectomia. Foi implementado o Pronto Atendimento 24 h com UTI móvel. Foram reformados todos os equipamentos dos postos de saúde.

Outro grande foco de corrupção era o setor de urbanismo, viação e obras, onde se concentrava a aquisição de peças para manutenção dos veículos, máquinas pesadas, compra de combustíveis e a recuperação das estradas vicinais. Principal atividade econômica do município, a agricultura vinha há muitos anos sofrendo com o êxodo rural, pois as estradas vicinais de Realeza estavam em péssimas condições, gerando perdas no escoamento da produção e altos índices de absenteísmo dos alunos das áreas rurais. O transporte escolar não conseguia transportar os alunos até as escolas. Com planejamento e controle rígido dos gastos, a administração municipal passou a efetuar aquisições de combustíveis diretamente da Petrobras, gerando grandes economias para os cofres públicos. Foi implementado o controle geral da frota

de veículos e máquinas pesadas. Com as economias obtidas foram implementados diversos programas para apoiar e fomentar a agricultura familiar que aumentaram significativamente a arrecadação de impostos via aumento da produção. Em parceria com os Governos Federal e Estadual foram construídos vinte sistemas de distribuição de água, melhorando a qualidade de vida dos agricultores.

Outra prioridade da gestão foi a contratação de profissionais para elaborar e construir junto com a população, o Plano Diretor para guiar o planejamento e o desenvolvimento do município. Com isso buscou-se evitar as invasões de áreas e organizar as mudanças para eliminar os favelamentos e dar dignidade para muitos moradores da periferia. O Plano Diretor foi aprovado e passou a ser o norteador da ocupação das áreas urbanas e rurais da cidade.

Infelizmente muitas cidades fazem planos de gaveta, apenas para cumprir com as obrigações legais, mas não como uma ferramenta efetiva de gestão. Isso gera desperdício de recursos públicos e incentiva a ocupação irregular do solo e a corrupção. É fundamental que as Prefeituras contem com uma equipe técnica para elaborar projetos que atendam as exigências dos governos federal e estadual, e com isso possam trazer muitas verbas para a cidade. Em Realeza isso funcionou muito bem, e muita verba adicional foi trazida ao município.

Na área da Educação a existência de notas “frias” é quase a regra, não a exceção. Foram identificados vários focos de corrupção na merenda escolar, nas obras e na aquisição de equipamentos. Implementou-se educação em tempo integral e o acesso universalizado, principalmente nos Centros Municipais de Educação Infantil (creches). Foi desenhado um sistema de incentivo aos profissionais da educação, com remuneração justa e adequada. Com melhorias na infra estrutura das escolas, o município conseguiu ficar entre as melhores cidades do Brasil na primeira avaliação do IDEB e as notas melhoraram em todos os anos seguintes.

A maior conquista para a cidade de Realeza e região sudoeste foi a instalação de uma Universidade Federal, a UFFS-Universidade Federal da Fronteira Sul, com cursos para melhorar a formação de professores

e ampliar os conhecimentos em nutrição e medicina veterinária, melhorando uma das principais atividades da região, a pecuária leiteira.

**Um fator importante para combater a corrupção é a elaboração de orçamentos bem detalhados das obras que serão executadas. Consegue-se reduzir muito o custo de obras com orçamentos bem estruturados em planilhas com valores discriminados por item. Fiscalizar as obras é fundamental para evitar a utilização de materiais diferentes dos orçados.**

Os concursos devem ser feitos dentro do rigor da lei evitando que empresas e Prefeituras se utilizem de práticas delituosas, favorecendo apaniguados políticos em detrimento de pessoas capacitadas que estariam conseguindo o posto por mérito próprio. Uma reportagem do Fantástico, parcialmente filmada na Prefeitura de Realeza, mostrou as fraudes que prejudicam bons candidatos a servidores públicos.

Realeza promoveu um grande salto na qualidade de vida do seu povo nos oito anos de administração do Prefeito Gaievski. Outro ponto importante foi a implantação do Centro de Eventos para realização da Exporeal e outros eventos, o Parque Ecológico Central, com lago, pistas de caminhada, academias de ginástica. Foram canalizados córregos que colocavam em risco a infraestrutura em épocas de chuvas torrenciais, foram eliminadas as favelas com programas de inclusão habitacional, foi ampliado o sistema de coleta de esgotos e isso permitiu a redução dos gastos com saúde.

Em Realeza não se cobra taxa de recolhimento do lixo, pois os moradores separam em suas residências o material reciclável do lixo orgânico e uma associação de agentes ambientais separa os materiais na Apara-Associação dos Agentes Ambientais de Realeza, e os vendem-nos gerando renda para os associados.

Dois fatos interessantíssimos também chamam a atenção de qualquer um que visite Realeza. Um deles é que em todas as repartições

públicas, desde escola até hospitais, têm um grande cartaz afixado onde está exposto o número do telefone celular do Prefeito Eduardo. O Prefeito Gaievski disponibilizava o seu celular para que a população ligasse para comunicar fatos do interesse dos cidadãos e fazer demandas. O outro é um painel com o demonstrativo completo com os principais itens de receita e despesas do município fixado na principal praça da cidade. Além disso, é publicado mensalmente no site da cidade, via internet, um demonstrativo das contas da Prefeitura, bastante completo.

Em 2011 a Prefeitura de Realeza, depois de atender adequadamente a uma grande quantidade das demandas da população de Realeza, ainda tinha recursos em caixa para investir. Os recursos só não tinham sido investidos ainda porque não havia tempo suficiente para fazer os projetos. Isso comprova o que a Amarribo vem afirmando nesses últimos 10 anos, ou seja, se não houver desvio de recursos e uma boa gestão, os volumes arrecadados pelas Prefeituras são suficientes para atender as necessidades da população.

Gaievski afirma que a corrupção tem início antes da campanha eleitoral, quando as coligações e os acordos políticos acontecem. E o combate à corrupção tem que começar evitando-se que grupos corruptos assumam as Prefeituras. Qualquer cidadão pode fazer a diferença na sua cidade, fiscalizando, apoiando as entidades fiscalizadoras e acompanhando o trabalho dos vereadores, que podem ajudar muito a mudar a vida do povo brasileiro com a sua atuação honesta e interesse público. Estas são as marcas de um governo que disse não à corrupção, não ao clientelismo, e disse sim à competência, à transparência e à eficiência.

## Ficha Limpa: as lições de uma mobilização histórica

Márlon Reis

O que podemos aprender com a Lei da Ficha Limpa?

Muito mais do que uma lei eleitoral conquistada numa memorável mobilização popular, a Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) é a demonstração de que mudanças sérias podem ocorrer por via pacífica e organizada. A participação em redes sociais engajadas no cuidado com a correta aplicação dos recursos públicos constitui uma novidade irresistível.

O país que se descortina a partir dessa ação conjunta em redes sociais como as que hoje se organizam em torno da AMARRIBO e do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral é um Brasil diferente: inclusivo, sustentável e comprometido com a solução pacífica dos aprimoramento da democracia pela via do aumento da transparência, e da participação.

Precisamos recordar a história dessa lei histórica para, a partir do ocorrido, sugerir algumas reflexões.

Em 10 de dezembro de 2007 o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) decidiu deflagrar a Campanha Ficha Limpa com a finalidade de dar resposta à crescente demanda social por aumento do rigor nos critérios para a definição de candidaturas e à determinação constitucional contida no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, que cobrava do Congresso Nacional a adoção dessa providência.

O MCCE é uma rede composta por 51 organizações sociais de caráter nacional, dentre as quais se encontra a Amarribo Brasil. Seu objetivo

é o de mobilizar a sociedade brasileira para lutar pelo aprimoramento das nossas eleições. Seu nascimento decorreu da mobilização realizada no final da década de 90 em favor da aprovação da Lei nº 9.840/99, também de iniciativa popular, que previu a cassação dos registros e diplomas eleitorais de candidatos descobertos praticando a compra de votos e o uso eleitoral da máquina administrativa.

Para a conquista da Lei da Ficha Limpa\ iniciou-se a coleta de assinaturas em maio de 2008, após a aprovação da campanha pela unanimidade dos bispos presentes à Assembleia Geral da Conferência Nacional dos bispos do Brasil, uma das entidades integrantes do movimento.

A partir daí todas as demais organizações foram convidadas a refletir sobre o tema e difundi-lo entre suas bases de modo a alcançar-se a mobilização em rede necessária à geração da “energia política” de que dependeria a conquista das 1,3 milhão de assinaturas necessárias à apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular.

Segundo o § 2º do art. 61 da Constituição “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

O projeto de lei a ser apresentado fundava-se na seguinte premissa: não é recomendável a candidatura de pessoas contra as quais parem condenações criminais emitidas por certos âmbitos do Judiciário. Diversas outras medidas foram veiculadas no texto popular.

Não é difícil entender o porquê da rápida adesão de centenas de organizações sociais e de milhares de voluntários que, até setembro de 2009, conseguiram obter o número exigido pela Constituição para a apresentação da nova iniciativa popular de projeto de lei.

Mesmo após a entrega do projeto ao presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, em 29 de setembro, as assinaturas continuaram a chegar, somando ao final mais de 1,6 milhão.

Com o término da coleta de assinaturas em meio físico – uma atávica exigência da Lei nº 9.709/1998 – teve início uma mobilização pelas redes sociais da internet sem precedentes no país.

Logo multiplicaram-se comunidades nas redes sociais e perfis no microblog Twitter dedicados ao tema. Um dos grupos no Facebook (2010: Todos pela Ficha Limpa) superou a casa dos 17 mil participantes. Segundo uma empresa de consultoria, em apenas dois dias do mês de abril de 2010 a hashtag #FichaLimpa foi citada em 312 mil mensagens postadas no Twitter.

O projeto passou a tramitar efetivamente em março de 2010, quando foi constituído, no âmbito da Câmara dos Deputados, grupo de trabalho composto por integrantes de todos os partidos com a tarefa de debater a matéria e buscar a formação do consenso necessário à sua aprovação. O grupo era presidido pelo Deputado. Miguel Martini (PHS/MG) e relatado pelo Deputado. Índio da Costa (DEM/RJ).

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral participou ativamente de todas as atividades desse grupo parlamentar, sendo oficialmente ouvido em duas audiências públicas. A última delas correu no dia 16 de março, véspera da entrega do relatório ao Deputado. Michel Temer.

O substitutivo elaborado pelo grupo de trabalho propunha algumas modificações no texto original, sendo a mais relevante a que exigia, para a ocorrência da inelegibilidade, que a condenação houvesse partido de um órgão jurisdicional colegiado, abandonando-se a proposição original que fazia menção à condenação oriunda de qualquer órgão do Judiciário.

Para facilitar a aprovação da matéria, concordou-se em deixar explicitado no texto que ações penais privadas ou ações penais públicas relativas a crimes culposos ou de menor potencial ofensivo não seriam capazes de originar o afastamento de candidaturas. Evitava-se, assim, que questões de menor relevância ou motivadas por interesses particulares (como nos crimes contra a honra) pudessem implicar em limitação à elegibilidade.

O projeto foi, então, levado ao Plenário da Câmara, onde teve seu debate iniciado em 7 de abril. Dali seguiu para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania com o compromisso dos líderes partidários de que, caso o debate não fosse encerrado naquele âmbito até o dia 29 seguinte, a matéria seria levada diretamente para deliberação em Plenário.

O relator designado na CCJ foi o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP). Sua principal colaboração para o projeto foi a introdução de um dispositivo (o novo art. 26-C da Lei de Inelegibilidades) que tornou possível a conquista de uma suspensão cautelar da inelegibilidade pelo candidato disposto a ver o seu recurso julgado com prioridade sobre todos os demais processos, à exceção do mandado de segurança e do habeas corpus.

Um pedido de vista, todavia, impediu a discussão do projeto na CCJ no prazo fixado no acordo, o que levou a matéria à votação no Plenário no dia 4 de maio. Segundo o sítio eletrônico Congresso em Foco:

“Dos 513 deputados, 390 participaram da sessão que aprovou o texto-base do projeto Ficha Limpa, aprovado na última noite por 388 votos. O deputado Marcelo Melo (PMDB-GO) foi o único a votar contra. Logo em seguida, ele se justificou alegando que, cansado, se equivocou ao digitar seu voto. O presidente da Câmara não votou por estar impedido regimentalmente. Outros 123 parlamentares faltaram à sessão. Ainda falta a análise dos destaques para que a proposta siga para o Senado”.

No dia seguinte teve início a votação de 15 destaques que ameaçavam desfigurar o projeto. Três deles foram logo rejeitados. Na terça-feira da semana subsequente (11 de maio) foram rejeitados, um a um, todos os demais. O projeto fora aprovado nos exatos termos das discussões mantidas entre o relator José Eduardo Cardozo e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

Veio então a discussão do texto no Senado Federal. Após algum impasse o projeto foi incluído em pauta para votação no dia 19 de maio com apenas uma emenda de redação. Alterando o tempo verbal das hipóteses de inelegibilidade, essa emenda viria a gerar grande repercussão na imprensa. Temia-se que, com a mudança, o projeto não atingisse fatos ocorridos no passado.

Sancionado no dia 4 de junho pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o projeto de lei de iniciativa popular conhecido como Ficha Limpa converteu-se na Lei Complementar n° 135, publicada no Diário Oficial da União no dia 7 de junho de 2010.

Logo viriam os primeiros questionamentos sobre aspectos relevantes da nova legislação.

O Tribunal Superior Eleitoral respondeu nos dias 10 e 17 de junho a duas importantes consultas que conferiram à Lei da Ficha Limpa a efetividade esperada pela sociedade brasileira. Na primeira delas reconheceu a aplicabilidade das suas normas já para esta eleição; na outra, deixou claro que, por não se tratarem de normas penais, as inelegibilidades abarcavam, sim, fatos ocorridos no passado, atingindo até mesmo pessoas que já se julgavam aptas a participar de pleitos por haverem sido declaradas inelegíveis por prazo inferior ao definido na nova legislação.

Apesar de haver chamado atenção de toda a sociedade para a limitação da candidatura de condenados por instâncias judiciais colegiadas, traz no seu bojo muito mais mudanças, tornando também inelegíveis:

- os que renunciaram para escapar da aplicação de sanções de natureza política;
- os magistrados e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente;
- os condenados por captação ilícita de sufrágio (compra de votos), condutas vedadas aos agentes públicos, gastos e despesas ilícitos na campanha ou por abuso do poder político e econômico;
- os condenados na órbita civil por atos de improbidade administrativa.

Várias outras hipóteses foram instituídas.

Além disso, outras medidas de igual importância foram adotadas:

- o prazo das inelegibilidades teve seu mínimo alterado de 3 para 8 anos;
- a ação de investigação judicial eleitoral, antes destituída de maior valor procedimental, agora pode conduzir à declaração de inelegibilidade e à cassação do diploma eleitoral independentemente do momento em que venha a ser julgada;
- o possível impacto dos atos de abuso de poder no resultado da eleição não pode mais ser considerado pelo Poder Judiciário, que deverá ater-se à gravidade contextual do ato.

Como se vê, são todas medidas que vivificam a Constituição, tornando mais palpáveis as promessas nela contidas alusivas à proteção da moralidade e probidade administrativas. A vida pregressa dos candidatos – é o que proclama o § 9º do art. 14 da Constituição Federal – não é irrelevante para o Direito Eleitoral.

Os dados objetivos que marcam a vida dos pretendentes a mandatórios tiveram sua relevância constitucional reconhecida e reafirmada pela Lei da Ficha Limpa, que teve a sua constitucionalidade recentemente reconhecida pelo Supremo Federal no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4.578.

A Lei da Ficha Limpa, especialmente pelo modo como ela foi conquistada, nos permite chegar a várias conclusões igualmente úteis para quaisquer movimentos dos quais participemos. Poderíamos organizar essas lições nos seguintes tópicos.

- Organização em rede: precisamos cada vez mais nos articular com as pessoas e organizações que perseguem os mesmos objetivos que defendemos. Não dá mais para agir isolado. Mesmo a ação local é fortalecida quando se promove a interação entre os que pensam de modo similar.
- Ação horizontal: não precisamos de líderes carismáticos, de “salvadores da pátria”. Precisamos uns dos outros como iguais participantes desse desafio que é a vida no planeta Terra. Não há visionário que substitua a sabedoria desenvolvida pela ação coletiva de seres humanas que são e se sentem iguais uns aos outros.
- Foco: é sempre conveniente ter em mente um foco definido. Devemos sempre nos perguntar qual é o objetivo mais importante para a nossa organização. A partir daí não podemos mais nos distanciar da nossa meta. Precisamos resistir à tentação de dar respostas a todas as demandas que batem à nossa porta. Num País tão injusto, elas sempre serão muitas. Por isso precisamos eleger bem o nosso foco e cuidar para que dele não nos afastemos.

- Não-violência: não há solução violenta que propicie o desenvolvimento das relações humanas. As verdadeiras conquistas são fruto do acúmulo na nossa energia social, que por sua vez é produzida por meio do nosso empenho coletivo em busca das mudanças de que necessitamos. Não há força mais irresistível que a razão amparada pela paz.



## O Papel da CGU na Prevenção e Combate à Corrupção

Vânia Vieira

O fenômeno da corrupção não é um problema apenas brasileiro. Ele afeta todos os países do mundo e, indistintamente, entidades públicas e instituições privadas, comprometendo a efetividade das políticas públicas e o desenvolvimento econômico e social, tanto nas nações desenvolvidas quanto naquelas em desenvolvimento.

No entanto, o federalismo brasileiro, com suas peculiaridades, coloca algumas questões importantes para a correta compreensão e atuação do controle dos recursos federais aplicados pelos governos locais. Com a Constituição Federal (CF) de 1988, o município brasileiro assumiu a condição de verdadeiro ente federativo, diferenciando a nossa Federação de todas as demais no direito comparado.

A Constituição Federal consagrou a descentralização política e administrativa que envolve, entre outros aspectos, a execução compartilhada de políticas públicas e o repasse de recursos diretamente da União para municípios. Para garantir a integridade da gestão e a

correta aplicação do dinheiro público, a Constituição previu os controles próprios dos municípios (interno e externo) em seu art. 30, bem como a competência do controle interno do Poder Executivo Federal de avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, art. 74, I.

A Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal à qual compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

A atuação da CGU no plano do controle interno se dá mediante a realização de auditorias, fiscalizações, análises e apuração de denúncias, implementação de políticas de prevenção à corrupção e de promoção da transparência. Sua estrutura conta com a Secretaria Federal de Controle Interno, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, a Ouvidoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da União, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e as Unidades Regionais da CGU presentes em todas as capitais dos estados.

A CGU trabalha de forma articulada com outras instituições relacionadas ao enfrentamento da corrupção: o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União, a Advocacia-Geral da União, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras, a Polícia Federal, a Secretaria Nacional de Justiça, a Secretaria da Receita Federal, entre outras instituições.

## **Das Auditorias e Fiscalizações**

As atribuições de auditoria e fiscalização são exercidas pela Secretaria Federal de Controle Interno, área responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos programas de governo e fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, entre outras funções.

Com o objetivo de verificar a execução dos programas de governo tanto junto às autoridades responsáveis pela gestão dos recursos em nível local quanto junto à população beneficiária, a CGU realiza ações de controle in loco em todo o território nacional.

Uma das ações de fiscalização da CGU que ocorre em âmbito local é o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Criado em abril de 2003, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta e pública, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas in loco quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. Este Programa já permitiu a verificação in loco da aplicação dos recursos federais em cerca de um terço do total de municípios brasileiros, envolvendo recursos de mais de R\$ 16 bilhões, descobrindo e revelando uma variada tipologia de desvios nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação, entre outros.

Devido a sua visibilidade e capilaridade no território nacional, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos viabilizou uma forte aliança com a sociedade, produzindo outro efeito de maior importância no campo da prevenção, qual seja, o de despertar e estimular a participação social dos cidadãos para a fiscalização e o controle sobre os administradores de recurso público.

A CGU também atua em caráter investigativo em operações especiais realizadas em parceria com a Polícia Federal.

## **Do Controle Social**

Ao fiscalizar e auditar um número relevante de municípios brasileiros, a Controladoria-Geral da União verificou a necessidade de orientar agentes públicos locais, conselheiros de políticas públicas e cidadãos quanto à boa gestão do dinheiro público, bem como atuar no fortalecimento dos instrumentos de controle interno e social locais.

No Brasil há grande preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante em razão de sua extensão territorial e do elevado

número de municípios que possui. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade.

O controle social complementa os controles realizados pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos – os Órgãos de Controle Interno e Externo – que nunca poderão dispor de número suficiente de fiscais e auditores para monitorar e verificar cada despesa realizada.

Além disso, os cidadãos têm, muitas vezes, melhores condições de acompanhar a aplicação do dinheiro público, pois utilizam os serviços e conhecem as falhas e problemas que acontecem no dia a dia, os quais podem apontar irregularidades ou má gestão.

No entanto, para que os cidadãos possam participar de maneira eficaz, é preciso que sejam mobilizados, que recebam informações necessárias e, também, orientações sobre como atuar.

Além disso, ciente de que é preciso também preparar as novas gerações e formar uma consciência cidadã, a CGU tem investido fortemente na educação de crianças e jovens para a ética e cidadania. Entre as ações desenvolvidas estão: o Concurso de Desenho e Redação, criado em 2007 e realizado anualmente pela CGU; o Portalzinho Criança Cidadã, que é um sítio na internet com jogos, histórias em quadrinhos com mensagens sobre ética e cidadania; e o Projeto Um por todos e todos por um! Pela Ética e Cidadania, criado em parceria com o Instituto Maurício de Sousa e que conta com a ajuda especial da Turma da Mônica para desenvolver nas crianças conceitos e valores fundamentais para a formação de uma cultura ética.

## **Das medidas preventivas.**

O campo das medidas preventivas é muito vasto e comporta iniciativas e providências de naturezas as mais diversas.

O trabalho de implementação de uma série de medidas preventivas no âmbito do governo federal iniciou-se, em 2004, com a construção e o lançamento do Portal da Transparência, sítio na Internet, aberto a todos, sem senha nem cadastramento, onde se publicam todos os recursos de todos os programas de transferência a Estados e Municípios,

ação por ação e até pessoa por pessoa, no caso das transferências diretas ao cidadão como o Bolsa Família.

A CGU optou por começar pelo Portal por entender que o primeiro e melhor antídoto para as práticas ímprobas e ilícitas é exatamente a “luz do sol”, a visibilidade plena, a publicidade e a transparência maior possível dos atos praticados nos órgãos públicos, sobretudo aqueles relativos à execução das despesas públicas, e tudo o mais que seja a elas relacionado – contratos, licitações, convênios, pagamentos, etc.

Para alcançar o propósito de efetivamente permitir o acesso e compreensão das informações divulgadas, o desenvolvimento do Portal da Transparência baseou-se nas seguintes diretrizes:

- a) Facilidade de acesso, sem necessidade de senha;
- b) utilização de linguagem cidadã, de modo a permitir uma melhor inteligibilidade das informações publicadas;
- c) navegação simplificada;
- d) informações tempestivas e confiáveis;
- e) ferramentas de busca e consulta;
- f) aperfeiçoamento permanente do site e contínuo incremento de novas bases.

Hoje o Portal da Transparência é referência internacional, em modelo que vem sendo copiado por outros países em matéria de transparência das contas e gastos públicos e já recebeu diversas premiações, entre elas o prêmio da ONU como uma das cinco melhores práticas no campo das estratégias de prevenção e combate à corrupção ao redor do mundo.

Além disso, o Brasil foi classificado em oitavo lugar em um ranking de 85 países que tiveram o grau de transparência de seus orçamentos públicos analisado pelo International Budget Partnership (IBP), uma ONG com sede em Washington. Nesse ranking somos o país melhor posicionado da América Latina.

Ainda no campo das medidas preventivas, a CGU realiza, desde 2004, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, cujo objetivo é fomentar o controle social por meio da sensibilização e da orientação

de conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores, alunos e cidadãos em geral quanto aos temas da transparência, do controle social, da responsabilização e da necessidade de cumprimento dos dispositivos legais.

Mais de 50 mil cidadãos (agentes públicos municipais, integrantes de conselhos municipais, lideranças comunitárias, professores e estudantes da rede pública) já participaram de encontros presenciais e cursos à distância em cerca de 2 mil municípios contemplados pelo Programa, e mais de dois milhões de exemplares da cartilha do Olho Vivo já foram distribuídos. O Programa foi contemplado com o Prêmio Educare (Prêmio Nacional de Excelência na Educação) edição 2007.

Em 2006 a CGU criou o Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal com o objetivo de aprimorar o gerenciamento dos recursos públicos pelos municípios brasileiros, por meio da promoção de eventos de capacitação presencial, de educação à distância, da distribuição de acervos técnicos e de cooperação com os sistemas de controle interno municipais.

Com o desenvolvimento de diversas ações que incentivam a transparência e a participação da sociedade no acompanhamento da administração Pública, o papel da CGU no fomento ao controle social e na promoção da transparência pública foi sendo consolidado, de forma que novas formas de atuação fizeram-se necessárias.

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União realizou, entre os anos de 2011 e 2012, a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - Consocial, com o propósito de, em conjunto com a sociedade, traçar diretrizes de atuação para assegurar a efetividade das políticas de promoção da transparência pública e da participação social, bem como realizar o diagnóstico da adoção e implementação dessas políticas nos âmbitos municipal, estadual e federal.

A 1ª Consocial teve como tema central: “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”, e foi dividida em dois momentos: as Etapas Preparatórias (Municipais/Regionais, Estaduais, Distrital, Livres e Virtual), realizadas de 25 de julho de 2011 a 8 de abril de 2012, e uma Etapa Nacional que aconteceu em Brasília, de 18 a 20 de maio.

Como resultado da 1ª Consocial foram realizadas 1.023 Conferências Municipais/Regionais, 302 Conferências Livres, uma Conferência Virtual, 26 Conferências Estaduais e a Conferência Distrital. Mais de 920 mil pessoas foram mobilizadas, sendo 2.700 participantes da Conferência Virtual; 153 mil participantes das conferências presenciais – realizadas em 2.750 municípios, representando 49% dos municípios brasileiros. Na Etapa Nacional participaram 1.200 delegados eleitos nos estados que selecionaram as 80 propostas prioritárias no campo da transparência pública, do controle social, da prevenção e do combate à corrupção.

Além das ações de transparência, fomento ao controle social e de qualificação do gestor público, integram esse conjunto de iniciativas de viés preventivo medidas legislativas que foram propostas pela Controladoria, dentre as quais vale destacar os Projetos de Lei sobre Enriquecimento Ilícito, sobre Conflito de Interesses e a Lei sobre Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 2012.

## **Da Denúncia**

Considerando que um dos objetivos do controle social é verificar se o dinheiro está sendo usado adequadamente ou se está sendo desviado para outras finalidades, é possível que o cidadão, ao exercer o controle social, se depare com irregularidades na gestão dos recursos ou com outras situações em que seja necessário encaminhar denúncias aos órgãos responsáveis.

A CGU recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público, ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração Pública federal, devendo ser observados os seguintes requisitos mínimos:

- a) envolvimento de órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, quando se tratar de aplicação de recursos públicos federais por estados e/ou municípios;

- b) envolvimento de agentes públicos do Poder Executivo Federal, quando se tratar da aplicação de recursos públicos federais por estados e/ou municípios;
- c) descrição do fato com fundamentação mínima que possibilite a apuração pela CGU.

A denúncia poderá ser apresentada das seguintes maneiras:

- Por meio do preenchimento e envio do formulário eletrônico de denúncia disponível em <http://www.cgu.gov.br/Denuncias/>.
- Por correspondência enviada para o seguinte endereço: Controladoria-Geral da União, SAS Qd.1, Bloco “A” – Edifício Darcy Ribeiro – Brasília (DF) CEP 70070-905 ou para uma das Unidades Regionais.

Sempre que possível deverá ser anexada documentação que ajude a comprovar os fatos denunciados, que poderá ser entregue pessoalmente, enviada por correspondência ou como arquivo digital anexo ao formulário de denúncia.

## **Da Lei de Acesso à Informação**

A lei nº 12.527, Em vigência desde 16 de maio de 2012, aplicável a todos os entes da federação – União, estados, municípios e Distrito Federal, significa um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país.

Em um governo onde as decisões são tomadas às escuras e os gastos públicos não estão disponíveis para fiscalização pelos cidadãos há um enorme risco de corrupção. Um sistema de informações facilmente acessível constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção e no aprimoramento da gestão pública.

A nossa Lei de Acesso à Informação inova ao estabelecer a obrigatoriedade, por parte dos órgãos e entidades de todos os entes e esferas governamentais, de promover a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas. Além disso, dispõe que informações não disponibilizadas podem ser requisitadas pelos cidadãos, devendo o órgão ou entidade – seja ele federal, estadual ou municipal - autorizar ou conceder o acesso imediato à informação ou, se for o caso, proceder o encaminhamento da informação no prazo de até 30 dias corridos.

A restrição de acesso limita-se a informações de caráter pessoal ou imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, situação que deve ser fundamentada, observando-se o critério menos restritivo possível para a definição do grau de sigilo.

A CGU além de ser responsável, no âmbito do Poder Executivo Federal, por atuar como instância recursal e zelar pelo fiel cumprimento da Lei de Acesso à Informação, tem como competência legal promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração Pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação, bem como de promover treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração Pública.

Para saber mais sobre a Lei de Acesso à Informação acesse: <http://www.acaoainformacao.gov.br>

## **Conclusão**

Todo esse progresso não autoriza, no entanto, a afirmar que a guerra contra a corrupção está sendo vencida; esse trabalho não permite tréguas. Muitos são ainda os desafios a serem enfrentados para que o país possa avançar como um todo na luta anticorrupção, em todas as esferas – pública e privada – e todos os níveis de governo. Ninguém desconhece também que as causas mais profundas da corrupção têm raízes

em questões mais amplas como o financiamento privado de campanhas e de partidos, o sistema eleitoral, os meandros da elaboração do orçamento público, a urgente necessidade de reforma radical da burocracia estatal e das leis processuais penais, que são, hoje, a principal garantia de impunidade e grandes obstáculos no combate à corrupção.

## O Recurso a Leis e Órgãos

Um grande conjunto de leis e normas dá respaldo às ações anticorrupção. Há também uma série de órgãos aos quais se pode recorrer, desde as investigações até o final do processo.

### **Tribunais de Contas Estaduais**

Apesar dos tribunais de contas se aterem aos aspectos formais dos procedimentos e da documentação quando examinam as contas dos Prefeitos e das Câmaras Municipais, é importante que, por meio de representação, se faça a denúncia a esse órgão. Algumas análises comparativas e partes do relatório que realizam podem ajudar no processo. Alguns auditores dos Tribunais de Contas, por mérito próprio, fazem um trabalho excelente de apuração e investigação e os resultados desses trabalhos podem embasar processos bem-sucedidos contra os fraudadores.

Eles podem ser usados em eventuais pedidos de abertura de Comissão Especial de Investigação ou de Comissão Processante, meios utilizados

para pedir o afastamento político da autoridade municipal corrupta. Mas é preciso saber lidar com os relatórios do Tribunal de Contas, que podem levar a interpretações dúbias. Assim, quando o Tribunal afirma que “nada se apurou”, normalmente é porque não investigou.

E quando diz que “não se comprovou a denúncia”, isso não significa que os fatos foram examinados e os acusados inocentados, mas que o denunciante não apresentou provas consistentes e convincentes.

Geralmente esses “resultados” são usados pelos fraudadores como atestados de idoneidade.

## **Tribunal de Contas da União**

Na hipótese de desvios que envolvem recursos federais, repassados pela União ao município, as representações denunciando e pedindo investigação sobre os fatos devem ser formuladas ao Tribunal de Contas da União, que é encarregado de fiscalizar as verbas federais.

Exemplo desses recursos são os do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF/ FUNDEB, que pode ser desviado ou aplicado de forma ilegal.

Há notícias de que empresas se constituíram especificamente para explorar esses recursos e, com a conivência ou a participação dos Prefeitos municipais, formalizaram contratos, com dispensa de licitações legais, para desviar grande parte desses recursos. O site do Tribunal de Contas é [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

## **Controladoria Geral da União**

É um Órgão Federal, que também examina a aplicação de recursos federais, repassados pela União aos municípios. A Controladoria Geral da União fiscaliza internamente o Poder Executivo. Denúncias e representações envolvendo esses recursos podem ser endereçadas, pedindo a instalação de procedimento administrativo adequado. O site do mesmo é [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br).

## **Ministério Público Estadual – Promotoria de Justiça da Comarca**

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. Uma vez comprovadas inicia-se uma Ação Civil Pública por improbidade administrativa e ações criminais, quando for o caso.

## **Câmara Municipal**

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 201/67 para os procedimentos a serem seguidos.

## **Ministério Público Federal**

Muitos delitos cometidos no âmbito municipal, por envolverem repasses de verbas da união, são da alçada criminal da Justiça Federal. Assim, o Ministério Público Federal (MPF) também pode ser acionado para investigar fatos que estejam em sua esfera de competência. Ele é o órgão próprio para entrar com ações no âmbito da Justiça Federal.

O acionamento do Ministério Público federal é importante, também, porque, às vezes, o Ministério Público Estadual não age com a mesma presteza e desenvoltura requeridas. No caso dos desvios de recursos da Prefeitura de São Carlos, em 1999 e 2000, a Promotoria de Justiça daquela cidade pediu arquivamento dos autos por falta de provas, e o MPF abriu inquérito e encaminhou para a Polícia Federal para investigação, pois o Tribunal de Contas do Estado havia emitido um relatório contundente comprovando as fraudes naquele período. Informados de que a Promotoria de Justiça de São Carlos desmembrou esse relatório do TCE e encaminhou para a Polícia Federal os fatos relacionados com merenda escolar. Portanto, em muitos casos onde há uma zona cinzenta na área de atuação, temos que estimular tanto o MPE como o MPF, para que um deles tome a iniciativa de investigar.

## **Procuradoria Geral da República**

No caso de ribeirão bonito o Promotor de Justiça investigou tudo, inclusive merenda escolar, e deu início aos processos respectivos. A Procuradoria Geral da República dispõe de um site na Internet ([www.pgr.mpf.gov.br](http://www.pgr.mpf.gov.br)), no qual se podem fazer denúncias, inclusive anônimas. O site fornece ainda os endereços das Procuradorias Regionais e os nomes dos procuradores nos Estados.

## **Secretaria da Receita Federal**

Os fraudadores, em geral, são afetados por problemas com o imposto de renda, pois não têm como justificar a sua variação patrimonial e seu enriquecimento súbito. É importante que a Receita Federal investigue a situação desses indivíduos, porque, uma vez comprovadas as irregularidades, elas servem de prova nos processos político e judicial. Além disso, se a Receita verificar que há impostos devidos, os corruptos ficam sujeitos à acusação de sonegação fiscal, o que representa uma arma adicional contra eles. A Receita tem meios de investigar também remessa de recursos ao exterior, que é um

expediente utilizado por corruptos para esconder o dinheiro roubado ([www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)).

## Imprensa

Procure os órgãos de imprensa sérios e comprometidos com a moralidade. Informe-os sobre as fraudes, principalmente quando estiver munido de documentos. Denúncias divulgadas pela mídia motivam as autoridades a tomar providências e mobilizam a população contra os fraudadores.

## Sistemas Contra a Corrupção

É possível, a partir de uma administração honesta, implantar alguns sistemas que impeçam, ou diminuam as chances de fraudes no futuro, e isso pode ser colocado em um compromisso de candidato a Prefeito:

- a) A colocação, à disposição da população, em site da Prefeitura, de todos os pagamentos feitos pela mesma, individualizados, 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.
- b) Publicar, 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 vencedor, com preços e condições gerais do contrato.
- c) Exigir que todos os pagamentos sejam feitos por transferência bancária, e se for feito por cheques emitidos pela Prefeitura, que sejam nominais e cruzados.
- d) Exigir 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.

- e) Exigir que documentos da Prefeitura relacionados com pagamentos, notas fiscais, empenhos, cópias de cheques, controle de almoxarifado sejam entregues quando solicitados por qualquer cidadão, em curto espaço de tempo.
- f) Exigir dos vereadores que a Câmara Municipal adote 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.
- g) Participação nos Conselhos Municipais. A participação nos Conselhos Municipais dá a cidadãos e ONGs a prerrogativa de solicitar informações, analisar as contas, e fazer sugestões sobre os temas dos Conselhos. Temos o Conselho de Segurança (CONSEG), o Conselho de Saúde, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho de Educação, dentre outros.
- h) Impedir que funcionários da Prefeitura sejam candidatos a vereador e acumulem as duas funções, isso tira a independência do vereador e transforma o legislativo em anexo do executivo.
- i) Exigir que se façam as audiências públicas para discussão do orçamento municipal.
- j) Impedir que o Prefeito tenha liberdade para fazer mudanças no orçamento municipal sem submeter à Câmara Municipal.

## Sugestões para Mudanças

- a) A Lei de Responsabilidade Fiscal precisa ser mais específica sobre as informações que precisam ser dadas, ou seja, lista de pagamentos efetuados pela Prefeitura, lista de patrimônio, balancetes, e lista de arrecadações.
- b) É preciso um prazo específico, caso contrário o Prefeito entra em inadimplência e passa a pagar uma multa diária durante o período em que descumprir a obrigação.
- c) Em caso de crimes contundentes, como o pagamento a empresas fantasmas e destruição de provas documentais, o afastamento do

Prefeito do cargo deve ser imediato, enquanto durem as investigações.

- d) O papel dos Tribunais de Contas precisa ser mudado. Com as atribuições e as formas de atuação que têm hoje, não prestam grande serviço à sociedade. Os tribunais de contas precisam usar inteligência, obter informações de pagamentos das Prefeituras, cruzar as informações, e colocar a descoberto a atuação das quadrilhas que desviam recursos públicos.



## Compromisso de Candidatos

É importante que a sociedade passe a exigir de candidatos compromissos mais fortes com a ética e com a transparência e também com as demandas dos cidadãos. Uma forma de fazer isso é submeter aos candidatos um compromisso público de conduta que pode ser adaptado às necessidades de cada comunidade, inclusive para colocação de projetos específicos.

Iniciativas de webcidadania incentivam a participação dos cidadãos através da internet para que expressem suas ideias e demandas para a cidade, podendo políticos, candidatos e poder público se comprometerem com aquilo que a cidade realmente quer.

Um exemplo é a plataforma de participação política Cidade Democrática (<http://www.cidadedemocratica.org.br>) onde cidadãos e entidades podem se expressar, se comunicar e gerar mobilização para a construção de uma sociedade cada vez melhor. É uma ferramenta de participação cidadã que permite a construção de diálogos colaborativos entre cidadãos, empresas, entidades e poder público.

A plataforma inspirou a AMARRIBO Júnior a realizar algo parecido em Ribeirão Bonito e surgiu a Plataforma #FAZ BONITO ([www.](http://www.)

fazbonito.com.br), com o objetivo de fortalecer a participação cidadã e levar a onda de transformação através da internet para a cidade com a tecnologia da plataforma Cidade Democrática. Através do portal os cidadãos enviam propostas e apontam problemas da cidade. Candidatos são comprometidos com Termos de Compromisso baseados nas propostas mais relevantes e apoiadas.

Seguem dois modelos, para candidatos a Prefeito e a vereador. No site da Amarribo você encontrará mais sugestões.

## TERMO DE COMPROMISSO PÚBLICO DE CANDIDATO A PREFEITO

Eu, \_\_\_\_\_,  
brasileiro, residente à \_\_\_\_\_,  
portador do RG \_\_\_\_\_,  
CPF \_\_\_\_\_, candidato à Prefeitura Municipal de \_\_\_\_\_, pelo partido \_\_\_\_\_, publicamente prometo cumprir rigorosamente os compromissos a seguir:

1. Implementar a ampla regulamentação da Lei de Acesso à Informação para o Município, com apoio da sociedade civil.
2. Fazer o Plano Diretor conforme a lei e com ampla discussão com todos os segmentos da sociedade e com audiências públicas amplamente divulgadas com antecedência e em horários que facilitem a participação cidadã.
3. Cumprir e fazer cumprir a Lei de Metas para o Município, com plano de governo com metas no prazo de 90 dias após a posse no cargo de Prefeito. Divulgar e aprovar o Plano de Metas em audiências públicas divulgadas ampla e previamente, com realização em horários que permitam maior participação pública.
4. Organizar os Conselhos Municipais de forma que operem com efetividade, permitindo a sua composição por cidadãos represen-

tativos da comunidade com reconhecida capacidade profissional e de liderança.

5. Adotar Orçamento Participativo, promovendo audiências públicas para priorização na alocação dos recursos da Prefeitura.
6. Implementar as propostas da Consocial Municipal: criação do conselho de transparência e participação social; lei para assegurar audiências públicas com ampla participação; monitorar indicadores de qualidade de vida no município.
7. Implementar um sistema de monitoramento e divulgação dos indicadores de qualidade de vida da população e do município em conjunto com a sociedade civil.
8. Coibir o uso de quaisquer recursos públicos, equipamentos ou os serviços de funcionários em benefício próprio ou de terceiros a título de favorecimento.
9. Fornecer mensalmente a lista de todos os pagamentos feitos, individualmente, pela Prefeitura ou órgãos da administração Pública municipal, incluindo verbas de Saúde, FUNDEF, e quaisquer outros, mesmo que a origem da verba tenha vinculações com a administração estadual ou federal, com valores, nome dos beneficiários, CNPJ ou CPF, e a que título foi feito o pagamento.
10. Manter o convênio existente com a Santa Casa local e aperfeiçoá-lo se necessário, de forma a garantir o serviço hospitalar no município.
11. Levar ao conhecimento do Ministério Público e das autoridades constituídas, para apuração, qualquer suspeita de desvio de recursos que recaia sobre membros da administração Pública, ou dos órgãos da administração direta ou indireta.
12. Não favorecer parentes e amigos nas contratações e nas licitações de qualquer órgão da Prefeitura.
13. Não nomear parentes até terceiro grau em cargos de confiança.
14. Na necessidade de realização de concurso público para contratação de funcionários, utilizar os serviços de entidades qualificadas, independentes e de reconhecida reputação.

15. Adotar os princípios de gestão para todas as organizações que recebem recursos públicos, para que cumpram a Lei de Transparência e de Acesso à Informação.
16. Executar imediatamente a sentença de juízes, quando de condenação por desvios de recursos públicos, para que os mesmos retornem aos cofres públicos da Prefeitura. Dar publicidade à população, bem como indicar em qual projeto/conta será feita a aplicação do dinheiro.
17. Adotar código de conduta para os funcionários da Prefeitura, visando a qualidade na prestação de serviços aos munícipes, e a integridade na conduta profissional.

## TERMO DE COMPROMISSO PÚBLICO DE CANDIDATO A VEREADOR

Eu, \_\_\_\_\_  
brasileiro(a), residente a \_\_\_\_\_,  
portador(a) do RG \_\_\_\_\_,  
CPF \_\_\_\_\_, candidato(a) à  
Câmara Municipal de \_\_\_\_\_,  
pelo partido \_\_\_\_\_,  
coligação \_\_\_\_\_,  
publicamente prometo cumprir rigorosamente os compromissos a seguir:

1. Participar ativa e assiduamente das sessões de Câmara.
2. Fiscalizar os atos do executivo, zelando pelo amplo cumprimento da Lei de Transparência e Acesso a Informação.
3. Analisar as contas do executivo, aprovando-as somente se estiverem aprovadas pelo Tribunal de Contas, e se as mesmas obedeceram a Lei de Responsabilidade Fiscal e as regras de transparência e probidade.
4. Aprovar lei de implementação ampla da regulamentação da Lei de Acesso à Informação para o Município, com apoio da sociedade civil.

5. Trazer ao Ministério Público e às autoridades constituídas para apuração qualquer suspeita de desvio de recursos que recaia sobre membros da administração Pública.
6. Aprovar a realização do Plano Diretor conforme a lei, com ampla discussão com todos os segmentos da sociedade e com audiências públicas amplamente divulgadas, com antecedência e, em horários que facilitem a participação cidadã.
7. Cumprir e fazer cumprir a Lei de Metas para o Município, com plano de governo e metas, no prazo de 90 dias, após a posse no cargo de Prefeito. Aprovar o Plano de Metas em audiências públicas divulgada ampla e previamente, com realização em horários que permitam maior participação pública.
8. Aprovar lei que implementa o Orçamento Participativo, através de audiências públicas para priorização na alocação dos recursos da Prefeitura a todos os bairros e distrito da cidade.
9. Não legislar em causa própria, inclusive não aprovar aumento do próprio salário, sem ampla discussão com a sociedade.
10. Não promover a concessão de benefícios e compensações fora da capacidade do município.
11. Não contratar parentes até terceiro grau em cargos de confiança.
12. Implementar propostas da consocial Municipal: criação do conselho de transparência e participação social; lei para assegurar audiências públicas com ampla participação; monitorar indicadores de qualidade de vida no município.
13. Não utilizar órgãos, funcionários ou equipamentos da administração Pública em proveito próprio ou de terceiros.

## Órgãos de Denúncia

### MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

SAF SUL Quadra 4, Conj C

70050-900 – Brasília DF

*www.pgr.mpf.gov.br*

### PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – Primeira Região

SAS Quadra 5, Bloco E, Lote 8

70070-911 – Brasília – DF

Fone: (61) 3317-4500

*www.prr1.mpf.gov.br*

### PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – Segunda Região

Rua Uruguaiana, 174 - Centro – RJ

20.050-092 Tel: (21) 3554-9000

*www.prr2.mpf.gov.br*

### PROCURADORIA DA REPÚBLICA – Terceira Região

Av. Brigadeiro Luís Antônio, 2020

CEP 01318-002 - São Paulo/SP

Tel: (PABX) 11-2192-8600 - Fax: 11-2192-8694

*www.prr3.mpf.gov.br/*

### ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

*www.oab.com.br*

## Legislação Básica

Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

- ▶ Dispõe sobre Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores.

Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Medida Provisória nº 2.225, de 4 de setembro de 2001.

- ▶ Disciplinam a Ação Civil Pública. Dispõem sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo etc.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

- ▶ Lei de Responsabilidade Fiscal.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

- ▶ Lei das Licitações.

Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

- ▶ Lei que estabelece os casos de inelegibilidade.

Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

- ▶ Lei do FUNDEF.

Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

- ▶ Organização, Atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União.

Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

- ▶ Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993.

- ▶ Lei Orgânica do Ministério Público Estadual.

Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

- ▶ Lei que define os Crime de Responsabilidade e regula o processo de julgamento do Presidente da República e os Ministros.

Lei nº 8429/92.

- ▶ Dispõe sobre enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

- ▶ Lei da Ficha Limpa

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

- ▶ Lei de Acesso à Informação.

Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1990.

- ▶ Lei da Compra de Votos

## **A Legislação Básica Municipal**

Lei Orgânica do Município

Regimento Interno da Câmara Municipal

Embora apresentem diferenças em cada município as leis orgânicas e os regimentos internos seguem, em geral, princípios comuns.

## **PATROCÍNIO**

Alcoa

## **APOIO**

Instituto Ethos  
Instituto de Fiscalização e Controle  
Sanchez & Sanchez  
Transparência Brasil  
Siemens

## **REALIZAÇÃO**

AMARRIBO Brasil







Rua Barão de Itapetininga, 255, Cj. 1309, São Paulo, SP - Brasil. CEP 01042-917. Tel (11) 3255 3931  
[www.24x7.com.br](http://www.24x7.com.br)