



# OS DOIS LADOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS SOB O MODELO PROCESSUAL DE ANÁLISE: CASOS NACIONAIS

Ivaldo Ramos Rosa<sup>1</sup>

## RESUMO

Neste artigo, abordaremos o tema parcerias público-privadas (PPPs). Inicialmente, apresentaremos as nuances em torno de seu conceito. Em seguida, ele falará sobre a classificação que estes têm e o estabelecido pelo regulamento. Em seguida, detalhará as fases das PPPs, focando especificamente em algumas delas. Por fim, falará sobre os atores envolvidos em PPPs, com exemplo de casos nacionais, de acordo com cada uma de suas fases, dando exemplos de casos nacionais ao longo do artigo sob o modelo processual de análise.

**Palavras-chave:** Parcerias Público-Privadas; Modelo Processual de Análise; Casos Nacionais.

## RESUMEN

En este artículo, abordaremos el tema de las asociaciones público-privadas (APP). Inicialmente, presentaremos los matices en torno a su concepto. A continuación hablará de la clasificación que tienen y de la clasificación que establece el reglamento. A continuación, detallará las fases de los ppp, centrándose específicamente en algunas de ellas. Finalmente, se hablará de los actores involucrados en las APP, con escaneos de ejemplo de casos nacionales, según cada una de sus fases, dando ejemplos de casos nacionales a lo largo del artículo bajo el modelo procesal de análisis.

**Palabras clave:** Alianzas Público-Privadas; Modelo Procesal de Análisis; Casos Nacionales.

## ABSTRACT

In this article, we will address the theme public-private partnerships (PPPs). Initially, we will present the nuances around its concept. He will then talk about the classification they have and the classification established by the regulation. It will then detail the phases of ppps, focusing specifically on some of them. Finally, it will talk about the actors involved in PPPs, with example scans of national cases, according to each of its phases, giving examples of national cases throughout the article under the procedural model of analysis.

**Keywords:** Public-Private Partnerships; Procedural Model of Analysis; National Cases.

## INTRODUÇÃO

O debate acerca das relações político-econômicas entre o Estado e o meio social que o compõe devem considerar alguns questionamentos, cujos conceitos permeiam o imaginário de muitos cientistas políticos e já foram respondidos com

---

<sup>1</sup> Possui graduação em ciências contábeis pela Organização Brasileira de Cultura e Educação (1993) e Doutorado pela Universidad Americana - PY. Atualmente, é Técnico em Contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro.  
E-mail: pixinga11@gmail.com



abordagens múltiplas tendo por base a linha político-econômica que cada um segue. O primeiro inquiridor seria *O que é o Estado?* depois seguem as perguntas *Quais são os grupos que o compõe?*; *Quais as relações que deve haver entre eles?*; *De que maneira essas relações podem se dar?*; e *O que o Estado pode e deve fazer e o que não lhe é permitido executar?* Tais reflexões não serão respondidos de forma objetiva, mas subjetiva ao longo das análises

Assim a Ciência Política, dentro do contexto da Filosofia Política também citado por Bacon (2007) deve ser entendida como finalidade de estudar os acontecimentos, as instituições e as ideias políticas seja no sentido teórico de sua doutrina, como no sentido prático da arte política, ou seja, deve ser o meio para entender o caminho percorrido entre a teoria e a prática das relações políticas e para isso se vale dos fatos que ocorreram, daqueles que estão ocorrendo e dos que ainda estão por vir em virtude de ações que foram planejadas ou estão sendo assim feitas.

Desse modo, seguindo um modelo processual de análise, torna-se prudente desvelar algumas instituições que fazem parte de relações públicas e privadas, concomitantemente, a fim de se examinar a administração pública brasileira, no que tange às concessões em parcerias público-privadas.

## **INSTITUIÇÕES: UM DOS LADOS DAS PPPS**

Nos últimos anos, na América do Sul, houve dois fenômenos que, com maior ou menor intensidade, e de forma não exclusiva, moldam o padrão de desenvolvimento dos países da região: por um lado, a proliferação e consolidação de várias alternativas de esquemas de PPPs, por outro lado, a participação cada vez mais notória de atores privados nesses processos regionais, utilizando-os ou transcendendo-os e imprimindo seu interesse particular sobre eles.

Nesse quadro geral de concessões, a Petrobras se destaca não só por ser uma das empresas com maior grau de gravitação no mercado local, apresentando-se como uma das maiores operações realizadas por uma empresa com capital brasileiro, mas também por suas próprias características, enquanto a petrolífera se tornou nos últimos anos, apesar do esforço de privatização, manteve



um peso relevante dentro do setor de hidrocarbonetos internacionais e uma forte liderança no plano energético regional.

O chefe jurídico internacional da empresa foi considerado um dos responsáveis pela produção de resultados em detrimento da Petrobras. Suas palavras asseveraram que a Petrobras esteve em uma disputa judicial com a Astra, uma empresa belga que se envolveu em vendas junto a empresa brasileira.

O comportamento chefe jurídico influenciou a decisão do conselho da empresa de ir à Justiça contra a Astra<sup>2</sup>, com sua participação nas negociações para vender ações para uma companhia argentina. O relatório constante no processo também mostrou planilhas de evidências da contabilidade dirigentes da empresa e ligações com fornecedores da Petrobras.

O escândalo na Petrobras, o impacto na empresa e no país levantam todo tipo de temor sobre a desvalorização das empresas públicas no que tange as suas relações com as empresas privadas. De fato, incluir políticos nas relações sob a forma de PPPs pode abrir caminhos para a corrupção.

Sobre isso, Thompson (2002) relata que:

Se tomarmos os escândalos midiáticos como um tipo distinto de acontecimento que se constitui em parte por formas midiáticas de comunicação, podemos ver também que, como acontecimentos, eles possuem determinada estrutura sequencial. Os escândalos midiáticos normalmente se desenrolam por um período de tempo que é marcado pelos ritmos das organizações, com seus padrões distintos de publicação e difusão (THOMPSON, 2002: 102).

A título de exemplificação, a Operação Lava Jato<sup>3</sup> apresentou ao Brasil e ao mundo um programa de corrupção envolvendo empresas públicas federais,

---

<sup>2</sup> Companhia belga de energia tem poucas operações de refino e é mais conhecida pela comercialização de combustível.

<sup>3</sup> Operação Lava Jato - A Operação Lava Jato foi um conjunto de investigações, algumas controversas, realizadas pela Polícia Federal do Brasil, que cumpriu mais de mil mandados de busca e apreensão, de prisão temporária, de prisão preventiva e de condução coercitiva, visando apurar um esquema de lavagem de dinheiro que movimentou bilhões de reais em propina. Disponível em: <https://treinamento24.com/library/lecture/read/468900-quem-fiscaliza-as-contas-publicas>



especialmente a Petrobras, empresas privadas, lobistas, políticos e partidos políticos.

Nesse âmbito, Macedo (2016) cita que:

[...] diante dos vários escândalos de corrupção divulgados na imprensa envolvendo políticos, empresários, lobistas e outros profissionais com cargos na administração pública, em março do ano de 2015 o Ministério Público Federal (MPF) propôs dez medidas contra a corrupção, destinadas ao aperfeiçoamento do sistema jurídico, de modo a reprimir a corrupção e a impunidade no Brasil (MACEDO, 2016).

Na Petrobras, ex-diretores de empresas nomeadas por partidos (ou filiações) que foram presos e condenados após a evolução da Lava Jato revelaram que não era crime o chefe de uma empresa estatal ter ligações diretas com partidos políticos, mesmo tendo tentado desviar recursos públicos de contratos e práticas fraudulentas. A relação entre chefes de empresas públicas estaduais foi marcada pela participação nas eleições e, também, algumas delas têm ligações com personalidades do Poder Executivo.

A “Operação Lava-Jato”, deflagrada em março de 2014, em diversos estados brasileiros, investiga um suposto esquema de lavagem e desvio de dinheiro, que envolve empreiteiras nacionais, políticos brasileiros e a maior empresa do país – a Petrobras, a maior prejudicada. Tendo sua imagem e reputação arranhadas pelas denúncias e investigações, além dos resultados financeiros negativos, a companhia figura na imprensa internacional e inclusive nos tribunais norte-americanos. Quase dez meses depois do início da referida operação, sob pressão da população e dos acionistas, a presidente e mais cinco diretores da companhia foram substituídos, em meio à maior crise de credibilidade enfrentada pela empresa (MACHADO; BARICHELLO, 2017, p. 189).

Reis (2003), já desvelava acerca dos benefícios dados a um político que detém um conselho de uma empresa estatal, a firmando que mesmo que este político não fique rico, sua vantagem dá recursos permanentes às suas campanhas. Mais tarde, uma pessoa é alocada a uma empresa estatal, em posição de tomada de decisão como cargo de gestão, e, assim, apoia o financiador e alimentando esse círculo vicioso.

De acordo com o esquema da Petrobras, revelado pela Lava Jato e pelos esquemas estatais investigativos, segundo as investigações, foram firmados contratos com empresas privadas para desvio de recursos.

Sobre isso, Leal (20113) destaca que:



Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas (LEAL, 2013, p. 22).

Nota-se, portanto, que a Petrobrás, enquanto instituição, esteve incluída em ações ímprobas no que tange às relações entre o capital público e os interesses privados, reforçando a presença de vícios administrativos prejudiciais ao serviço público.

Um dos casos de corrupção mais impactantes dos últimos tempos foi o caso da Odebrecht, uma das maiores construtoras da América Latina, envolvida em uma rede de subornos, pagando aproximadamente US\$ 788 milhões para obter contratos em doze países, incluindo Angola, Argentina, Brasil, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, México, Moçambique, Panamá, Peru e Venezuela; envolvendo funcionários e partidos políticos.

A queda da Odebrecht ficou mais evidente com a prisão do presidente citada por Duarte (2016):

Em junho de 2015 foi decretada a prisão preventiva do então presidente Marcelo Odebrecht e executados mandatos de busca e apreensão nas sedes da organização. Um dia após o episódio, mais de duas centenas de colaboradores da Odebrecht colocaram-se em frente ao seu edifício-sede, em São Paulo, e criaram um mosaico com a frase "Somos todos Odebrecht", enquanto gritavam a palavra "orgulho" (DUARTE, 2016, p. 2).

Diante desse caso, evidencia-se que a corrupção é um dos meios para atacar a ética que afeta diretamente a governança corporativa de países e empresas, colocando em questão as ações e decisões tomadas pelas partes envolvidas. Assim, com os subornos descritos, ficou evidente como a reputação de políticos e empresários em cada um dos países envolvidos foi ofuscada e a ética,



imagem e governança corporativa de uma das mais importantes construtoras da América Latina foram questionadas.

O faturamento bruto da Odebrecht, em 2016, foi de R\$ 89,8 bilhões, equivalente a US\$ 25,7 bilhões. De acordo com seu relatório anual de 2017, este resultado foi apresentado devido a venda de ativos, redução de operações condicionadas à capacidade de pagamento de clientes, efeito da desvalorização cambial em ambientes de economia hiperinflacionária, bem como uma queda na velocidade de adição de novos projetos, dependendo do desdobramento do processo de clemência (ODEBRECHT S.A., 2017, p. 44).

Como evidenciado, em 2016, a boa reputação e fama da empresa foram ofuscadas pelo escândalo de corrupção. A receita diminuiu o equivalente a US\$ 13,2 bilhões, além disso, o número de funcionários diminuiu em 48.840 pessoas, passando de 128.456 para 79.616 associados (ODEBRECHT S.A., 2017, p. 44).

De acordo com documentos divulgados pelo Departamento de Justiça dos EUA, entre 2001 e 2016, a Odebrecht, juntamente com seus cúmplices, forneceu corruptamente pagamentos em benefício de autoridades estrangeiras, políticos e partidos políticos, para obter e reter negócios em vários países ao redor do mundo.

Uma vez gerados, os fundos não registrados foram encaminhados por esta divisão para várias entidades *offshore*, usadas para promover o esquema de suborno e para ocultar e disfarçar pagamentos indevidos. Muitas das transações foram realizadas através de vários níveis de entidades offshore e contas bancárias em todo o mundo, muitas vezes transferindo os fundos ilícitos até quatro níveis de pontos de conexão bancária antes de chegar ao destinatário final.

Tais fundos ilícitos se referem a uma expressão da cultura de contrastes, de grande magnitude em alguns países, como o Brasil, que cresceram abrigados da permissibilidade desfrutada por alguns, para fugir das regras, tirar vantagem e permanecer impune (LEMMI, 2016).

Assim, tentaram distanciar a origem dos recursos dos beneficiários finais. Outra modalidade utilizada para o pagamento de propinas foram os doleiros, que entregaram pagamentos em dinheiro dentro e fora do Brasil, em pacotes ou malas em locais pré-determinados pelo beneficiário dos recursos.

Para facilitar a movimentação desses fundos, a Odebrecht e seus conseqüentadores também utilizaram bancos menores localizados em países com leis



rígidas de sigilo bancário. Para garantir a cooperação desses bancos, a Odebrecht pagava taxas e alças de remuneração mais altas, e uma porcentagem de cada transação ilícita a determinados executivos do banco, que eram cúmplices. Por meio desses bancos, foram realizadas conversas entre contas, em grande parte baseadas no uso de contratos oficiais para apoiar transações e evitar consultas de conformidade.

A fim de aprofundamento, Medeiros Filho (2016) desvela, sobre esse esquema, que:

O esquema da Odebrecht para repassar propina era sofisticadíssimo. Eles compraram um banco no exterior para isso. O dinheiro passava por um emaranhado de intermediários e contas em outros bancos até chegar ao destinatário final. Na versão oficial, esse sistema foi descoberto porque uma secretária levou para casa as pastas do esquema. Essa secretária começou a ser investigada sabe-se lá por que e as tais pastas caíram na mão da Polícia Federal (MEDEIROS FILHO, 2016, p. 14).

Permanece a preocupação com a existência dos controles existentes dentro da empresa para garantir que as decisões que foram tomadas em benefício dos grupos de interesse, e não apenas em benefício dos proprietários ou gestores como foi evidenciado até agora.

Portanto, controles como o conselho de administração, em termos de seu tamanho e como foi formado, se tivesse membros independentes para garantir a sustentabilidade a longo prazo da empresa e se esses membros tivessem experiência e fossem especialistas para tomar as decisões necessárias e parar as ações que colocassem em risco o crescimento da empresa e sua sustentabilidade no longo prazo.

A análise prática da corrupção não significa um seguir o caminho de Bourdieu (1997) não signifique que a moralidade política seja excluída dos valores fundamentais. Segundo o autor, isso significa testar o mundo social e sua oposição a encontrar um lugar em que essa prática ocorra.

A fim de exemplificação, temos a situação do grupo *Camargo Corrêa* atua desde o início do século XX, precisamente em São Paulo. O fundador, Sebastião Ferraz Camargo Penteado, iniciou suas atividades junto à construção civil ao longo da década de 20 do século passado. Com auxílio de maquinário manual, utilizado no carregamento de terras e de pedras para a construção de estradas, ele deu início ao seu legado que foi recentemente marcado por escândalos



envolvendo PPPs e corrupção.

Seus negócios se desenvolveram principalmente junto às importações e ao aumento da urbanização no país, por volta da década de 30. A empresa Camargo Corrêa se consolidou, em 1939, no encontro de Sebastião Camargo e do advogado Sylvio Brand Corrêa, quando fundam a *Camargo Corrêa & Cia. Ltda.*

Sobre esse braço privado das PPPs, Campos (2015) revela que:

A Camargo Corrêa foi e é a maior empreiteira paulista e, em diversos momentos históricos, constou como a maior empresa de engenharia do país, em particular ao longo da ditadura. Durante todo o regime, a Camargo Corrêa esteve em primeiro lugar na lista feita pela revista O Empreiteiro sobre as maiores construtoras do país, havendo inclusive anos em que o seu faturamento superava o dobro da receita da segunda colocada (CAMPOS, 2015, p. 3).

Com uma longa vida empresarial, Camargo carece, na hodiernidade, de uma figura representativa. Um grupo que atua em diversas áreas como engenharia, cimento, calçados, estradas, esgoto, aço possui uma renda de US\$ 16 bilhões anual. Com a política de comunicação escolhida pela empresa e sua máquina de consultoria, a Camargo Corrêa é vista apenas como contratada no âmbito das PPPs. Recentemente, surgiram manchetes de jornais relacionando a Camargo Corrêa à corrupção. Seu envolvimento com políticos também evidenciam um relacionamento ímprobo com a máquina pública.

### **FRAGMENTAÇÃO: A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

Esse processo de contaminação entre o que é público e o interesse privado faz com que estruturas já consolidadas pelo tempo e firmada pela atividade lícita ou não da administração pública se desestabilizem e se enfraqueçam. Sobre isso, insurge citar que se deve analisar a responsabilidade do que é público e para o serviço público sobre os demonstrativos contábeis que devem conter lisura e transparência.

A gestão de uma das empresas envolvidas em lavagem de dinheiro e responsável pelos controles internos permitiu a elaboração e apresentação dessas demonstrações financeiras na PPPs de forma consolidada de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, evitando ambiguidades materiais, indícios



de fraude ou irregularidades.

Acerca desse ponto, Pedro (2015) cita que:

A opção mais arrojada do regime da responsabilidade civil do Estado que agora se pretende consagrar consiste no seu alargamento aos danos resultantes do exercício da função jurisdicional. Este diploma estende o regime da responsabilidade da Administração ao domínio do funcionamento da administração da justiça (PEDRO, 2015, p. 23).

A corrupção deve ser evitada por empresas que trabalham em conjunto com o setor privado e ambas as instituições públicas. No entanto, nos termos do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2013, que estabelece as responsabilidades administrativas dos órgãos jurídicos, para a prática contra a administração pública, nacional ou estrangeira, considera-se crime essa mescla ade interesses (BRASIL, 2013).

Assim, a administração das empresas deve levar em conta crimes como lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e preços, de acordo com a Lei nº 9.613, de 1998, evitando o uso do sistema financeiro injustamente e de forma ímproba (BRASIL, 1998).

Sobre as demonstrações contábeis,

[...] são relatórios que possuem uma grande quantidade de informações diferentes e detalhadas, a técnica conhecida por análise das demonstrações contábeis acaba por simplificar esse processo, utilizando, para isso, indicadores financeiros, os quais relacionam duas ou mais contas, a fim de facilitar a análise (DINIZ, 2015, p. 38).

Marion (2010) assegura que analisar as demonstrações contábeis é muito antiga, contando com registros de mais ou menos 4000 a.C. Em sua forma primal, registram-se os primeiros inventários de rebanhos, já que o homem voltava sua atenção para a principal atividade econômica: o pastoreio) e a preocupação da variação de sua riqueza (variação do rebanho).

Destaca-se, portanto, que a corrupção e a ocultação de valores são, em geral, acompanhadas de corrupção, sendo sempre cabível a questão da transparência. São percebidos, por fim, associações entre os desvios e as operações de tráfico de drogas, armas e assim por diante.

## **DESCENTRALIZAÇÃO: RESPONSABILIDADE DO AUDITOR**



Para realizar uma auditoria, o auditor deve entender o ambiente de trabalho de uma autoridade auditada e utilizar essa abordagem para avaliar a extensão das imprecisões materiais nas demonstrações financeiras. É fácil para o auditor saber que a destruição material decorrente do erro não se destina a fraudar demonstrações financeiras ou obter benefícios financeiros injustos de um funcionário ou gestão.

O auditor fiscal é um funcionário público concursado que pode atuar nas esferas municipal, estadual e federal. Sua função principal é fiscalizar a arrecadação de impostos no país, monitorando pessoas físicas e jurídicas, analisando o pagamento de impostos pelos contribuintes, taxas ou outros itens fiscais que incidem sobre mercadorias e serviços, inclusive em transações de importação e exportação (VERONEZZI, 2007, p. 1).

Embora o auditor entenda o risco de fraude em seu planejamento, em alguns casos é praticamente impossível para o auditor saber o que aconteceu, especialmente quando a alta administração está cometendo fraude e/ou há uma conspiração por parte dos funcionários para encobrir fraudes.

O auditor não tem função policial, mas deve-se deixar claro que a tarefa de produzir um relatório em nome de auditores independentes é de alto nível de segurança. Esse nível foi alcançado pelo auditor que recebeu provas suficientes de auditoria para reduzir o risco de auditoria a um nível de mentira aceitável. Portanto, a auditoria é uma das principais responsabilidades para dar credibilidade às demonstrações financeiras se não for uma apólice de seguro. Deve, portanto, ser de extrema importância para o auditor e sua equipe avaliar o risco de corrupção relevante causado por fraude.

Como pode ser percebido, Couto (2015) detalha o papel do auditor no escândalo da Petrobrás, asseverando que, no interim das ações de publicização dos fatos relacionados à Lava Jato:

[...] exigiu-se a demissão de diretores da Petrobrás para poder assinar os Relatório do Auditor Independente relativos às demonstrações contábeis. Como é necessário que se faça um rodízio entre as empresas de auditoria, no sentido de aumentar ainda mais a confiabilidade do processo, a Petrobrás seguia sendo auditada pela PwC de 2012 até o presente momento, tendo sido auditada pela KPMG de 2006 a 2011 e de 2003 a 2005 pela Ernest Young (EY), segundo as divulgações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (COUTO, 2015, p. 9).



Um ato de corrupção é frequentemente percebido pelo auditor. Se ele suspeitar que isso está acontecendo, o auditor não poderá dar um parecer de certeza suficiente, a menos que seja informado da gestão da empresa, solicite que a empresa tome as medidas cabíveis a esse respeito e complete a diligência. O caso se torna complexo quando um ato de corrupção está ligado à lavagem de dinheiro, já que corruptos (agentes ativos e passivos) podem ser autorizados a criar mecanismos para encobrir fraudes se estiverem envolvidos em ações que possam atrasar a liberação de altos cargos de gestão, comunicação e relatórios.

O auditor deve ser informado das responsabilidades profissionais e legais aplicáveis à situação, incluindo se a pessoa ou as pessoas aprovadas da auditoria devem ser informadas de circunstâncias excepcionais que colocam em dúvida sua capacidade de realizar a auditoria como resultado de uma corrupção decorrente de fraude ou suspeita. Nos casos, as autoridades reguladoras que lidam com o que está acontecendo. O Brasil tem obrigações estabelecidas pelas autoridades reguladoras.

Ainda sobre o cargo fiscalizatório do auditor, Veloso (2015) relata que:

O auditor tem a função de assegurar que as práticas contábeis estejam sendo aplicadas de forma correta na empresa auditada, no entanto, não está entre suas atribuições a identificação de fraudes, ainda que através do exercício da atividade isso possa ocorrer. Ele deve planejar toda a execução de seu trabalho, avaliando os fatos e riscos contidos nas demonstrações financeiras a serem analisadas (VELOSO, 2015, p. 16).

Outra possibilidade é garantir que o auditor seja adequado para sair quando tal saída for possível de acordo com a lei e regulamentos aplicáveis; e se o auditor se retirar, ele e os responsáveis pela governança no nível adequado da gestão serão consultados, os motivos para a demissão e suspensão do auditor; e os motivos da demissão do auditor; e o requisito profissional ou legal na comunicação da demissão do auditor. Se há uma possibilidade e as razões para a liberação da pessoa ou pessoa auditada ou, em alguns casos, denunciá-la à autoridade reguladora.

No caso acima mencionado, o Auditor pode achar possível buscar assistência jurídica na tomada de medidas cabíveis, sendo o objetivo garantir que as medidas necessárias sejam tomadas à luz do interesse público na fraude identificada. No setor público, em muitos casos, o auditor não pode ser autorizado a



sair por causa da natureza do mandato ou do interesse geral.

Assim, dadas as consequências das irregularidades causadas pela fraude, os efeitos potenciais das limitações inerentes são particularmente significativos. É provável que o risco de fraude não seja visto como resultado de distorções relevantes indetectáveis.

Essas tarefas ocultas podem ser ainda mais difíceis de identificar quando ligadas a essas parcelas. O auditor pode aceitar que as provas são reconhecidas quando a fraude é realmente falsa. A capacidade do auditor de detectar fraudes depende da capacidade do agressor, da extensão da repetição, do grau de fraude, da dimensão relativa dos valores dos indivíduos envolvidos e da posição dos envolvidos.

Sobre as PPPs, Sarmiento e Renneboog (2014) relatam, de forma exemplificativa, que:

Uma PPP apenas será mais eficiente para o Estado se o seu custo global for inferior ao da contratação tradicional. Sendo o financiamento privado mais caro que o público, essa eficiência tem de estar refletida nos outros componentes do custo global: custo de concepção, construção e de manutenção e operação, assim como na gestão dos riscos (SARMENTO; RENNEBOOG, 2014, p. 46).

Embora o auditor possa determinar a provável natureza da fraude, é difícil para ele determinar se as ambiguidades em áreas de julgamento, como estimativas contábeis, foram causadas por fraude ou irregularidades, sendo imperiosa a sua atuação junto às PPPs.

Complementa-se esse pensamento com a assertiva de Sarmiento (2015) ao citar que:

[...] o principal elemento de decisão econômica numa PPP deve basear-se na sua eficiência microeconômica, nos benefícios identificados na melhor gestão de recursos e não no aumento da margem de manobra da decisão orçamental que esta pode proporcionar no curto prazo (SARMENTO, 2015, p. 12)

Fica claro que corrupção é um dos maiores problemas do Brasil, e é considerada inerente à cultura brasileira. Hoje, no entanto, vários estudos revelaram que a corrupção afeta todos os países do mundo, acelera as políticas públicas e o crescimento econômico, ataca a democracia e a legitimidade das instituições.



## Participação: Partidos Políticos e Fraudes Fiscais

Neste contexto de PPPs, a fraude fiscal e a luta contra ela estão assumindo um novo papel na sociedade brasileira, tanto por razões intelectuais, quanto estruturais. Por um lado, a obtenção de recursos fiscais ilegais, afeta atividades ou setores econômicos e não contribuem em atenção à sua capacidade econômica, produzindo um aumento das receitas fiscais muito necessárias.

Se formos buscar o significado lato de improbidade administrativa, encontraremos as seguintes palavras: desonestidade, má índole, falta de probidade, maldade e atrocidade. Importante esclarecer, desde o início, que os atos de improbidade administrativa, por si só, não são definidos como crimes, apesar de, na prática, ser possível que condutas definidas como crimes também sejam classificadas como atos de improbidade administrativa (NEIVA, 2015, p. 17).

Além disso, seu controle deve ser feito de forma mais eficaz e eficiente possível, a fim de evitar um aumento da carga tributária sobre os impostos. Afinal, pagar impostos, melhora a competitividade econômica, colocando os contribuintes no mesmo nível de custos, nem geram qualquer resistência social.

Ainda sobre as fraudes, Neiva (2015) define que:

As fraudes apuradas fundamentaram a propositura de medidas em dois âmbitos: criminal e de improbidade administrativa. No âmbito criminal, as ações penais não tramitam em segredo de justiça, em homenagem ao princípio da publicidade, o que garante maior transparência ao processo (NEIVA, 2015, p. 17).

Por outro lado, a contribuição dos setores econômicos "ocultos" ao erário, seja qual for a causa (economia ilegal, economia subterrânea, problemas de valorização em determinados setores etc.) ou com uma tributação menor do que a legalmente estabelecida (embora determinar tal legalidade não seja fácil, especialmente em períodos de planejamento fiscal agressivo) também contribuiu para a melhoria da competitividade da economia, aumentando a transparência nos mercados e equalizando todos os agentes econômicos nos custos de produção de bens e serviços, uma vez que setores econômicos e atividades arcaíam com custos fiscais idênticos (SANZ, 2010).

Sobre as perdas fiscais nos casos de corrupção como o da Lava Jato, Neiva (2015) completa, detalhando que:



[...] o valor cobrado pelo Ministério Público Federal dos responsáveis pelos atos de improbidade administrativa, a título de ressarcimento ao erário pelos desvios de recursos públicos da Petrobras, é de R\$ 319 milhões, os quais, somados aos pedidos de condenação por danos morais coletivos (R\$ 3,19 bilhões) e o pagamento de multa civil (R\$ 959 milhões), totalizam R\$ 4,47 bilhões. Tais demandas foram formulados em face das empresas Camargo Correa, Sanko, Mendes Junior, OAS, Galvão Engenharia, Engevix e seus executivos. Os atos narrados, em resumo, além do dano ao erário, também resultaram em enriquecimento ilícito e na violação dos princípios da Administração Pública.

Nesse sentido, embora a chamada "economia subterrânea" como as praticadas em algumas relações de PPPs não possa ser equiparada à fraude fiscal, nem esta última pode ser colocada sob a expressão da "economia ilegal", uma vez que são realidades diferentes, com diferentes causas sociais e econômicas e relações complexas entre os diversos fenômenos (RUESGA; CARBAJO, 2013), a verdade é que, como é o caso de outras áreas da "economia ilegal", estatisticamente falando, como "setores não observados" nas contas nacionais (OCDE, 2014), há importantes ligações entre eles e fraude fiscal é alimentada, em particular, por atividades econômicas ilegais, tais como lavagem de dinheiro, prostituição não regulamentada, jogo ilícito, contrabando etc.) ou que eles estão sob a cobertura da "economia subterrânea".

Sobre as relações ilegais dos partidos políticos com as PPPs em ações ímprobas voltadas à Petrobrás, Neiva (2015) compila que:

Uma lista divulgada pelo Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot, menciona o nome de 47 políticos que podem estar diretamente envolvidos com os desvios de recursos da Petrobrás. Apesar disso, após a divulgação da lista, o Ministro da Justiça, Dr. José Eduardo Cardozo, promoveu uma entrevista coletiva à imprensa [...] (NEIVA, 2015, p. 17).

Dessa forma, é também o caso de que o combate à fraude também facilita o aumento da transparência das transações econômicas e dos mercados, uma vez que as atividades ilícitas, ocultas ou que não contribuem de acordo com sua capacidade econômica, são verdadeiros pilotos livres, 'buracos negros' na economia, seja doméstica ou internacional, como é o dos denominados "paraísos fiscais" e jurisdições com baixa ou nenhuma tributação (ESCARIO, 2011).

## **SABER TÉCNICO: TRIBUNAL DE CONTAS**



A auditoria da atividade econômica e financeira dos partidos políticos, das PPPs e das diversas outras contas públicas é realizada pelo Tribunal de Contas. Esse instrumento de controle estatal é previsto na Constituição Federal para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e administração indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas (BRASIL, 1988).

A Constituição define que o Tribunal de Contas, na visão de Sundfeld (2017) que:

O Tribunal de Contas da União (TCU) é órgão de auditoria externa ao qual se atribuiu a tarefa de auxiliar o Congresso Nacional a fiscalizar a utilização, a arrecadação, a guarda, o gerenciamento e a administração de recursos públicos federais (SUNDFELD, 2017, p. 869).

No entanto, essa disposição não confere expressamente ao Tribunal a função de monitorar a atividade econômica e financeira dos partidos políticos e das PPPs de modo direto. Essa função é uma atividade integrada à função de auditoria genérica do Tribunal de Contas, uma vez que o objeto de controle recai principalmente sobre os subsídios públicos recebidos pelos partidos políticos para financiar as despesas inerentes à sua operação ordinária e participação em processos eleitorais, por exemplo.

Mesmo assim, é uma função que requer um reconhecimento jurídico expresso, uma vez que seu exercício tem um escopo muito maior do que poderia ser derivado da consideração de formações políticas como beneficiários de subsídios públicos.

O Tribunal de Contas brasileiro reúne, no nível da legalidade, algumas das características estabelecidas em resoluções acerca da independência de seus membros, a especialização dos líderes e seus quadros e o poder fiscalizador. Mesmo assim, acredita-se que a independência dos componentes desse importante setor do governo ainda deve ser fortalecida, com uma maior especialização de todos os envolvidos e a ampliação do poder de sanção.

Sobre a instituição já citada aqui, a Petrobrás, Queiroz (2015) cita que:

É certo, porém, que a Petrobrás, enquanto sociedade de economia mista do governo federal, da administração indireta, está submetida à



fiscalização do controle externo, exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 70 da Constituição Federal (QUEIROZ, 2015, p. 58).

Sobre a corrupção em si, destacando as PPPs e os partidos políticos em específico, o Tribunal de Contas tornou públicas algumas recomendações<sup>4</sup> com enfoque as entidades públicas e seus chefes de maior poder, devendo ser seguidas para a elaboração ações preventivas da corrupção. Assim, sugere-se que haja uma identificação exaustiva dos riscos de gestão e dos riscos de corrupção, bem como das medidas preventivas. Outra ação enfatiza que os riscos devem ser identificados em relação às funções, ações e procedimentos realizados por todas as unidades, incluindo gabinetes, funções e cargos de direção de topo.

O Tribunal de Contas regula ainda que os planos devem indicar responsáveis setoriais e um responsável geral pela sua execução e monitorização, bem como pela elaboração dos relatórios anuais que podem ser divulgados nos relatórios anuais de atividade. Outra regulação se destina às entidades públicas que devem promover ações de formação, divulgação e esclarecimento dos planos junto dos colaboradores.

Por fim, essa seara pública fiscalizatória assevera que os planos devem ser publicados no site das instituições, com a exceção de matérias que assumam uma natureza reservada a fim de se garantir a transparência. Outra preocupação do Tribunal de Contas é em relação ao *Conselho de Prevenção da Corrupção* que volta a pedir a colaboração do Tribunal de Contas e das entidades de controle interno do Estado (a principal é a Inspeção-Geral de Finanças) para que nas suas ações de fiscalização verifiquem se as entidades aplicam os seus planos de prevenção dos riscos da corrupção.

Diante dos fatos, nota-se que a corrupção é uma abordagem baseada na criação distorcida dos tempos modernos e os brasileiros não conhecem os limites, a arte, a ciência e os interesses, públicos e privados, que reduzem o capitalismo e a socioabilidade dessas instituições como as citadas neste capítulo.

## SABER LOCAL: AS MÍDIAS E SUA FUNÇÃO DENUNCIATIVA

<sup>4</sup> Recomendações disponíveis em: <https://portal.tcu.gov.br/inicio/> Acesso: 15 jul. 2016.



As mídias, de modo geral, começaram a usar novos formatos de comunicação social, ampliando-se para locais distantes ou que antes não tinham acesso à informação. Desse modo, os novos meios de comunicação materializaram a vida social e por ter controle de técnicas de disseminação, servindo de parâmetro para meio social.

Esse modelo composto pela mídia foi sendo concentrado por outras searas sociais, a saber, política, econômica e cultural – gerando um meio social midiático. Conforme assevera Sodré (2002), o movimento midiático pode ser considerado uma nova forma de vida, na qual os indivíduos passam a interagir com o mundo por meio da vivência qualificada junto a mídia.

Sobre isso, Hjarvard (2012) define que:

A mídia é, ao mesmo tempo, parte do tecido da sociedade e da cultura e uma instituição independente que se interpõe entre outras instituições culturais e sociais e coordena sua interação mútua. A dualidade desta relação estrutural estabelece uma série de pré-requisitos de como os meios de comunicação, em determinadas situações, são usados e percebidos pelos emissores e receptores, afetando, desta forma, as relações entre as pessoas (HJARVARD, 2012, p. 2-3).

Apesar de as mídias sejam utilizadas como um parâmetro para esse meio social midiático, os cidadãos são diretamente influenciados por essa nova configuração, visto que os demais são capazes de gerar e publicizar notícias, ampliando a capacidade denunciativa desse nicho comunicativo.

Dessa forma, foram eleitos como veículo de comunicação analisável os jornais da Rede Globo de televisão: Jornal Nacional, Jornal Hoje e Fantástico por terem alcance nacional.

## **JORNAL NACIONAL**

O Jornal Nacional noticiou em março de 2014 um esquema de desvio de dinheiro público em relação público-privada, precisamente no dia 17, quando foi deflagrada pela Polícia Federal a já citada neste estudo Lava-Jato. Importante frisar que o televisivo publicizou somente uma nota sobre a referida operação em que os apresentadores descreviam os fatos ocorridos até aquele momento junto de imagens coletadas até aquele ponto da Lava-Jato, tendo em vista que



um dos detentos estava relacionado ao mensalão. A notícia ficou restrita ao fato de deixar claro que tal operação não possuía grande significância e credulidade, relegando-a a somente mais um escândalo de corrupção. A postura superficial durou apenas quarenta e sete segundos e não apresentou mais detalhes.

Dois anos depois, já em março de 2016, o Jornal Nacional já assumia uma postura diferente com uma matéria feita por Vladimir Netto sobre a quebra do sigilo das ligações de telefone do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, efetivadas em fevereiro e março do mesmo ano. O texto contava com imagens da Globo sobre a operação, usando recursos visuais para didatizar falas e as entradas dos repórteres. O televisivo ampliou a sua cobertura, já no estúdio, ao vivo. O tom em relação à operação se agravou nesses dois anos, sendo perceptível pela postura, cortes de fala e expressões faciais dos apresentadores. Os textos lidos no Jornal Nacional saíam de folhas de papel nas mãos em vez do teleprompter e versavam um diálogo entre Lula e Dilma. Foram feitas várias entradas ao vivo de várias cidades do país.

A cobertura realizada estava mais preocupada com a visibilidade do próprio telejornal do que com a questão dos desvios de dinheiro e do escândalo da corrupção. Esse comportamento acaba por se replicar em grande parte da sociedade, tendo em vista o acentuado descrédito das pessoas com a solubilidade de casos de corrupção no país.

## **JORNAL HOJE**

Outro veículo analisado foi o Jornal Hoje. Como o telejornal da seção anterior, foi realizado um comparativo com um lastro temporal de dois anos, 2014 e 2016. Em 2014, já havia sido presas um total de 19 pessoas envolvidas em relações ilícitas no que tange às aproximações públicas e privadas após oito meses da primeira menção da operação. Com um tom mais gravídico, a percepção do assunto já era de mais de mais preocupação. Foram realizadas chamadas bem chamativas e preocupantes diretamente de Curitiba, local foco das investigações, para acompanhar os presos e sua rotina pós cárcere.

Após isso, explicaram os desdobramentos que incluiu a penalização de membros de construtoras privadas e chefes de empreiteiras com relações diretas com a estatal Petrobrás como Renato Duque, preso nessa fase da



operação. Outra repórter nomeia as empresas privadas envolvidas e insere imagens produzidas pela emissora, além de outras provenientes de outros veículos da Globo.

Já em 2016, o mesmo jornal noticiou a vigésima quarta etapa da Lava Jato, na qual foram detidas trinta e três pessoas e onze conduções coercitivas para coleta de depoimentos. Uma repórter, diretamente de Congonhas, detalha o panorama da investigação até aquele ponto. Há a menção de manifestações pró e contra as prisões. O jornal, neste dia, iniciou antes do horário e perdurou por mais tempo do que o normal. Percebia-se um tom de plantão de notícias e de grande gravidade para tal situação. O Jornal Hoje, naquele dia 04 de março de 2016, exibiu vinte e três matérias e dezenove tinham a Lava Jato como tema.

## FANTÁSTICO

O Fantástico, jornal exibido aos domingos à noite na Rede Globo, exibiu em setembro de 2015 uma reportagem com referência à sala secreta da Operação Lava Jato localizada em Curitiba. A repórter Ana Zimmerman edificou uma narrativa que se diferenciava das demais reportagens sobre o assunto, pois contou com as etapas de produção, apuração, execução e finalização, tendo em vista que esse veículo de informação possui uma abordagem mais profunda, detalhada e elaborada. Então, os recursos visuais utilizados foram tratados com mais rigor, com cores mais quentes e vivas, e enquadramentos mais detalhados. A matéria tinha um tom mais cinematográfico, referindo-se à Lava Jato como um grande espetáculo prendendo a tenção do público, pois contava com informações privilegiadas e relativas aos meandros da operação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de atender a meta principal deste estudo e alguns objetivos secundários, os dados incluídos no marco analítico foram organizados sob os constructos de Frey (2000) que se preocupa em detalhar o modelo processual de análise. Por esse motivo, este capítulo foi seccionado de modo que atendesse aos preceitos defendidos pelo referido autor.



Dessa forma, este estudo se preocupou em apresentar o modelo processual a partir de certos aspectos que estão presentes nas relações complexas e conflituosas entre o Estado e o meio social, a saber as relações institucionais, de poder, de fragmentação, de descentralização, de participação social, de saber técnico e de saber local.

Assim, essas premissas básicas do modelo processual se aliaram a fatos, dados e informações políticas relativas a alguns modelos conceituais de análise, assim como uma discussão dos aspectos que permeiam as fases de formulação, implementação e avaliação que abarcam o modelo de ciclo de políticas públicas.

Num primeiro momento, foram apresentados os dois lados das PPPs selecionadas para essa análise teórico-interpretativa, as instituições Petrobrás, Odebrecht e Camargo Correa. Em seguida, deu-se espaço para o processo de desfragmentação, comum em relações ímprobos entre instituições privadas e estatais. Seguindo o modelo processual, desvelou-se a descentralização, destacando a responsabilidade do auditor nesses processos fiscalizatórios entre o público e o privado no que tange aos recursos.

Nesse encaixo, listou-se a participação dos partidos políticos e as decorrentes fraudes fiscais prevalentes e desveladas no avançar da Operação Lava Jato. Já seguindo para o final, citou-se o saber técnico do Tribunal de Contas e sua função de grande valia no processo de verificação do uso do dinheiro público.

Por fim, esse modelo processual de análise assumiu uma postura mais empírica ao incluir o saber local, citando as mídias, em específico a atuação da Rede Globo de televisão e sua função denunciativa no decorrer das publicizações das prisões decorrentes da Lava Jato.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACON, F. **O progresso do conhecimento**, Trad. br. Raul Fiker. São Paulo, UNESP, 2007.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Os Odebrecht, os Camargo e os Andrade: as grandes famílias brasileiras da construção civil**. XXVIII Simpósio Nacional de História. Florianópolis-SC, v. 27, 2015.



COUTO, Flaviana Ferreira. Análise do impacto de uma inconsistência contatada de um trabalho de auditoria sobre os indicadores contábeis da Petrobrás. **Monografias de Especialização**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

DINIZ, Natália. **Análise das demonstrações financeiras**. Rio de Janeiro: SESES, 2015.

DUARTE, Noele Bolzan. **A crise da Odebrecht a partir de atores sociais midiáticos**. V COLÓQUIO SEMIÓTICA DAS MÍDIAS, 2016

ESCARIO, J. L. **Paraísos fiscais**: agujeros negros de la economía globalizada, Ediciones La Catarata, Madrid, 2011.

FREY, K. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, Jun. de 2000.

HJARVARD. Stig. **Midiatização**: teorizando a mídia como agente de mudança social e cultural. Matrizes - Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação da USP, São Paulo, n. 5, p. 53-91, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas Nas Relações Entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, p. 223.

LEMMI, Nora Beatriz. Democracia, inanceiros y fondos inanceiros ilícitos: apuntes desde México. **Teoria & Pesquisa**: Revista de Ciência Política, v. 25, n. 1, 2016.

MACHADO, J.; BARICHELO, E. M. M. da R. **Comunicação de crise em mídias soci-ais digitais**: um estudo do Twitter, do Facebook e do blog corporativo da Petrobras.

MARION, José Carlos. **Análise das demonstrações contábeis**: contabilidade empre-sarial. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010

MEDEIROS FILHO, Barnabé. **O Golpe no Brasil e a reorganização imperialista em tempo de globalização**. O GOLPE DE 2016 E A EDUCAÇÃO NO BRASIL, p. 5, 2016

NEIVA, José Antônio Lisboa; **ADMINISTRATIVA, Improbidade**. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS. XI SIMPÓSIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E VII ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE MARÍLIA, p. 57, 2015

PEDRO, Ricardo Lopes Dinis. Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça. **Dissertação para Doutorado em Direito Público**. Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2015

QUEIROZ, Danielle Noberto. **Constatações do TCU**: análise de irregularidades verificadas em auditorias na Petrobras, no período de 2013-2014. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.



REIS, Bruno Pinheiro W. **Capital social e confiança**: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política*, p. 35-49, 2003.

SANZ GADEA, E. «La ubicación de la carga financiera en los grupos multinacionales», **Carta Tributaria**, Boletín de Actualidad, 2010.

SARMENTO, Joaquim Miranda. Auditoria nas parcerias público-privadas: o caso do Tribunal de Contas de Portugal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 1, 2015.

SARMENTO, Joaquim Miranda; RENNEBOOG, Luc. Public-private partnerships: risk allocation and value for money. **Tilburg**: Finance/Center for Economic Research, March 19, 2014. 45 p. (CentER Discussion Paper Series n. 2014-022), 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari et al. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV** [online]. 2017, v. 13, n. 3 [Acesso 5 Março 2022], pp. 866-890. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6172201734>>. ISSN 2317-6172. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201734>.

THOMPSON, John B. **O escândalo político**. Petrópolis: Vozes

VELOSO, Ana Claudia Cunha et al. **Auditando os auditores**: motivações dos processos contra auditores junto à comissão de valores mobiliários no período de 2007-2013. *RAGC*, v. 3, n. 6, 2015

VERONEZZI, Felipe. **Quanto ganha um Auditor Fiscal?** Guia da Carreira, 2007. Disponível em: <http://www.guiadacarreira.com.br/salarios/quanto-ganha-um-auditor-fiscal/>. Acesso dia 20/04/2016.