

CONTROLE INTERNO NO COMBATE A CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

Silvania Mota dos Santos¹

RESUMO

Neste trabalho estuda-se a importância do Controle Interno no combate a corrupção administrativa, pois o tema passou a ser uma preocupação nacional. O Brasil possui vários organismos como Tribunais de Contas, o Poder Legislativo nas três esferas de governo, o Ministério Público Federal, Estadual e Municipal, Conselhos nos três níveis, além do controle constitucionalmente permitido ao cidadão, sindicatos e associações, mas apesar de todo esse aparato o fenômeno da corrupção continua crescente. Nessa perspectiva, o objetivo da presente pesquisa é demonstrar que o Sistema de Controle Interno atual pode sim contribuir para que haja uma eficiente execução das propostas de governo, diminuindo os riscos inerentes ao desvio de recursos e/ou a aplicação irregular de dinheiro público. Por fim, a cooperação entre os órgãos de controle interno na administração pública mais a participação da sociedade civil representa, neste sentido, um instrumento capaz de melhorar aplicação do dinheiro público e reduzir a corrupção.

Palavras-chave: Corrupção. Controle interno. Administração Pública. Sociedade Civil.

ABSTRACT

In this paper, it is going to be studied the importance of Internal Control in the combat against administrative corruption, because the subject turns to be a national concern. Brazil has many organisms like Audit Courts, Legislature of the three levels of government, the Federal, State and Municipal Public Ministry, Councils in the three levels beyond the control constitutionally permitted to citizens, trade unions and associations, despite all this pomp, the corruption phenomenon keeps rising. From this perspective, the purpose of the present paper is to show that the current Internal Control System can indeed contribute to get an efficient execution of governmental proposals, shrinking the inherent risks from diversion of resources and irregular application of public money. Lastly, the cooperation among the intern control organ in the public administration and society participation represents, in this sense, a tool capable of improve the application of public money and shrink the corruption.

Key-works: Corruption. Internal Control. Public Administration. Civil Society.

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Sergipe
Pós-Graduada em Especialização em Auditoria & Controladoria VI pela
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe
Empregada Pública – Caixa Econômica Federal
mota.silvania@gmail.com

INTRODUÇÃO

O Controle Interno na administração Pública tem orientação Constitucional e de leis infraconstitucionais para a sua criação nos entes da federação – União, Estados e Municípios, no âmbito dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, os casos recentes divulgados sobre corrupção em empresas estatais vinculadas ao âmbito federal fornecem sinais de que os sistemas de controle não estão sendo eficientes e eficazes como deveriam ser na fiscalização dos gastos públicos.

O presente artigo abordará o papel do controle interno e sua importância no combate à corrupção que assola o país. Existem várias instituições como os Tribunais de Contas, o Poder Legislativo nas três esferas de governo, o Ministério Público Federal, Estadual e Municipal, Conselhos nos três níveis, além do controle constitucionalmente permitido ao cidadão, sindicatos e associações, entre outros. Ainda assim, a corrupção continua crescente.

No desdobramento do texto serão analisados: o conceito de controle interno na administração pública federal, estrutura atual, definição de corrupção, mecanismos de combate, organização político-administrativa, em especial do controle interno no Poder Executivo Federal. A perspectiva é impulsionar um pensamento crítico a respeito do tema e introduzir ideias práticas dentro do modelo atual que sirvam como base para um sucessivo debate.

Diante dos desafios propostos em torno da matéria é imprescindível a discussão sobre controle interno e combate a corrupção, não somente por causa dos desvios de recursos públicos e fraudes existentes na Administração Pública, mas para demonstrar que existem elementos e dispositivos, dentro do modelo vigente, que podem propiciar os ajustes necessários nas ações desencadeadas pelo Estado para uma aplicação mais eficiente e transparente do patrimônio público, logo é o que a sociedade almeja.

O CONTROLE INTERNO

O controle interno tem por função verificar, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, se a execução dos atos de governo está sendo praticada de acordo com as normas legais que o regem. É o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. Portanto, cada um dos órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, através de sistema integrado de controle interno, deverá exercer o controle sobre seus próprios atos e agentes.

Atividade de controle interno tem previsão constitucional, e, na atual Carta, tem significado ímpar no que se refere ao controle como instrumento na busca de excelência na gestão dos recursos públicos. Assim, o art. 70 da Constituição Federal consolidou o sistema de controle interno como:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 2015)

No entendimento de Meirelles (2007, p. 636), a palavra controle significa: “em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Já o controle interno, segundo Milesk (2003, p. 160):

É aquele efetuado pelos órgãos administrativos, no âmbito da própria Administração, sob o comando de um órgão central e, por isso, organizado de forma sistêmica, no sentido de atuar de maneira integrada em todos os Poderes do Estado, buscando comprovar a legalidade dos atos praticados pelos administradores e avaliar os resultados da ação governamental, verificando o seu grau de eficiência e eficácia, com prestação do devido apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

Em resumo, Castro (2011, p. 293) define controle interno na área pública como:

O controle interno compreende o conjunto de métodos e procedimento adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade,

conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações deles decorrentes.

Torna-se evidente a partir das definições acima que o controle interno tem uma função vital na fiscalização dos atos na máquina pública. O agente controlador que se encontra administrativamente lotado em cada órgão onde são administrados os recursos públicos tem acesso ilimitado às informações da gestão (atos, contratos, licitações, boletins de medição, etc.) possibilitando identificar eventuais impropriedades/ilegalidade.

O controle interno executado com excelência pela Administração Pública ajuda e auxilia por meio das informações e dados concedidos aos órgãos de controle externo (Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público e sociedade), condições para avaliar as ações, programas e políticas públicas executadas pela gestão administrativa, podendo dessa forma assegurar ou não, a confiabilidade dos atos administrativos homologados e realizados pelo governo.

A cada instante que se passa a sociedade brasileira reivindica da Administração Pública mais responsabilidade e transparência na condução dos recursos públicos, e mais ainda comprometimento com o interesse público na conservação do patrimônio de todos, e em políticas públicas direcionadas ao bem comum.

Então, o controle interno tem como meta examinar o funcionamento da atividade estatal e comparar a conformidade da ação do administrador ou gestor com os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), éticos, legais e morais existentes e se estão de acordo com os objetivos propostos e que visem atender os anseios, necessidades e prioridades da sociedade (efetividade) no interesse da população em geral.

O CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Na Constituição Federal de 1988 cita no art. 74 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário organizarão, de forma integrada, sistema de controle interno com o propósito de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Já a organização e estrutura que integra o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal de acordo com o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, são os seguintes órgãos:

I – a Controladoria - Geral da União, como órgão central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;

II- As Secretarias de Controle Interno da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

III- as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

A Controladoria Geral da União é um órgão central de controle interno do Governo Federal, responsável por atuar diretamente nos assuntos que sejam referentes à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão. Executam suas atividades por meio de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria¹⁰.

A Controladoria foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, no início foi denominada Corregedoria Geral da União, e tinha como finalidade combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção, além disso, de fomentar a defesa do patrimônio público. Em 2003, alterou-se a denominação do órgão para Controladoria Geral da União.

É claro o papel fundamental da CGU no desempenho das funções de controle interno, sendo ele o órgão responsável por executar a supervisão técnica de todos os órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, devendo ainda conceder, como órgão central, a orientação normativa que presumir necessária.

Atualmente, a CGU alterou sua estrutura proporcionando maior organização e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por criar mecanismos de prevenção à corrupção. Destarte, o referido órgão passou a ter alçada para se antecipar aos casos de corrupção, e assim, desenvolver mecanismos para inibir e dissuadir a sua ocorrência.

O Programa de Fiscalização por Sorteio Público criado pelo governo federal em abril de 2003 tem como intuito impossibilitar comportamentos oportunistas dos gestores na destinação dos recursos. Sua função é investigar todos os recursos federais transferidos aos municípios.

Depois da realização do sorteio, os auditores designados devem fazer o planejamento e execução dos trabalhos no município sorteado para que possa realizar o seu relatório que deverá ser divulgado. Após essa divulgação deve haver o envio das providências, quando necessário, junto aos Ministérios, órgãos gestores, Ministério Público estadual e federal e junto ao Tribunal de Contas da União, conforme cada caso.

Assim, fica evidente a necessidade do órgão de controle interno federal atuante e que possa atender aos anseios da sociedade promovendo a justiça social por meio de suas atribuições constitucionais, sendo capaz de avaliar os programas

de governo de forma autônoma e imparcial e dos orçamentos da União, além de servir de apoio ao controle externo.

CORRUPÇÃO - CONCEITO

Não existe uma teoria precisa que possa definir no campo do pensamento social e político brasileiro, quais as causas da corrupção na política, na economia, na sociedade e na cultura no geral, a exemplo o famoso “jeitinho brasileiro”. Pressupõe – se que a história da política brasileira está alicerçada em não respeitar a separação entre o público e o privado.

No que se refere a corrupção, Fazzio Júnior (2002, p. 37) destaca que:

A corrupção pública ou administrativa, para J.S Nye, é conduta estigmatizada pelo desvio dos deveres formais de uma função pública para a obtenção de benefícios privados pecuniários ou de prestígio; ou viola as regras que sancionam o exercício de certos tipos de influência relacionados com o interesse privado.

Segundo Magalhães (apud BITENCOURT, 2007, p. 80):

A conduta criminosa pode manifestar-se antes ou depois do ato, ou, noutras palavras, a corrupção pode ser antecedente ou subsequente, dando-se a primeira quando o funcionário ainda praticará o ato, para o qual foi peitado, e a segunda, quando já o havendo executado, recebe agora, sem anterior acordo ou promessa, a vantagem indevida ou ilícita.

A corrupção no Brasil se tornou uma epidemia generalizada como se fosse uma doença infecciosa que está corroendo o país e contribuindo dia a dia para a distribuição desigual de riqueza e poder. É um mal que arruína a sociedade e é um crime que está em toda e qualquer civilização.

A Sociedade Civil nos últimos anos já percebeu que algumas das principais causas da corrupção estão enraizadas na falta de caráter de muitos políticos, na falta de uma política séria, onde uma pequena minoria é privilegiada, há um verdadeiro desmando com o dinheiro público. As consequências sociais para a população são o aumento de desemprego, crescimento econômico deficitário, sistemas de saúde, moradia, segurança e educações deficientes, ou seja, traz a miserabilidade para a população. A corrupção no Brasil é muito grave e causa sensações de impunidade, falta de esperança e revolta social.

É bom salientar que o ato de corromper ou ser corrompido está em todas as camadas da sociedade, não é privilégio somente dos políticos. Por exemplo, a falsa simpatia nos balcões para obter um rápido atendimento, dirigir sob a influência de bebidas alcoólicas, o delito praticado pelo funcionário público, ou quando um garçom pergunta que valor deve ser colocado na nota fiscal de alimentação, ou tentar subornar o policial para não ser multado. Diante dessas condutas que são socialmente aceitas e conhecidas como “jeitinho brasileiro” perante inúmeros casos e situações já mencionadas, elas vêm para justificar as mazelas sociais presentes no cotidiano da sociedade.

Dessa forma, a prática corriqueira desses vícios na vida privada, alimenta a aceitação das grandes corrupções na vida pública citando a premissa “rouba, mas faz”. Portanto, não são apenas políticos e grandes empresários que praticam atos de corrupção.

O crime em questão é dividido em **corrupção passiva** e **corrupção ativa**. Enquanto a corrupção passiva encontra-se no capítulo dos crimes praticados por funcionário público, a corrupção ativa localiza-se nos crimes realizados por particular contra a administração pública.

A corrupção passiva, de acordo com o artigo 317 código penal, é "Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.", com pena de reclusão de um a oito anos e multa.

Na corrupção ativa, diz o artigo 333, é "Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.", cuja pena é de reclusão, de um a oito anos e multa.

Hoje, o Brasil possui um sistema normativo que visa fiscalizar a gestão pública e os agentes públicos. Entre os institutos jurídicos mais relevantes na luta contra a corrupção, encontram-se a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entre os principais instrumentos de combate a corrupção está: a Criação da CGU (2003); Criação do Portal da Transparência (2004); Lei de Acesso à

Informação; Criação do pregão eletrônico e do Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis); Lei Anticorrupção (2013); Fortalecimento da Polícia Federal; e maior autonomia do Ministério Público Federal. Ainda assim, continuamos assistindo nos noticiários os maiores escândalos da história recente envolvendo empresas estatais e desvio de recursos públicos. Esses crimes geram desigualdade social, viola direitos humanos, e desvia recursos dos serviços básicos destinados a população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi observada anteriormente, a legislação brasileira cuidou de estabelecer um sistema completo de controle da Administração Pública. Em virtude de sua importância para a gestão pública, o controle interno tornou-se obrigatório a partir da Constituição Federal de 1967 e na Constituição de 1988 está previsto nos arts. 70 e 74 de forma abrangente.

Para a Administração Pública no geral um dos elementos de extrema importância para os administradores e seus administrados, é o controle interno. O modelo atual de gestão pública tem que atuar para resguardar e salvaguardar que a Administração dos bens e serviços públicos esteja em conformidade com os princípios constitucionais, éticos, legais e morais.

A corrupção tem alianças fortes com a fragilidade dos padrões éticos e morais da sociedade, com a impunidade administrativa e penal do administrador ou gestor comprovadamente desonesto. O contexto onde vive e atua o agente público e cidadão comum favorece a obtenção de vantagens pecuniárias indevidas em detrimento da preservação do interesse público - bem comum da coletividade.

Vimos também que a relevância do controle interno no âmbito federal através da Controladoria Geral da União é irrefutável. A CGU é um órgão do Governo Federal, responsável por orientar, diretamente de forma imparcial e independente, os assuntos que sejam referentes à defesa do patrimônio público e ao desenvolvimento da transparência na gestão. Realizam suas atividades por meio de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

É necessário compreender que o fenômeno da corrupção não será combatido somente através de instituições legalmente autorizadas é imprescindível a colaboração da população, com destaque tanto em ações repressivas como preventivas. As ações de combate à corrupção devem ser planejadas e executadas de maneira coordenada por todos os órgãos de controle interno que atuam nesse propósito.

Por fim, o efetivo combate à corrupção deverá contar com participação transparente dos órgãos de controle interno em todas as esferas da administração pública e da sociedade civil, de maneira a unir forças através dos controles institucionais e da participação social. Os resultados serão lentos, mas os efeitos dessa união será a redução da corrupção no Setor Público e, com isso, abrir caminho para um desenvolvimento econômico sustentável e social do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARROSO LEITE, Celso. **Sociologia da Corrupção**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1987. 176 p.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. São Paulo: Saraiva 2007, v. 5.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/>. Acesso em 30 de maio de 2015.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 maio 2015.

_____, **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 82, 5 maio 2000.

_____, **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 2, 28 maio 2009.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2011. 568 p.

CÓDIGO PENAL BRASILEIRO. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 dezembro de 1940.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público**: Peculato, Concussão, Corrupção Passiva e Prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002. 248 p.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil**: uma antinomia entre normas morais e prática social. Campinas: OPINIÃO PÚBLICA, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009. 386-421 p.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, Fórum, 2003. 351 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 831 p.

MACIEL, Felipe Guatimosim. **O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas**. I Concurso de Monografias e Redações Controladoria Geral da União 2005.

PEREIRA, José Matias. **REFORMA DO ESTADO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL**. São Paulo: Caderno de Pesquisas em Administração, v. 12, n. 2, junho 2005. 1-17 p.

RICO, Bruno. **O papel da GCU no combate à corrupção**: dez anos de atividade. ; ponto-e-vírgula, 12: 2013. 165-193 p.

SILVA, F. C. C. **Controle Social**: Reformando a Administração para a sociedade. Monografia. Concurso realizado pelo Tribunal de Contas da União. Brasília: EDITORA UNACON, 2002.