



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISTATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

VILMA CRISTINA PACHECO MAGALHÃES

SISTEMA DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Brasília, DF

2009



VILMA CRISTINA PACHECO MAGALHÃES

**SISTEMA DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal de Mato Grosso - UFMS como requisito para a obtenção do título acadêmico de Especialista em Administração Legislativa.

Orientador: Renato Jorge Brown Ribeiro

Brasília, DF

2009

SISTEMA DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Administração Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2009.

Aluna: VILMA CRISTINA PACHECO MAGALHÃES

Banca Examinadora:

Renato Jorge Brown Ribeiro

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília, 04 de agosto de 2009.

Aos meus amados pais Raimundo Nonato Magalhães e Maria Verbena Costa Pacheco Magalhães, que sempre proporcionaram em minha vida momentos de amor e carinho, pela oportunidade de dar continuidade aos meus estudos sem medir esforços para minha formação acadêmica.

Ao meu marido Sandro Jesus do Nascimento, pois foi a minha maior fonte de inspiração, coragem e incentivo ao ingressar no curso, pela sua incansável ajuda em todos os momentos de luta no decorrer desta tão sonhada especialização. Agradeço por sua compreensão, dedicação, esforço e amor em estar sempre ao meu lado nos momentos mais difíceis, que foram fundamentais e decisivos na concretização de minha formação profissional.

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador Renato Jorge Brown Ribeiro, pelo esclarecimento e direcionamento em pesquisas importantes para o desenvolvimento e conclusão desta monografia.

A professora e coordenadora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, pelo apoio, incentivo e compreensão das dificuldades nos fortalecendo para a formação de Especialistas.

As secretárias do Unilegis, pela convivência, apoio e incentivo que me deram na preparação do trabalho.

A todos os professores do UNILEGIS que contribuíram na minha vida acadêmica e no desenvolvimento deste trabalho.

“Um bom profissional faz tudo que lhe pedem,
enquanto um excelente profissional surpreende,
faz além do que os outros esperam”.

Augusto Cury

RESUMO

O presente trabalho visa analisar as práticas sistêmicas de controle externo aplicadas à Administração Pública Federal no combate à corrupção, realizadas através de ações fiscalizadoras efetuadas pelos principais órgãos integrantes que atuam na prevenção, combate de fraudes e desperdícios sobre as finanças públicas, reprimindo a má gestão e buscando aperfeiçoamento no desenvolvimento econômico e social.

As práticas sistêmicas como estrutura organizada gera uma atribuição e responsabilidade ao Estado ou uma estrutura que venha a funcionar como uma coordenação do controle dos gastos públicos, estabelecendo rotinas e efetuando verificações, para que as despesas públicas ocorram com uma maior probidade e eficiência. Trata-se de uma ação preventiva que deverá auxiliar o Estado brasileiro a reduzir gastos desnecessários e, até mesmo, prevenir fraudes ocasionadas por terceiros, servindo como uma proteção para a boa gestão e para o melhor aproveitamento dos recursos.

Além de ajudar na gestão e no controle dos gastos, um sistema de controle, poderá criar uma rede de informações entre os principais órgãos do Estado, ajudando na troca de experiências e na atualização da legislação dos programas do Governo de combate e prevenção de fraudes inibindo a corrupção no país.

Palavras-chave: controle; corrupção; redes; sistemas.

ABSTRACT

This study aims to examine the practical system of external control applied to Federal Government in corruption combat, through the enforcement actions taken by the main organs members that work in preventing, combating fraud and wastes on public finances, repressing the mismanagement and seeking improvement in the economic and social development.

Systemic practice as organized structure generates an assignment and responsibility to the State or a structure that will function as a coordination of control of public spending, establishing routines and making checks, to which public expenditure occurring with greater probity and efficiency. This is a preventive action that should help the Brazilian State to reduce unnecessary expenses and even prevent fraud caused by third parties, serving as a protection for the management and for better utilization of resources.

Besides helping in the management and control of expenditures, a control system, can create an information network between the main organs of the State, helping the exchange of experiences and update the legislation of the government programs to combat and prevent fraud inhibiting corruption in the country.

Keywords: control, corruption, networks, systems.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
1.CAUSAS E CONSEQUENCIAS DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	7
1.1. Interação do Setor Público e Privado.....	8
2.CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO.....	12
2.1. Finalidade do Controle na Administração.....	12
2.2. Os Controles na Administração Pública.....	14
2.2.1. Classificação do Controle.....	14
2.3. Controle Interno na Administração Pública.....	17
2.4. Controle Externo na Administração Pública.....	17
2.5. Relações Entre o Controle Interno e o Controle Externo.....	20
3. RELAÇÃO SISTÊMICA ENTRE OS ÓRGÃOS DO GOVERNO NO COMBATE A CORRUPÇÃO.....	23
3.1. A Origem do Sistema.....	23
3.2. Sistemas de Controle.....	25
3.3. Sistemas de Controle Integrado.....	26
4. CONCLUSÃO.....	34
5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	37

INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é demonstrar como a interação das organizações públicas formam sistemas e redes de controle desenvolvidos para combater a corrupção no Brasil.

A corrupção governamental vem exigindo um contínuo aumento dos mecanismos de controle interno e externo que, a partir da redemocratização, passou a incorporar além da eficiência, valores como a transparência, o controle social e responsabilização dos agentes públicos frente aos cidadãos.

O primeiro capítulo tratará sobre as causas e conseqüências da corrupção, que ajuda a perpetuar a miséria e a criminalidade, onde interesses pessoais se sobrepõem aos coletivos e o bem comum dá lugar ao enriquecimento ilícito de poucos.

Como efeitos e reflexos de sua prática, podem-se citar: diminuição do crescimento econômico, obstrução do desenvolvimento, comprometimento da legitimidade política, enfraquecimento das instituições democráticas, dos valores morais e um descrédito nos serviços públicos, permitindo o avanço do crime organizado e o agravamento dos problemas sociais. Ela gera também a redução de investimentos públicos e privados, nacionais e internacionais, prejudicando o desenvolvimento industrial.

O capítulo seguinte abordará sobre os meios de controle e combate à corrupção, que é o primeiro passo para conter e inibir o crime organizado através das instituições sólidas. O Brasil vem progredindo nesse campo desde a Constituição de 1988.

Os mecanismos de controle são fundamentais para aumentar a eficiência administrativa e instituir maior transparência de seus atos, com vistas a combater a corrupção em suas relações com o a gestão dos recursos financeiros.

Atualmente, o Governo Federal vem empreendendo esforços com o intuito de modernizar sua gestão, melhorar a qualidade de seus gastos e obter maior eficiência e efetividade na implementação de políticas e programas governamentais. O Congresso Nacional também tem liberdade de investigar o Governo, com diversos órgãos atuantes na fiscalização de suas contas.

No capítulo três, o trabalho discutirá sobre a relação sistêmica entre os órgãos do governo no combate à corrupção, demonstrando como o sistema se

forma, interage e permite a identificação restringindo a ação de organizações criminosas que movimentam bilhões, desviando recursos, sonegando tributos e entre outros crimes financeiros que podem causar atrasos estruturais ao País.

O principal objetivo deste estudo é indicar como se faz a integração entre os principais órgãos fiscalizadores inter-relacionando-se através de um sistema de controle na administração das finanças públicas federais, apresentando como estes órgãos (Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Congresso Nacional, Ministério Público da União, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Receita Federal, Polícia Federal, Ministério da Fazenda – COAF e Banco Central) vêm atuando de forma sistêmica e articulada.

Para tanto, como método de trabalho, este estudo optou por apoiar-se em pesquisas bibliográficas com especialistas que tratam do tema, levando ao desenvolvimento do estudo a integração das instituições públicas e buscando discutir até que ponto as iniciativas propostas abrangem os elementos, as causas e as estratégias de combate à corrupção que as teorias e as experiências apresentam como soluções ao problema.

1. CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo SILVA (2000; p. 63-77) a corrupção pública pode ser definida como uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), onde o objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados.

Desta forma, entende-se que a corrupção pode ser uma relação que envolve troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

O mesmo autor também cita que a corrupção política pode ser definida como uma deterioração moral de um sistema de governo como conseqüência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis.

Nesse sentido, o conceito de corrupção no setor público está relacionado ao desvio de função e a conseqüente apropriação ilegal de recursos financeiros, por parte de um agente público, para fins de obtenção de ganhos privados.

No Brasil, além de outras conseqüências, a corrupção ajuda principalmente a perpetuar a desigualdade, pobreza, miséria e a criminalidade.

Castells (1999; p96), define a desigualdade como a apropriação diferencial de riqueza (renda e bens) por parte de indivíduos e grupos sociais distintos que relacionam entre si. A pobreza é definida pelo mesmo como um nível de recursos abaixo do qual não é possível atingir um padrão de vida considerado mínimo em uma sociedade. Já a miséria o mesmo autor a define como o nível mais baixo de distribuição de renda/bens ou como uma "privação" apresentada por uma gama de desvantagens sociais e econômicas.

Para SPECK (2000) a corrupção é formada por estruturas institucionais ineficientes, que diminuem a efetividade dos investimentos públicos e privados.

Em países onde é generalizada, de cada unidade monetária investida, uma parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor. O mesmo autor também cita que pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento

econômico ao diminuir novos investimentos, ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes que acabam em golpes de estado ou em guerras civis.

Evidencia-se, assim, que a corrupção possui causas profundas e comuns, sendo como principal a perda dos valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal e coletivo com o lucro a qualquer custo. Sendo um mal amplo e grave, é necessário conhecer suas causas e suas manifestações, avaliar seu alcance e adotar medidas para combatê-la.

Atualmente os estudos disponíveis indicam que a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil é uma tarefa complexa, considerando a sua dimensão e peculiaridades. Estudos, pesquisas e relatórios divulgados por organizações não governamentais, como a Transparência Internacional e os trabalhos dos cientistas sociais que estudam o fenômeno da corrupção no Brasil, como por exemplo, SILVA (2000), ABRAMO (2002) e FLEISCHER (2000), estão ajudando a explicitar a origem de corrupção, suas causas e as providências mais adequadas para enfrentá-la.

1.1. Interação do Setor Público e Privado

Segundo FAORO (1958; p.819), a comunidade política interage comandando e supervisionando os negócios como privados seus desde a origem, e posteriormente com públicos gradualmente, onde a sociedade está no âmbito explorado, manipulado e extorquido

O interesse privado aqui pode ser representado pelo funcionário que recebe e pelo cidadão que paga a propina. Os seus custos financeiros, em geral, são irrelevantes. Os reflexos dessa ação ilegal são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições.

Segundo ABRAMO (2000), verifica, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.

Este mesmo autor cita que para combater essa corrupção de grande escala, sustentam uma parcela significativa dos cientistas sociais, que é preciso aperfeiçoar os mecanismos de controle do Estado e da sociedade, bem como atuar sobre os setores da iniciativa privada a que pertencem os grupos que serão beneficiados pela corrupção.

Segundo KIMBERLY (2002; p.59) a corrupção pode ocorrer na interface dos setores públicos e privado da seguinte forma:

Sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado, criam-se incentivos para que haja suborno. Desse modo, a corrupção depende da magnitude dos benefícios e dos custos sob o controle de autoridades públicas. Pessoas físicas e empresas se mostram dispostas a pagar para obter tais benefícios e evitar os custos. Todo Estado tem por obrigação decidir quando legalizar esses pagamentos e quando considerá-los corrupção. O devido elo entre dinheiro e política é profundo e recebe tratamento diferenciado dos diversos países. Não obstante, a análise econômica pode isolar incentivos a propinas para agentes do governo, avaliar suas conseqüências e sugerir reformas.

Para WEBER e CAPOBIANCO (2007) num ambiente legal em que o arbítrio do administrador público é muito amplo, os controles são escassos e a visibilidade pública dificultada, sobrevêm às seguintes conseqüências, entre outras:

1. O administrador estabelece a possibilidade de participação de empresas em licitações. Por meio da definição de condições especiais (financeiras e pseudotécnicas), ele exclui a maioria das potenciais concorrentes e "fecha" a possibilidade de participação em um subconjunto das empresas. Se questionado quanto aos critérios que usa para isso, responde que são definidos em função do "interesse público".
2. A decisão sobre o vencedor é atingida por um procedimento de julgamento (isto é, exercício de arbítrio) por parte do administrador, em que se levam em conta aspectos subjetivos travestidos de considerações técnicas. Torna-se assim fácil "vender" o resultado do julgamento.
3. O exercício do arbítrio no julgamento é reforçado por uma definição deliberadamente imprecisa do objeto da licitação. Por exemplo, considerações quanto à qualidade, necessariamente subjetivas, passam a fazer parte do processo de definição do vencedor.
4. A possibilidade de pré-definir vencedores de licitações leva administradores públicos a uma espécie de "venda antecipada": especificam a destinação de investimentos públicos com base não em seu interesse social, mas, por exemplo, na existência de máquinas ociosas nas mãos de uma determinada empresa, para a qual a licitação resultante da destinação da verba orçamentária será futuramente dirigida. Para isso concorrem procedimentos orçamentários centralizados e pouco discutidos com as comunidades afetadas e com os interesses envolvidos.
5. A inexistência de regras claras quanto ao acompanhamento de contratos induz o administrador a "fechar os olhos" (por um preço) ao seu descumprimento. Quantidades são falsificadas, contas são sub ou super-faturadas, especificações são desobedecidas. Boa parte da dívida

interna de alguns países decorre de contratos que jamais foram executados, nem mesmo parcialmente.

6. A ausência de normas quanto ao pagamento de contratos executados leva o administrador a "vender" o direito de recebimento.

7. A debilidade de mecanismos de controle e auditoria resulta em impunidade e conseqüente estímulo à perpetuação de práticas corruptas.

Nas palavras destes autores, entende-se que esse conjunto de distorções tem reflexos diretos sobre a organização dos mercados de fornecedores. O principal é o poder de corromper como fator de competitividade, onde as empresas buscam obtenção de diferenciais de eficiência quanto aos fatores que são os mais críticos nos mercados em que atuam resultando que a capacidade corruptora se transforma em critério de sucesso empresarial. Já as empresas fornecedoras podem estabelecer regras informais de "igualdade de oportunidades", formando um cartel de especialidades ou mesmo de clientes específicos. Os integrantes que compõem o cartel contribuem para corromper o administrador.

A empresa que se recusa a participar é impossibilitada de concorrer, o que é garantido pela ação discriminatória do administrador. Entretanto, a necessidade de manter "igualdade de oportunidades" dentro do grupo faz com que os concorrentes decidam entre si quais serão os vencedores das diferentes licitações, firmando ao mesmo tempo acordos de preços, com acordo junto ao administrador.

Dessa forma a concorrência desaparece e os preços ficam superfaturados. A vida política também é afetada com a possibilidade de pré-definição de vencedores de licitações que se transformam em "capital" para o político, que obtém financiamento para suas campanhas eleitorais. Se for eleito, utiliza o "capital" para pagar a dívida com seus financiadores, isto é, dirige para estes as licitações que promove. Por isso, grandes fornecedores (como também outros grandes interesses, como associações de bancos) muitas vezes financiam ao mesmo tempo diversos candidatos a cargos executivos que concorrem numa mesma eleição.

Para WEBER e CAPOBIANCO (2007) também citam que no setor de obras públicas, a prioridade de interesses suspeitos sobre o interesse público leva à encomenda de projetos desnecessários, sem nenhuma garantia de continuidade além do período de mandato do encomendante. Isso gera a criação de obras

paralisadas, pois o governante seguinte tem outros compromissos, não necessariamente coincidentes com os de seu antecessor.

A inoperância dos sistemas de auditoria e de punição de desvios também faz parte das falhas das licitações. Quando existem, não raro são absorvidos pela máquina corruptiva e se transformam no contrário do que deveriam ser proporcionando irregularidades. Um sistema eficiente de controle nas licitações e contratações de serviços para o Estado permite a indicação da melhor alternativa para combater a corrupção.

Segundo os mesmos autores, é desnecessário empregar esforços somente no desenvolvimento de sistemas de detecção e punição de atos corruptos. Embora a importância destes não deva ser descartada, é evidente que o melhor é evitar a corrupção em sua origem.

Segundo FÊU (2003), os "controles administrativos" são denominados genericamente de controles internos. Fazem parte da estrutura administrativa de cada poder, tendo por função acompanhar a execução dos seus atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação.

Já em relação ao Poder Executivo, o mesmo autor cita que os poderes que o controlam são os controles legislativos e de contas, denominados controles externos, ou seja, são órgãos independentes da administração, não participando, portanto, dos atos por ela praticados, pois cabe a eles exercer a fiscalização. Esse conjunto de controles horizontais, internos e externos, é formalmente institucionalizado por uma rede de órgãos autônomos.

2. O CONTROLE E O COMBATE À CORRUPÇÃO

2.1. Conceito e Finalidade do Controle na Administração

Segundo CASTRO (2007; p.90) anteriormente, o controle, controlava apenas quantitativamente o patrimônio, visto que não havia interesse da monarquia controlar sua própria atuação, o que resultava no absolutismo, totalitarismo.

Com a aparição do Estado Democrático, visando à redução do custo da máquina pública e aumento da qualidade dos serviços públicos, houve o abandono da administração patrimonialista, onde os bens e receitas do Estado não seriam mais vistos como pertences do soberano, mas como pertencente a toda sociedade.

Portanto, o controle passa a assumir maior importância na administração pública, impondo limites à atuação do governo e orientando a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada.

Com a modernização do sistema de controle juntamente com a Reforma Administrativa, implementada pelo Decreto-Lei 200/67, o controle passa a preocupar-se não só com o aspecto formal como anteriormente, mas como instrumento de acompanhamento da gestão da administração. Em seguida com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o controle teve maior enfoque, ganhando vital importância.

Para GUERRA (2005; p90), o controle da atividade administrativa pode ser conceituado como:

A possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados, gerando má aferição sistemática. Trata-se, na verdade de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

Pode-se mencionar que o controle engloba também um dos cinco princípios da administração, de tal forma que a sua inexistência ou deficiência afeta no desempenho das demais funções (planejamento, organização, direção e coordenação), resultando na ineficácia e ineficiência da organização.

Atualmente para CASTRO (2007; p. 95) a finalidade do controle na Administração Pública pode ser definido como a necessidade de verificar se o gestor aplica os recursos que lhes são repassados de maneira responsável, eficiente e moral.

Para DI PIETRO (2005; p 636):

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito é que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

A Constituição Federal (1988) no seu art. 74, inciso II, cita que o controle na Administração Pública divide-se em externo e interno, onde o controle interno é exercido pelos três Poderes com a finalidade primordial de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Destaca-se, nesse cenário, o trabalho da Controladoria-Geral da União, órgão de controle interno do Poder Executivo Federal.

De acordo com o art. 70 da CF/88, a fiscalização da Administração Pública é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a prevenção de falhas e indícios de irregularidades nos gastos públicos é realizada por meio de suas competências relacionadas no art. 71 da Constituição Federal. Ou seja, o controle externo pode ser exercido pelo Poder Legislativo, diretamente ou auxiliado pelo Tribunal de Contas, ou ainda pelo Poder Judiciário.

O controle externo também é realizado através de um sistema político e orçamentário da Administração Pública perante o Senado, disciplinando a Lei de Responsabilidade Fiscal com instrumentos e procedimentos sobre os gastos públicos.

Para SOUZA (2004; p. 560) o controle pode ser conceituado como:

Poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípua de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico.

Na definição de CASTRO (2007; p.95) entende-se que o controle não se restringe às aplicações de recursos, ele tem enfoque também sobre a gestão da

coisa pública sob os mais variados aspectos. Por exemplo, a obrigação do gestor público de acompanhar as metas previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

O mesmo autor ressalta que o controle deve atuar na avaliação de resultados no que diz respeito à eficácia e eficiência da gestão financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública, direta ou indireta, assim como na verificação da eficácia e eficiência da aplicação de recursos por entidades de direito privado, quando aqueles são oriundos de ente público.

2.2. Os Controles na Administração Pública

2.2.1. Classificação do Controle

Segundo CASTRO (2007; p112) o controle da Administração pode ser visto sob a ótica do órgão que o exerce podendo ser Administrativo, Legislativo e Judicial.

O controle Administrativo emana da própria Administração sobre a sua atividade, por sua iniciativa ou por provação externa. É o chamado poder de auto-tutela que permite à Administração rever seus atos quando ilegais, inoportunos e inconvenientes.

O controle Legislativo é aquele exercido pelo através dos representantes do povo, cuja legitimidade resta tanto para os eleitos (*intuitu personae*) quanto para as casas que compõem (Senado, Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores).

O mesmo autor define que ocorre o controle Judicial quando exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário, a quem cabe a análise, principalmente, da legalidade dos atos administrativos.

Quanto à divisão do controle, segundo MEIRELES (2005; p.661), o controle interno é aquele realizado pela própria Administração e é inerente a cada um dos órgãos e entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no exercício de suas atividades administrativas. Já o controle externo é aquele realizado por órgão estranho à Administração, por quem não pertence à Administração que emanou o ato controlado, como o controle Executivo pelo Judiciário e pelo Legislativo e o controle pelos Tribunais de Contas. O controle externo, todavia pode ser exercido pelo próprio particular que pode e deve provocar o

procedimento de controle, não apenas na defesa de seus próprios interesses, mas na defesa dos interesses da coletividade, é chamado de *controle social ou popular*.

CASTRO (2007; p.113) também menciona que o controle pode ser efetivado em três momentos distintos:

(i) *prévio*, quando realizado antes do surgimento do ato e tem como principais aspectos as funções autorizativas e orientadoras; (ii) *concomitante*, quando o controle se faz em todas as etapas do nascimento do ato administrativo, sua principal característica é o caráter orientador; e (iii) *posterior*, quando o controle se faz após a emanção do ato, o controle posterior pode ainda ter o condão corretivo ou punitivo, dependendo do caso.

Ao se observar a extensão da análise do mesmo autor, o controle poderá ser de legalidade ou de mérito. O controle de legalidade pode ser exercido indistintamente (do ponto de vista do controle interno) pelos três poderes quando no exercício de suas atividades administrativas e tem como objetivo verificar a conformação dos atos administrativos com a lei. Já o controle de mérito é o que visa comprovar a eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado, e por isso este controle é atribuição exclusiva da Administração que emanou o ato; em casos excepcionais é do Poder Legislativo (CF, artigo 49, IX e X) e naqueles casos em que puder ser constatado abuso, desvio, irrazoabilidade e irreabilidade da decisão administrativa, este controle poderá ser realizado pelo Judiciário e pelas cortes de contas.

2.3. Controle Interno na Administração Pública

O controle interno do Poder Executivo e o controle externo realizado pelo Poder Legislativo na Administração Pública Federal surgiu a partir da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A Constituição Federal de 1988 criou sistemas de controle interno nos Poderes Legislativo e Judiciário e as determinações do Executivo buscando a integração desses sistemas. O texto constitucional cita as finalidades do controle interno para avaliar o cumprimento de metas do Plano Plurianual, programas de governo e dos orçamentos da União; fiscalizar a legalidade avaliar e analisar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública, aplicação de recursos por entidade de direito

privado, controlar as operações de crédito e apoiar o controle externo no exercício de suas atribuições.

Portanto a implantação de um Sistema de Controle Interno na Administração Pública é uma exigência legal. A Constituição Federal, expressa essa exigência em seus artigos 31, 70 a 75, onde se enfatiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios.

Segundo o artigo 74 da Constituição Federal, o Controle Interno tem como principais funções:

- 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 á eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração 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

Também podemos citar a Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que regula os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, além de outras providências trata da Contabilidade Federal e do Controle Interno do Poder Executivo. A mesma Lei estabelece no seu art. 21 que:

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumento a auditoria e a fiscalização.

Esta mesma Lei determina que a Secretaria Federal de Controle Interno é o órgão central de controle. Os demais órgãos do poder público, em sua totalidade, advêm da fiscalização desta secretaria, exceto os que pertencem ao Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério da Defesa, a Advocacia-Geral da União e a Casa Civil.

O parágrafo 5º do art. 22 desta lei, define que os órgãos setoriais ficam submetidos à orientação normativa e a subordinação técnica do órgão central do Sistema. O órgão central e os órgãos setoriais analisam a eficiência do administrador e da organização que dirige, com a finalidade de identificar se prestaram efetivamente, os serviços que lhes cabem. E, quando não se produzem resultados satisfatórios, é por meio desses órgãos que se identificam as razões e procuram-se os meios para correção.

A Lei nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, também dispõe sobre as funções do Controle Interno, assim como a Lei 8.666/1993 que também prevê o funcionamento do controle interno.

Na Lei nº 101/2000, existe maior preocupação quanto à responsabilização na gestão pública e fiscal, principalmente no que tange à legalidade e transparência no trato das finanças públicas, o sistema de controle interno tornou-se fortalecido.

Podemos citar como uma das principais inovações trazidas por esta lei como a obrigatoriedade da assinatura do responsável pelo órgão de controle no relatório de gestão fiscal do ente controlado, vinculando-o, dessa forma, ao cumprimento moral e detalhado de todas as normas relativas às finanças públicas.

Nesse passo, conforme art. 54 desta mesma lei obriga a assinatura dos relatórios pelo chefe de cada Poder, colocando o responsável pelo controle como responsável solidário das obrigações e informações prestadas no documento de gestão fiscal.

Já no artigo 59 da mesma lei, entende-se que por delegação, repassa-se aos sistemas de controle interno de cada Poder a verificação e fiscalização das normas de responsabilidade e gestão fiscal por ela previstas, sobretudo no que diz respeito ao cumprimento das metas definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; aos limites e condições que para seja rentável assumir obrigações de operação de crédito e inscrições em restos a pagar; fiscalização do limite de gastos totais referentes a despesa com pessoal e providências de controle de limite; verificação das medidas implementadas para restabelecer os montantes da dívida consolidada e mobiliária aos respectivos limites; controle das restrições constitucionais e legais de gestão fiscal no tocante aos recursos advindos da alienação de ativos e controle do cumprimento dos gastos totais dos legislativos municipais.

Verifica-se, portanto, que os pressupostos de ordem jurídica, ou seja, a obrigatoriedade legal da implantação do controle e os fundamentos desta implantação são fundamentais para o entendimento da necessidade e adoção imediata em todos os poderes e esferas de governo de um sistema de controle adequado.

2.4. Controle Externo

O controle externo da Administração Pública é exercido pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário e pela sociedade, podendo estes contar com o auxílio do Tribunal de Contas.

No controle feito pelo Legislativo, tem-se aquele que é realizado diretamente, com base nos seguintes dispositivos constitucionais:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; e VI – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;"

O controle exercido pelo Poder Legislativo também pode ser feito com auxílio do Tribunal de Contas, com base no seguinte artigo:

"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) §1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. §2º. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito."

Segundo CASTRO (2007; p.119) o Controle Legislativo é aquele que é realizado pelas casas parlamentares. Em nível federal o controle legislativo é exercido pelo Senado e a Câmara dos Deputados, nos estados é efetuado pelas Assembléias Legislativas e nos municípios pela Câmara de Vereadores.

Segundo DI PIETRO (2005; p.649) o controle legislativo é delimitado pela Constituição Federal de 1988 e pode ser dividido em duas modalidades: o controle político e o controle financeiro.

O controle político é exercido por meio da análise das decisões administrativas, observando o controlador sua adequação quanto ao mérito, oportunidade e conveniência, sempre buscando a autorização do interesse público na conduta do agente.

Já o controle financeiro busca realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Para realizar estas atividades, o

legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas onde se encontra jurisdicionado o ente da federação.

O Controle Judicial é realizado pelo Poder Judiciário, sobre os atos da administração ou mediante provocação.

Nas palavras de CASTRO (2007; p.127) ao Judiciário só cabe o controle de legalidade sobre os atos administrativos sob pena de interferência na ponderação de conveniência e oportunidade do administrador, e ferir a harmonia dos poderes constituídos.

Portanto, entende-se que o controle dos atos da Administração Pública pelo judiciário foi atribuído pelo Poder Constituinte com a finalidade de controlar os atos que se demonstrem contrários aos textos legais e aos princípios da moralidade, da eficiência, da economicidade, dentre outros.

Já o Controle Social exercido na administração pública, segundo CASTRO (2007; p.134-136) é aquele exercido pelo cidadão sobre as atividades estatais.

O controle social é instrumento disposto pelo constituinte para que se permita a atuação dos cidadão ou da sociedade no controle das ações do Estado e dos gestores públicos, por meio de participação democrática. O controle social é forma de controle externo e é destacado no art. 74 da Constituição Federal, 2º parágrafo, atribuindo ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, competências para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os órgãos fiscalizadores, privilegiando dessa forma a cidadania e o compromisso da sociedade, tornando-se responsável pela coisa pública.

Já o Controle pelo Tribunal de Contas, conforme art. 71 da Constituição Federal prega que o controle interno, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Resumidamente, a Constituição concedeu aos Tribunais de Contas uma série de poderes, dentre eles, o opinativo, o corretivo, o fiscalizador, além de outros citados nos incisos do art. 71.

Portanto, entende-se nas palavras de GUERRA (2005; p.108) que o controle externo pode ser definido como:

Aquele desempenhado por órgão apartado do outro contendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico como os da legalidade,

legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

2.5. Relações Entre o Controle Externo e o Controle Interno

Apesar de a legislação brasileira consolidar a idéia de controle interno, sem estrutura definida pela norma jurídica, segundo GUERRA (2008; p.142) o que existe é uma relação de atribuições do controle interno e não uma forma exata de organização desse controle. O autor cita que:

O constituinte originário de 1988, embora tenha realçado e fundamentado a sua existência, não propiciou elementos para a confecção de um molde à brasileira, apenas deixou assentadas as finalidades do controle interno.

Entende-se que o controle interno relaciona-se em cooperação com o controle externo, onde este é mais um suporte de controle externo dentro da Administração Pública.

A Constituição da República assim prescreve que:

Art.74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade 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 eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração 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, 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.

O texto constitucional permite afirmar que o controle interno é o responsável pela verificação no sentido amplo da gestão administrativa.

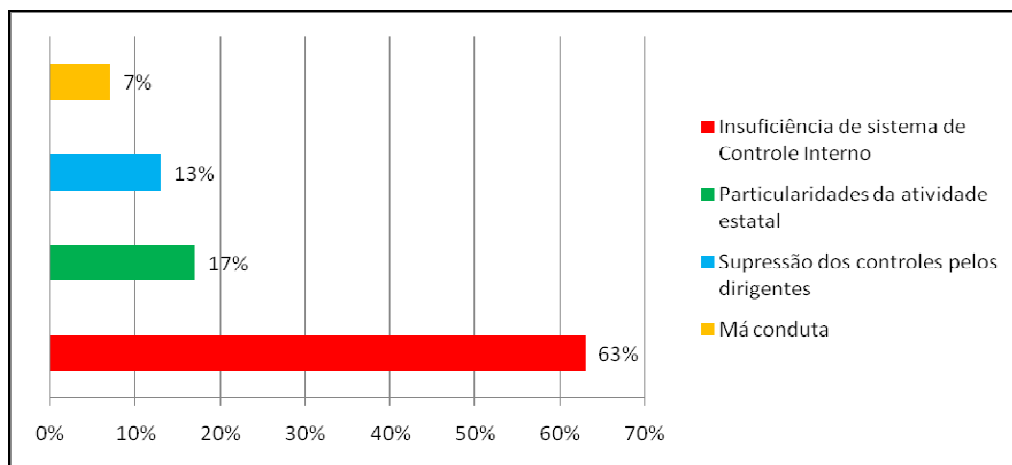
Segundo CASTRO (2007 p.143-144) essa atividade tem a facilidade de auxiliar o Controle Externo no desempenho de suas atividades. Cita que o texto constitucional impõe ao responsável pelo controle interno a responsabilidade que, ao tomar conhecimento de irregularidades ou ilegalidades na gestão pública, informe ao Tribunal de Contas da União, respectivos Tribunais de Contas dos Estados ou Municípios conforme a jurisdição exercida.

A função principal do controle interno em relação ao controle externo no desempenho do exercício de fiscalização da administração pública é de corrigir este controle, fazendo com que se diminuam os processos no Tribunal de Contas.

Para FACCIONI (2008; p. 56-59) o Controle Interno, não seria mais um a fiscalizar as ações governamentais, emperrando a máquina administrativa e, por conseqüência, a execução de seus programas. Se bem estruturado e ativo, auxilia o gestor público, possibilitando uma visão das mais variadas situações que envolvem a administração, permitindo realizar ajustes e correções que venham a evitar o desperdício dos recursos públicos.

Este mesmo autor também cita que um dos principais fatores que permitem o desenvolvimento da corrupção é o não funcionamento adequado dos Sistemas de Controle, especialmente o do Controle Interno e além da falta de mais auditorias no Controle Externo.

No mesmo artigo o autor cita, que segundo o Relatório da pesquisa realizada pela consultoria internacional KPMG, intitulado *A Fraude no Brasil*, demonstra as principais causas e os caminhos que podem levar a identificação das fraudes no serviço público brasileiro.

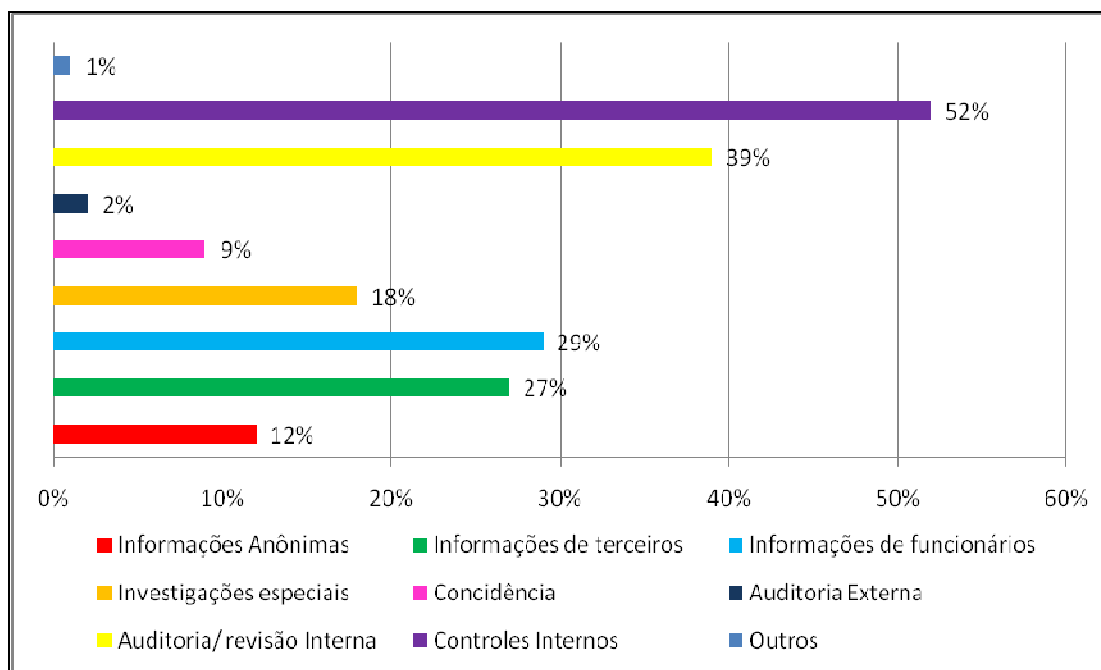


Fonte: KPMG Consultoria, 2002.

Gráfico 01 – Causas das Fraudes no Brasil

Como pode ser observado no estudo realizado, 7% das fraudes decorrem de má conduta, 13% pela supressão dos controles pelos dirigentes, 17% por particularidades na atividade estatal e 63% das fraudes têm origem na insuficiência de Controle Interno.

O mesmo estudo foi realizado em 2004 pela KPMG, confirma que a descoberta de fraudes é efetuada, em 52% dos casos, pelo Controle Interno do setor. Verifica-se, portanto, a importância do Controle Interno, como principal instrumento de combate às fraudes e qualificação do trabalho realizado na área pública.



Fonte: KPMG Consultoria, 2004.

Gráfico 02 – Descoberta de Irregularidades na Administração Pública

No entendimento de CASTRO (2007, p. 155) o Controle Interno na Administração Pública é parte integrante do Sistema de Controle Interno, sendo que este comporta além dos órgãos de Controle Interno, uma estrutura para orientação do agente e para um complexo controle da organização.

Este Sistema é fundamental para a Gestão Pública, permitindo a identificação de eventuais falhas, verificação de seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, bem como permite analisar e avaliar os resultados obtidos, com a finalidade de buscar a máxima eficiência.

Verifica-se, portanto, a importância do Sistema de Controle Interno, como principal instrumento de combate às fraudes e qualificação do trabalho realizado na área pública.

3. RELAÇÃO SISTÊMICA ENTRE OS ÓRGÃOS NO COMBATE A CORRUPÇÃO

3.1. A Origem do Sistema

Antes de abordarmos a relação sistêmica entre os órgãos no combate a corrupção, é necessário entender um pouco sobre a Teoria Geral de Sistemas, suas premissas e seus pressupostos relacionados com a Teoria de Redes e os ambientes aos quais as organizações estão inseridas.

Um sistema pode ser definido como um conjunto de elementos interdependentes e interagentes ou um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado. Assim, o sistema é um conjunto de combinações de coisas ou partes, formando um todo complexo ou unitário.

De acordo com o Dicionário de Aurélio Buarque de Holanda, sistema significa:

Disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada.

Desta forma, entende-se que ao falarmos de Sistema de Controle, estamos na falando da atribuição de uma responsabilidade para um servidor ou um órgão que venha a funcionar como uma coordenação do controle dos gastos públicos, estabelecendo rotinas e efetuando verificações, para que as despesas públicas ocorram com uma maior probidade, transparência e eficiência.

Segundo CHIAVENATO (2001; p.321-322) os sistemas apresentam características próprias. Onde o aspecto mais importante do conceito de sistema é a idéia do conjunto de elementos interligados para um formar um todo. Sendo que o todo apresenta propriedades e características próprias que não são encontradas em nenhum dos elementos isolados.

A Teoria Geral de Sistemas – TGS surgiu a partir de estudos e trabalhos desenvolvidos pelo biólogo alemão Ludwig Von Bertalanffy. O desenvolvimento da teoria sistêmica nos estudos organizacionais abriu novas possibilidades de análise para o espaço das organizações ao considerá-las não mais como um sistema fechado, mas ao contrário disso, demonstrando seu contínuo intercâmbio com ambiente e a influência deste na sua estruturação. Ou seja, a TGS afirma

que se devem estudar os sistemas globalmente, envolvendo todas as interdependências de suas partes formando uma rede.

De acordo com o mesmo autor, a definição de rede pode ser formulada como um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam - ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos e inalcançáveis de forma isolada. A rede também é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é dividido e existem grandes tendências a geração de conflitos, por isso surge a necessidade de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.

De acordo com BRITTO (2002; p. 345-388) o conceito de rede nas organizações é dividido em duas configurações:

A primeira configuração da empresa em rede, que se refere à configuração intra-organizacional como desdobramento evolutivo da empresa multidivisional, a partir da disseminação da tecnologia da informação. A segunda (indústrias em rede) está relacionada invariavelmente a padrões de interconexão e compatibilidade entre unidades produtivas, constituindo a base para a operação eficaz das mesmas. Por fim, redes de empresas estão associadas a configurações interorganizacionais conduzidas por um relacionamento de caráter cooperativo e recíproco entre empresas independentes, gerando uma nova forma de coordenação das atividades econômicas.

Entretanto CASTELLS (2000; p.187-210) define que a formação de redes centralizadas de organizações de grande porte constitui um fenômeno diferente da formação de redes horizontais das organizações de pequeno e médio porte. Ou seja, a estrutura de formação de uma teia resultante das alianças estratégicas entre as grandes organizações é diferente da mudança para a organização horizontal.

Segundo o mesmo autor, as informações interagem entre si, influenciam-se, mas são dimensões diferentes de um processo fundamental: o processo de desintegração do modelo organizacional de burocracias racionais e verticais, típicas da grande organização.

O autor também cita que o desenvolvimento de uma rede de cooperação tecnológica facilita a aquisição de tecnologia para projetos e produção de

produtos, capacita o desenvolvimento conjunto de processos e da produção permitindo o acesso compartilhado a conhecimentos e de pesquisa e desenvolvimento.

Segundo o presidente do Tribunal de Contas da União, Min. Ubiratan Aguiar (2009), no artigo Rede de Controle vai fortalecer combate à corrupção, a implementação de uma rede de controle permitirá mais ações mais efetivas do Estado com a formação de parcerias estratégicas que refletirão diretamente no combate, prevenção de desvios de dinheiro e corrupção. A atuação coordenada permitirá a definição de diretrizes comuns, no estabelecimento de compromissos e de ações integradas voltadas à fiscalização e ao controle da gestão pública.

A rede neste caso pode ser definida como uma aproximação de todos os órgãos de controle interno, externo e de controles que operam através da investigação (Polícia Federal, Ministério Público, Receita Federal etc.), com controles específicos e integrados de forma coordenada na verificação financeira e movimentação patrimonial.

3.2. Sistemas de Controle

De acordo com JÚNIOR (2006; p.02), a existência de um sistema de controle interno específico da probidade administrativa reservado à própria Administração Pública não elimina, e até incentiva, a adoção de outros meios com um caráter mais permanente de vigilância na probidade administrativa. Está se referindo exatamente de medidas de conferência da exatidão dos gastos públicos, de modo a evitar o desperdício do dinheiro público. O autor cita que:

Não basta apenas o despertar de uma consciência ética nos agentes públicos. É preciso que o sistema de controle seja mais eficiente e impessoal.

Entretanto, Celso (2005; p.867) cita que a Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, se sujeita a controles internos e externos. Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração.

O Sistema de Controle é formado por vários sub-sistemas – unidades descentralizadas de controle que devem interagir de forma harmoniosa e

integrada. É importante destacar que não se deve confundir sistema de controle interno com sistema orçamentário ou de planejamento e execução financeira.

GUERRA (2005; p.273) explica que:

A Lei Maior de 1988, ao prescrever a criação e manutenção obrigatória de um sistema integrado de controle interno, quis alcançar de forma toda organização de gerência pública, não se limitando aos tradicionais controles financeiro e administrativo. Buscou-se, pois, a implementação de um sistema que englobasse o conjunto integrado de todos os controles, fossem financeiros, gerenciais, administrativos e operacionais.

Como estratégia mais eficaz de combate a corrupção, além das políticas de que o Brasil vem utilizando, uma política preventiva focada na antecipação ao fato consumado pode ser aprimorada através da implementação de um sistema de controle que se comunique de forma adequada para inibir a corrupção no país.

3.3. Sistemas de Controle Integrado

A utilização adequada de um sistema de controle compreende as políticas e procedimentos estabelecidos pelo governo, por um órgão ou entidade para permitir o alcance dos objetivos e metas propostas.

Para a implementação desse sistema é necessária a composição de um conjunto complexo e organizado de regras, normas e princípios, métodos e equipamentos coordenados entre si, que buscam o fim principal de realizar a avaliação da gestão pública e acompanhamento dos programas de governo, bem como comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nas unidades de gestão pública.

A interação sistêmica entre os principais órgãos de Controle Externo (Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União e o Congresso Nacional) através de uma troca de informações coordenadas e gerenciadas adequadamente com os demais órgãos fiscalizadores (Ministério Público da União, Secretaria da Receita Federal do Brasil, Polícia Federal e o Ministério da Fazenda através do COAF em conjunto com o Banco Central) permitira a criação de uma ferramenta de controle, atuando como salvaguarda dos ativos, a prevenção e identificação de fraudes e erros, o registro completo e correto das transações inibindo práticas corruptas com investigações mais precisas nas

compras governamentais e demais transações ilícitas envolvendo recursos públicos.

Nas palavras de CASTRO (2007; p.118) o controle externo da Administração pública é aquele exercido pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional) com apoio dos Tribunais de Contas, pelo Poder Judiciário e pela sociedade através do Controle Social.

Além desses órgãos supracitados, o aparato do controle externo pode formar um sistema, através da interação contínua entre os principais órgãos de controle e uma interação adequada com os demais órgãos fiscalizadores que atuam no combate à corrupção.

O sistema composto pela interação e troca de informações que compreende o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, e o Congresso Nacional que atuam com os principais órgãos fiscalizadores que são o Ministério Público da União, a Receita Federal, a Polícia Federal, o Ministério da Fazenda por meio do COAF e o Banco Central.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Poder Executivo Federal responsável por realizar auditorias e fiscalizações para verificar como os recursos públicos estão sendo aplicados. Esta atividade é exercida por meio da sua Secretaria Federal de Controle Interno, que é responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar os programas de governo e auditar sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados.

As principais competências da Controladoria Geral da União encontram-se definidas na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Os artigos 17 a 20 tratam as principais competências da referida lei:

- À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, 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.
- À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.
- À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente cumpre requisitar a

instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

- A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

Já a finalidade principal das atividades do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União é a defesa da ordem jurídica em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal. Podemos citar entre suas atividades a de assegurar autonomia funcional, administrativa e financeira.

Como instrumento utilizado pelo Poder Público no combate à corrupção, predomina a atuação de meios repressivos de controle, ou seja, realizados posteriormente à sua prática. Vale dizer, tenta-se, embora com muita dificuldade, punir os responsáveis pelo ato ilícito, seja impondo-se sanções de natureza civil, administrativa, eleitoral, e até mesmo criminal.

Entende-se, portanto que a implementação deste controle constitui uma ferramenta de controle totalmente desvinculada da estrutura administrativa e imparcial em relação à atividade que será objeto de controle.

Já a Receita Federal do Brasil tem a função de Secretaria da Receita Federal. Possui atribuição de fiscalização da Receita Federal nos procedimentos que envolvem os atividades ilícitas de “caixa dois” e outros mecanismos de sonegação de impostos para utilização em financiamentos de campanhas políticas.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil é um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, que exerce atividades essenciais para que o Estado possa cumprir seus objetivos. É responsável pela gestão dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País. Presta assistência ao Poder Executivo Federal no planejamento e formulação da política tributária, além de prevenir e combater a sonegação fiscal, o contrabando, o

descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras - Coaf – criado, pelo Ministério da Fazenda, através da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, também tem participação no Sistema de Controle Externo, onde sua principal atribuição dispõe sobre o crime de " 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores" e tem como finalidade:

- disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na referida lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades;
- coordenar e propor mecanismos de cooperação e troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores;
- comunicar às autoridades competentes, para a instauração dos procedimentos cabíveis, quando concluir pela existência de crimes previstos na Lei.

O Banco Central também atua junto no sistema de controle e combate à Corrupção na administração pública federal através da Diretoria de Fiscalização – DIFIS que tem entre suas principais atribuições: avaliar os controles internos e as ações adotadas pelas instituições financeiras para a prevenção de fraudes; monitorar as operações realizadas no mercado financeiro; auxiliar as autoridades do Poder Público, no atendimento a demandas do Sistema Financeiro Nacional e executar o rastreamento de recursos por determinação das autoridades competentes.

Já Polícia Federal interage junto a Controladoria Geral da União e o Ministério da Justiça, atuando no sistema de controle fiscalizando o uso dos recursos públicos.

Por meio do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, a polícia federal atua no combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Sua participação é importante no combate a corrupção identificando os recursos que poderiam financiar o crime organizado. Além disso, o DRCI é responsável pela promoção da cooperação jurídica internacional, identificação dos meios que resultam em recursos ilicitamente obtidos e recuperação dos ativos desviados do governo.

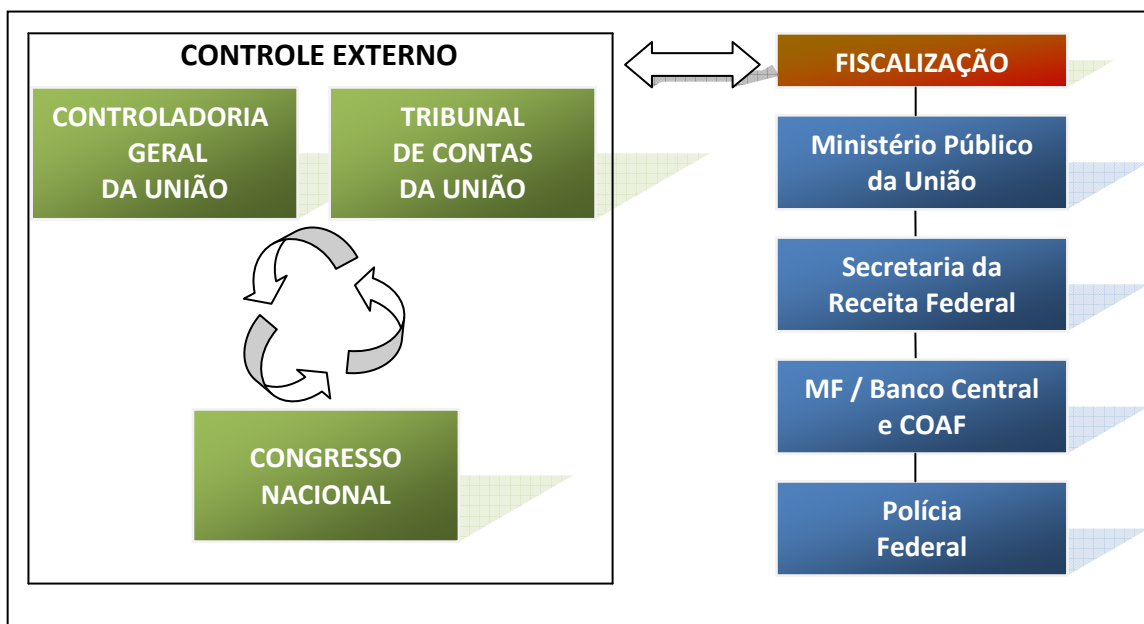


Figura 01 - Interação do Sistema de Controle

Verifica-se, portanto que existe uma interação entre órgãos do governo na troca de informações com a finalidade de identificar e coibir práticas ou atividades corruptas ou ilegais que visem causar danos ao Estado.

Para CASTRO (2009; p.169) a responsabilidade pelo controle deve ser compartilhada, onde cada órgão é responsável pelo lançamento de suas informações contábeis, orçamentárias, fiscais, operacionais e patrimoniais, dentro de suas respectivas esferas de competência, cabendo a um sistema central verificar essas informações e se necessário providenciar correções e complementações. Surge, portanto a necessidade da uma maior importância da atuação intersetorial dentro da mesma esfera de governo ou estrutura de poder, onde a concepção vertical de competência é afastada – cada órgão tem sua função delimitada e não a divide com nenhum outro, estando subordinado a uns sendo superior a outros -, e implementa-se uma postura de descentralização de competências (horizontalização), em que todos os órgãos integrantes da atividade administrativa de controle possuem atribuições comuns com vistas à plenitude do sistema.

Segundo o mesmo autor, a intersetorialização apresenta-se como instrumento necessário para implementação de um sistema de controle interno mais eficiente, onde a delimitação de competência e responsabilidade é

compartilhada entre os órgãos responsáveis pelo controle e que através da mesma será possível a obtenção do controle pleno e a legitimação da atuação administrativa.

Um sistema integrado de controle também requer uma integração horizontal entre os principais órgãos e uma orientação adequada. Alguns autores sugerem a criação de um Órgão Central de Controle para gerenciar a troca de informações e criar as normas de controle. GUERRA (2005; p.259) cita que:

Na visão de alguns doutrinadores, o sistema deverá ser integrado de maneira horizontalizada, quer dizer, entre blocos orgânicos que detém o Poder estatal, nas esferas federal e estadual, em entre os poderes Executivo e Legislativo, no caso dos municípios, criando, assim, um órgão centralizador para reunir os sistemas existentes.

É importante ressaltar que a interação adequada do sistema de controle é fundamental para o bom desenvolvimento das atividades de controle, pois uma estrutura coerente é possível desempenhar melhor o exercício efetivo dos objetivos de controle e a correção de eventuais irregularidades ou falhas. O sistema de controle deve ser estabelecido por meio de diversas etapas preordenadas e que respeitem o objetivo central do sistema, qual seja, a eficiência do controle.

Atualmente um dos principais órgãos de controle e fiscalização do controle externo é o Tribunal de Contas da União, que desempenha uma ação importante com objetivo de prevenir fraudes e desperdícios de gastos públicos, com a detecção e punição de atividades ilícitas. Segundo o Relatório Anual de Atividades 2008 do Tribunal de Contas da União, a fiscalização exercida por ele é realizada por meio de auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos, monitoramentos e instrumentos previstos no Regimento Interno do Tribunal.

O mesmo Relatório de Atividades cita que a fiscalização é realizada através de auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos.

As auditorias analisam a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto a contabilidade, finança, orçamento e patrimonial. Também analisa o desempenho dos órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia. Já as inspeções são utilizadas para preencher omissões e lacunas de informações, esclarecendo dúvidas ou apurando denúncias ou representações quanto à

legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos.

O levantamento visa conhecer a organização auditada, o funcionamento e a forma de atuação dos órgãos da administração pública, assim com dos sistemas, programas, projetos e demais atividades governamentais.

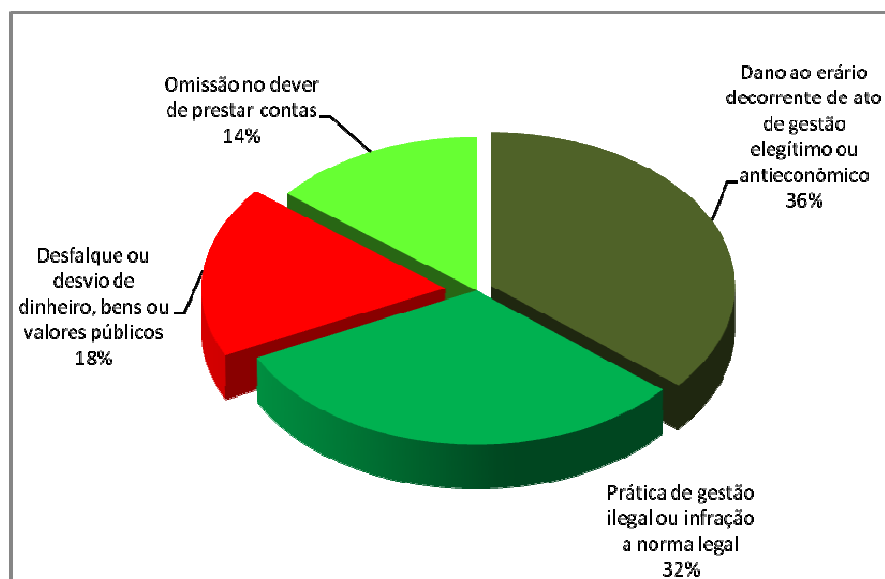
O acompanhamento avalia o desempenho dos órgãos e entidades, assim como dos sistemas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. E o monitoramento comprova o cumprimento das deliberações realizadas pelo TCU e os resultados esperados.

Dessa forma, a ação do Tribunal contribui para a transparência e a melhoria do desempenho da Administração Pública.

Segundo o relatório de atividades de 2008 do Tribunal de Contas, neste ano foram autuados 6.893 processos referentes a matéria de controle externo. No mesmo período também foram calculados de forma conclusiva pelo Tribunal 8.200 processos da mesma natureza.

A instauração, a organização e o encaminhamento do TCE ao Tribunal estão regulados pela Instrução Normativa – TCU nº 56/2007. Em 2008, o TCU julgou de forma definitiva 29.921 responsáveis. No gráfico abaixo é possível identificar que a maioria das falhas identificadas é decorrente do ato de gestão ilegítimo ou antieconômico com 36%. Em seguida a prática de gestão ilegal ou infração a norma legal é representado por 32% das irregularidades identificadas pelo controle.

As demais irregularidades identificadas são representadas em 18% por desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos e em 14% a omissão no dever de prestar contas.



Fonte: Relatório Anual de Atividades, 2008. TCU.

Figura 02 - Motivo da Irregularidade das Contas

O controle exercido pelo TCU – consiste na apuração de fatos omissos na prestação de contas, de não-comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalque ou desvios de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve instaurar tomada de contas especial – TCE, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos.

4. CONCLUSÃO

Buscou-se evidenciar neste trabalho que a busca de maior transparência na gestão pública pode ser implementada através de um controle mais eficiente entre os órgãos públicos, controle este que pode ser aprimorado através de uma maior interação sistêmica entre os principais órgãos de controle.

Nesse Sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção no Brasil, a princípio, tem de ser enfrentada pelo Estado com uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática afeta de forma negativa o respeito aos princípios democráticos e às instituições públicas.

A interação adequada do Sistema de Controle trata-se de uma medida eficaz, atuando como ação preventiva que deverá auxiliar os gestores públicos e a própria administração a reduzir gastos desnecessários e, até mesmo, prevenir fraudes, servindo como um suporte de gestão para aprimorar o uso dos recursos públicos.

A precariedade do atual sistema de controle é simultaneamente indicada como uma circunstância facilitadora de fraudes, assim, um forte, estruturado e integrado sistema de controle previne, detecta e evita a ocorrência de atos ilícitos inibindo a corrupção no país, pois sempre que o controle falha a sociedade perde.

A maior presença do Estado no campo econômico e a ampliação dos serviços públicos oferecidos à população levam o governo a prestar contas e a buscar formas de controle que ultrapassem a mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, permitindo a incorporação de técnicas de controle gerencial, abrangendo questões acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais.

Atualmente existe uma maior mobilização da sociedade contra a corrupção, que requer mais transparência e divulgação de informações precisas, pois a sociedade está constantemente informada sobre os acontecimentos. As informações são transmitidas pelos meios de comunicação disponíveis tais como, jornais, programas de rádio e, emissoras de televisão regionais e nacionais e principalmente pela internet.

As fraudes na media em que 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. Além da importância de se combater as atividades ilícitas através de um sistema integrado de controle, também é importante prestar esclarecimentos à sociedade e mostrando as providências adotadas para interromper os atos ilícitos e de punir os culpados. Ou seja, a interação sistêmica adequada entre os órgãos de controle, além de constituir um mecanismo gerencial e de transparência na atuação administrativa, também constitui um instrumento de efetivação da cidadania, pois dificulta a utilização de práticas ilícitas e vincula o gestor público à prestação de contas constantes à população.

Uma atuação mais eficaz permite restabelecer a credibilidade nas ações do Poder Público, atuando constantemente, e não esporadicamente, sobre as atividades estatais, resolvendo os crônicos problemas causados pela ineficiência da atual gestão pública ou de ausência de mecanismos eficazes de controle e de gerenciamento.

As informações gerenciais fornecidas pela interação sistêmica entre os órgãos de controle, permitem um acompanhamento mais eficaz ao permitirem o ajuste de planos e projetos em andamentos. São informações fundamentais para que o gestor público execute uma gestão fiscal responsável e não incida nas penalizações da Lei de Crime de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 10.028/2000.

A criação de uma política de interação sistêmica para o atual Sistema de Controle, atuando com eficácia também aumentaria a responsabilidade dos gestores e a transparência na gestão dos recursos públicos, criando um enfoque preventivo no combate das fraudes, irregularidades e atos corruptos, atuando como uma base para todas as atividades de controle. O sistema atual também deve ser readequado através da instituição formal de um novo sistema ou atualização da estrutura existente, com maiores investimentos em tecnologia da informação, treinamentos e cursos de qualificação para os gestores públicos.

Concluí-se, assim, que para a implementação de um sistema de controle adequado e mais eficiente é necessária uma reforma na estrutura administrativa do Estado, por meio de medidas legislativas, de gestão política e administrativa,

tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção.

Em síntese, entende-se que o esforço para controlar a corrupção deve ser uma política permanente do Estado brasileiro, suficientemente ágil para incorporar novas formas de atuação sempre que necessário. Esses esforços para terminar com a corrupção irão contribuir de forma significativa para a preservação do Estado de Direito e da democracia no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio Weber; Capobianco, Eduardo Ribeiro. Artigo: **Licitações e Contratos: os Negócios entre Setor Público e Setor Privado**. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1750/1/LicitCapobianco-ABRAMO.pdf> Acesso em: 06 de Julho de 2009.

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

_____. Controladoria Geral da União (CGU): Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Competencias/index.asp> Acesso em: 17 de julho de 2009.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Secretaria de Controle Interno (CISSET)**. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/ciset/in16.htm> >. Acesso em: 15 julho de 2009.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório Anual de Atividades**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_atividades/2008_Relat%C3%B3rio_Anuar_publica%C3%A7%C3%A3o.pdf> ACESSO EM 24 de junho de 2009

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Artigo: **Rede de Controle vai fortalecer combate à corrupção**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/pacto/noticias/Vista%2026-3.pdf>> Acesso em 15 de julho de 2009.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA – Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/coaf/coaf.asp> > Acesso em 10 de julho de 2009.

BRITTO, Jorge. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, David e HASENCLEVER, Lia. (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6ªEd. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. **Fim do Milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguierre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. Belo Horizonte. Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FACCIONI Victor J. **Controle na Administração Pública**. Caderno Senatus, Brasília, v. 6, n. 2, p. 56-59, out. 2008.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. 3ª Ed. Ver. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI – O dicionário da Língua Portuguesa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FÊU, Carlos Henrique. **Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>>. Acesso em: 06 julho de 2009

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

KMPG CONSULTORIA. Relatório de Pesquisa - **A Fraude no Brasil**. Disponível em: <http://www.kpmg.com.br/publicacoes/forensic/Fraudes2004site.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2009.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. **Probidade Administrativa**, 3.ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 19.ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 47, de 5.7.2005. São Paulo: Malheiros, 2005.

KIMBERLY. Ann Elliott (Org.); tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da, “**Corrupção e desempenho econômico**”, em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio Weber ABRAMO e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, num. 10, São Paulo, 2000.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. **Controle da Administração Pública**. In: **MOTTA**, Carlos Pinto Coelho. Curso Prático de Direito Administrativo. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.