

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

CORRUPÇÃO: as repercussões jurídicas do “descontrole” da
Administração Pública

DÉBORA TAINÁ AZEVEDO

CARUARU

2018

DÉBORA TAINÁ AZEVEDO

**CORRUPÇÃO: as repercussões jurídicas do “descontrole” da
Administração Pública**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES/UNITA, como requisito parcial para obtenção do grau em Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^o Msc. Luis Felipe Andrade Barbosa

CARUARU

2018

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof.

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

RESUMO

A Administração Pública tem como um dos seus pontos centrais o controle das suas próprias atividades. Como corolário de um modelo gerencial de Administração, é voltado para a eficiência. Neste panorama, é importante a existência de mecanismos institucionais de acompanhamento da atividade Administrativa, ideia já prevista formalmente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Contudo, nas democracias contemporâneas, há uma suposta deficiência destes mecanismos. Tal realidade é observada no Brasil, vide os rotineiros episódios de corrupção e má verbação de recursos públicos dos últimos anos. Portanto, quais os principais mecanismos de controle da atividade estatal e como eles atuam? O objetivo central do trabalho é analisar o panorama da regulamentação jurídica sobre o controle da Administração e como este vem sendo operacionalizado no Brasil. Através do método indutivo, são identificados os contornos jurídicos, bem como a forma e os resultados práticos da atuação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, considerada a principal instituição de controle da atividade administrativa federal.

Palavras-chave: Administração Pública; corrupção; recursos públicos; controle; Controladoria Geral da União.

ABSTRACT

The Public Administration has as one of its main points the control of its own activities. As a corollary of a managerial model of management, it is focused on efficiency. In this context, it is important to have institutional mechanisms to monitor the administrative activity, an idea already formally foreseen in the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, of 1789. However, in contemporary democracies there is a supposed deficiency of these mechanisms. Such reality is observed in Brazil, in view the routine episodes of corruption and malversation of public resources in the last years. Therefore, what are the main control mechanisms of state activity and how do they act? The main objective of this work is to analyze the panorama of the legal regulation on the control of the Administration and how it has been operationalized in Brazil. Through the inductive method, the legal outlines, as well as the form and the practical results of the work of the Ministry of Transparency and the General Comptroller's Office, considered the main institution for controlling federal the administrative activity.

Palavras-chave: Public Administration, Corruptcion, Public Resources; Control, General Comptroller Office.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	06
1. Aspectos gerais do controle da Administração Pública.....	07
1.1. A aplicação das naturezas do Controle de Mérito e de Legalidade da Administração Pública.....	09
1.2. Quanto ao momento da aplicação do Controle Interno.....	10
2. As nuances do controle interno.....	11
2.1. A função do controle interno da Administração e o papel da Secretaria da Controladoria Geral da União.....	11
2.2. As várias faces da cultura corrupta brasileira e a atuação do sistema de controle.....	15
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
REFERÊNCIAS.....	21

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo debruça-se sobre o controle interno da Administração Pública, analisando-se as repercussões jurídicas focadas na corrupção diante da consagração ou ausência dos instrumentos de controle.

O controle está inserido no ordenamento jurídico brasileiro a partir do Decreto-Lei nº 200/1967, o qual estabelece tal ideia como um dos seus princípios norteadores. Neste sentido, há uma série de repercussões em termos de fiscalização e acompanhamento dos atos realizados pelos Poderes Públicos, organizando-se uma estrutura preocupada na manutenção dos atos administrativos dentro de patamares mínimos legais, consagrando-se o interesse público.

É de se destacar que, neste processo, há criação de órgãos com diretrizes específicas, voltados para as várias nuances do controle interno, seja no acompanhamento da atuação dos agentes públicos e da verificação da atuação efetiva de seus deveres, a exemplo da omissão em enviar pareceres ao Tribunal de Contas da União – TCU. Nestas hipóteses, tais agentes respondem solidariamente pelos efeitos negativos causados.

No contexto do controle do Executivo Federal, a Secretaria da Controladoria Geral da União (SCGU) exerce um papel imprescindível como órgão do controle interno da Administração Pública, que por possuir várias competências para com a administração da verba pública, criou um órgão interno chamado Secretaria Federal do Controle Interno. Este órgão integrante da SCGU é responsável pela auditoria e fiscalização do cumprimento das metas e do andamento das mesmas, ou seja, fiscaliza e acompanha o andamento das verbas públicas.

Diante deste panorama, o debate aqui promovido é focado na contextualização desta instituição e do seu respectivo papel na atuação do controle do Poder Executivo, a nível federal. A partir da exposição de casos, demonstra-se sua importância institucional, entendendo-se que os casos de corrupção recentemente debatidos publicamente são, em grande medida, oriundos de um verdadeiro “descontrole” dos próprios mecanismos de controle interno.

1. Aspectos gerais do controle da Administração Pública

No âmbito da Administração Pública, o controle guia-se por dois preceitos basilares: um deles é o Princípio da Legalidade e, por seguinte, o das políticas Administrativas, com o objetivo de seguir o caminho da lei e gerenciar a Administração com eficiência, em prol do interesse público. Dessa forma, entende-se que os recursos devem ser gerenciados da forma correta, observando-se todo o ordenamento jurídico vigente, envolvendo os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública.

A fiscalização e a revisão das atividades executadas correspondem ao sentido máximo do controle, pois através delas é que se tem a certeza que a verba e o investimento público estão sendo aplicados da forma mais proba, como bem preleciona Carvalho Filho:

A fiscalização e a revisão são os elementos básicos do controle. A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação a finalidade pública que deve servir de objetivo para a administração. A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja por que tenham vulnerado normas legais, seja por que haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo.

A importância do controle é tão extensa que se dilata a todos os órgãos e todos os agentes administrativos; sendo assim, onde são expedidos atos administrativos, há controle interno, englobando-se, destarte, os três Poderes. Inclusive, em função do âmbito ampliado desse controle, foram criados conselhos para controle sobre a atividade administrativa de alguns órgãos, conforme alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

Nestes casos, observa-se que houve a consagração do controle administrativo para órgãos e estruturas onde habitualmente não havia qualquer desenho específico, incluindo-se formas para incentivar uma atividade administrativa de excelência, mesmo em órgãos que se corporificam constitucionalmente como funções essenciais à justiça.

O controle, assim, objetiva garantir a invulnerabilidade dos direitos subjetivos e a manutenção da ordem da Administração, sendo sua natureza jurídica baseada no

princípio fundamental da Administração Pública, possuindo sentido antagônico de, por meio desse controle, incentivar os próprios órgãos a evoluírem na aplicação de estratégias. Portanto, como visto, os Poderes devem, em todas as esferas, receber o controle, possuindo este caráter imprescindível. Ademais, considera-se que um dos princípios consagrados com um controle cada vez mais efetivo é o da autotutela, princípio que abre a possibilidade e dever de a própria Administração anular, revogar ou até mesmo, em casos específicos, convalidar seus atos administrativos.

Relativamente à divisão interna do controle, verifica-se que esta é devida no controle interno da sua abrangência, como a função, no âmbito da União, da atual Secretaria da Controladoria Geral da União (SCGU) e, externamente, através do controle do Tribunal de Contas da União, do controle parlamentar direto e do jurisdicional.

Neste diapasão, registre-se o que dispõem os artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988:

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. (grifos nossos)**
[...]

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 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.

Verifica-se que a Carta Magna traz a importância da integração dos Poderes na aplicação do sistema do controle interno e como deve ser feita essa aplicação de forma objetiva.

1.1 A aplicação das naturezas do Controle de Mérito e de Legalidade da Administração Pública

Em se tratando de descumprimento de preceitos da legislação, a atuação do Controle de Legalidade, que determinará em que âmbito da Administração Pública está sendo descumprido tal preceito, pode chegar ao Poder Judiciário (externo), assim como pode a própria Administração cuidar acerca de certos fatores (internos). Entretanto, o controle de mérito deve obrigatoriamente ser cumprido exclusivamente pela própria Administração, pois os agentes públicos são legitimados para exercer a análise de conveniência e oportunidade sobre a conduta administrativa.

Portanto, nesta espécie de controle, não haverá a interferência do Poder Judiciário, tendo em vista este já ser o garantidor; sendo assim, a Administração Pública é quem detém a competência, só sendo permitido a intervenção quando constitucionalmente previsto, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Tais fatores surgem para que não possa ocorrer o abuso de poder, em nenhuma escala, por parte da Administração, ou mesmo para coibir atos desta natureza, em pleno exercício do poder disciplinar. Assim, entende-se que um desenho de controle bem delineado e funcional possui repercussões significativas em termos de escala de corrupção.

1.2 Quanto ao momento da aplicação do Controle Interno

Relacionando-se ao momento em que o controle é aplicado, há três classificações: quanto à sua forma prévia com função preventiva, que é executada antes de acontecer a conduta administrativa; a atuação concomitante com o momento da aplicação do ato (como o acompanhamento da execução de um contrato); e a posterior, que cabe quando o ato já foi executado e no qual deve ser feita uma revisão para as devidas correções e

esclarecimentos, as quais devem chegar a uma conclusão que vise a aprovação, anulação, homologação, convalidação ou revogação do ato administrativo.

Seguindo-se essa linha de raciocínio, os objetivos da Administração são claramente vinculados à importância de uma fiscalização anterior a execução do ato. A confirmação vai declarar a legitimidade, a correção vai modificar o ato com os reparos necessários e a alteração vai fazer uma modificação em determinada parte e uma substituição em outra.

Todos esses detalhes relacionados ao objetivo do controle, seguem-se guiados por meios de controle que, de suma importância, são instrumentos jurídicos. Alguns exemplos como a Hierarquia Orgânica, o Controle Ministerial e o Direito de Petição servem para guiar o controle administrativo. O último, garantido pelo inciso XXXIV da Constituição Federal, concede à população o direito a voz, onde todos podem se pronunciar acerca de ilegalidades detectadas no serviço público.

Ainda há outras leis que foram criadas com o intuito de obstar a prática de desvio de finalidade e de dinheiro público de algumas parcelas sociais; estas, porém, giram em torno de questões específicas. Um exemplo deste rol legal, criada sob o escopo da necessidade social, foi a Lei nº 12.846 de 2013, conhecida popularmente como “Lei Anticorrupção”, da qual se tentou minimizar a quantidade de atos corruptos.

Contudo, tendo em vista a quantidade de poder que emana das pessoas nominadas para modificação de leis como esta, faz duvidar de como a concentração de poder em determinados grupos políticos no Legislativo pode manter os dispositivos legais longe de influências que promovam uma menor politização jurídica, de forma a se abrandar a possibilidade de responsabilização destes agentes.

2. As nuances do controle interno

2.1. A função do controle interno da Administração e o papel da Secretaria da Controladoria Geral da União

A Secretaria da Controladoria Geral da União (SCGU), antigamente nomeada Controladoria Geral da União (CGU), criada em 2001 pelo presidente Fernando Henrique

Cardoso, foi renomeada durante o Governo Temer (2016) e, atrelado a isso, passou a ter um novo significado em sua atuação na gestão brasileira.

Primeiro, foi idealizada para o combate à corrupção em todos os seus níveis e, após a devida organização, foi estruturada para trabalhar junto a todos os órgãos de defesa dos interesses do Estado, a nível federal, corporificados na Polícia Federal e no Ministério Público Federal (MPF), na Advocacia Geral da União (AGU) e no Tribunal de Contas da União (TCU).

No âmbito estadual, a implantação do controle interno teve sua origem em 1998, através do documento Modelo de Controle Interno que foi elaborado pela Secretaria da Fazenda e também elaborado por ela, foi criada a Controladoria Geral do Estado (COE) que trouxe uma visão mais ampla sobre a função.

O papel da Secretaria não só se resume à fiscalização, como também à auditoria, que pode ser exercida de diversas formas. Posteriormente, há a punição de agentes públicos que constantemente são descobertos praticando atos contra a Administração Pública, como exemplo as demissões, destituições e cassações, além do impedimento de diversas empresas de fechar contratos com a Administração Pública.

Além do papel abranger a auditoria e a fiscalização, a Secretaria aponta as falhas que são encontradas, de modo que oferece recomendações para que estas sejam sanadas. Esses papéis fazem com que a Administração Pública se torne mais transparente para a população.

Não se pode olvidar, também, a atuação sistemática do controle preventivo sobre o Executivo Fiscal, que orienta para que nenhum ente ou pessoa que, sob a pecha de ser cobrado indevidamente, fortalece injustamente o Erário público. Para essa atuação, são promovidas capacitações que fazem com que os servidores tenham condições de entender como o problema funciona, como se inicia e como pode ser prevenido.

Ademais, houve, recentemente, a criação do Observatório das Despesas Públicas, com funções institucionais específicas (SCGU, 2015):

O Observatório da Despesa Pública (ODP) é uma unidade permanente do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) voltada à aplicação de metodologia científica, apoiada em tecnologia da informação de ponta, para a produção de informações que visam a subsidiar e a acelerar a tomada de decisões estratégicas, por meio do monitoramento dos gastos públicos.

O objetivo do ODP é contribuir para o aprimoramento do controle interno e funcionar como ferramenta de apoio à gestão pública, os resultados gerados pela unidade servem como insumo para realização de auditorias e fiscalizações conduzidas pela CGU, bem como para informar aos gestores sobre indicadores gerenciais relativos à realização de gastos públicos, de modo a permitir análises comparativas, subsidiando a tomada de decisões para melhoria da aplicação dos recursos públicos.

Ou seja, é através do Observatório que são identificados os problemas e pensadas as medidas a serem adotadas para um efetivo exercício da Gestão Administrativa. Esse processo preventivo surgiu para que houvesse uma melhor gestão dos recursos, voltados para a prevenção. Destarte, não houve uma melhor forma de se administrá-los, senão, primordialmente, pela orientação e treinamento das pessoas que precisariam lidar com tais ações, como as Transferências Voluntárias, Licitações, Contratos e Prestações de Contas.

Mas, mesmo diante da demonstração da atuação abrangente do órgão, ainda há muitas opiniões em relação a nova competência que a este será atribuída. O que se tem certeza é que o poder será exponencialmente diminuído no que tange a auditoria e fiscalização. É cediço que a função de deixar o país “limpo” de corrupção surge do controle interno da administração, que é a Controladoria, e que esta tem como base assistir direta e indiretamente o Presidente da República nos assuntos que sejam atinentes ao próprio poder executivo, como a defesa do patrimônio público, a auditoria pública, a correição, o próprio controle interno, a prevenção do combate a corrupção, além de atividades de ouvidoria e a transparência da administração no âmbito da administração pública federal.

Contudo, salienta-se o seguinte questionamento: como a Controladoria poderia evitar tais atos, sendo um órgão com tantas atribuições?

Valendo-se da tipologia de Caio Tácito (1975, pp. 278-280), que bem preleciona:

De um lado, o controle de legalidade, visando à preservação dos direitos dos administrados e do patrimônio público; de outra parte, o controle da eficiência, que tem em mira o aperfeiçoamento das instituições administrativas, cuidando de sua melhor produtividade.

Em diversos aspectos, a Secretaria trabalha categoricamente para a melhoria no controle da Administração. Atualmente, a Controladoria inova-se, incrementando várias e diversas formas de se evitar a corrupção. Um dos exemplos típicos desta nova realidade

são os Planos de Monitoramento de Gastos, onde é utilizado como ferramenta essencial o Portal da Transparência. Coordenado pela SCGU, este instrumental tem como objetivo propor ações para a melhoria da qualidade dos gastos, que contribuirá para o controle financeiro do setor público.

Juntamente a esse plano, há o Controle Social onde, derivado de um dos princípios constitucionais, o povo tem o direito de auxiliar o Governo com soluções de problemas que são do interesse público, devendo ser voltados ao interesse social. Em um Estado Social de Direito, entende-se que o povo é essencial para orientar o setor público na cobrança de atividades, que muitas vezes se distanciam do foco.

A qualidade de gastos públicos está também dentro das funções da controladoria, devendo poupar despesas desnecessárias através da proba execução financeira dos gastos e supervisão de programas de melhorias que administre bem os custos públicos, sendo assim, a auditoria se torna essencial, visto que é necessária para o aprimoramento da gestão dos gastos; a prestação de contas é verificada a partir dos agentes da controladoria, cada um deles com uma área específica, que é denominada em portaria.

Deste modo, encontra-se uma abordagem melhor sobre o funcionamento da prestação de contas:

Cabe a cada Unidade Gestora determinar, através de instrução normativa, instrução de serviço ou portaria, as atribuições dos servidores ou empregados designados, observando o princípio da segregação de funções e o bom fluxo dos trabalhos. O servidor/empregado responsável pela análise da prestação de contas não pode ser a mesma pessoa responsável pela execução da despesa no e-Fisco (NE, NL e OB), já que a análise tem como objetivo verificar a legalidade e regularidade da aplicação dos recursos. Contudo, quem efetua a análise de prestação de contas, pode inseri-la no e-Fisco, pois não se faz necessária a observação da segregação de funções nesse caso. A ANÁLISE das prestações de contas deve ser feita por servidore(s) ou empregado(s) com conhecimento mínimo de administração financeira.

Mas, em meio a esse processo, ocorre que alguns erros na prestação de contas são detectados. Assim, observa-se que:

Quando o servidor responsável pela análise da prestação de contas identificar que não foram atendidas as determinações legais DEVE, para se eximir de qualquer responsabilidade, comunicar o fato ao responsável pela despesa, para que o mesmo tome as providências cabíveis. A comunicação deve ser feita através da emissão do Boletim de Exigência

em Processo de Prestação de Contas.

Esses fatores são exigidos porque cada gestor deve responder pelo controle administrativo relativo à sua competência, sendo esse dever atribuído individualmente aos que são responsáveis pelos atos que são realizados dentro dos órgãos da própria administração pública. Mas outras funções são atribuídas a controladoria.

A auditoria, além de se fazer cada vez mais necessária, possui caráter preventivo e de orientação, para que a prestação de contas esteja em conformidade com o apresentado, para elaboração de certificados junto a relatórios de auditoria que são utilizados para futuras comprovações de contas entre outras diversas formas de avaliação do controle interno, como os apresentados no próprio portal da transparência do site da controladoria:

Avaliação dos controles internos administrativos dos órgãos e entidades estaduais, exame da legalidade, legitimidade e avaliar os resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como da aplicação de recursos públicos estaduais por pessoas físicas e jurídicas no Poder Executivo estadual.

A Controladoria ainda possui a função de evitar atos que prejudiquem o Erário, como desvios de verbas e outros atos danosos, dado que prejudicam a economia como um todo. No entanto, mitigar esses aspectos é apenas uma das funções que a Controladoria possui, pois faz-se necessária uma análise de perto das ações do Executivo, para sua devida reparação.

Apesar de haver projetos envolvendo a SCGE para a instrução de profissionais da área, empresas, ou até mesmo pessoas comuns, que tenham interesse em estudar uma das formas de controle interno, tal entusiasmo é mitigado por não haver estratégias institucionais efetivas para essa parcela social.

2.2. As várias faces da cultura corrupta brasileira e a atuação do sistema de controle

Diante do panorama sobre a importância do controle na Administração Pública, especialmente do controle interno, o que o presente tópico vem demonstrar, é o fato de

como o brasileiro médio inserido na própria estrutura do controle interno, contribui com a corrupção indiretamente e esta forma *indireta* é o principal detalhe a ser abordado.

O fato de vivermos em uma sociedade democrática de Direito não é o suficiente para manter a harmonia social. Ao longo dos anos, e com a necessidade oriunda da condição populacional, foram criadas várias formas de controle, estas, através da evolução social, eivaram-se de ilicitude e egoísmo, este que é cultivado de geração a geração muitas vezes de forma involuntária.

Assim, a Revista da SCGU (2015) aborda, diante de todo o funcionamento da Administração Pública, em coerente síntese que:

A atividade de controle interno corresponde ao conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre os seus próprios atos, a fim de garantir a integridade do patrimônio público e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios e objetivos pactuados.

Deste modo, a Administração tem o dever de cumprir legalmente com suas obrigações, incluindo, dentre elas, o controle interno da Administração Pública. Allegretti (2014) aborda ser uma função fundamental geral da Administração Pública, ensejando na busca eterna de “furos” nos cofres públicos, nome este dado porque quantias em dinheiro que são enviadas com objetivos certos não serão investidas devidamente. *Verbi gratia*, casos em que são solicitados a compra de materiais para a controladoria, sendo direcionada a verba em caixa público, entretanto, no ato da compra são solicitados materiais de qualidade inferior do ensejado, de modo que o envio da verba ocorre de maneira correta, mas em meio a falta de fiscalização, o material é propositalmente comprado no menor preço possível, na menor qualidade potencial, para haver a diminuição de custos e eventual desvio da “verba remanescente”.

Em meados do ano de 2017, foi deflagrada a operação “Esperança Equilibrista” da Polícia Federal com o apoio da SCGU e do TCU, onde foram apurados vários desvios de recursos destinados a implantação do "Memorial da Anistia Política do Brasil".

De início, o projeto para construção do memorial era estimado em 5 milhões de reais; no entanto, com a prática de desvios como falsificação de documentos, pagamento de estágio para pessoas sem vínculo de graduação, desvio de valores para contas anômalas ao projeto e diversas outras despesas que não tinham relação alguma com a

obra, passou para o orçamento de 30 milhões. Até o momento das investigações, na época do fato foram gastos cerca de 20 milhões com o projeto fantasma, e apenas 3,8 milhões foram apurados como gastos efetivos com a obra.

Ainda tratando de casos práticos, segundo relatório da SCGU, 66% dos servidores públicos foram exonerados em razão de práticas corruptas. Entre estes atos estão:

[...] uso do cargo para proveito pessoal, recebimento de propina ou vantagens indevidas, utilização de recursos do local de trabalho em serviços ou atividades particulares, improbidade administrativa (ato de agente público contra a administração pública), lesão aos cofres públicos e ao patrimônio nacional. (PORTAL G1, 2018)

Assim, diante de todas as formas que se tem acesso ao dinheiro público, algumas delas são facilmente corrompidas, seja por que não se tem um controle forte sobre elas desde sua raiz, seja porque o homem é facilmente corrompido quando se está em um meio contaminado, muitas vezes não tendo como se expressar sem sofrer nenhuma grave consequência.

O meio de controle interno é realizado pela própria Administração, mas há uma forma de controle externo popular, onde são liberadas para a população durante 60 dias as contas públicas para que essas sejam analisadas. É aí que se encontra o problema. Os tantos desvios são descobertos depois de muito tempo, isso por virem disfarçados com uma manta de legalidade e acobertado por aqueles que não querem ser “dedurados”. A população que normalmente não possui a quantidade de informações necessárias e o acesso a essas informações, na maioria das vezes não sabem o que passa nem das desconformidades com a lei.

Diante deste contexto, observa-se um exemplo envolvendo dessa vez umas das modalidades de licitação. Quando uma empresa, verdadeira, mas em meio à outra falsa, que possui valores superiores ao valor de mercado, no momento da licitação as com o valor acima do valor de mercado são retiradas da escolha- tudo isso sendo feito de forma rápida- assim, a empresa que vai licitar pela modalidade convite de uma forma muito disfarçada vai conseguir, pois essa modalidade não permite muita escolha.

Assim, são convidados a participar os integrantes que desejarem apresentar suas propostas e assim vai ser escolhida a melhor delas, pela lei, deveria ser a mais econômica e mais benéfica, mas nem sempre é assim, pois normalmente essas

empresas são ligadas a políticos que determinam e influenciam essa contratação, assim a empresa vai receber o pagamento, apresentar uma documentação falsa, que vai aparentar ter sido um produto de muito estudo e análise e vai repassar o dinheiro arrecadado a políticos e agentes (facilitadores) que sem eles, nada teria se concretizado.

Também a título exemplificativo, é importante trazer à discussão um dos muitos casos de desvio de verbas públicas ocorridos no Brasil, em que foi desviado cerca de 2 bilhões de reais. Este ocorreu em São Paulo e foi coordenado pelo juiz Nicolau dos Santos Neto e o ex-senador Luis Estevão, aqui foi desviado verbas que eram destinadas a construção do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, inicialmente foi realizada uma licitação que chegou a promover uma construtora nomeada local como vendedora, no mesmo ano o TCU investigando a destinação da verba para a obra, percebeu haver irregularidades, assim no site consta que: “um mês após o juiz Nicolau abandonar a Comissão Responsável pela construção, a obra foi então abandonada. Auditorias constatam que apesar de 98% da obra ter sido liberada, apenas 64% das obras estariam prontas. Dos R\$ 232,5 milhões destinados à construção R\$ 195,5 milhões foram devidamente desviados. “

Um ano depois, voltou-se a investigar o que havia acontecido com o restante do dinheiro, e o Congresso chegou a expor transferências de recursos e capitais da própria empresa “Incal” para o “Grupo OK”, que incrivelmente pertencia ao Senador Luis Estevão. O desfecho dessa história acabou com o senador sendo preso em 2001, mas com o pedido de Habeas Corpus foi solto e só chegou a ser condenado em 2016 a 25 anos.

Constata-se que, a respeito deste caso, a “CGU cobra 2 bilhões de Estevão, valor que ele contesta.” Sendo assim, a função do controle interno entra com o papel investigador de apurar como ocorreram esses desvios, mas como pode-se ver nesse caso, foi feito tudo de forma extremamente rápida e disfarçado com contratos com empresas que já havia acordos premeditados e que em uma escala curta de tempo conseguiu realizar todos os desvios. O senador investiu seu dinheiro em imóveis e agora ele deve pagar ao estado em valor corrente da verba que comprovadamente desviou.

Vista esta forma de modalidade de licitação, percebe-se que fere o princípio da isonomia, isso por que só permite que as empresas cadastradas se beneficiem, e no caso

citado, só a empresa que licitou foi beneficiada. É daí que surgem campanhas com maus gestores que vão iniciar obras- que não serão finalizadas- com o dinheiro público por meio dessas empresas, pois este é desviado. A justificativa para permissão desses atos é pela falta de uma eficaz gestão por parte do controle interno da administração, nesse caso da licitação em específico, a Administração pública não está cumprindo, assim, com seu dever de zelar pelo melhor do bem público.

Diante de tantos absurdos devem surgir questionamentos acerca de como se é feito esse controle havendo tantos furos que permitem absurdos para a população? Como podem continuar com esse tipo de corrupção se já se sabe como eles corrompem? Onde se encontra a falha na administração?

Aí é que está, são várias as formas como o controle é realizado, como os vários tipos de recursos, a fiscalização hierárquica, a supervisão ministerial, reclamação e representação. Formas essas, que didaticamente são eficazes, mas o problema está em todo um meio de fiscalização onde diversas pessoas contribuem para corrupção, isso desde aquele agente de saúde que atrasa em serviço no posto de vacinação todos os dias propositalmente, ao político que lava dinheiro e acaba desviando milhões dos cofres públicos.

Sobre a discussão em apreço, Meirelles (2003) cita que:

Assim como os particulares, a administração necessita de uma relação comercial com algum fornecedor ou prestador de serviços para que sejam supridas suas necessidades junto a coletividade. Uma vez que, o Estado precisa estar bem estruturado de forma a satisfazer as necessidades coletivas.

O sentido ético de fiscalização entra em todas as instâncias, em todos os cargos, em todas as formas de poder, fazer o correto é agir em prol da coletividade, é zelar pela Carta Magna. A Administração Pública existe para administrar justamente o dinheiro público que é erroneamente desviado através de má fiscalização, ou seja, de um panorama de próprio “descontrole” do Poder Público na fiscalização e revisão dos seus atos produzidos. É imprescindível o monitoramento mais de perto, associado á aplicação severa de sanções àqueles que desvirtuam a essência da função administrativa, que é zelar pelo interesse público.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das atuais situações em que vivemos, temos várias formas de mudar a realidade da administração das verbas públicas através de um dos órgãos com poder de fiscalização e auditoria das mesmas. A SCGU é um órgão criado pela Controladoria Geral da União e que hoje atua em prol do controle interno da Administração Pública Federal, evitando a desordem dos direitos subjetivos e ordem da própria esfera administrativa.

O fator de dilatar todos os órgãos, tendo em vista que todos produzem atos administrativos, é o suficiente para entender a importância da atuação do controle interno. Um fator fundamental é a utilização do princípio da autotutela, onde a Administração é responsabilizada por seus próprios atos, podendo anular os que são considerados ilegais e revogar os tidos como impróprios. Tudo isto em função da subordinação da Administração à própria lei e do poder que lhe é conferido para analisar os atos que são produzidos.

Vale destacar a importância do controle de mérito, que deve ser feito pela própria Administração antes de ser encaminhado para a competência de julgamento adequada. A análise do órgão para julgar aquela demanda, se interno ou externo, é feita por esse controle, o mesmo com competência da Administração Pública.

Quando iniciado um procedimento de descoberta de má conduta no âmbito da Administração Pública, seja este de esfera externa ou interna, muitas vezes unida a outros órgãos como o Ministério da Transparência, Polícia Federal, ou Receita Federal do Brasil, entre outros, tem como funções e objetivos a desarticulação de organizações que, munidas por gestores ou pessoas que ocupam espaços decisórios na esfera administrativa, muitas vezes com função facilitadora, acabam deixando de prezar pelo princípio da boa-fé.

Ocorre que, muitas vezes, a própria Administração provoca a adulteração, omissão e protelação dos atos, dos documentos e dos comprovantes, que são encaminhados para fiscalização, que normalmente vêm disfarçados de legalidade. Em função dessas omissões e práticas de atos lesivos, tornam-se comuns as fraudes a

licitações, contratos, projetos culturais, entre outros exemplos aqui citados.

Com o conhecimento dos fatos ocorridos, a Secretaria da Controladoria Geral da União aponta, na esfera federal, aonde estão os desvios das contratações, licitações ou projetos iniciados pelo Governo, além das informações privilegiadas, falsificação de documentos de identificação, pagamento de valores que na realidade não existem, possíveis frustrações de concorrência, sobre preços e compra de materiais que não chegam, descobertos muitas vezes pela auditoria dos documentos analisados pela Secretaria.

Neste sentido, a partir de alguns casos, a exemplo de iniciativas como o “Observatório das Despesas Públicas” e da atuação da operação “Esperança Equilibrada”, verifica-se a importância da atuação séria e comprometida dos órgãos de controle no âmbito da Administração Pública, como a própria Controladoria, com repercussões importantes em termos de combate à corrupção. Na verdade, identifica-se que a ausência de controle da Administração sobre seus atos, facilita consideravelmente as práticas corruptas de agentes públicos e particulares.

Diversos são os crimes descobertos ao longo do tempo, mas em discussões acerca das raízes da corrupção, juntamente às medidas que são adotadas pelos órgãos de controle, que com o mesmo objetivo do início da sua aplicação, visam a proteção, prevenção, punições e prevenção de fraudes e atos corruptos.

Para a concretização de uma eficaz aplicação do controle interno, o Poder Público necessita de uma liderança probo, controle e estratégia eficazes, tendo em vista a escassez de recursos e a extensão dos atos que todos os dias são efetivados em todas as esferas dos Poderes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

BRASIL. **LEI Nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Lei da anticorrupção, Brasília, 1º de agosto de 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200/1967, de 25 de fevereiro de 1967.** Brasília, 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Brasília, 30 de dezembro de 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 31. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

CGU. **Prestação de contas.** 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-regras-para-2016>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

CGU. **Auditoria.** <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>> Acesso em: 15 jan. 2018.

CGU. **Observatório da despesa pública.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CGE. **Auditoria.** Disponível em: <<http://www.cge.pe.gov.br/?portfolio=auditoria>> Acesso em: 12 de Agosto de 2017.

CGE. **Manual de Prestação de contas.** Disponível em: <<http://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/MANUAL-DE-PRESTA%C3%87O-DE-CONTAS-VERS%C3%83O-1.0.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

JOVEM PAN. **Justiça mando conduzir coercitivamente reitor e vice da UFMG.**

Disponível em:

<http://jovempan.uol.com.br/noticias/politica/justica-manda-conduzir-coercitivamente-reitor-e-vice-da-ufmg.html>. Acesso em: 14 fev. 2018

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3ª edição. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.

PORTAL G1. **Mais da metade dos servidores expulsos do governo federal em 2017**

praticou corrupção, diz CGU. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/mais-da-metade-de-servidores-expulsos-do-governo-federal-em-2017-praticou-corrupcao-diz-cgu.ghtml> Acesso: em 14 de fevereiro de 2018.

SPOTNIKS. **Os dez maiores casos de corrupção da história do Brasil. Disponível**

em: < <https://spotniks.com/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil> >;

Acesso em 03 de setembro de 2017.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. Saraiva, 1975.