

CONTROLE DA CORRUPÇÃO: COMO RESPONDER DE FORMA MAIS COMBATIVA A ESTE FENÔMENO

CORRUPTION CONTROL: HOW TO RESPOND TO THIS PHENOMENON MORE COMBATIVELY

Ana Paula Cordeiro Krug¹

RESUMO

O presente trabalho tem como tema de pesquisa as formas de controle da Administração Pública no combate à corrupção. A Constituição Federal de 1988 tem previsão do controle interno e externo da atividade administrativa, mas cada vez mais se aflora o sentimento de institucionalização da corrupção. Constata-se a necessidade de revisitar o texto constitucional para garantir os ideais lá previstos. Assim, para responder a seguinte problemática: de que forma a Administração Pública poderia ser mais combativa frente ao fenômeno corrupção?, realizar-se-á uma abordagem sobre Administração Pública e suas formas de controle. Após, serão traçados aspectos importantes sobre a corrupção e o controle interno como forma de combate. Por fim, será feito estudo de caso de decisão retirada do site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em relação as contas de gestão de chefe do executivo. Utilizar-se-á o método de pesquisa dedutivo e como técnica de pesquisa será empregada a bibliográfica.

Palavras-chave: Controle Interno da Administração Pública. Corrupção. Prevenção.

ABSTRACT

The present work has as its research theme the forms of control of public administration in the fight against corruption. The Federal Constitution of 1988 provides for internal and external control of administrative activity, but increasingly the feeling of institutionalization of corruption is being addressed. There is a need to revisit the constitutional text to ensure the ideals provided for there. Thus, in order to answer the following problem: how could public administration be more combative in the face of the corruption phenomenon?, an approach on Public Administration and its forms of control will be carried out. Then, important aspects about corruption and internal control as a form of combat will be outlined. Finally, a case study will be made of a decision taken from the website of the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul in relation to the management accounts of the chief executive. The deductive research method will be used and the bibliographic technique will be used.

1 Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação UNISC, linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Especialista em Direito Processual. Professora de Processo Penal na Faculdade Dom Alberto e Univates, Curso de Direito. Colaboradora CEISC Cursos On-line. E-mail: anapkrug@hotmail.com

Keywords: Public Administration. Internal Control. Corruption. Prevention. Management accounts.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A corrupção é uma questão global, com consequências do mesmo nível de sua abrangência. Trata-se de fenômeno multifacetado, o qual confunde-se com a história da humanidade, presente no contexto público e privado, sendo que no âmbito da Administração Pública são muitos os escândalos sobre a temática, revelando-se na forma e um problema sistêmica.

Considerando que não se tem uma conceituação clara, tampouco uníssona, quanto à corrupção, bem ainda por ser elemento que busca não se revelar, torna-se tarefa árdua a descoberta desta prática, o que demonstra a função essencial das formas de controle da Administração Pública para identificação, prevenção e repressão de atos corruptivos.

O descrédito nos mecanismos de controle administrativo deve ser substituído pelo debate de sua importância para o combate à corrupção, em especial o controle interno que ganha contorno neste trabalho, ferramenta muitas vezes esquecida.

Nessa perspectiva, o presente trabalho objetiva, com a análise acerca da temática, identificar de que forma a Administração Pública poderia ser mais combativa frente ao fenômeno corrupção? Para tanto, adotar-se-á o método de abordagem dedutivo e como técnica de pesquisa a bibliográfica em livros, revistas, periódicos, dentre outros meios.

A pesquisa justifica-se no sentido de que mesmo com a previsão na Constituição Federal de 1988 do controle interno e externo da atividade administrativa, tem-se o sentimento de institucionalização da corrupção, isso diante de tantas notícias que recebemos todos os dias, tornando o combate à corrupção um desafio cada vez maior.

Preliminarmente, realizar-se-á uma abordagem sobre Administração Pública e suas formas de controle, através de um contexto histórico e enfatizando os princípios em nosso ordenamento jurídico, uma vez que o Direito Administrativo não é codificado. Em seguida, serão pontuados aspectos da dificuldade de conceituação do fenômeno corrupção e sobre sua complexidade e pluridimensionalidade e por fim, será descrito com mais destaque sobre o controle interno como forma de combate e a necessidade de revisitar o texto constitucional para garantir os ideais lá previstos, trazendo um estudo de caso para melhor compreender a temática.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS FORMAS DE CONTROLE

Vale o retrospecto que remonta às origens das formas de controle, o qual a história mostra que surge com a criação dos primeiros Estados e seguido de evolução das primeiras formas de controle da Grécia antiga e na Roma Antiga por meio dos Códigos Justinianos. Na Roma antiga foram criados cargos de verificação de contas do Império, os quais também eram assistentes dos magistrados, apurando a responsabilidade do Senado e dos agentes públicos da época. Após, nos séculos IX e XII, passamos por certa involução na Idade Média com o sistema feudal, em que a administração só interessava ao senhor feudal e o príncipe justificava seus atos somente a Deus. Com o advento do absolutismo, ocorre a quase extinção do controle advindo desde a antiguidade, mas ainda no Estado absolutista, mesmo com a centralização do poder na pessoa do monarca, surgem em praticamente todos os reinos estruturas parecidas com os Tribunais de Contas, como no Império Austríaco em 1661 (PIRES; NOGUEIRA, 2004).

Não obstante, o objetivo da criação destes órgãos não era de controle dos gastos do Estado, mas sim de legitimar a atuação do poder, pois intimamente ligados ao monarca. É com o Estado de Direito e o pilar de separação do poderes de Montesquieu, também defendida pelo menos afamado Jhon Locke, que se firma as bases do controle da Administração Pública, pois é a primeira manifestação de como hoje se afigura o controle da Administração. No Brasil, Pires e Nogueira (2004) assim definem:

[...] a Constituição da República de 1988, reapropriando as máximas da igualdade e da liberdade reconceitualizadas e assimilando os anseios de participação da sociedade, delineia novo projeto de Estado, mantendo as premissas da legalidade e da separação de poderes e incorporando o componente democrático (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 248).

Agora, sobre a égide democrática, estes aspectos vão ter reflexo sobre a atuação do Estado, assim como nas relações Poderes – Estado – Sociedade. Sobre o controle da atuação da Administração Pública, faz-se necessário destacar que não sendo o Direito Administrativo um ramo codificado, assenta-se a importância dos princípios, os quais detêm caráter normativo e auxiliam o intérprete na análise das situações em que possível a extração de mais de uma interpretação.

Além dos princípios explícitos da Administração no Art. 37 da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, destaca-se o princípio da probidade, que ecoa do princípio da moralidade administrativa. A probidade é um dever que regula a conduta e os

atos dos agentes públicos, exigindo uma boa administração e o uso racional dos recursos do Estado. Com efeito, dessa lacuna o intérprete deve levar em conta a opção que mais prestigie os princípios maiores de nosso ordenamento jurídico. São os princípios condicionadores do exercício de toda atuação do Estado e, portanto, também da função administrativa.

Juarez Freitas (2015) bem reforça que a boa administração é um direito fundamental à administração pública, com que o Estado Constitucional tem o dever de prover acesso, sendo que este princípio tem ligação direta com outros direitos, tais como administração pública transparente, sustentável, dialógica e preventiva. Nesse sentir, a atuação no âmbito público deve estar pautada pelos princípios bases do Artigo 37 da Carta Política, bem ainda pelos princípios da probidade e da boa administração.

A legislação brasileira era muito ampla e deficitária em termos de combate, faltavam instrumentos de investigação adequados, mas com o advento da Constituição Federal de 1988, criaram-se novas ferramentas. O texto constitucional, ao determinar princípios originários da Administração ampliou radicalmente as possibilidades de controle dos seus atos e conseqüentemente de combate à corrupção, uma vez que a Administração Pública deve obedecer à lei e ao Direito. A valer, a constitucionalização dos princípios do complexo administrativo concedeu ao Judiciário e aos órgãos de controle, a possibilidade de explorar circunstâncias do ato administrativo que antes eram vedados.

Na ótica atual da doutrina, os controles da Administração Pública são divididos em controle interno, jurisdicional, controle externo e controle social. Pironti (2017), afirma que o controle não é restrito às aplicações de recursos, no sentido que no Estado contemporâneo é preciso mais do que os bens e as receitas estatais sejam controlados e colocados para proveito da coletividade, é necessário que sejam satisfeitos os interesses coletivos de forma eficiente (PIRONTI, 2017).

O Direito Administrativo adota como escopo a instrumentalização da Administração Pública, a fim de alcançar o interesse público. Tratando-se de gestão pública, é importante lembrar que o Estado é administrado por agentes públicos, seres humanos dotados de interesses pessoais e sujeitos de condutas desviantes, o que torna indispensáveis os mecanismos de controle da Administração.

Como afirma Martins Júnior (2009), a violação de um princípio configura espécie de improbidade administrativa e o mais grave atentado contra a Administração Pública, pois são sua base orgânica. E isso é importante reforçar, já que nem sempre os atos corruptivos vão configurar prejuízo ao erário, mas principalmente violação à moral administrativa.

Afinal de contas, a moeda da corrupção se transformou. Os pagamentos não são mais exclusivamente em dinheiro, o que era mais detectável, pois podem os pagamentos virem mascarados em troca de favores, tráfico de influências, proteção política, promessa de cargos (LEAL, 2016). Para um melhor enfrentamento, necessário se faz o entendimento sobre corrupção, e suas facetas, o que se passa a fazer.

3 DIMENSÕES SOBRE O FENÔMENO CORRUPÇÃO

Ao longo da história, a corrupção foi conceituada de diferentes modos, levando em conta o contexto em que inserida. Possui múltiplos significados, o que dificulta sua definição e por isso não há conceituação fechada da temática, muito embora não consubstancia um fator contemporâneo. Sarmiento (2002) assim destaca:

Como fenômeno jurídico, a corrupção é analisada sob diversos prismas. Para o filósofo, é considerada transgressão das normas éticas que regem os cargos públicos. O sociólogo prefere encará-la como fato social decorrente de um sistema administrativo ilegítimo e defeituoso. O antropólogo procura explicá-la como desvio de conduta ditado pela incapacidade de a autoridade resistir à tentações financeiras ou às pressões políticas para romper o pacto de lealdade ao Estado. Para o jurista dogmático, a improbidade é ato ilícito (contrário à lei) a ser punido civil, administrativamente pelo aparelho estatal (SARMENTO, 2002, p. 29).

Nesse sentido, Nunes (2008) entende que o problema da definição da corrupção advém de sua complexidade e pluridimensionalidade, questão que levou países que buscaram a conceituação a enfrentar barreiras legais, doutrinárias e políticas. Neste sentir, esta patologia multifacetada não é privilégio do Estado, vez que arraigada na Administração Pública e sociedade brasileira, em todas as suas relações.

Não por acaso, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção não buscou definir o fenômeno, mas sim listar um rol não taxativo de atos corruptivos, no sentido de que estas práticas devem ser combatidas e penalizadas por cada Estado integrante, tais como tráfico de influências, suborno de funcionários nacionais e estrangeiros, malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público, dentre tantas outras.

Pode que em um primeiro momento esta indefinição seja considerada prejudicial para seu enfrentamento, mas como afirma LEAL (2018, p. 479), em verdade, é importante que o termo corrupção permaneça inacabado:

O importante é que a definição do que seja corrupção permaneça como projeto inacabado, a uma, porque material e formalmente a criatividade para expandir os tentáculos da corrupção parece ser infundável; a duas, porque a pressão pública alimentada pelos sistemas de controles institucionais e sociais, somado ao papel das mídias, têm mostrado que a missão de combate à corrupção é permanente.

Aqui relevante a preocupação para a permanente luta contra a corrupção em face do seu caráter transformador, seja qualitativo ou quantitativo, sempre aprimorando novos formatos, bem ainda por implicar ruptura de alguma regra, sempre atrai uma lógica de escamoteamento. Insta salientar também que na presente pesquisa tem-se a improbidade administrativa tomada como espécie de patologia corruptiva.

Esta preocupação de combate ao fenômeno corruptivo ganha revelado no setor público, com o que clama atenção a corrupção sistêmica, aquela com variados protagonistas, pessoas físicas e jurídicas, ou seja, quando forma-se uma rede bem estruturada de corruptores e corrompidos. Na doutrina de Sarmento (2002), sustenta-se que a corrupção estrutural figura falência do sistema jurídico, uma vez que corrói todas as esferas do poder e atinge os alicerces do nosso regime, ofendendo a moralidade e o patrimônio público.

Nesse sentido, é um fenômeno complexo que engloba uma gama de infrações na esfera penal, civil e administrativa, bem ainda estudada pela ciência jurídica, pela filosofia, ciência política, economia, entre outros. A importância de melhor entender este fenômeno indeterminado advém de que o Direito é uno e portanto requer que se estude de forma interdisciplinar os campos de conhecimento que se insere a temática. E isso também engloba o fato de que o homem está sempre se deparando com situações de escolha entre o bem e o mal.

Importante ressaltar também, que alguns aspectos estão enraizados em nossa história de forma ainda muito presente, como o patrimonialismo, o qual possibilita cenário mais favorável a atos corruptivos e denotam profundo estudo de normas éticas (OLIVEIRA SOBRINHO; ARAUJO FILHO; LOPES FIGUEIREDO, 2017).

Autores do ramo da antropologia, como Roberto DaMatta, denominam de “jeitinho brasileiro” a cultura da corrupção em nossa sociedade, a qual tenta burlar excessiva regulamentação, levando até, como diz Sérgio Habib, a prática de atos corruptivos e descumprimento da legislação. Essas conjecturas refletem na administração pública do país, possibilitando ambiente favorável a violação de princípios que regem a ação do agente público (LEAL, 2013).

Ainda, fato é que a corrupção se caracteriza desde um pequeno desvio, até uma rede de estrutura organizada. Nesse sentido, figura-se necessária atenção em relação aos grandes escândalos e operações que geram nefastas consequências, bem ainda no que tange àquele ato corruptivo institucional e pessoal de troca de favores, proteção política, promessa de cargos, nepotismo, dentre tantas outras práticas que também geram efeitos nocivos ao setor público e à sociedade de forma geral. Destaca-se a lição de Peruzzotti (2012, p. 404-405), sobre a importância da mídia:

Os escândalos midiáticos representam a ação de controle social mais saliente com termos de luta contra a corrupção, pois permitem dar conhecimento à opinião pública não somente dos atos específicos de corrupção, mas também das diversas manobras de encobrimento que se realizaram para impedir que ditos fatos viessem à luz.

A corrupção tem uma dimensão simbólica que afeta valores e princípios fortemente significativos, os quais uma vez atingidos, desestabilizam sistemas por completo. Com isso se faz necessário um embate de igual para igual, valendo-se de todas as formas possíveis, sendo que para isso é de suma importância os controles da Administração Pública. Sobre o tema leciona Rogério Gesta Leal:

Os agentes da corrupção em regra estão associados a muitas outras pessoas, físicas e jurídicas, públicas e privadas, e conseguem com isto adaptar-se às ações do Poder Público para seu enfrentamento, evidenciando, pois, capacidade de aprimoramento constante, utilizando inclusive técnicas e métodos altamente sofisticados para minimizarem o controle estatal (LEAL, 2016, p. 184).

Trata-se de fenômeno tão complexo, que os autores Bitencourt e Reck (2015) discutem sobre a perspectiva de se reconhecer um Direito Corruptivo como ramo autônomo do direito.

Conforme o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), principal indicador no setor público do mundo, na pesquisa de 2019 o Brasil mantém pelo segundo ano consecutivo patamar mais baixo desde 2012. Isso porque atingiu apenas 35 pontos na avaliação que leva em conta uma escala de 0 a 100, em que zero equivale ao país altamente corrupto. A ONG responsável pela pesquisa avalia que como motivação da estagnação está a falta de medidas que ataquem as causas estruturais da corrupção (IPC, 2019). Os cinco países com menores pontuações são, respectivamente: Somália, Sudão do Sul, Síria, Iêmen e Venezuela.

Diante os dados da pesquisa, não é difícil perceber a conexão entre corrupção e pobreza, são os países menos desenvolvidos que mais sofrem com a corrupção e suas nefastas consequências, como discriminação, má distribuição de renda e ineficiência de serviços públicos. Conforme disserta Siqueira e Rosolen (2017), a corrupção corresponde muito além do que uma ilegalidade jurídica e moral:

O controle da corrupção representa um grande marco desafiador para as instituições do Estado, tendo em vista os riscos e os efeitos negativos ocasionados pelos atos de corrupção sobre os direitos fundamentais, sobre o Regime Republicano e o Estado Democrático. Nesse sentido, a corrupção não representa apenas uma ilegalidade com alta reprovação jurídica e moral, mas também consiste num fator de injustiça social, de discriminação, de desigualdade, de pobreza e de exclusão de pessoas menos favorecidas da sociedade, assim como implica a restrição da capacidade do poder público de efetivar os direitos fundamentais individuais e sociais (SIQUEIRA; ROSOLEN, 2017, p. 170).

Insta salientar que o fenômeno corruptivo não tem preferências, mas há mais tendência de ocorrer nos países em que o cenário econômico, político e social são mais fragilizados. Observa-se, portanto, que a corrupção é fenômeno global, atingindo e dominando níveis dos setores públicos e privados da sociedade, sendo que, por isso, é de suma importância entender as dimensões e origens da corrupção para traçar estratégias de combate, repressão e evitação. A prevenção é tarefa árdua, já que a corrupção é espécie de criminalidade oculta, carregando aspecto negativo e por isso acontece no sigilo e clandestinidade. No aspecto da Administração Pública, estas demarcações de combate se dão por meio de multiplicidade de controles à qual está sujeita.

4 O CONTROLE INTERNO COMO FORMA DE COMBATE

Como visto, o fenômeno corruptivo engloba diversas variáveis e deve ser combatido em todos os níveis. No âmbito institucional, ganha ainda mais ênfase no Brasil o controle externo, aquele exercido por ente, órgão ou instituição externa à estrutura da Administração Pública, como o controle desempenhado pelo Tribunal de Contas e Poder Judiciário. Este controle, portanto, é efetuado por instituições políticas, instituições técnicas e jurídicas de suma importância na luta contra corrupção no funcionalismo. Montesquieu já anunciava em 1748 que para não ter abuso é preciso que o poder seja contido pelo poder.

Não obstante, quer se chamar a atenção para o enfraquecido ou ausente controle interno no Brasil. Esta ferramenta é uma arma eficaz quando aplicada, essencialmente o autocontrole preventivo, ferramenta institucional que existe, mas, por vezes, insuficiente e ineficaz. Spinelli (2012), lecionando sobre o controle interno e seus objetivos, sustenta que:

Por controle interno se entende o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados. Seu objetivo é reduzir a vulnerabilidade da organização aos riscos existentes, buscando identificar e corrigir eventuais desvios em relação a parâmetros e diretrizes previamente estabelecidas (SPINELLI, 2012, p. 482).

Com efeito, Odete Medauar (2018) fala sobre a necessidade de aprimoramentos dos controles da Administração:

[...] a avaliação dos diversos controles institucionalizados do Brasil revela insuficiências e inefetividades. Daí ser necessário o aprimoramento das técnicas e atividades fiscalizadoras e também avaliadoras, do que decorrerá, certamente, melhor desempenho da Administração. É a chamada “vocalização preventiva” de todo sistema de controle eficaz, pois deve suscitar na própria Administração uma deontologia que previne o arbítrio e se integra na sua atuação normal (MEDAUAR, 2018, p. 375).

O fato é que quanto mais efetivos os controles sobre a Administração, mais efetivo também é o combate à corrupção. Mas através do controle interno, muitas vezes subjugado, é possível trabalhar muito mais com a perspectiva da prevenção do que da responsabilização *a posteriori*. Sobre o controle interno, pontua Leal:

Veja-se que a Constituição de 1988 não trouxe novidades conceituais no que tange a este controle, assim é que continua ele, em linhas gerais, a traduzir-se na prática de atos de invalidação, revogação, aprovação e homologação dos fatos, atos e negócios jurídicos praticados pela Administração Pública. Provavelmente, a única inovação aqui, defluente da nova ordem constitucional, esteja concretizada num enriquecimento contencioso, de qualidade, do autocontrole, eis que está ele agora textualmente balizado por diretrizes éticas, consubstanciadas nos princípios da atuação administrativa, não só os elencados pelo art.37, seus parágrafos e incisos, mas pelo sistema constitucional e infraconstitucional como um todo — notadamente os princípios constitucionais, tudo vinculado à persecução da boa-fé e da confiança (Vertrauensschutz), que os administrados pressupostamente têm na ação do Estado, quanto à sua correção e conformidade com aquele sistema jurídico (LEAL, 2005, p. 126-127).

Sabe-se que o controle administrativo é permeado por diversos mecanismos, cabendo aqui apenas a citação de algumas dessas ferramentas: os recursos administrativos, que prova a Administração a reexaminar ato, medida ou decisão, ferramenta que muito embora desprestigiada, acarreta estreitamento do relacionamento do Estado com a população; o autocontrole, decorrente do recurso administrativo, possibilita revogação, anulação suspensão, correção de efeitos danosos; controle hierárquico, com o qual se emite circulares, instruções para a uniformidade de determinados assuntos, podendo ocorrer anteriormente, concomitantemente ou de forma posterior à ocorrência do ato administrativo. O controle de gestão advém de métodos de direção e técnicas de controle, exigindo-se do controlado orçamento, análise de custos, informações periódicas sobre as realizações, ou seja, finalidades bem traçadas e um acompanhamento simultâneo, o que impede a má gestão de recursos humanos e materiais (MEDAUAR, 2018).

Este controle interno permite o monitoramento em tempo real da gestão pública, sendo justamente nesse monitoramento que se tem chance de detectar e evitar as patologias corruptivas com grande proporção. Mas este controle interno deve criar processos e procedimentos orgânicos em tempo real de todo o sistema administrativo, permitindo a criação de maiores possibilidades de enfrentamento.

Esses controles, *a priori*, ganham relevo porque garantem, por exemplo, uma melhor distribuição dos recursos públicos, evitam onerosos processos de correção, bem ainda políticas públicas equivocadas. Esta prevenção deve ser aplicada tanto no controle interno, quanto no externo, principalmente, no campo político e financeiro. No âmbito do controle jurisdicional, o controle prévio também tem relevância, como no caso das medidas cautelares para “evitar consumação de situações lesivas ao patrimônio público, à moralidade administrativa e aos direitos individuais, coletivos e difusos (PIRES; NOGUEIRA, 2004. p. 275).

Ademais, importa salientar a função do gestor público, que esta frente a frente com as operações cotidianas e, no momento da tomada de decisão, seguindo as ações institucionais, tem intuito não só de tratar atos corruptivos, mas de detectar e prevenir, tendo assim uma dimensão muito mais eficaz. No mais, no âmbito municipal a previsão do controle interno está prevista nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, cabendo aos Tribunais de Contas a fiscalização.

Depois que tivermos controles internos inteligentes, integrados, com processos e procedimentos abertos à comunidade (não se desconhece a existência de controles internos abertos ao controle em tempo real como sites de transparência), operando com eficácia, dialogando entre si e

criando mecanismos de cooperação ágeis, vamos trabalhar muito mais na perspectiva da evitação, do mapeamento eficaz de riscos e perigos oriundos destes cenários corruptivos.

Por fim, os mecanismos de controle não se excluem. Pelo contrário, devem conversar entre si, tendo em vista que, se tivéssemos no Brasil sistemas de controle interno de cada um dos Poderes integrados eficientemente, observando o que já está disposto na Constituição Federal em seu Artigo 74, estaríamos de fato combatendo raízes da corrupção institucional, bem mais garantindo que o interesse público seja preservado. Precisamos ser sensíveis para o fato de que as consequências da corrupção, seja em nível micro ou macro, serão sempre trágicas.

5 DIAGNÓSTICO DE ESTUDO DE CASO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS

Para melhor entender sobre a importância do controle interno, realizou-se síntese e diagnóstico de uma decisão retirada do site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, sobre contas de gestão do prefeito de Barra Funda/RS, exercício de 2014. O parecer do Ministério Público de Contas e a decisão objeto da síntese foram coletados do site do TCE-RS, acessando o campo “Consultas” e selecionando a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”.

A decisão ora em análise corresponde ao Processo nº 01775-0200/14-0. No parecer do *Parquet* de Contas foram apontadas inadequações no sistema de controle interno municipal, principalmente no setor da saúde. Sobre a estrutura do sistema foi detectado número de agentes inferior ao estipulado pela lei local no sistema de controle interno, sendo que a única agente estava em situação de impedimento, por não respeitar a dedicação exclusiva, já que atuava concomitante no Legislativo como vereadora e na Secretária Municipal de Saúde. A agente também era casada com o Secretário Municipal de Saúde, desrespeitando assim o princípio da impessoalidade. Ainda sobre a estrutura do sistema de controle interno, foi identificado que não havia integração entre a unidade central e as unidades setoriais.

Outras falhas foram detectadas, tais como deficiência na gestão de medicamentos, tendo incompatibilidades de estoque, o que viola princípios constitucionais da moralidade, eficiência, razoabilidade e economicidade; recibos de tratamento odontológico sem descrição dos procedimentos realizados; verificado grandes desproporções de gastos com auxílios, com deslocamento de questões de assistência à saúde para a assistência social, inclusive com pacientes escolhendo seus próprios

médicos, laboratórios, farmácias, hospitais e obtendo do município o ressarcimento de custos posteriormente.

A equipe técnica também constatou que o sistema de controle interno do município não estabelecia prazos de resposta aos questionamentos e recomendações levantadas pelo sistema, o que dificulta efetivamente a cobrança de medidas a serem adotadas pelo chefe do executivo municipal.

Diante de todas estas variadas irregularidades, o Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido de se reconhecer um conjunto de falhas, as quais revelam prática de atos contrários às normas de administração financeira e orçamentária, ensejando a irregularidade de contas de gestão do prefeito, além da fixação de débito e aplicação de sanção pecuniária.

Evidentemente, a função do controle interno de detectar procedimentos irregulares não servia para fins de evitação de práticas como a de improbidade administrativa no município de Barra Funda, tanto é que na decisão do Tribunal de Contas afirmou-se que “são reiteradas as manifestações desta Casa, tanto em sede de orientação quanto nos processos de contas, reafirmando a imprescindibilidade da atuação ágil, independente e profissionalizada das estruturas de controle interno”.

A situação do município ora em exame é ainda mais grave, isso porque o Administrador no exercício de 2014 era o mesmo no período entre 2009 a 2013, ao passo que não se pode considerar como gestor sem experiência. Ressalta-se que o controle interno municipal é exigência constitucional, e guarda estrita ligação com o interesse público, pois auxilia o controle externo já exercido pelo Tribunal de Contas.

Diante disso, o TCE-RS julgou como irregulares as contas de gestão do prefeito de Barra Funda, fixou débito no valor de R\$ 111,245,01 em face da concessão irregular de auxílio a pessoas físicas, o valor de R\$ 7.748,75 referente imprecisão de recibos apresentados para procedimentos odontológicos e o valor de R\$ 3.483,13 quanto a deficiência de gestão de medicamentos, incluindo irregularidades de estoque.

Foi também imposta multa na quantia de R\$ 1.500,00 por violação às normas constitucionais e legais reguladoras da gestão administrativa, sendo estipulado o prazo de 180 dias para corrigir as irregularidades narradas, como as deficiências no Sistema e Controle Interno municipal.

Vale o recorte sobre a função judicante do da Corte de Contas sobre as contas de gestão dos prefeitos, em que pode o Tribunal de Contas aplicar sanções como multas e penalidades administrativas, o que reforça a competência sancionadora e reparadora do Tribunal de Contas.

Não obstante, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do RS, Lei nº 11.424/2000 (Art. 33, VII c/c Art. 67) prevê o ressarcimento ao erário e a fixação de multa de no máximo 1.500 Unidades Fiscais de Referência – UFIRs, em caso de irregularidades ou ilegalidades, independentemente da quantidade desses atos, tornando a sanção pecuniária inócua em muitos casos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema corrupção não é contemporâneo, todavia por ser fenômeno mutante, precisa ser estudado em tempo integral e sob constante controle por parte da Administração Pública, o qual por vezes é ineficiente ou ausente. Nesse cenário, faz-se necessário analisar as implicações entre o fenômeno corrupção e os controles da Administração Pública, pois de uma forma geral, o Estado é o protagonista no combate à corrupção. Todo ente público deve perseguir de todas as formas esta patologia e, se utilizássemos as ferramentas de controle em todas as suas dimensões, um ambiente de gestão compartilhada, sem dúvida que teríamos êxito nesse sentido.

Assim, em resposta ao problema de pesquisa: de que forma a Administração Pública poderia ser mais combativa frente ao fenômeno corrupção?, verifica-se a constante necessidade de revisar o texto constitucional para garantir os ideais lá previstos. Com efeito, o texto constitucional tem previsão de mecanismos de controle administrativo, mas aqui queremos considerar que o controle interno, aquele realizado pela própria Administração, e muitas vezes desprezado, trata-se de grande instrumento de enfrentamento às práticas corruptivas, essencialmente por meio do controle preventivo.

É tempo de pensarmos em prevenir, e não (apenas) remediar.

REFERÊNCIAS

- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015.
- FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 35, n. 1, p. 195-217, jan./jun. 2015.
- LEAL, Rogério Gesta. Controle da Administração Pública no Brasil: Anotações Críticas. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 125-143, abr./jun. 2005.
- _____. Efeitos predatórios da corrupção no mercado e na sociedade civil: alguns indicadores. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: 2018.
- _____. Fundamentos filosóficos e políticos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas por atos de corrupção. *Revista Direito Econômico Socioambiental*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 179-219, jan./jul. 2016
- _____. Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 15-35.
- OLIVEIRA SOBRINHO, A. S.; ARAUJO FILHO, C. F.; FIGUEIREDO, E. H. Ética na administração pública e as lógicas de moralidades na relação público-privado no estado-cidadão. *Revista DIREITO E JUSTIÇA*, Reflexões Sociojurídicas. Ano XVII. n. 28. p. 171-192. maio/2017.
- PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da administração pública e tendências a luz do Estado Democrático de Direito. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. n. 45. p. 243-282. 2004. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296/1228>>. Acesso em 10 ago. 2020.
- PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo [et al.] (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte Editora UFMG, 2012. p. 401-406.
- PIRONTI, Rodrigo. Controle interno. In: *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/146/edicao-1/controle-interno>>. Acesso em 01 jul. 2020.
- SARMENTO, George. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ROSOLEN, André Vinícius. Corrupção e suas consequências nefastas: O Controle Externo Preventivo e Meios Alternativos Como Mecanismo de Combate. *Revista Direito em Debate*, Unijuí. Ano XXVI, n. 47. p. 135-176. jan./jun. 2017.

SPINELLI, Mário. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo [et al.] (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte Editora UFMG, 2012. p. 482-496.

Submetido em 30.11.2020

Aceito em 05.06.2021