

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

RENATA ALBUQUERQUE LIMA

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadoras: Edith Maria Barbosa Ramos, Maria Tereza Fonseca Dias, Renata Albuquerque Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-294-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública I, durante o XXV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Curitiba-PR, entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2016, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioestatais e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 19 (dezenove) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: sistemas de controle da Administração Pública; terceirização na Administração Pública; transparência, parcerias e princípios do Direito Administrativo.

No tocante aos diversos sistemas de controle da administração pública, 9 (nove) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) ao controle administrativo - tais como a invalidação do ato administrativo e sua modulação temporal (de Clarissa Sampaio Silva e Ivson Antônio de Souza Meireles); os recursos administrativos disciplinares militares e a admissibilidade do seu efeito suspensivo (Jordan Espíndola dos Santos); controle interno das prestações de contas das OSCs (Maria Tereza Fonseca Dias e Luísa Pires Monteiro de Castro); controle interno para o enfrentamento do combate a corrupção (Anna Carolina de Oliveira Azevedo e Rômulo Magalhães Fernandes); 2) ao controle externo realizado pelas Cortes de Contas. A atuação do TCU foi apresentada como parâmetro utilizado na fiscalização e controle dos contratos administrativos (William Paiva Marques Júnior). E o

trabalho que trata do anunciado cancelamento da Súmula 347 do TCU tratou dos atuais questionamentos do STF acerca do exercício da competência daquela Corte de apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, pois extrapola os parâmetros adotados pela Constituição vigente (Allan Alexandre Mendes Gonçalves, João Rezende Almeida Oliveira); 3) aos controles extraorgânicos – tais como o controle social da atividade regulatória da ANVISA na reforma administrativa gerencial (Marcela Pinto Ribeiro e Paulo Roberto Lassi de Oliveira) e o controle da administração pública por meio da resolução extrajudicial dos conflitos em face da Administração Pública gerencial (Lara Caxico Martins e Marlene Kempfer). 4) a relação entre os instrumentos de controle, como na discussão proposta por Victor Roberto Corrêa de Souza e Taís Loureiro Santos ao tratarem, no trabalho sobre “Autoridades independentes e poder hierárquico”, das dificuldades existentes nas relações entre as autoridades administrativas e judiciais brasileiras, identificando como funciona o sistema brasileiro de controle judicial da Administração Pública, sob a perspectiva dos direitos fundamentais.

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo temático da terceirização no âmbito da Administração Pública, foram apresentados os trabalhos de Fernanda Maria Afonso Carneiro, Vinícius Alves Scherch, e Alana Fagundes Valério, todos eles, em certa medida, discutindo as vantagens, desvantagens, ameaças, limites e vedações a sua utilização, seja pela própria administração, seja por intermédio de parceiras, como as organizações sociais. Assim, o ente estatal, com intuito de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados à sociedade civil, utiliza-se deste instrumento de gestão em que atividades acessórias (também denominadas atividades-meio) são repassadas a outras empresas ou entidades privadas sem fins lucrativos através de contratos e ajustes cujo objetivo seja a prestação de serviços especializados. Dessa forma, o Estado passa a se dedicar às atividades principais (atividades- fim), desobrigando-se da execução direta das atividades secundárias. Os trabalhos demonstram, por outro lado, a precarização das relações de trabalho causadas pela terceirização, colocando em cheque os limites para a utilização do instrumento. Por ser tema utilizado frequentemente pela Administração Pública, o tema merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo princípios do Direito Administrativo, com um conjunto de 7 (sete) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) o

princípio da transparência administrativa referenciado com pressuposto da governança (Marcos Feitosa Lima e Marília Mendonça Morais Sant Anna) e como instrumento de fiscalização dos gastos públicos (Fernanda Dayane dos Santos Queiroz e Edith Maria Barbosa Ramos); 2) o princípio da eficiência seja aplicado aos processo de compras governamentais, a partir da teoria do pragmatismo (Gilmar Brunizio e Cassio Rodrigues Barreiros), seja na discussão da autonomia administrativa da Defensoria Pública da União, como condição para a eficiência do serviço de prestação de acesso à justiça (Emanuel Adilson Gomes Marques e Adriana Silva Maillart) ou, ainda, no melhor aproveitamento dos recursos públicos disponíveis, com a utilização adequada de convênios, consórcios administrativos e contratos de gestão (Flávia Ramos Maia Costa) e nas parcerias público-privada (Maria Marconiete Fernandes Pereira); e, por fim, 3) o princípio da isonomia na extinção do vínculo do servidor público celetista com a administração pública direta em face da aposentadoria espontânea e a garantia da estabilidade. Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - UFMA

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias - UFMG / FUMEC

Profa. Dra. Renata Albuquerque Lima - UVA

CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY E DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

INTERNAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION: AN INSTRUMENT OF ACCOUNTABILITY AND COMBATING CORRUPTION

**Anna Carolina De Oliveira Azevedo
Rômulo Magalhães Fernandes**

Resumo

Este artigo analisa a função do controle interno nas organizações públicas e sua relação com a promoção da accountability e o enfrentamento à corrupção. Para tanto, utiliza-se abordagem qualitativa, consistente em revisão teórica da literatura sobre corrupção e formas de controle da Administração Pública, com destaque para o controle interno. Verifica-se que as diretrizes de controle estabelecidas pela Constituição de 1988 articulam-se com uma nova dinâmica de controle institucional, que contempla a institucionalização de órgãos de controle interno e o redirecionamento da atuação destes para a efetividade das políticas públicas e a prevenção e o combate à corrupção.

Palavras-chave: Accountability, Administração pública, Controle interno, Corrupção

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the role of internal control on public organizations and their relationship with the promotion of accountability and combating corruption. To this end, we use a qualitative approach, consistent with theoretical review of the literature on corruption and forms of Government control, with emphasis on internal control. It turns out that governance guidelines established by the Constitution of 1988 together with a new dynamic of institutional control, which includes the institutionalization of organs of internal control and actuation of these redirection to the effectiveness of public policies and the prevention and combating corruption.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Accountability, Public administration, Internal control, Corruption

1 INTRODUÇÃO

O enfrentamento à corrupção figura como um tema prioritário na agenda contemporânea. Um dos elementos desse cenário é a denominada globalização que, ao intensificar as relações entre países e internacionalizar as práticas comerciais, intensifica, também, as interações entre indivíduos e práticas relacionadas a atos de corrupção, comumente transnacionais.

Nas últimas décadas, assistiu-se ao incremento da articulação entre países e organismos internacionais quanto à matéria, expresso na celebração de Convenções e no fomento à adoção de medidas de transparência, controle social, reformas legal e institucional, voltadas à boa governança e à utilização eficiente dos recursos públicos.

No Brasil, as denúncias sobre corrupção dominam o noticiário há algum tempo, numa “regularidade quase monótona” (CARVALHO, 2012, p. 200). Dado o modo de produção e difusão das notícias, num cenário de “modernidade midiática” (MATOS, 2012, p. 124), nem sempre a abordagem traduz-se em debate público sobre causas, efeitos e possíveis saídas para o problema.

Sem desconsiderar os avanços institucionais verificados desde a redemocratização, a corrupção permanece como um grande problema para o país. Pesquisa realizada pela Transparência Internacional, em 2013, apontou que 70% dos entrevistados brasileiros consideravam a corrupção no setor público um problema gravíssimo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013).

Dados obtidos na 128ª Pesquisa da Confederação Nacional do Transporte, realizada em julho de 2015, indicam que mais de 53% (cinquenta e três por cento) dos entrevistados avaliam que a corrupção é um dos principais problemas do país, e que 37% (trinta e sete por cento), avaliam que é o principal problema (GONÇALVES, 2015).

Ademais, as manifestações populares ocorridas em 2013, dentre a multiplicidade de bandeiras e interesses sociais envolvidos, ainda em interpretação, indicaram a articulação difusa de reivindicações por mais e melhores políticas públicas com a exigência do combate à corrupção.

Esse cenário aponta para um diagnóstico de debilidade da implementação do conjunto de controles de natureza interna, externa e social, apontados pela Constituição de 1988 como forma de garantir a integridade pública e a execução das políticas governamentais com qualidade.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é refletir sobre a função do controle interno nas organizações públicas e sua relação com o enfrentamento à corrupção. Para tanto, utiliza-se abordagem qualitativa, consistente em revisão teórica da literatura sobre corrupção e controle interno, com destaque para o panorama recente de institucionalização dos órgãos de controle interno no Brasil e para a dimensão de *accountability* contida na atuação do controle interno no enfrentamento à corrupção.

2 CORRUPÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme adverte Fernando Filgueiras (2012, p. 299), “não há, na tradição do pensamento político ocidental, consenso a respeito do que vem a ser corrupção”. Daí o fato de que não existe um conceito unívoco a respeito da corrupção, porquanto ela vincula-se a problemas práticos da política, ou seja, “pertence a uma razão prática ligada a problemas históricos específicos” (FILGUEIRAS, 2008, p. 83).

A história do conceito de corrupção revela o fato de que ela está associada aos ciclos de crise de legitimação política, vivenciados em diferentes momentos (FILGUEIRAS, 2008, p. 83). “Dessa forma, a corrupção está correlacionada a processos de patogênese institucional, de acordo com as transformações sociais e suas correlações de formas do poder político” (FILGUEIRAS, 2008, p. 84).

Renato Janine Ribeiro (2012, p. 48) identifica dois sentidos históricos do termo corrupção. O primeiro, de origem na Antiguidade, reside na ideia de corrupção dos corpos e, no caso dos corpos políticos, de sua degradação pela corrupção dos costumes (RIBEIRO, 2012, p. 48). O segundo sentido, surgido na Modernidade, “consiste no desvio do tesouro público, no furto da coisa que a todos pertence, na apropriação privada – por alguém dotado de poder – da *res publica*” (RIBEIRO, 2012, p. 48).

Associada à moral política, a corrupção no setor público é compreendida como a precedência dos interesses privados em relação ao interesse público, ou seja, uma dimensão da vida privada que não é legítima por estar dissociada dos valores e normas que organizam o interesse público (FILGUEIRAS, 2008, p. 84).

Uma definição bastante utilizada e abrangente é aquela formulada pelo Banco Mundial, segundo a qual corrupção é o uso do poder público para obter benefícios privados (apud TANZI, 1998, p. 8).

Em relação aos efeitos da corrupção, são apontados: i) o aumento do custo do ambiente de negócios; ii) a distorção da concorrência; iii) o favorecimento à alocação

ineficiente dos recursos públicos; iv) a exclusão dos pobres do acesso aos serviços públicos, especialmente saúde e educação; e) a perpetuação da desigualdade social; v) a redução dos níveis de desenvolvimento humano; vi) a corrosão da confiança nas instituições públicas; vii) redução do crescimento econômico (SIMÃO, 2015).

No século XX, as abordagens sobre a corrupção organizaram-se a partir de duas agendas. A primeira, predominante até a década de 1980, relacionada à teoria da modernização, que parte de uma perspectiva evolucionista da sociedade, associando a corrupção ao subdesenvolvimento e que aborda o problema da corrupção a partir do plano da cultura política (FILGUEIRAS, 2012, p. 301-302).

A segunda abordagem, de enfoque predominantemente econômico, tornou-se hegemônica a partir da década de 1990. Teve início com o trabalho de Susan Rose-Ackerman e adota as premissas da escolha racional e do novo institucionalismo (FILGUEIRAS, 2012, p. 302).

De acordo com Rose-Ackerman (apud FILGUEIRAS 2012, p. 303), a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, mediante sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina.

A abordagem neoinstitucionalista chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais, com vistas à consolidação do mercado e da democracia, a partir de interesses regulados por regras fixas sobre a interação entre os âmbitos público e privado (FILGUEIRAS, 2012, p. 303).

Dentre as abordagens econômicas da corrupção, destaca-se, também, aquela formulada por Robert Klitgaard, para quem “um agente será corrupto quando, a seu juízo, os prováveis benefícios por agir assim ultrapassarem prováveis custos”, aí incluídas implicações financeiras, morais e de penalizações (1994, p. 85). No mesmo sentido, o “cliente”, compreendido como um particular ou o setor privado, será compelido a corromper o “agente” e a atuar de forma corrupta com o objetivo de obter benefícios ou afastar custos, na medida em que não vislumbre a possibilidade de punição (KLITGAARD, 1994, p. 85).

Klitgaard frisa, ademais, que “as atividades ilícitas são maiores quando os agentes tem poder monopolista sobre os clientes, desfrutam de poder discricionário e tem a responsabilidade mal definida” (1994, p. 88). Trata-se de uma reconhecida chave de leitura do fenômeno, que correlaciona monopólio de poder, discricionariedade e deficiência de *accountability* na produção do ambiente da corrupção (KLITGAARD, 1994, p. 90).

É preciso ressaltar as críticas e os limites apontados quanto às abordagens econômicas sobre a corrupção, as quais, se consideradas de forma isolada, podem promover a

despolitização do político e do Estado, bem como uma naturalização do conceito de corrupção (FILGUEIRAS, 2008, p. 15; BIGNOTTO apud OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES, 2014, p. 5).

Para entender a corrupção como fenômeno que continua a afetar o Brasil no século XXI, é preciso desnaturalizá-la e identificar que suas principais dimensões vinculam-se à organização do sistema político e às formas de controle sobre o sistema administrativo-estatal (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 474).

3 FORMAS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De forma geral, o controle pode ser entendido como “uma maneira de fazer com que um determinado resultado seja atingido por intermédio da execução de tarefas cujas rotinas são predeterminadas” (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 7).

Desde a concepção clássica da Administração, o controle constitui um importante elemento administrativo das organizações. Para Fayol, o controle consiste em verificar se tudo ocorre de acordo como o programado, assinalando eventuais faltas e erros, a fim de repará-los e evitar sua repetição (2012, p. 130).

Na Administração Pública, o ato de controlar está relacionado ao exame do atendimento à finalidade pública pela atividade governamental, incluídos aspectos de legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, integridade, dentre outros.

O controle exercido pela sociedade é denominado de controle público ou controle social e realiza-se por meio das diversas formas de participação cidadã, a exemplo das conferências e dos conselhos de políticas públicas, das audiências públicas, das ouvidorias e das manifestações coletivas.

Já o controle exercido pela Administração Pública é chamado de controle institucional e pode ser de tipo externo – exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas – e de tipo interno – exercido pelo próprio Poder no acompanhamento e na revisão de seus atos e práticas administrativas.

Nesse sentido, o controle interno compreende o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus atos, com vistas a preservar a integridade patrimonial e a examinar a compatibilidade entre as ações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados (SPINELLI, 2012, p. 482).

O controle interno de uma organização não é exercido por uma pessoa ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas por todos aqueles que executam ou respondem pelas diversas atividades, em especial os que ocupam funções de comando

(ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 20). Assim, na acepção funcional, o controle interno é denominado de administrativo ou primário e constitui atividade integrante do procedimento de gestão, exercida pelo próprio gestor público visando à revisão e à garantia da adequação de seus atos (COELHO, 2016, p. 61).

O Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA) entende que são cinco os elementos da estrutura de controles internos de uma organização, a saber:

i) ambiente de controle: o pilar das outras variáveis que balizam a organização, influenciando na percepção de controle pelos colaboradores. São seus destaques: integridade, valores éticos, competências, filosofia da administração, formas de definir autoridade e responsabilidade; ii) avaliação de risco: as organizações possuem riscos internos e externos que necessitam de avaliação, da delimitação de objetivos sólidos e inter-relacionados; iii) operações de controle: políticas e procedimentos que geram confiabilidade de que as diretrizes da administração são cumpridas – são exemplos: autorizações, separação de funções, aprovações e reconciliações; iv) informação e comunicação: informações relevantes demandam ser identificadas, obtidas e comunicadas transparentes e tempestivamente para que os empregados exerçam suas tarefas e que os controles sejam tratados com seriedade; e v) monitoração: o SCI [Sistema de Controle Interno] precisa de gerenciamento contínuo e/ou periódico (AICPA, 2012 apud SILVA, GOMES e ARAÚJO, 2014, p. 106).

Usualmente, esse controle administrativo primário é reforçado pela criação de unidades coordenadoras de controle interno, com funções vinculadas ao mapeamento dos processos e do ambiente de controle, bem como à avaliação dos controles e proposição de medidas.

Nos órgãos e entidades públicos o complexo de ações de controle interno é comumente coordenado por unidades ou setores específicos e especializados, que, por sua vez, são subordinados a um órgão central, coordenador do sistema de controle interno (SPINELLI, 2012, p. 484). Nesse caso, trata-se da acepção orgânica ou institucional do controle interno, vale dizer, o controle interno compreendido como instituição que se dedica à missão de fiscalizar e avaliar os atos praticados pelos agentes públicos que operam a esfera de poder à qual ela, instituição de controle, vincula-se (COELHO, 2016, p. 61).

O sistema de controle interno brasileiro encontra previsão nos artigos 70 e 74 da Constituição da República de 1988, abaixo reproduzidos:

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.
[...]

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 (BRASIL, 1988).

A atuação dos órgãos de controle interno tem se intensificado nos diferentes níveis da Federação, especialmente mediante a instituição das Controladorias. Levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI (2014, p. 22), entidade que congrega e representa os órgãos de controle interno dos entes federados, indicou que grande parte dos órgãos de controle interno do país foi criada após 2001, conforme figura abaixo:

Figura 1 – Distribuição dos órgãos de controle por período de criação – Brasil



Fonte: CONACI, 2014, p. 22.

A Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 2003, é apontada como paradigma do movimento de institucionalização e de aprimoramento dos órgãos de controle no Brasil (CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO, 2014, p. 13). Dentre as principais características do novo arranjo adotado pela CGU tem-se a congregação das funções de auditoria, ouvidoria e corregedoria, bem como a inserção do órgão na estrutura da Presidência da República, o que garantiu maior relevância à sua atuação no âmbito da estrutura administrativa federal.

Ainda, credita-se à reestruturação efetuada no controle interno do Poder Executivo Federal o redirecionamento da forma de fazer controle interno na Administração Pública brasileira, migrando de um controle formal e repressivo, para o desenvolvimento de políticas voltadas à boa execução dos programas de governo e à prevenção da corrupção (SPINELLI; CRUZ, 2016, p. 219-223).

A despeito dos avanços, Olivieri (2013) destaca que a maioria dos órgãos de controle estaduais realiza as atividades de auditoria, mas ainda apresenta muitas fragilidades quanto à capacidade de promoção da transparência, permanecendo a necessidade de pesquisas mais substantivas sobre a adoção do modelo de controladoria-geral por essas instituições e a sua efetividade.

4 CONTROLE INTERNO, ACCOUNTABILITY E ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

Tradicionalmente estruturado a partir das funções de fiscalização, auditoria e correição ou corregedoria, o sistema de controle interno incorporou, nos últimos anos, a centralidade das funções de promoção da transparência e de combate à corrupção. Isso se deu num contexto de fortalecimento da concepção democrática da gestão pública e da dimensão da *accountability*.

O termo *accountability* tem origem anglo-saxônica e não encontra tradução direta para o português. Uma das conceituações existentes vincula-o à responsabilidade, à obrigação e à responsabilização “de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Como faceta do controle do poder e da burocracia estatais em sociedades democráticas, a *accountability* designa o conjunto maior que engloba os controles como subconjuntos, apresentando-se sob cinco formas:

[...] Os controles “clássicos”, fundamentados no Estado de Direito e que incluem aspectos procedimentais, administrativos, judiciais, auditorias, etc; o controle parlamentar, com o Legislativo supervisionando e tornando públicos os atos do Executivo; o controle pelos resultados, dentro de uma concepção do gerencialismo público; a competição administrada entre os serviços do Estado; e, por último, pelo controle social, com os agentes sociais assumindo papéis mais ativos nas políticas públicas e nos seus resultados (PÓ; ABRUCIO, 2004, p. 2).

É consagrada a caracterização bidimensional da *accountability* proposta por O’Donnell (1998), cujas dimensões são denominadas vertical e horizontal. A *accountability* vertical está relacionada à existência de eleições livres e justas, à possibilidade de expressão de reivindicações e de denúncias em face daqueles que ocupam posições no Estado e à cobertura regular das reivindicações sociais pela mídia (1998, p. 28).

Já a *accountability* horizontal consiste:

[...] Na existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40).

Dessa forma, enquanto a dimensão vertical pressupõe a ação dos cidadãos sobre os representantes, a dimensão horizontal é constituída por ações emanadas das instituições estatais, numa dinâmica de *checks and balances* entre os poderes constituídos.

Na medida em que executa ações de monitoramento da gestão e de responsabilização de agentes públicos, a estrutura administrativa de controle interno atua como um relevante instrumento de *accountability* horizontal (SPINELLI, 2012, p. 484). Ademais, oferece condições para que a *accountability* vertical ocorra, ao formular, implementar e monitorar uma série de políticas públicas de promoção da transparência e de fomento à participação social e ao controle público do Estado (SPINELLI; CRUZ, 2016, p. 221).

Schedler (2008, p. 12) identifica três questões necessárias à eficácia da *accountability*, a saber, informação, justificação e punição, as quais perpassam a atuação do sistema de controle interno na prevenção e na repressão da corrupção na Administração Pública, embora não se restrinjam ao controle institucional.

Em relação ao aspecto da informação, tem-se que o incremento da transparência é um dos principais desafios da Administração Pública na atualidade e refere-se à redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, com vistas a minimizar as falhas

de gestão e a permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público (STIGLITZ, 1999 apud FILGUEIRAS, 2011, p. 72).

A participação social na gestão pública depende da conscientização e do conhecimento dos cidadãos sobre o que a Administração Pública faz, por que faz e como faz, a demandar, por sua vez, o acesso amplo, inclusivo e tempestivo à informação.

Os portais de transparência são exemplos de ferramentas de aumento da visibilidade dos atos e gastos públicos. Por meio da disponibilização, na internet, de informações sobre receitas, despesas, licitações, contratos, pessoal, dentre outras, os portais expandem as possibilidades de acompanhamento e fiscalização da gestão pública pela sociedade e criam um ambiente desfavorável à corrupção. Afinal, a corrupção “viceja no escuro, à surdina, onde não há perscrutação” (SPINELLI; CRUZ, 2016, p. 227).

No sentido do aumento da informação e da transparência, destaca-se, ainda, a Lei nº 12.257/2011 – Lei de Acesso à Informação, cuja proposição e implementação também se inserem na esfera de atuação do sistema de controle interno, tanto no âmbito da União, como dos entes subnacionais.

A fiscalização da aplicação dos recursos e da efetividade das políticas e serviços públicos, mediante apurações de denúncias e auditorias, por exemplo, constitui outra dimensão do combate à corrupção pelo sistema de controle interno.

De forma sintética, pode-se conceituar a auditoria como a verificação dos atos de gestão, mediante a checagem da compatibilidade dos procedimentos adotados com as normas vigentes (SPINELLI; CRUZ, 2016, p. 225). A auditoria governamental é apontada como o principal e mais tradicional instrumento de trabalho do controle interno (COELHO, 2016, p. 71). Trata-se, nesse caso, de uma abordagem ostensiva, focada na avaliação de programas e na detecção de problemas e irregularidades, inclusive atos de corrupção.

Além da função detectiva propriamente, vislumbra-se que a divulgação das ações geram resultados secundários, de cunho pedagógico e dissuasório da corrupção.

Ressalta-se que essa atuação fiscalizatória do controle interno tem exigido o incremento das ações de inteligência, do uso de tecnologias de informação e da produção de informações estratégicas, além de crescente articulação entre os órgãos estatais com atribuições relacionadas ao controle dos gastos públicos e ao combate à corrupção, a exemplo do Ministério Público e da Polícia Federal.

Outra vertente a se destacar na atuação do controle interno no enfrentamento à corrupção refere-se à apuração e à responsabilização administrativa de agentes envolvidos em atos lesivos à Administração Pública, o que inclui sanções disciplinares aos agentes públicos

e, também, sanções administrativas a agentes privados em relacionamento com o Poder Público.

No que tange às atividades de correição ou corregedoria, por meio das quais se dá o julgamento de ilícitos disciplinares e a aplicação das sanções de mesma natureza aos agentes públicos, nota-se crescente aumento do número de punições aplicadas no âmbito federal, por exemplo, que contabilizou, no período de 2003 a 2015, mais de cinco mil punições expulsivas de servidores, das quais 66,71% em razão da prática de ato relacionado à corrupção (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015).

Para além da atuação punitiva, o controle interno atua no sentido do fortalecimento da ética e da integridade na Administração Pública, por exemplo, mediante verificação da existência, avaliação e proposição de códigos de ética e de conduta, bem como proposição e execução de ações de capacitação, capazes de reforçar o entendimento e a segurança dos servidores quanto à adequação dos atos e à tomada de decisões.

Mais recentemente, com a edição da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, as sanções administrativas passaram a considerar os agentes privados, especialmente as empresas, até então relegados ao segundo plano na equação da corrupção. Os mecanismos estabelecidos na citada lei conferem aos órgãos de controle interno funções de apuração, processamento e aplicação de sanções às pessoas jurídicas praticantes de atos lesivos à Administração Pública, bem como o papel de fomento à adoção de medidas de *compliance* e de integridade nas relações das instituições privadas com o setor público.

Há que se destacar, também, a atuação voltada ao aprimoramento dos marcos legais e ao estabelecimento de políticas e procedimentos referentes a conflito de interesses, recrutamento e estruturação das burocracias, financiamento de campanhas de candidatos e partidos políticos, contratação pública e gestão da fazenda pública, gestão de riscos, participação da sociedade na prevenção e no combate à corrupção, dentre outras medidas preventivas indicadas na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Vê-se, assim, que a atuação do controle interno no enfrentamento à corrupção encerra uma diversidade de enfoques e ações, tanto de caráter preventivo, como repressivo. Conforme Vieira e Corrêa:

A ênfase na adoção de medidas preventivas não reduz a importância e indispensabilidade das ações de caráter repressivo, pois, especialmente em países com um histórico de impunidades como o Brasil, a aplicação de sanções duras e, principalmente, tempestivas demonstra que o Estado está agindo e desestimula a

prática de novos ilícitos. Nesses casos, o combate da corrupção assume também um papel preventivo (2008 apud SPINELLI; CRUZ, 2016, p. 225).

Ademais, a articulação entre as macrofunções atualmente exercidas por órgãos de controle interno, a saber, auditoria, correição, ouvidoria e transparência e prevenção à corrupção, é apontada como um elemento que potencializa a solidez e a efetividade das ações. Spinelli e Cruz explicitam essa questão de maneira didática:

No campo da repressão, o fato de haver, em uma mesma unidade administrativa, setores capazes de detectar e apurar irregularidades porventura praticadas e de aplicar sanções aos responsáveis, como é o caso, respectivamente, da auditoria e da correição, pode tornar o processo de apuração de responsabilidades mais ágil e coordenado, reduzindo, por conseguinte, a possibilidade de que tais agentes permaneçam impunes.

Por outro lado, no que diz respeito a medidas de caráter mais preventivo, a integração entre as quatro áreas demonstra-se ainda mais essencial. As informações da ouvidoria relacionadas à má prestação de determinado serviço público podem ser insumos fundamentais, por exemplo, para que o setor de prevenção da corrupção contribua na proposição de propostas de alteração dos normativos que regem tal atividade, tornando-a mais adequada ao interesse público. Do mesmo modo, tal informação pode ser utilizada para que a auditoria ou a correição averigüe se os atos relacionados à prestação do serviço – contratos celebrados, fiscalização pelo poder público, etc. – estão sendo adequadamente realizados. Do mesmo modo, se a auditoria identifica falhas repetidas ou perda de eficiência em determinada área, tal situação talvez possa ser melhorada em função de uma mudança na norma que rege a matéria ou pela promoção da transparência, por meio da divulgação de informações relativas a tal política pública (2016, p. 226).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle da corrupção, especialmente daquela de grande vulto, é sempre uma tarefa difícil dadas as dificuldades normalmente existentes para detectar esse tipo de atividade.

A nova dinâmica de enfrentamento da questão fundamenta-se sobre o reconhecimento das práticas corruptas como problemas transnacionais, a exigir a conjugação de esforços de diversas instituições e países, bem como o fortalecimento de medidas de caráter preventivo associadas aos processos de *accountability* e de transparência pública (LINHARES NETO; BRITO, 2011, p. 27).

A despeito das dificuldades e dos limites, o último período indicou avanços nesse sentido, expressos no fortalecimento institucional do controle governamental no país, com destaque para a criação e a consolidação dos órgãos de controle interno, e para o redirecionamento da atuação destes para a efetividade das políticas públicas e a prevenção e o combate à corrupção.

A atuação dos órgãos de controle interno no enfrentamento à corrupção compreende ações preventivas e repressivas, as quais se estruturam, em geral, nas atividades vinculadas às funções de auditoria, correição, ouvidoria e transparência.

Dada sua posição estratégica, mais próxima da execução das ações na Administração Pública, e sua missão constitucional, o controle interno tem um relevante papel a cumprir no aprimoramento da gestão pública e no enfrentamento à corrupção e, por conseguinte, no melhoramento da qualidade institucional do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Dentre os principais desafios para essa atuação citam-se a consolidação de mecanismos anticorrupção efetivos, a maior integração entre o controle institucional e o controle social e o equilíbrio entre eficiência na gestão e respeito ao interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jan. 1988. p. 1, anexo.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 200-205.

COELHO, Jerri Eddie Xavier. O controle interno na perspectiva constitucional. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 61-73.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO – CONACI. Panorama do Controle Interno no Brasil. Brasília: CONACI, 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal**. Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas/arquivos/consolidado-por-ano-de-2003-a-2015.pdf>>. Acesso em 15 set. 2016.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. **Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública**. Vitória/ES: TCEES, 2011. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/portais/Portals/14/Arquivos/Biblioteca/AtosNormativos/TCEES%200%20Guia%20Implanta%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sistema%20de%20Controle%20Interno.pdf>>. Acesso em 06 fev. 2016.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, 84, 353-364, 2011.

_____. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

GONÇALVES, Carolina. Avaliação positiva do governo Dilma cai para 7,7% em julho, mostra pesquisa. **EBC Agência Brasil**. 21 de jul. de 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-07/avaliacao-do-governo-dilma-rousseff-cai-para-77-em-julho-mostra-pesquisa>>. Acesso em 12 set. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Corrupção e controles democráticos no Brasil: In: IPEA. **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: IPEA, 2010, v. 01, p. 473-504.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LINHARES NETO, Damásio Alves; BRITO, Eveline Martins. Incidência da atuação do Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção no processo de *accountability* federal. **Revista da CGU**, Brasília, ano VI, nº 09, jun. 2011. p. 25-38.

LOUREIRO, Maria Rita Loureiro; ABRUCIO, Fernando Luiz. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

MATOS, Olgária Chain Féres. Transparência. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 117-130.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 1998, n.44, pp.27-54.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; MENDES, Arnaldo Paulo. Corrupção e combate à corrupção no Brasil: abordagens e limitações. In: XXXVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração – EnANPAD, 2014. **EnANPAD 2014**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1599.pdf>. Acesso em 01 out. 2015.

OLIVIERI, Cecília. Controle interno nos estados brasileiros: transparência e desempenho. In: XXXVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013, Rio de Janeiro. **Anais do XXXVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB31.pdf>. Acesso em 15 set. 2016.

_____. O Controle Interno como Instrumento de *Accountability* Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União. **Anais do EnAPG 2006**. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo, novembro de 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG58.pdf>. Acesso em 06 fev. 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 43(6), 2009. (Nov./Dez.). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em 05 fev. 2016.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. A accountability da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: EnAPG, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, novembro, 2004. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG236.pdf>. Acesso em 05 fev. 2016.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 48-54.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**. 03. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). México. 2008. p. 09-39. Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>>. Acesso em 07 ago. 2016.

SILVA, Wendel Alex Castro; GOMES, Maria Cristina de Oliveira; ARAÚJO, Elisson Alberto Tavares. Controles Internos Determinantes para a Eficiência na Gestão do CEFET/MG. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 103-120, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rcc/article/viewFile/33374/22670>>. Acesso em 06 fev. 2016.

SIMÃO, Valdir. **O papel dos controles internos no combate à corrupção**. XI Encontro Nacional de Controle Interno. Belo Horizonte-MG, 9 set. 2015 (palestra). Disponível em: <<http://conaci.org.br/xi-encontro-nacional-2015-belo-horizonte-2/>>. Acesso em 20 set. 2015.
SPINELLI, Mário. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 482-485.

SPINELLI, M. V. C.; CRUZ, H. C.. Controle interno e prevenção da corrupção. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Coord.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 219-237.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMPF Staff Paper**, v. 45, n. 4, dec/1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>>. Acesso em 25 set. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer: Brazil**. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/////?country=brazil>>. Acesso em 10 set. 2015.