

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**Thiago Carniel Teixeira**

**ANÁLISE DE MECANISMOS, CONTROLES E AÇÕES DE COMBATE  
À CORRUPÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
SÃO FRANCISCO DE PAULA**

**Porto Alegre  
2012**

Thiago Carniel Teixeira

**ANÁLISE DE MECANISMOS, CONTROLES E AÇÕES DE COMBATE  
À CORRUPÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
SÃO FRANCISCO DE PAULA**

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentada ao Curso de Especialização em  
Gestão Pública Municipal – modalidade a  
distância da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito para a  
obtenção do título de especialista.

Orientadora: Professora Aurora Carneiro Zen

**Porto Alegre  
2012**

Thiago Carniel Teixeira

**ANÁLISE DE MECANISMOS, CONTROLES E AÇÕES DE COMBATE  
À CORRUPÇÃO: O CASO DO MUNICÍPIO DE  
SÃO FRANCISCO DE PAULA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.:

---

Prof.:

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus colegas de trabalho que supriram a minha falta para eu poder me dedicar a este trabalho.

Agradeço a todos aqueles que oportunizaram o funcionamento do Polo da Universidade Aberta do Brasil em São Francisco de Paula, funcionários, coordenadora, Secretaria de Educação e Prefeito Municipal.

Agradeço ao Governo Federal e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul que fazem acontecer esta nova oportunidade de aprendizado.

Agradeço aos tutores e professores, em especial a tutora e a orientadora deste trabalho que não mediram esforços para me incentivar e dirigir.

Agradeço, principalmente, a minha mulher, mãe, filha e a toda minha família e amigos que estiveram sempre ao meu lado e souberam entender a minha ausência.

E, acima de tudo, a Deus.

## RESUMO

O combate a corrupção é um desafio permanente à administração pública. Este trabalho traz uma modesta noção de ética, após correlaciona este tema com corrupção e administração pública trazendo algumas iniciativas de mecanismos e normas legais que objetivam combater a corrupção, como o pacote de medidas lançado pelo governador do Rio Grande do Sul Tarso Genro em 2011. A corrupção é prevista no Código Penal Brasileiro de 1940, da qual derivam a extorsão, o peculato e o nepotismo. Com o crescimento das redes sociais aparece uma nova face de combate a corrupção. A corrupção, por derivar da cultura da sociedade está presente não só na administração pública, mas em todos os tipos de organizações, o que motiva uma série de cuidados e controles necessários pela administração. Em relação a administração pública, em especial a temática da transparência e da Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram um papel de destaque nesta última década. Os controles internos hoje são os principais mecanismos que o Gestor Público tem com vistas a diminuir a corrupção na Administração Pública. Eles devem ser definidos por lei, ter como integrantes servidores efetivos que devem ter esta como função exclusiva e treinamento continuado. Por fim, trata-se dos controles externos, dentre os quais destacam-se as funções do Poder Legislativo, Ministério Público, tribunal de contas e conselhos municipais. Dessa forma, se fez uma busca com base nos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado, de onde verifica-se um histórico dessas últimas duas décadas de deficiência beirando a quase inexistência de fato do sistema de controle interno no município de São Francisco de Paula, os quais deverão ser implementados pelos gestores públicos atual ou futuros.

**Palavras-chave:** Ética; Corrupção; Controles.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos característicos da corrupção.....	18
Quadro 2 - Normas da escrituração Pública.....	22
Quadro 3 - Relatórios Previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.....	23
Quadro 4 - Principais procedimentos para análise dos Controles Internos.....	26
Quadro 5 - Técnicas utilizadas nos Controles Internos.....	27
Quadro 6 - Principais Riscos dos Controles Internos.....	28

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>11</b>
1.1 ÉTICA .....	11
<b>1.1.1 Ética e Corrupção na Administração Pública</b> .....	<b>12</b>
1.2 CORRUPÇÃO .....	14
<b>1.2.1 A Corrupção e as novas Redes Sociais</b> .....	<b>17</b>
<b>1.2.2 Corrupção nas organizações em geral</b> .....	<b>17</b>
1.3 INDÍCIOS DE CORRUPÇÃO .....	18
1.4 TRANSPARÊNCIA.....	21
1.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	22
1.6 TEORIA DA AGÊNCIA.....	23
1.7 CONTROLES INTERNOS .....	24
1.8 CONTROLES EXTERNOS DOS MUNICÍPIOS.....	29
<b>2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>32</b>
<b>3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>34</b>
3.1 AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS – EXERCÍCIO 2009.....	34
<b>3.1.1 Do relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão 01/2009</b> .....	<b>34</b>
3.2 AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS – EXERCÍCIO 2010.....	36
<b>3.2.1 Do relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão 01/2010</b> .....	<b>37</b>
3.3 HISTÓRICO DE DEFICIÊNCIAS DOS SISTEMAS DE CONTROLES INTERNOS ...	38
3.4 CONTROLES INTERNOS DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA .....	39
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>43</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>46</b>
ANEXO A – Lei nº 2751/2011 de 07 de junho de 2011 que INSTITUI O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA .....	47

## INTRODUÇÃO

A corrupção é um tema muito debatido na sociedade atual. Normalmente é ligado inconscientemente aos mais altos escalões da política. Entretanto, muitos acreditam que é um fruto de uma visão cada vez mais individualista e da perda de valores da sociedade atual. Então, ao analisar este tema que está presente nas organizações públicas e privadas, bem como nas mais diversas situações do cotidiano, pode-se verificar corrupção desde a cultura da Lei de Gerson, ou seja, de querer levar vantagem em tudo, perpassando pela sonegação de impostos, até chegar ao desvio de recursos públicos.

Considerando-se que muitos cidadãos sabem da importância da política, e que possivelmente muitos compreendem que para ter uma administração qualificada são necessários gestores qualificados, muitos dos melhores valores da sociedade não querem se aproximar da política, principalmente ser candidatos e se expor a algum cargo eletivo. Os motivos são muitos: a exposição da vida privada, a insegurança quanto ao futuro, os problemas relativos ao financiamento das campanhas, a dificuldade de conseguir uma base política e, também, o verdadeiro pavor dos melhores cidadãos de terem que conviver com os “maus” políticos ou serem confundidos com eles. Mesmo sabendo do distanciamento de muitas destas pessoas da política e também, da grande problemática que é o financiamento das campanhas políticas, talvez, o maior impulsionador dos atos ilícitos na administração pública, ainda há grandes e honrados gestores públicos.

Este trabalho busca contribuir para gestão pública municipal, trazendo subsídios aos Gestores Públicos Municipais que entendem que seu exemplo é importante para a sociedade, que visualizam que sua função é mais do que não cometer esses erros. É ter uma ação pró-ativa para que não ocorra qualquer tipo de corrupção, desde o mais simples operário ao mais alto escalão de seu governo. É uma síntese de detalhes a serem observados no gerenciamento dos processos administrativos, na implementação de controles internos, na formatação de estruturas organizacionais.

Considerando-se a relevância da política, a importância da gestão qualificada, a dificuldade dos partidos políticos em formar um grande número de quadros de idoneidade e qualidade indiscutíveis, principalmente nos municípios e o sistema político/eleitoral brasileiro que deverá ser reformado, o que o gestor público pode fazer para reduzir a corrupção em todos os níveis de seu governo?

Com base nesta questão de pesquisa, definiu-se o seguinte objetivo geral:



Analisar os mecanismos, controles e ações existentes no Município de São Francisco de Paula com vistas a reduzir a corrupção.

Os objetivos específicos deste trabalho são:

- Investigar apontamentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre situações vulneráveis em relação à preservação do patrimônio público e à eficiência administrativa ao município de São Francisco de Paula.

- Verificar mecanismos e controles internos existentes no Município de São Francisco de Paula.

- Propor a implementação de mecanismos e controles internos importantes para a preservação do patrimônio público e para a melhoria da eficiência administrativa e que dificultem a ação dos agentes corruptores no Município de São Francisco de Paula.

O tipo de pesquisa utilizada no presente trabalho foi descritiva e exploratória. O instrumento de coleta de dados foram pesquisas documentais e entrevista semi-estruturada.

Os dados primários foram conseguidos na Procuradoria Geral do Município. Os dados secundários foram obtidos através dos relatórios de 2010 e 2009 das auditorias do Tribunal de Contas do Estado do RS sobre as informações do município de São Francisco de Paula. Também, fez-se um breve histórico dos controles internos do município. Quanto aos controles externos foram contatados o Ministério Público Estadual, o Tribunal de Contas do Estado e a Câmara Municipal de Vereadores. A comissão de controle interno do município também foi procurada e entrevistada através de seu presidente.

Sabe-se que a corrupção é tema comumente debatido na sociedade. Sempre se liga inconscientemente aos mais altos escalões da política, entretanto, muitas pessoas acreditam que é um fruto de uma visão cada vez mais individualista e da perda de valores da sociedade atual. Então, ao analisar este tema que está presente nas organizações públicas e privadas, podemos verificar que a corrupção está presente nas mais diversas situações do cotidiano.

Mesmo sabendo do distanciamento de muitas pessoas da política e também, da grande problemática que é o financiamento das campanhas políticas, talvez, o maior impulsionador da corrupção na administração pública, há grandes e honrados gestores públicos.

Este trabalho se idealiza como mais um subsídio criado para os gestores públicos que entendem que seu exemplo serve como norteador para a sociedade, e que sua função é além de não cometer esses erros, é ter uma ação pró-ativa para que não ocorra a corrupção, em todos os níveis de seu governo. Deverá trazer alguns cuidados na implementação de processos administrativos, na implantação de controles internos, de formatação de estruturas organizacionais, enfim, ações que inibam a corrupção.

O presente trabalho está estruturado em 3 (três) partes, além da introdução que contém a contextualização, objetivos e justificativa. A primeira parte trata do referenciamento teórico, ou seja, uma revisão da literatura sobre ética, corrupção e transparência. Também, traz a relação destes temas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Teoria da Agência, os Controles Internos e Externos dos Municípios.

A segunda parte aborda os procedimentos metodológicos a serem adotados para a realização deste trabalho, onde se fez um estudo de caso através de pesquisa documental aos pareceres do Tribunal de Contas do Estado e de entrevista com o Presidente da Comissão de Controles Internos do Município de São Francisco de Paula.

Na terceira parte são apresentadas as informações colhidas junto aos pareceres do Tribunal de Contas do Estado e as respostas do Presidente da Comissão de Controles Internos ao questionário proposto. Após apresenta-se o encerramento deste trabalho com as considerações finais.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

Para que se possa alcançar o objetivo de propor mecanismos, controles e ações dos gestores de forma a inibir a corrupção, se faz necessário buscar na literatura alguns conceitos teóricos intrinsecamente ligados ao tema em questão. Também, revisar temas atuais, verificar iniciativas e legislações que tem ocupado um enorme espaço no cotidiano de todo o governo e em todas as formas de mídia.

### 1.1 ÉTICA

A ética, para Matias-Pereira (2009) reflete os significados dos valores morais da sociedade, pode ser entendida como um estudo dos juízos de valores que dizem respeito à conduta humana suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal. Já Sampaio (2009, p.16) traz que na etimologia da palavra, “...vem do grego e quer dizer: o comportamento habitual da casa.”.

Através dos valores morais, dos princípios, as pessoas podem identificar as diferenças entre o certo e o errado, do justo e do injusto, do bem e do mal.

Bobbio (1909), em um de seus clássicos A Teoria Geral da Política, fala da difícil harmonia entre política e moral, entre ética e política chegando a citar a velha máxima: os fins justificam os meios (MAQUIAVEL, 2008).

Afinal, as pessoas que tem sua vida embasada em princípios morais bem definidos, não precisam estudar ou decorar algum código de ética, pois assim, a ética viria ao natural. Nesse sentido, Maquiavel (2008) já afirmava: “Nada faz um príncipe ser tão estimado quanto o fazem as suas grandes ações e os notáveis exemplos que ele de si oferece”.

Ainda, Maquiavel, continua reforçando a importância do exemplo dos líderes:

Ademais, um príncipe deve mostrar-se um apreciador das virtudes alheias, acolhendo os homens talentosos e dignificando os que excelem em uma arte. Nesta linha, deve estimular os seus cidadãos para que estes possam tranquilamente exercer as suas atividades, quaisquer que sejam elas, tanto no comércio quanto na agricultura, de sorte que o lavrador embelaça a sua propriedade sem o temor de vê-la um dia ser confiscada, e que o negociante instaure o seu comércio sem sentir-se ameaçado pelos impostos. Por outro lado, o príncipe deverá estimular recompensas para aqueles que entendem realizar coisas ou para quem quer que se proponha de algum modo a concorrer para o crescimento da sua cidade ou do seu Estado. (MAQUIAVEL, 2008, p. 111).

O declínio de uma sociedade está intrinsecamente associado aos valores éticos e morais. Neste contexto, Martins nos lembra da decadência do Império Romano:

[...] práticas presentes naquela sociedade: orgias, bacanais, abortos em massa, pederastia, homossexualismo, bigamia, adultério, promiscuidade de todos os tipos, assassinatos das mais variadas formas – fratricídios, parricídios, infanticídios, etc. Um verdadeiro circo dos horrores é descrito nos governos de Nero e Calígula. Enfim, uma sociedade dominada por esses comportamentos, com um povo em tal grau de corrupção moral, era quase natural que acabasse [...] (MARTINS, 2008, p. 17).

A Constituição Federal em seu artigo 37 (BRASIL, 1988) traz valores éticos em seus princípios no que diz respeito à administração pública, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, a Constituição Federal de 1988, acentuou a busca por uma administração pública ética, recheada de valores e abriu espaço para a sociedade e os órgãos de controles aumentarem seu leque de controle e exigências sobre a administração pública.

Estes princípios constitucionais, que acima de tudo são valores éticos, são os que devem guiar o cotidiano das organizações, criar uma cultura, um padrão ético não é uma tarefa fácil, argumenta Matias e Pereira (2009), para isso é necessário envolver três aspectos fundamentais: gestão, orientação e controle.

A gestão deve ter uma política eficaz de recursos humanos em que seu núcleo central seja a ética como mola mestra da confiabilidade da sociedade na administração pública. A orientação, o treinamento, a educação dos servidores deve ocorrer de forma continuada, em que participem todos os servidores envolvidos, desde as lideranças até os servidores da parte operacional. Estas orientações devem sempre ser formalizadas. O controle deve ser efetivo, independente e garantir retorno de seus resultados aos envolvidos e a sociedade.

### **1.1.1 Ética e Corrupção na Administração Pública**

Há muito tempo os pensadores e as sociedades sofrem com a utilização do poder de Estado para fins próprios. Maquiavel versou sobre isso, mas James Madison foi um ícone na corrente de expressar a preocupação do controle sobre os homens que detêm o poder do Estado (ARAÚJO e SANCHEZ, 2005, p.140).

Há inúmeras causas do crescente movimento em defesa da ética e do combate a corrupção na Administração Pública. Segundo Matias e Pereira (2009), a retomada da

preocupação com a ética pública na agenda das nações é decorrência dos efeitos perversos que ela pode causar como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao Estado de Direito.

Segundo Cavalheiro e Flores (2007) é importante que as organizações possuam seus próprios códigos de ética para incentivar as boas práticas de gestão e como valorização da integridade das pessoas, o que acaba por ser indispensável para o funcionamento de seus controles internos.

Conforme Schermerhorn (2007), os custos econômicos que a corrupção traz às organizações tanto públicas e privadas puderam ser compreendidas pelo mercado mundial, principalmente a partir dos escândalos envolvendo grandes multinacionais como a WorldCom, Enron, Artur Andersen, dentre outras.

Dessa forma, as instituições precisam reverter à sensação de impunidade que permeia na população. Pois as sanções aplicadas até então nos casos de corrupção, se mostraram insuficientes para assegurar a confiança da sociedade na administração pública. Assim, é necessário criar padrões de governança com definição de controles internos e externos, e de normas de conduta que não deixe margem quanto à eficiência e confiança nas administrações. Foi criada inclusive uma data especial, o dia 09 de dezembro, Dia Internacional de Combate à Corrupção (Jornal do Brasil, 2012).

Como relata Matias e Pereira (2009), a maioria dos países, dentre eles o Brasil, coexistem uma multiplicidade de órgãos com responsabilidades variadas de controle sobre a administração pública. Entretanto, é perceptível um elevado nível de ineficiência, ineficácia, e falta de efetividade do referido modelo, que se apresenta complexo, incongruente e descoordenado. A própria Constituição Federal em seu artigo 37 (BRASIL, 1988), prevê os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), que em seu âmago vem a ser a gestão pública de forma ética, assim, buscando sempre a supremacia do interesse público.

A cada dia nota-se em todas as esferas da federação, a criação de uma série de legislações que visam a combater a corrupção. Neste sentido, há em especial dois projetos de leis tramitando no congresso nacional. O Projeto de Lei 3443/2008 (BRASIL, 2008) que aumenta as penas aos crimes de lavagem de dinheiro e principalmente o Projeto de Lei 6826/2010 (BRASIL, 2010) que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, ou seja, prevê penalidades as pessoas jurídicas corruptoras ou que praticar qualquer ato que cause prejuízo ao interesse e patrimônio público.

Também, em relação ao Rio Grande do Sul, o governador Tarso Genro lançou um pacote anticorrupção no dia 16 de dezembro de 2011. É um conjunto de medidas, dentre as quais a criação do Departamento Estadual de Combate a Corrupção, a aplicação da Lei 12980/2008 que trata do enriquecimento ilícito de gestores e agentes políticos (Rio Grande do Sul, 2008), a instituição do Pacto Republicano de Enfrentamento à Corrupção, a aplicação da sumula vinculante 13/2008 do Supremo Tribunal Federal (STF) que coíbe o nepotismo e a adesão do estado ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) (CORREIO DO POVO, 2011).

Considerado o ponto alto do pacote, o Departamento Estadual de Combate à Corrupção, funciona junto a Secretaria de Segurança Pública e tem como função criar um sistema de inteligência e cruzamento de dados de forma a atuar na prevenção.

## 1.2 CORRUPÇÃO

Desde as primeiras civilizações a problemática da corrupção existe conforme salienta Schilling (1999). Também Martins (2008) comenta que a corrupção é tão antiga quanto o mundo, pois Adão e Eva foram expulsos do paraíso por serem corrompidos por uma serpente.

Este mesmo autor correlaciona corrupção no viés biológico, citando Aristóteles que apresentava o ciclo biológico dos seres vivos. Este ciclo composto pelo nascimento, crescimento, desenvolvimento (onde se chega ao ápice) e depois começa um processo de degeneração que termina em morte, quando ele é acelerado por uma doença, é a corrupção do ciclo da vida. Assim vem da antiguidade a associação entre corrupção e doença, como um mal a ser tratado.

Já Araujo e Sanchez (2005) dizem que não existe consenso quanto ao conceito de corrupção, pois ela muda de acordo com os preceitos éticos e morais vividos em determinada tempo de cada sociedade.

No Brasil teve destaque também no movimento do Impeachment do presidente Fernando Collor de Melo. Na época da ditadura também havia corrupção, mas de forma mais velada como explica Martins (2008). A grande imprensa não tinha a liberdade atual, o Ministério Público tinha poderes reduzidos, os próprios parlamentares não conseguiam atuar livremente e, principalmente a população estava distante das decisões públicas. Atualmente, a corrupção no Brasil continua bastante presente, basta verificar a grande quantidade de suspeitas de corrupção publicadas na imprensa.

Em outubro de 2010, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010), lançou um documento intitulado: O papel dos Tribunais de Contas no combate contra a corrupção que a conceitua como o abuso do poder confiado para obter ganhos privados. Já Sampaio (2009) ilustra corrupção como um ato de subornar alguém para conseguir uma vantagem. Da mesma forma Araujo e Sanchez (2005) conceituam corrupção como o uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para a obtenção de ganhos privados.

A corrupção se manifesta de formas diferentes e é comum em praticamente todos os lugares. É manifestada desde atitudes menos ofensivas, que Sampaio (2009) define como pequenas corrupções e exemplifica como o guarda que deixa de multar alguém para receber propina, quando alguém dá o troco errado propositalmente, o bilheteiro do cinema que deixa alguém entrar sem pagar até as mais danosas que são definidas como grande corrupção onde cita banqueiros, grandes investidores, executivos de grandes empresas, políticos de altos escalões da administração. Tendo como principais formas de corrupção a utilização do poder para obter ganhos comerciais e o desvio de dinheiro público. Ainda Schilling (1999) conceitua corrupção política como um conjunto de práticas entre as pessoas que tem poder político com que tem poder econômico com vistas a obter vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas.

Os tipos mais comuns de corrupção são: o **Suborno** que acontece quando se paga a alguém um valor que não seria devido para conseguir alguma vantagem. A pessoa que é corrompida é aquela que aceita essa vantagem, conforme conceitua Schilling (1999).

A figura típica contida no art.333 do Código Penal brasileiro (BRASIL, 1940), denominada “corrupção ativa” está redigida da seguinte maneira:

Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão de um a oito anos e multa.

A figura típica do crime de corrupção passiva é a seguinte:

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão de um a oito anos e multa.

Também, outra forma comum de corrupção é a **Extorsão** que segundo Sacconi (2003) está ligado à receber dinheiro ou alguma vantagem com o uso de força, ameaça, intimidação, classificado da seguinte forma no Código Penal Brasileiro (1940):

Art. 158. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter para si mesmo ou para outrem indevida vantagem econômica, a fazer, tolerar que se faça ou deixar fazer alguma coisa: Pena - reclusão de quatro a dez anos e multa.

Não menos comum, é o **Nepotismo** que Sacconi (2003) conceitua como o apadrinhamento ou favoritismo em geral voltado para parentes ou amigos íntimos. Quando relacionamos à administração pública o nepotismo se liga a nomeação ou elevação de cargos. Originalmente era ligado aos papas pelo protecionismo que davam a seus sobrinhos. Nesta sequência vem o **Peculato**, que ocorre quando alguém a quem estavam confiados, desvia ou rouba fundos públicos para uso e proveito próprio.

### 1.2.1 A Corrupção e as novas Redes Sociais

Com o crescente acesso a Internet, com a utilização de emails, chats, intranets e outras ferramentas virtuais como canais de comunicação e, principalmente com a “febre” das redes sociais, assuntos relacionados a gestão pública e, principalmente opiniões sobre pessoas públicas e suas condutas estão sempre em foco, conforme comenta (SILVA, 2011).

Aliás, julgar determinado governo é uma tarefa natural e inata de praticamente todas as pessoas no decorrer da história, não apenas agora com o surgimento das redes sociais. Isto ocorreu também em relação aos principais filósofos e teóricos da história política, Bobbio (1909, p.206), traz uma grande contribuição a este assunto:

[...] bom governo é aquele do governante que exerce o poder em conformidade com as leis preestabelecidas e, inversamente, mau governo é aquele que exerce o poder sem respeitar outra lei exceto aquela dos seus próprios caprichos. O segundo bom governo é aquele do governante que se vale do próprio poder para perseguir o bem comum, mau governo é o governo daquele que se vale do poder para perseguir o bem próprio. Deles derivam duas figuras típicas do governante odioso: o senhor, que dá leis a si mesmo, o autocrata no sentido etimológico da palavra; e o tirano que usa o poder para satisfazer seus próprios prazeres, os desejos ilícitos dos quais fala Platão no IX livro da república.

Silva (2011), lembra que em Setembro de 2011, em todo o país ocorreram protestos contra a corrupção que não foram desencadeados por partidos políticos, Organizações Não Governamentais (ONGs), Movimentos Sindicais ou qualquer outra forma de organização, mas sim de iniciativa popular através das Redes Sociais.



Esta nova organização social nos remete aquilo que o historiador Políbio de Megalópolis no livro IV de suas histórias apresenta como teoria de anacyclosis, conforme descrevemos abaixo:

[...] Por isso se deve dizer que existem seis gêneros de constituições: os três dos quais todos falam e que foram nomeados anteriormente (monarquia, aristocracia, democracia) e os três naturalmente relacionados a esses, isto é, a tirania, a oligarquia e a oclocracia. A primeira a se formar, naturalmente e não por criação artificial, foi a monarquia, a qual segue e da qual se gera, através de elaboração e melhoramento dela, a realeza. Transformando-se esta última numa forma negativa que lhe é naturalmente relacionada, isto é a tirania, da qual nasce a aristocracia. Quando esta, conforme a natureza se degenera em oligarquia e a maioria, tomada pela ira, pune as injustiças dos chefes, nasce a democracia. Em seguida, da prevaricação e da ilegalidade desta última, novamente, com o tempo se produz a oclocracia, ou a anarquia. Poder-se-á compreender com a máxima clareza que tudo que até agora se disse a este propósito é verdadeiro, analisando-se o início, a gênese e as mudanças naturais dessas formas de governo. Somente quem compreende, de fato, como elas nascem poderá compreender também quando, como e onde algo de novo se desenvolverá, conhecerá o ápice, quando se corromperá e morrerá. (Políbio Histórias, Livro VI, cap. 4 – tradução Rizzoli, 2002).

Quando se verificam estes movimentos de combate a corrupção acontecer sem a liderança de um indivíduo, de um Partido Político, de uma organização não governamental, tentamos por óbvio relacionar ao que Políbio previa.

### **1.2.2 Corrupção nas organizações em geral**

Para Pereira (2009) há dois principais motivadores da corrupção: A Pressão e a Tentação. A pressão ocorre quando o servidor sucumbe a ordens ilegais ou ilegítimas de seus superiores ou a pedido de agentes privados poderosos, com vistas a tentar se proteger ou se preservar. Sampaio (2009) acrescenta que na iniciativa privada a corrupção se manifesta através de acordos espúrios para manipular preço de determinadas mercadorias, acordos pessoais entre dirigentes para determinadas aquisições com prejuízo a organização e falsos prejuízos ou até falsas falências de empresas.

No que se diz respeito aos dirigentes e gestores com cargos políticos, essas pressões podem advir da necessidade de conseguir avaliações positivas no curto prazo para solidificar intenções eleitorais ou até mesmo relacionadas a comprometimentos com bases eleitorais ocorridas na campanha. Outro aspecto, bastante comum no meio político, são retribuições em formas de contratos ou compras com organizações privadas que financiaram as campanhas eleitorais. Desse fato, vem outro assunto de fundamental importância que está sendo discutido

não só no congresso nacional, mas por toda a sociedade brasileira: a Reforma Eleitoral e o financiamento das campanhas.

A tentação pode vir do terreno fértil que ocorre muitas vezes nas organizações principalmente públicas, que em razão da descontinuidade ou do despreparo dos governos que se sucedem, deixam procedimentos, materiais e patrimônios desprovidos de controles eficientes.

Aristóteles em seu livro V afirma que a ambição e a sobre valoração dos bens materiais são a principal origem das revoltas políticas. São criadas a partir da prepotência daqueles que são conferidos os cargos atritando-os contra os que lhe concederam este poder Aristóteles (1998).

Em relação às tentações dos gestores e dirigentes públicos vinculados a cargos políticos, estas são inteiramente vinculadas à falta de valores éticos e morais, as quais a sociedade deve estar totalmente atenta Pereira (2009).

### 1.3 INDÍCIOS DE CORRUPÇÃO

Existem alguns elementos que podem caracterizar a corrupção. Os órgãos de controles internos e externos exemplificam bastante isto. Trevisan *et al* (2003) listam os mais comuns indícios de corrupção, conforme Quadro 01 a seguir.

**Quadro 01** – Elementos característicos da corrupção:

Superfaturamento	Superfaturar significa receber um valor superior ao que de fato o serviço ou o bem é avaliado pelo mercado. É um crime onde são vendidos aos órgãos públicos produtos não entregues e serviços não executados. As empresas corruptoras agem mediante acordo pré-estabelecido com o agente público corrupto. Normalmente, os recursos são divididos entre os participantes em forma de dinheiro em espécie para não deixar rastros, nem passam pelas contas bancárias a fim de ter que explicar a origem.
Estoques sem controles adequados	Administrações que não mantenham controle adequado de seus estoques podem assim fazer de forma proposital. O objetivo pode ser para receber notas que contenham uma quantidade de produtos superior àquela realmente entregue. Quando o objetivo das

	<p>administrações é manter estoques com controles insuficientes com vistas as fraudes, são necessários o conluio com os responsáveis pelo recebimento, almoxarifado ou simplesmente no processo de compra, faz-se com que o responsável pelo contato com o fornecedor seja o mesmo que confere o recebimento da mercadoria ou controla o almoxarifado, por isso a importância da segregação de funções.</p>
Fraude em Licitações	<p>Existem empresas com grande habilidade em fraudar licitações com o auxílio ou conivência da comissão de licitações. As práticas mais comuns consistem em apresentar documentos de três empresas do mesmo grupo, entretanto distintas juridicamente, na expectativa que pela pouca divulgação outra empresa não participe do certame. Quando há o direcionamento de licitações, o edital é redigido de forma a exigir a especificações, certidões ou outros documentos que os demais fornecedores possam não conseguir. Muitas vezes, os contratos de algumas obras são tão complexos, pela sua própria natureza que somente profissionais especializados conseguiriam averiguar possíveis valores e termos técnicos, o que faz com que muitas licitações para contratações de obras e serviços ocultem favorecimentos ou superfaturamentos.</p>
Sinais exteriores de riqueza	<p>As ações do cotidiano, a forma de viver são as evidências mais fáceis de serem percebidas. Quando amigos e parentes das autoridades corruptas trocam rapidamente de níveis de carros ou imóveis, ou passam a jantar nos melhores restaurantes, adquirir roupas e acessórios de faixas de valores diferentes das que costumava fazer é um indício de corrupção.</p>
Resistência das autoridades a prestar contas	<p>Normalmente os Agentes Públicos corruptos não gostam de prestar contas e se opõem a ações que busquem a transparência</p>
Fornecedores distantes e desconhecidos	<p>Quando se verificam Notas Fiscais de fornecedores de localidades distantes e de empresas desconhecidas do mercado para aquisição de materiais e serviços comuns ao mercado pode haver indício de corrupção</p>
Elaboração de	<p>Há situações que Leis que prevêm contratos emergenciais são</p>

contratos emergenciais	elaboradas para dar empregos a certas pessoas e driblando o princípio constitucional da impessoalidade. Esses contratos emergenciais por vezes, incluem avaliações subjetivas como, por exemplo, entrevistas
Consumo excessivo de combustíveis	Consumo excessivo de combustível, principalmente aliado à falta de controle de veículos podem ser indícios de corrupção. Há situações que os combustíveis abastecem carros dos agentes públicos corruptos ou até mesmo são cedidos à particulares em troca de outros favorecimentos
Promoção de eventos onerosos	Os eventos e as festas públicas promovidas pelas administrações públicas podem ser criados para encobrir desvios de recursos, pois a contratação de eventos ou shows artísticos é dispensada de licitações. Assim, facilita o superfaturamento dessas contratações para que os agentes corruptores recebam sua parte
Notória especialização	Por vezes, os administradores públicos contratam advogados, geólogos, consultores, engenheiros e outros profissionais com dispensa de licitação embasados no argumento da “notória especialização”. Muitas vezes, o objetivo é de contratar profissionais amigos, burlando o princípio da impessoalidade ou superfaturando o preço do contrato que pode retornar ao agente corrupto.
Favorecimentos como contraprestação	Há situações que o favorecimento de uma empresa para o fornecimento de produtos ou serviços é feito com o objetivo de ser beneficiado de forma indireta através do recebimento de bens e serviços para o uso particular dos administradores corruptos. Na cessão de veículos e imóveis em cidades turísticas, realização de obras em suas propriedades e até cita casos em que comerciantes abastecem a residência do agente corrupto e cobram esses valores da administração pública.
Outros indícios de irregularidades na administração municipal	Há alguns outros fatores que podem ser indícios de irregularidades, como: histórico comprometedor da autoridade eleita e de seus auxiliares, ausência de controles administrativos e financeiros, subserviência do Legislativo e dos Conselhos municipais, baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores e ausência de treinamento de funcionários públicos, não participação da sociedade quanto ao

	processo orçamentário.
--	------------------------

Fonte: TREVISAN *et al* (2003)

#### 1.4 TRANSPARÊNCIA

Quando se utiliza o termo transparência, logo se liga a um objeto através do qual se consegue visualizar algo que está atrás. Assim, nada fica escondido do espectador, nada fica obscuro (SACCONI, 2003).

Dessa forma, Matias-Pereira (2009) sustenta que as sociedades tendem a prosperar na medida em que existe forte sentimento de interação e de respeito às instituições públicas, sendo que isto é alcançado através da participação nas decisões coletivas, no entendimento público de comunidade, bem como, na confiança que as instituições públicas sejam justas e confiáveis. Para isso, existem diversas medidas que melhoram o desempenho da administração pública, dentre os quais se destaca o processo orçamentário e principalmente a transparência.

Atualmente, diversos governos têm adotado diferentes tipos de ações visando a dar transparência a suas contas. Raymundo *et al* (2002) relaciona diversos mecanismos de transparência da gestão, tais quais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, os Relatórios de Gestão Fiscal, as Prestações de Contas, os processos de participação popular e as audiências públicas. Também, os municípios têm adotados sites ou portais de transparência, prestam informações além de suas obrigações legais nas diversas mídias, criam painéis eletrônicos ou não, com números orçamentários que são fixados em ruas ou rodovias.

Entretanto, na prática, poucas dessas ações se mostram eficientes o suficiente para propiciar ao cidadão um real subsídio para que através desses instrumentos eles tenham como confiar de fato nas instituições públicas. Isto decorre da complexidade de fato da contabilidade pública e seus inúmeros conceitos, da grande variedade de órgãos, ações e obras das instituições, mas também, em certos casos da intenção dos gestores de fazerem instrumentos de transparência apenas para discurso, desconexo de uma real apropriação da sociedade das contas públicas.

Conforme Flores e Carvalho (2007) para a Administração Pública há um dever de prestar contas muito mais forte do que para a administração privada, disso deriva o conceito de *accountability* que é a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos pelo recebimento de responsabilidades advindas do poder recebido.

### 1.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Foi promulgada em 04 de maio de 2000 a Lei complementar nº 101 (BRASIL, 2000), que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei, que no início foi recebida com bastante resistência e, por que não dizer até um pouco de medo, hoje é reconhecida como um marco na visão da administração pública, conforme relata Raymundo *et al* (2002). A Lei de Responsabilidade Fiscal é um avanço indiscutível na forma de administrar em relação aos três poderes e as três esferas de poderes.

Seu objetivo principal é de servir de código de conduta para os gestores públicos e melhorar a administração das contas públicas do Brasil. Ela cria compromisso com o orçamento, fixa despesas com pessoal, cria metas de controle de receitas e despesas. Também, cria controles especiais em anos eleitorais e mecanismos obrigatórios com vistas a dar transparência na gestão dos recursos públicos, além disso, objetiva o aperfeiçoamento da gestão pública através do planejamento, o fortalecimento de mecanismos de controle, a prevenção de déficits crônicos, a limitação do endividamento público, bem como prevê severas punições e responsabilizações aos gestores que não observarem seus preceitos (NACIF *et al*, 2008).

Raymundo *et al* (2002), explica que a forma de atuação no controle e na transparência vem na forma financeira, através de inúmeras leis, dados e relatórios integrados, como o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), a LOA (Lei Orçamentária Anual), a Programação Financeira, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Gestão Fiscal. Dessa forma, na busca de padronizar os mecanismos contábeis e de prestação de contas, a LRF definiu algumas normas sobre as contas públicas, conforme Quadro 02 a seguir:

**Quadro 02** - Normas da escrituração pública

- Identificar, de forma individualizada, os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória;
--

- Registrar, segundo o regime de competência, a despesa e a assunção de compromisso, apurando, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;
- Possibilitar a visão, isolada e conjunta, das demonstrações contábeis de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;
- Especificar as receitas e despesas previdenciárias mediante demonstrativos financeiros e orçamentários;
- Evidenciar o montante e a variação da dívida pública, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo do credor;
- Demonstrar as variações patrimoniais, dando destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

**Fonte:** RAYMUNDO *et al* (2002)

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que diz respeito às metas de resultado e de obediência a limites de despesa de pessoal e de dívida criou uma série de relatórios conforme se demonstra no Quadro 03 a seguir:

**Quadro 03 - Relatórios Previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**

Relatório	Periodicidade
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária	Bimestralmente
- Relatório de Gestão Fiscal	Anual

**Fonte:** RAYMUNDO *et al* (2002)

## 1.6 TEORIA DA AGÊNCIA

Na medida em que a Administração Pública foi se tornando mais complexa, foi necessário o Estado criar e se fortalecer como instituição, ou seja, ter mecanismos de planejamento, coordenação, controle e coerção. Isto tudo com vistas a coibir ações prejudiciais ao bem comum por parte dos agentes de Estado (ARAUJO; SANCHEZ, 2005, p.149).

Ainda, Araujo e Sanchez (2005) descrevem a Teoria da Agência como um instrumento fundamental na observação dos conflitos e os processos de tomada de decisão em uma

hierarquia definida, com delegação por meio de contratos. Estes contratos podem ser entre homens, homens e organizações ou entre organizações, e também, podem ser escritos ou não, rígidos ou flexíveis. Assim, sempre uma das duas partes terá informações a mais do que a outra, é neste sentido que uma tende a aproveitar a assimetria de informação para obter vantagens.

Nesta seara, que na Administração Pública, se pode pressupor a relação titular/agente, onde o titular fica satisfeito se o agente satisfaz os objetivos pelo qual foi contratado. Entretanto, como se viu anteriormente, o agente pode tentar tirar vantagens, assim, o titular deve selecionar e confeccionar contratos com incentivos positivos ou negativos e com controles eficientes (ARAUJO; SANCHES, 2005, p.158).

## 1.7 CONTROLES INTERNOS

Controle é um processo que visa mensurar o desempenho de uma ação com os resultados esperados, é o que conceitua tanto para as organizações de natureza privada quanto pública (SCHERMERHORN, 2007). Já Bergue (2007) descreve controle da ótica gerencial como uma função da administração de sistematicamente comparar resultados práticos com os planejados e, a partir disto, identificar erros e propor ações para que as sanem.

Antes de qualquer outra afirmação é necessário saber que a Carta Magna brasileira prevê em seu artigo 31 a adoção dos sistemas de controle internos (BRASIL, 1988). Ainda, em seu artigo 70 a Constituição Federal prevê a atuação dos controles internos e externos sob os aspectos financeiros, contábeis, orçamentários, patrimoniais e operacionais.

Segundo Bergamini Jr (2005), os controles internos são todos os procedimentos adotados pela alta administração da organização, envolvendo todos os demais funcionários dos diversos níveis hierárquicos, a fim de poder dar uma boa garantia do alcance de seus objetivos, principalmente avaliar se as ações estão alinhadas ao planejamento estratégico, cuidar da eficiência e efetividade das operações, dar confiabilidade à comunicação, principalmente através das demonstrações contábeis, assegurar o cumprimento das leis e normativas. Silva (2008) acrescenta que os controles internos, *compliance* e auditoria interna são de responsabilidade da administração e por isso que a Lei Sarbanes-Oxley responsabiliza pecuniária e criminalmente os atos praticados por essas pessoas. Aliás, em relação à alta administração, Bergamini Jr (2005) afirma que estes dão na prática o nível de ética da organização, que influencia diretamente todos os demais escalões e cria o ambiente necessário



para o bom funcionamento dos controles internos. Já segundo Teixeira (2010), apresenta um conceito mais tradicional de Controles Internos, definindo com o objetivo de proteger seus bens e direitos, verificar a exatidão dos relatórios contábeis, promover a eficiência operacional e incentivar a apropriação dos atores sociais às políticas definidas pela gestão, com o objetivo de evitar erros e fraudes. Nessa seara, o Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados definiu que:

Controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado de métodos e medidas adotados pela empresa, para proteger o seu patrimônio, verificar a exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração (AICPA Apud ATTIE, 2000).

Os controles internos devem ser úteis, práticos e econômicos. Em outras palavras, devem proteger os ativos da instituição e promover que os processos sejam desenvolvidos eficientemente. Devem ser apropriados à organização e à relevância das operações. Devem ser avaliados se o custo de implementar o controle não é maior que seus benefícios. Os controles têm necessariamente três elementos: verificação, juízo e medida (CAVALHEIRO; FLORES, 2007).

Os controles internos devem ter mecanismos e instrumentos que proteger os ativos de eventuais roubos e usos indiscriminados, ou seja, que promovam o controle de fraudes, conforme afirma BERGAMINI JR (2005). Estes instrumentos devem prevenir de riscos de erros humanos voluntários ou não, fraudes, ou sistemas que poderão falhar. Assim, programas de treinamento e capacitação, sistemas de alçadas, de autorizações e de delegações, normas e procedimentos detalhados podem ser instrumentos importantes. Da mesma maneira Teixeira (2010), discorre que os instrumentos do controle interno devem promover a eficiência dos processos administrativos, além de possibilitar a administração rapidez e segurança para as tomadas de decisões. Além disso, são os controles internos os responsáveis pela credibilidade da organização e também cita os sistemas de autorização e aprovação de transações, os princípios de segregação de tarefas e os controles físicos sobre os bens.

Silva (2008) relaciona os seis componentes da estrutura do controle interno: “Acompanhamento da alta administração; Reconhecimento e avaliação dos riscos; Atividades de controle e segregação de funções; Informação e comunicação; Monitoramento das atividades e correção das deficiências; e Avaliação dos sistemas de controle interno pela supervisão.”

Teixeira (2010), lembra que para os controles internos terem êxito é necessário que a organização seja embasada em bons princípios éticos, tenha uma estrutura organizacional adequada, uma política de pessoal pró-ativa e os gestores públicos tenham condutas exemplares. Já Bergamini Jr (2005) acrescenta que à medida que a implantação de códigos de ética começaram a não ter efeitos na prática, foi preciso a ampliação de instrumentos de controle. Assim, cita como exemplo a criação de canais de denúncia de fraudes, de ouvidorias, e sobre as atividades mais críticas uma supervisão direta da Auditoria, ou de Conselhos Fiscais ou até Comitês de Ética.

Voltando aos controles internos numa abordagem mais pragmática, Cavalheiro e Flores (2007), relacionam os principais procedimentos analisados:

**Quadro 04** - Principais procedimentos para análise dos Controles Internos

1	Se há lei definindo as competências e forma de atuação do Sistema de Controle Interno
2	Se o Sistema de Controle Interno verifica periodicamente as áreas vinculadas a realização da despesa (setor de compras, licitações, engenharia...) quanto à observância das normas legais vigentes (em especial Lei Federal nº4.320-64 e a Lei Federal nº 8.666-93) e quanto aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, utilizando-se de mecanismos e formas de atuação padronizados
3	Se os integrantes do Sistema de Controle Interno são servidores efetivos especificamente designados para essa finalidade
4	Se há para os profissionais do Sistema de Controle Interno salvaguardas legais que lhes assegurem independência para se desincumbir de suas atribuições legais
5	Se a Unidade de Controle Interno utiliza um plano de trabalho que contemple todas as áreas da administração, priorizando maior frequência de investigações aos setores mais suscetíveis a erros/desvios ou de maior complexidade, ou que consumam expressivo volume de recursos financeiros
6	Se as irregularidades apuradas pelo sistema de controle interno são precedidas de contraditório e ampla defesa, comunicadas à hierarquia funcional e, por último, caso não-sanadas, ao Chefe do Poder Executivo, para providências, e ao Tribunal de Contas do Estado na forma regradada pelas Cortes de Contas
7	Se a Unidade de Controle Interno exerce a fiscalização prévia, concomitante e posterior nas diversas áreas de atuação da Unidade, emitindo relatórios periódicos

8	Se ocorre a utilização por parte da administração superior, dos relatórios de auditoria produzidos pela Unidade de Controle Interno, como elemento hábil à tomada de decisões gerenciais e/ou corretivas, com vistas a reparar e/ou evitar a ocorrência de ilegalidades, irregularidades e deficiências
9	Se os profissionais do controle interno recebem periodicamente treinamento e orientação – participação em cursos, seminários, palestras... – propiciando-lhes novos conhecimentos, atualização e aprimoramento, a fim de melhorar executarem sua obrigação funcional
10	Se existem controles cuja manutenção não se justifica, em face de o custo ser superior ao risco, da duplicidade de controle, da existência de outro de forma mais racional e menos onerosa de controle e da irrelevância do que se pretende controlar
11	Se a realização de averiguações periódicas, visando avaliar se o fluxo de operações da receita, despesa, patrimônio, estoques, dívidas, vem desenvolvendo-se em conformidade com as normas legais, e, ainda, se os procedimentos administrativos praticados pelos agentes públicos asseguram confiabilidade

**Fonte:** CAVALHEIRO E FLORES (2007)

Existem algumas principais técnicas que os controles internos podem usar conforme demonstram Cavalheiro e Flores (2007) Quadro 05 a seguir:

**Quadro 05** – Técnicas utilizadas nos Controles Internos

1	Autorização	Limitar determinadas operações mediante autorização de pessoa diferente da que executa a tarefa
2	Correlação	Consiste em correlacionar dados com informações. Ex.: conciliação bancária, correlacionar inventários físicos e contábeis, ingresso de bens patrimoniais x valores contabilizados
3	Numeração Sequencial	Consiste em numerar sequencialmente determinados documentos, com o objetivo de assegurar a integridade do processo
4	Controle de Totais	Confronto das somas dos valores que importam em conferências de forma a assegurar que todas as transações foram executadas

5	Operações Pendentes	Registro das operações faltantes de um processo e criação das rotinas de verificação dessas operações
6	Dupla Verificação	Elementar mecanismo para detectar erros, consistindo na repetição ou re-execução em detalhes da atividade sujeita a controle. Preferencialmente efetuada por uma segunda pessoa, muitas vezes chamadas “fazer e conferir”
7	Controle Prévio	É realizado antes da verificação e envolve a avaliação de juízo da transação
8	Análise de Balanços	Pode revelar importantes itens de controle ou a sua ausência, principalmente a análise da evolução de índices e indicadores onde as alterações significativas devem ser investigadas
9	Indicadores de Desempenho	Devem ser criados e analisados. Revelam desvios de comportamento e pode indicar desvios de controles

Fonte: CAVALHEIRO E FLORES (2007)

Ainda, se a lei municipal dispor sobre a organização do sistema de controle interno de forma centralizada, por exemplo, em uma Unidade de Controle Interno se opina por este integrar a nível de assessoramento o Gabinete do Prefeito (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 49).

Outra relação bastante interessante que Cavalheiro; Flores (2007) em sua obra fazem são a dos riscos nos sistemas de controle interno conforme quadro abaixo:

**Quadro 06 - Principais riscos dos Controles Internos**

1	Obsolescência dos SCIs	Os bons SCIs se deterioram sem melhorias constantes, seja por alterações em legislações, por melhores práticas, evoluções tecnológicas...
2	Crença em sistemas perfeitos	Não existe SCIs isentos de falhas
3	Rotina	A ação rotineira das pessoas pode impedir que se preste atenção em determinadas atividades que se afastem das melhores práticas, devido à fadiga, ao mau

		juízo, à distração
4	Má-Fé	Os mais perfeitos controles podem ser estudados no sentido de encontrar falhas por deliberação das pessoas que fazem parte ou supervisionam os controles, para a satisfação de interesses pessoais
5	Conluio	Duas ou mais pessoas agindo deliberadamente para fraudar é o maior inimigo de qualquer sistema de controle. Pode envolver pessoas de dentro e de fora da organização
6	Custo-Benefício dos controles	O benefício advindo dos controles deve ser maior que seu custo. Contudo, alguns controles estratégicos, mesmo que um pouco onerosos, podem ser mantidos se houver preservação da cultura dos controles, e estudado caso a caso

Fonte: CAVALHEIRO E FLORES (2007)

Atualmente, se há ressalvas ou recomendações quanto aos controles internos, para as organizações privadas, até o valor de suas ações diminuem na Bolsa de Valores. Os controles internos fracos ou falhos impactam na imagem da empresa (DE MULA, 2008, p.475).

## 1.8 CONTROLES EXTERNOS DOS MUNICÍPIOS

Os controles externos das gestões públicas são feitos pelas Câmaras Municipais de Vereadores com apoio do Tribunal de Contas, conforme resguarda o artigo 31 da Constituição Federal (SALLES, 2010). Da mesma forma, Araujo e Sanchez (2005) caracterizam estes controles como “horizontais” se referindo aos três poderes ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Ao Poder Legislativo cabe apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Ao Tribunal de Contas cabe apenas opinar acerca dessas prestações de contas. Conceituando, Cavalheiro; Flores (2007) têm como principal função do controle externo a verificação da probidade da Administração Pública e o bom cuidado em relação aos recursos e patrimônios coletivos. Acrescentam Nacif *et al* (2008) se as contas do Executivo forem rejeitadas pelo Legislativo, resta a possibilidade de seu encaminhamento ao Ministério Público e ao

Judiciário, para que nesta esfera se tomem as medidas. Quanto aos atos abusivos ou de improbidade serão caracterizados com a responsabilização do gestor, podendo ocorrer o julgamento político pelo Legislativo, podendo até mesmo ocorrer a cassação do mandato do gestor. Na prática, muitas vezes, nota-se um descrédito em relação ao Legislativo Municipal por conta de posicionamentos despidos de embasamentos técnicos ou ideológicos, o que contribui para aumentar a desconfiança da sociedade na administração pública.

O Tribunal de Contas é o órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo. Este órgão atua na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial verificando a observância dos princípios constitucionais e da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Existem algumas críticas a respeito da composição de suas Cortes, pois as escolhas de seus integrantes são feitas pelos Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, podem ser influenciados por interesses políticos e não apenas por ordem puramente técnica (NACIF *et al*, 2008, p.26).

O Ministério Público que é uma instituição que vem ficando mais conhecida a cada dia por toda a população e a quem compete fiscalizar o cumprimento da lei. Quando os promotores de justiça verificam que algum dispositivo legal não está sendo cumprido, a eles cabe acionar o Poder Judiciário para garantir o pleno exercício da lei. Ao Ministério Público cabe requisitar informações e instaurar inquéritos civis públicos (NACIF *et al*, 2008, p.26).

Os conselhos municipais foram concebidos como instrumentos essenciais para a continuidade da democracia e preservação das instituições públicas. A criação dos conselhos municipais setoriais como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, meio-ambiente dentre outros. Entretanto, em alguns lugares eles não funcionam na tarefa de fiscalizar as ações e recursos de suas áreas por serem manipulados na sua formação. Nos municípios em que os conselhos funcionam como foram concebidos tem se mostrado como uma excelente prática de descentralização decisória e de controle dos recursos e ações públicas. Martins (2008) comenta que grandes pensadores como Aristóteles, Maquiavel e Rousseau defendiam a participação das pessoas nos rumos da sociedade como principal forma de melhora do bem estar coletivo.

Silva (2011), em seu artigo, nos lembra de mais um Controle Externo que está surgindo. Que são os Observatórios Sociais (OSs). Inicialmente criados no Paraná, mais precisamente em Maringá, hoje já existem no Rio Grande do Sul em cidades como Itaqui, Santa Maria e Lajeado. Estes observatórios são organizações mantidas pela sociedade civil que promovem a conscientização da sociedade civil para o dever de acompanhar, participar e

propor junto as gestões públicas. Seu objetivo é atuar de forma preventiva de forma a evitar possíveis desvios ou utilizações indevidas da “coisa pública”.

Assim, após verificarmos os principais conceitos que a literatura traz sobre ética, corrupção, transparência e, também após revisarmos questões importantes a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, Controles Internos e Externos e também os principais indícios de corrupção passaremos a fazer uma análise documental dos principais apontes do Tribunal de Contas do Estado ao município de São Francisco de Paula com vistas a aumentar a confiabilidade dos controles e conseqüentemente melhorar o atendimento aos princípios constitucionais da administração pública.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos mudam de acordo com a forma que se tenta caracterizar a natureza qualitativa e quantitativa do trabalho. Dessa forma é necessário compreender os tipos de pesquisa, as técnicas de coleta de materiais e os métodos de tratamento e análise das informações conseguidas (LIMA, 2004).

A classificação do tipo de pesquisa se faz por determinadas características, frequentemente se tem utilizado três principais tipos de pesquisa: exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 2002). O tipo de pesquisa utilizada no presente trabalho foi descritiva e exploratória em relação aos objetivos, visto que, objetiva proporcionar uma maior familiaridade com o tema. Os instrumentos de coleta de dados foram de uma pesquisa documental.

Conforme Pinheiro (2010), os dados objetos de análise podem ser classificados como primários e secundários. Os dados primários foram obtidos através de contato com a Procuradoria Geral do Município. Já os dados secundários foram obtidos através dos dois últimos relatórios das auditorias do Tribunal de Contas do Estado do RS sobre as informações do município de São Francisco de Paula, as quais foram fotocopiadas em dezembro de 2011.

Foram analisados os anos de 2009 e 2010. Também, fez-se um breve histórico da situação dos controles internos, utilizando o relatório do Tribunal de Contas de 2010.

Estas informações constantes nos relatórios do TCE foram correlacionados com os temas do Referencial Teórico. Partindo disso, buscou-se fazer uma abordagem qualitativa na interpretação das informações para posterior transcrição das informações pesquisadas.

Também, visitou-se o Ministério Público Estadual, para uma conversa com o Promotor titular do município de São Francisco de Paula, que relatou não ter um estudo, ou material que enfatizasse mecanismos que auxiliasse no combate a corrupção, limitou-se a indicar bibliografia sobre o assunto.

A comissão de controle interno do município era peça importante para análise dos objetivos deste trabalho. Assim, foi procurado o Sr. A que acumula as funções de contador do município, Secretário da Fazenda e Presidente do Controle Interno que concordou em responder as perguntas propostas.

Para isto, utilizamos uma entrevista semi-estruturada, previamente marcada na Secretaria Municipal da Fazenda. Após os esclarecimentos necessários, explicações detalhadas dos objetivos deste trabalho foram respondidas as seguintes perguntas:



- Quando foi criado o controle interno do município?
- Por quais servidores ele é constituído?
- Com que periodicidade a Comissão de Controle Interno se reúne?
- Quais os principais focos de atuação da Comissão?
- Quais as informações mais importantes que o Controle Interno Municipal passa para o Gestor Municipal?
- Quais as principais mudanças ocorridas na Gestão Pública Municipal com a criação e funcionamento da Comissão de Controles Internos?
- Em que aspectos os Sistemas de Controles Internos deveriam melhorar?

No Tribunal de Contas do Estado, contatou-se através do site oficial, na tentativa de verificar documentos, recomendações, manuais ou qualquer outro tipo de material com relação a este assunto e não se obteve retorno.

Na esteira de procurar os Controles Externos do município, procurou-se junto a Câmara de Vereadores se havia alguma análise de Tomada de Contas do Executivo com algum foco nos controles internos, recomendações ao executivo, ou outro documento ou ação que buscasse a criação ou aprimoramento de algum mecanismo com vistas a inibir a corrupção o que resultou negativo.

### **3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Foram analisados as auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre as informações do Poder Executivo do Município de São Francisco de Paula, no viés de analisar os mecanismos, controles e ações existentes no município de São Francisco de Paula, a nível de controles internos com vistas a inibir a corrupção.

#### **3.1 AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS – EXERCÍCIO 2009**

Foi analisado o processo de nº4891-0200/09-7 do Executivo Municipal de São Francisco de Paula no ano exercício de 2009 (São Francisco de Paula, 2009). Primeiro cumpre-nos lembrar que o foco deste trabalho são os controles e mecanismos para evitar a corrupção, desta forma, outros apontamentos deste processo não serão objeto de estudo.

##### **3.1.1 Do relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão 01/2009**

O relatório apontou para Incentivos Fiscais, concedidos pelas leis municipais nºs 2417/2007, 2427/2007, 2478/2007, 2499/2007 e 2530/2008, com reflexo no exercício de 2009. O parecer do relator foi que essas leis “não estabelecem contrapartida mediante exigência em prol do interesse público local a ser cumprida pelas respectivas empresas beneficiadas com a doação de terras. A administração não comprovou a adoção de medidas visando a proteção do patrimônio público, o que poderá caracterizar renúncia de receita, na forma do previsto no artigo 14, §1º, da LRF, tendo em vista que o benefício concedido às empresas corresponde a tratamento diferenciado, rompendo com o atendimento ao princípio da supremacia do interesse público...”.

Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000.

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos

dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique a redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado [...]

Este item, conforme a revisão teórica pode ser um indício de corrupção, conforme a revisão teórica ou apenas um não cumprimento de exigências da LRF para dar transparência ao caso, se o objetivo destas leis forem apenas o de promover o desenvolvimento sócio/econômico do município.

Em sequencia, o relatório abordou o reajuste de contratos de transporte escolar, conforme segue o relatório

[...] a composição de preços cotados pelas licitantes foi demonstrada em planilha de custos apresenta em conjunto às propostas. Foram firmados os contratos ... cujos custos dos roteiros foram estabelecidos na cláusula terceira dos respectivos reajustes. Embora no procedimento licitatório os custos tenham sido discriminados item a item, em nenhuma fase da contratação houve menção quanto à distinção dos mesmos em fixos e variáveis [...]

No referencial teórico Sampaio (2009) lembra que muitas vezes os processos licitatórios são dirigidos de forma a beneficiar empresas que mantenham algum tipo de relação não republicana com o ente público. Entretanto, por mais que este item analisado nos parece muito mais simples desconhecimento dos mecanismos, e ainda mais, o objetivo deste trabalho não é julgar o gestor, mas apenas avaliar os controles e mecanismos existentes e apontar possíveis soluções, cabe ressaltar que todos os contratos de prestação de serviços possam ser acompanhados de planilhas de custos contábeis com divisão dos custos variáveis e fixos.

Ainda, no mesmo documento, tratou-se da contratação de serviços de coleta e destinação final de lixo, o TCE aponta falta de controle do município quanto às quilometragens rodadas, conforme diz o relator "... ausência de elementos essenciais ao contrato, denotando falta de controle pelo Poder Público quanto às quilometragens dos roteiros da coleta de lixo, urbana e rural, informadas pelas próprias prestadoras de serviços...". Este item escancara a falta de um controle interno atuante. Serviços desta natureza e deste montante sempre são extremamente utilizados por gestores corruptos, decorre então a

necessidade de sobre eles ter um mecanismo de controle interno eficaz, que torne a execução do contrato transparente.

Na sequência do relatório de auditoria, o relator volta ao assunto da coleta de lixo, apontando um “...superfaturamento nos serviços de coleta e destinação final dos resíduos de saúde, mediante a prática de superestimar as necessidades em relação a periodicidade de coleta...”. No quadro apresentado no referencial teórico onde se apresentam elementos característicos da corrupção o superfaturamento aparece como item nº01.

Após vários itens que falam sobre educação infantil e sobre o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, o relator aponta para a inoperância do Sistema de Controle Interno. Inclusive relata tacitamente “...No período sob exame, não ocorreu verificação formal, ou auditoria, por parte do Órgão de Controle Interno, nas unidades e órgãos da Administração Municipal, para avaliação da adequação de atos administrativos à legislação pertinente...” e continua a seguir

[...] além de prejudicar a identificação de possíveis irregularidades e respectivas soluções, materializa a inobservância do disposto nos incisos I a IV, do artigo 74, combinado com o artigo 31, ambos da Constituição da República resultando em objetivo à atuação institucional do Controle Interno.

Em ato contínuo, apresenta deficiências no controle sobre a aquisição e destinação de saibro pela ausência de documentação referentes as ordens de carregamento e destinação.

O próximo item apresenta o problema apontado no referencial teórico da segregação de funções, pois identifica o Contador do Município como integrante da Comissão de Controle Interno.

### 3.2 AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS – EXERCÍCIO 2010

Foi analisado o processo de nº1038-0200/10-1 do Executivo Municipal de São Francisco de Paula no ano exercício de 2010 (São Francisco de Paula, 2010). Da mesma forma que em relação ao exercício 2009, o foco deste trabalho são os controles e mecanismos para evitar a corrupção, desta forma, outros apontamentos deste processo não serão objeto de estudo.

### **3.2.1 Do relatório de Auditoria Ordinária Tradicional – Acompanhamento de Gestão 01/2010**

O relatório da Auditoria do Tribunal de Contas do Estado começa pelo Sistema de Controle Interno ao avaliar sua recorrente deficiência. De forma mais contundente recebeu manifestação formal do Presidente do Sistema de Controle Interno e Contador no município que relata que em 2010 a comissão não realizou reuniões, não elaborou plano de trabalho, não emitiu relatório de atividades mensais, não fez recomendações ao Gestor Municipal e não participou de cursos de aperfeiçoamento técnico-profissional.

Outra constatação dos auditores do TCE, foi que a Comissão atuava de forma estanque e não permanente como previa a própria legislação do município. Não atuava como um sistema permanente. Os registros eram deficientes ou ausentes, ou seja, não cumpriram integralmente com suas obrigações legais, ou seja, não desenvolveram mecanismos, aporte operacional, planejamento, análise e execução de atividades de autocontrole.

A estrutura do Sistema de Controle Interno foi deficiente. Não havia um setor próprio e estruturado. Os trabalhos eram feitos de forma concomitante com as demais atribuições regulares. Não foram criadas representações setoriais. Não houve programa continuado, nem treinamentos eventuais dos integrantes do Sistema de Controle Interno. O Setor Jurídico do município não prestou assessoria permanente.

O relatório da auditoria aponta que também, não houve uma fiscalização sistêmica sobre as atividades da administração. De forma especial não foram fiscalizados permanentemente a existência de segregação de funções; não houve a criação de informações gerenciais capazes de assessorar a administração; não foi elaborado e aprovado normas de rotinas e procedimentos de controle; houve um acompanhamento parcial sobre os processos, sindicâncias e tomadas de contas; faltou a avaliação permanente do cumprimento dos objetivos definidos no PPA e das prioridades e metas estabelecidas na LDO; não houve um acompanhamento da administração dos recursos humanos, provimento dos cargos, adequação as atividades laborais e desvios de funções.

Também, o sistema de controle interno não apontou para a existência de cargo em comissão desempenhando tarefas típicas de pessoal efetivo; nem para a adequação do padrão remuneratório da folha de pagamento, bem como suas vantagens pessoais, horas extras e demais remunerações dos servidores. Faltou a análise dos contratos emergenciais de pessoal; bem como das atividades cotidianas das equipes da Estratégia de Saúde da Família, dos Agentes Comunitários de Saúde; regularidade na prestação de serviços públicos de saúde;

legalidade e razoabilidade do encaminhamento dos pacientes para outras cidades; uso adequado dos serviços de transporte de pacientes em ambulâncias; aquisição, estoque e distribuição de remédios; assistência social e distribuição de auxílios e donativos.

Da mesma forma, o relatório da auditoria não indicou o acompanhamento da destinação de bens e serviços (remédios, horas máquinas, brita, areia, saibro, canos, telhas, serviços de transporte em ambulância, serviços médicos, dentre outros); se há efetiva organização administrativa voltada para o bom gerenciamento da aferição e arrecadação das receitas próprias); monitoramento do fiel observância do disposto no art.14 da LRF; controles sobre o consumo próprio e distribuição de britas aos municípios; acompanhamento sobre a gestão dos resíduos sólidos (lixo urbano e rural), serviços de recolhimento, separação e destinação final; desenvolvimento de campanha institucional visando impactar na população local a ideia de separação ecologicamente correta dos resíduos sólidos; fiscalização sobre todas as etapas das obras e serviços de engenharia.

Ainda nesta seara, o sistema de controle interno não analisou o consumo de peças, serviços e combustíveis da frota de veículos e máquinas do Município; produtividade das máquinas e serviços (otimização); motivos das viagens dos veículos oficiais; integração informatizada do Setor de Almoxarifado com os setores de Contabilidade, Compras, Licitações e Oficina; o cadastro do setor de Assistência Social; os recursos públicos empregados no fomento da economia e infra-estrutura da produção local; fiscalização do uso indevido do transporte escolar.

Em relação aos atos do executivo, o relatório aponta para a contratação de um show, através de representante não exclusivo, através de dispensa de licitação e também, para não aplicação de multa contratual à empresa vencedora de certame licitatório quanto ao atraso da entrega de bens.

### 3.3 HISTÓRICO DE DEFICIÊNCIAS DOS SISTEMAS DE CONTROLES INTERNOS

Há pelo menos 17 anos o município de São Francisco de Paula, vem reincidindo deficiências nos sistemas de controle interno. Conforme o relatório da Auditoria do Tribunal de Contas do Estado no ano exercício de 1994 o Gestor Público Moacir Castello Branco de Albuquerque foi multado através do processo nº2447/95-0 em R\$700,00 (setecentos reais). Novamente este mesmo Gestor Público foi multado em R\$700,00 (setecentos reais) pela análise do exercício de 1995 através do processo 1116/96-8. No exercício de 1996, através do

processo 866/97-5 a multa imposta ao Gestor supra-mencionado foi de R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais).

Nos exercícios de 1997 e 1998, o Gestor Municipal Sergio Maggi foi duplamente advertido e alertado da reincidência das falhas nos Sistemas de Controles Internos e em 1999 e 2000 o Gestor Municipal em exercício Odilo Andrade Vieira que assumiu o Executivo Municipal pelo óbito do Prefeito Sergio Maggi, foi multado em R\$700,00 (setecentos reais) e R\$1.000,00 (um mil reais) através dos processos 3727/00-1 e 0644/01-5 respectivamente.

Ainda, o Gestor Municipal Sergio Foscarini da Silva foi multado em R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais) pelo exame das contas do ano de 2001, conforme processo 4457/02-6. Novamente, no ano de 2002, foi multado em R\$900,00 (novecentos reais) através do processo 1617/03-6. No ano de 2003 recebeu advertência e voltou a ser multado em R\$1.000,00 (um mil reais) pelo exercício de 2004 – processo 8644/04-8.

O Gestor Décio Antonio Colla foi cientificado pelo exercício de 2005, e multado em 2006 em R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) conforme processo 10518/06-0. Em 2007 e 2008, novamente multado em R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) conforme processo 8945/07-0 e 5428/08-0 respectivamente.

Como se pode observar, todos os gestores de 1993 até a presente data foram cientificados da fragilidade e até inexistência dos sistemas de controle interno. Conforme as auditorias do TCE, as atividades da Comissão de Controle Interno limitam-se à análise e emissão de pareceres sobre operações financeiras, limites de despesas da saúde e da educação.

### 3.4 CONTROLES INTERNOS DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

A Comissão de Controles Internos do município tem como Presidente o Sr. A que acumula também as funções de contador e de Secretário Municipal da Fazenda, foi criada em 23/03/2001. Hoje conta, também, com os servidores B e C. A Comissão de Controle Interno se reúne duas vezes ao ano de forma ordinária para emissão dos pareceres e excepcionalmente a medida da necessidade.

Sua atuação tem foco no acompanhamento em todo o processo da despesa, desde a ordem de compra à liquidação. Cuida dos limites de licitação e da adequação a dotação orçamentária no dia-a-dia. É feita a verificação se o funcionário responsável fez a liquidação das notas.

As informações mais importantes que o Controle Interno Municipal passa para o Gestor Municipal dizem respeito à todas as verificações a respeito dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial nos anos eleitorais. Também, o acompanhamento mensal do equilíbrio entre a receita e a despesa pública. Ainda, permanentemente são repassadas as informações que servem como base ao Tribunal de Contas do Estado.

O Presidente da Comissão avalia que não houve grandes mudanças na Gestão Pública Municipal com a criação e funcionamento da Comissão de Controles Internos, pois a Contabilidade já fazia este papel e, como já havia um controle rígido das contas municipais, a própria criação da Lei de Responsabilidade Fiscal não ensejou alterações relevantes nas contas e nos controles, enfim, no dia-a-dia do município.

Os Sistemas de Controles Internos do município deveriam ter uma maior estrutura para verificar a aplicação da liquidação da despesa, na opinião do Presidente da Comissão Sr. A.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da corrupção, tanto na administração pública, quanto na privada é sempre algo que traz preocupações constantes. Foi assim ao longo da história e não é diferente na atualidade. Como se pode observar para evitar os prejuízos eminentes dela foram criadas legislações que foram se modificando e melhorando ao longo do tempo, bem como, instituições para atuar no controle externo da administração pública.

Dessa forma, o presente trabalho objetivou analisar a existência de controles, mecanismos e ações no Município de São Francisco de Paula com vistas a reduzir a corrupção.

Na entrevista com o Presidente da Comissão de Controle Interno, constatou-se a primeira grande contradição, a segregação de funções não foi observada sequer pela própria comissão, afinal o Presidente da Comissão acumula as funções de Contador e de Secretário da Fazenda. Após outra informação bastante relevante que o entrevistado passou foi que a Comissão de Controles Internos não atua após a liquidação da empresa, ou seja, na destinação e aplicação dos materiais e/ou serviços adquiridos, ou seja, nas etapas mais vulneráveis da administração pública.

Assim, se buscou nos controles externos documentos, recomendações e seus pareceres. Na Câmara de Vereadores, não havia nada oficial neste sentido, a não ser um grande número de pedidos de informação sobre os mais diversos assuntos e sem foco em algum controle do erário público mais efetivo.

Em seguida, foi o Controle Externo do Ministério Público Estadual, que por sua vez, também, não havia exarado nenhuma recomendação a cerca de controles internos, nem havia algum material institucional com vistas a propor mecanismos institucionais e sistemáticos.

Entretanto, quando se analisou os pareceres do Tribunal de Contas do Estado referente aos anos exercício de 2009 e 2010, se revelou a fragilidade do sistema de controle interno do Município de São Francisco de Paula.

Ademais, se verificou que desde 1993, todos os gestores públicos são reincidentemente multados ou advertidos pelo Tribunal de Contas do Estado pela ineficácia ou inexistência dos sistemas de controles internos.

Dessa forma, o próprio Tribunal de Contas em seu relatório do exercício de 2010 cita e assim foi reproduzido neste trabalho, diversos itens da administração pública que merecem uma atenção especial, dentre os quais medicamentos, merenda escolar, canos, brita, saibro,

areia, combustíveis dentre muitos outros que são consumidos, distribuídos ou utilizados em grande quantidade pelo poder público.

Também, este trabalho ressalta que no caso do município de São Francisco de Paula, além de diversos itens que devem ter controle e acompanhamento especial, ao se implementar os controles internos deverão ser observados as principais técnicas que dão efetividade aos mecanismos de controle apresentados ao longo deste trabalho.

Acredita-se ainda que partindo dos resultados obtidos no presente trabalho, fosse interessante uma análise em loco para verificar os controles institucionalizados ou não sobre os itens mais vulneráveis como os descritos anteriormente, talvez até uma pesquisa de gastos por item, para carregar esforços nos itens financeiramente mais relevantes e por isso, potencialmente mais danosos ao interesse público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e Os controles Internos do Estado**. São Paulo: Lua Nova, 2005.

ARISTÓTELES. **Política**. Lisboa: Editorial Vega, 1998.

ATTIE, William. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

BEMFICA, Flavia. **Tarso anuncia pacote anticorrupção na sexta**. Correio do Povo, Porto Alegre, 13 dez. 2011. p. 4.

BERGAMINI JR, Sebastião. **Controles Internos como um Instrumento de Governança Corporativa**. Revista do BNDES. N 24. Rio de Janeiro: 2005.

BERGUE, Sandro Trescastro; SCHEMES, Elson Varela. **Controle da Administração e responsabilidade do gestor público**. Caxias do Sul: Educus, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 3. Ed. São Paulo: Manole, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Brasília, 07 dez. 1940. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília, 04 mai. 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **O papel dos Tribunais de Contas no combate a corrupção**. Tribunal de Contas da União. São Tomé e Príncipe, 2010.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 3443 de 2008**. Brasília, Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=395834>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 6826 de 2010**. Brasília, Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de Controle Interno Municipal**. 4. Ed. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007.

DE MULA, Irineu. **Auditoria e Controles Internos das empresas brasileiras após a Lei Sarbanes-Oxley**. 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. Gramado: 2008.

DIA INTERNACIONAL de Combate à Corrupção é lembrado em todo País. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 09 dez. 2011. Disponível em <<http://www.jb.com.br>>. Acesso em: 09 dez. 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2008.

MARTINS, José Antonio. **Corrupção**. 1 ed. São Paulo: Globo, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2 Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NACIF, Fernando Antonio; JUNIOR, José Cavalli; ROCHA, Selma; ABRAMO, Zilah Wendel. **O modo petista de ação parlamentar**. 2. Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

PINHEIRO, Ivan Antônio. **Do Projeto à Monografia de Conclusão de Curso**. Material disponibilizado na disciplina Seminário TCC do Curso de Especialização a Distância em Gestão Pública Municipal da UFRGS, 2010.

RAYMUNDO, Gilberto Fonseca; BORN, José Silvio; OLIVEIRA, Vera Rejane Gonçalves de. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Guia Prático para Gestores Municipais**. Porto Alegre: Sindaf, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.980, de 05 de junho de 2008.** Porto Alegre, 05 jun. 2008. Disponível em < <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Search.aspx?TxtBusca=12980>>. Acesso em: 17 dez. 2011.

SACCONI, Luiz Antonio. **Dicionário Essencial da Língua Portuguesa.** São Paulo: Saraiva S.A. Livreiros Editores, 2003.

SAMPAIO, Plínio Arruda. **Como combater a corrupção.** São Paulo: Paulus, 2009.

SCHERMERHORN JR, John. **Administração. Tradução Mario Persona.** Rio de Janeiro: LTC, 2007.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável.** Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim, 1999.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **O Controle Social da Gestão Pública e o Combate à Corrupção.** Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 8, p. 9-11, out. 2011.

SILVA, Sílvia Marques de Brito. **Auditoria e Controles Internos das empresas brasileiras após a Lei Sarbanes-Oxley.** 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. Gramado: 2008.

TEIXEIRA, Paulo Henrique. **Auditoria Gerencial.** São Paulo, 2010.

TREVISAN, Antonio Marmo; CHIZZOTTI, Antonio; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, José; VERILLO, Josmar. **O combate a corrupção nas prefeituras do Brasil.** Cotia: Ateliê Editorial, 2003.

**ANEXOS**

**ANEXO A – Lei nº 2751/2011 de 07 de junho de 2011 que INSTITUI O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA**

**Lei nº 2751/2011,**

**07 de junho de 2011.**

**INSTITUI O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

DÉCIO ANTÔNIO COLLA, Prefeito Municipal de São Francisco de Paula  
FAÇO SABER, no uso das atribuições que me são conferidas pela Lei Orgânica Municipal, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte:

**LEI**

**Art. 1º** - Fica organizada, no Município de São Francisco de Paula, a Unidade Central do Sistema de Controle Interno, com o objetivo de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no tocante à legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e eficiência na administração dos recursos e bens públicos.

**Art. 2º** - A Unidade Central do Sistema de Controle Interno será integrada por:

**I.** órgão de coordenação central, denominado Unidade Central do Sistema de Controle Interno, responsável pelo desempenho das atribuições

**Art. 3º** - A Unidade Central do Sistema de Controle Interno ficará integrada na estrutura do Gabinete do Prefeito com as seguintes atribuições:

I. avaliar o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual;

II. verificar o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;

III. verificar os limites e condições para realização de operações de créditos e inscrição em restos a pagar a pagar;

IV. verificar, periodicamente, a observância do limite da despesa total com pessoal e avaliar as medidas adotadas para seu retorno ao respectivo limite;

V. verificar as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

VI. controlar a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;

VII. verificar o cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal;

VIII. controlar a execução orçamentária;

IX. avaliar os procedimentos adotados para a realização da receita e da despesa pública;

X. verificar a correta aplicação das transferências voluntárias;

XI. controlar a destinação de recursos para setores público e privado;

XII. avaliar o montante da dívida e as condições de endividamento do Município;

XIII. verificar a escrituração das contas públicas;

XIV. acompanhar a gestão patrimonial;

XV. apreciar o relatório de gestão fiscal, assinando-o;

XVI. avaliar os resultados obtidos pelos administradores na execução dos programas de governo e aplicação dos recursos orçamentários;

XVII. apontar as falhas dos expedientes encaminhados e indicar as soluções;

XVIII. verificar a implementação das soluções indicadas;



- XIX. criar condições para atuação do controle externo;
- XX. orientar e expedir atos normativos para os Órgãos Setoriais;
- XXI. elaborar seu regimento interno;
- XXII. desempenhar outras atividade estabelecidas em Lei ou que decorram das suas atribuições.

**Art. 4º** - A Unidade Central do Sistema de Controle Interno será integrada por servidores do Município, sendo:

**I** - 01 (um) agente de controle, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade;

**II** - 02 (dois) servidores de nível médio, com atribuições para trabalhar no sistema de controle interno e experiência comprovada em administração pública municipal;

Parágrafo Único - Não poderão integrar a Unidade Central do Sistema de Controle Interno servidores que tenham sido declarados, administrativa ou judicialmente, em qualquer esfera, de forma definitiva, responsável pela prática de atos considerados irregulares e/ou lesivos ao patrimônio público.

**Art. 5º** - A Unidade Central do Sistema de Controle Interno será assessorada permanentemente pelo órgão jurídico do Município.

**Art. 6º** - As orientações da Unidade Central do Sistema de Controle Interno serão formalizadas através de recomendações.

**Art. 7º** - São obrigações dos servidores integrantes da Unidade Central do Sistema de Controle Interno.

I. manter, no desempenho das tarefas que estiverem encarregados, atitude de independência, serenidade e imparcialidade;

II. representar, por escrito, ao Prefeito ou Presidente da Câmara, contra servidor que tenha praticado atos irregulares ou ilícitos;

III. guardar sigilo sobre dados e informações obtidos em decorrência do exercício de suas funções pertinentes a assuntos sob sua fiscalização, utilizando-os exclusivamente para a elaboração de pareceres

e representações ao Prefeito ou Presidente da Câmara, e para expedição de recomendações.

**Art. 8º** - Os servidores da Unidade Central do Sistema de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão conhecimento ao Prefeito Municipal ou ao Presidente da Câmara, conforme o caso, ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

**Art. 9º** - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidade perante os órgãos e servidores responsáveis pela Unidade Central do Sistema de Controle Interno.

**Art. 10** - A Unidade Central do Sistema de Controle Interno constitui atividade administrativa permanente e a participação de servidor público em quaisquer atos necessários ao seu funcionamento é considerada como relevante serviço público obrigatório.

**Art. 11** - Não existirá qualquer tipo de subordinação hierárquica entre os órgãos integrantes da Unidade Central do Sistema de Controle Interno.

**Art. 12** - O Poder Executivo regulamentará, no que couber, esta Lei, as instruções normativas do Controle Interno.

**Art. 13** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, sendo revogada a Lei nº 1750 de 13 de outubro de 2001.

Gabinete do Prefeito de São Francisco de Paula, 07 de junho de 2011.

**Décio Antônio Colla**  
Prefeito