



THALES MONTEZE DE CASTRO

**FERRAMENTAS DE CONTROLE: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO
POLÍTICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA CORRUPÇÃO.**

LAVRAS – MG

2018

THALES MONTEZE DE CASTRO

**FERRAMENTAS DE CONTROLE: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO POLÍTICO
BRASILEIRO NO CONTEXTO DA CORRUPÇÃO.**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador

**LAVRAS – MG
2018**

THALES MONTEZE DE CASTRO

**FERRAMENTAS DE CONTROLE: UMA ANÁLISE DO CENÁRIO POLÍTICO
BRASILEIRO NO CONTEXTO DA CORRUPÇÃO.**

**CONTROL TOOLS: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN POLITICAL
SCENARIO IN THE CONTEXT OF CORRUPTION.**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADO em 02 de Julho de 2018.
Dr. Renato Silvério Campos UFLA
Ms. Janderson Martins Vaz UFLA

Prof. Dr. Carlos Eduardo Stefaniak Aveline
Orientador

**LAVRAS – MG
2018**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1 As dez medidas.....	8
2.2 Lei Anticorrupção.....	9
2.3 Controle Social	12
2.4 Controle Interno	13
3 METODOLOGIA.....	16
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	17
4.1 Relatório de Atividades – Avaliação de Integridade das Estatais – Exercício de 2017... 17	
4.2 Relatório de Auditoria nº 201505063 – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET – MG.....	18
4.3 Relatório de Auditoria nº 201317435 – GEX INSS Contagem MG.....	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
REFERÊNCIAS.....	22

1 INTRODUÇÃO

A corrupção tem sido tema constante na mídia ao longo dos últimos anos, preenchendo páginas de jornal e espaços na televisão. Essa exposição demonstra como o tema é extremamente relevante na sociedade contemporânea.

Avritzer (2008) afirma que a maior parte da população brasileira concede alto grau de gravidade ao fenômeno da corrupção, sobretudo na esfera pública.

Segundo Filgueiras (2011) a discussão em torno da corrupção ocorre desde a década de oitenta. Rose-Ackerman (1999 apud FILGUEIRAS, 2011) aponta que tal fenômeno pode ocorrer tanto no setor público quanto no privado e está conectado com a constante busca, por parte de certos sujeitos, por uma maximização de sua renda privada.

Essa busca pela ampliação da renda é o principal ponto explorado pela mídia para noticiar casos de corrupção, fazendo uso de números exorbitantes para tornar cada caso ainda mais impactante.

Filgueiras (2011) aponta que a corrupção se constitui na transgressão de regras estabelecidas socialmente, podendo ocorrer em vários âmbitos além do político. A concepção do próprio termo corrupção, no entanto, é complexa considerando que lida com uma série de concepções que podem ser encaradas como ambíguas.

Uma das características da corrupção é, por exemplo, a elevação de interesses privados sobre interesses públicos. A questão é que a própria concepção de interesse público não é inteiramente estabelecida de forma rígida e exata.

A constante presença da corrupção como foco de debate na sociedade, acaba por resultar em uma desconfiança por parte dos cidadãos em relação ao Estado e suas instituições, representados pelas figuras políticas que ocupam esses espaços.

Ao longo dos últimos anos, nota-se uma participação cada vez maior por parte da população na vida política do país (FILGUEIRAS, 2011). Isso resultou em um empoderamento da sociedade civil e na criação de novos modelos institucionais com sua participação (AVRITZER, 2008).

Warren (2005 apud FILGUEIRAS, 2011) aponta que a luta contra a corrupção requer uma participação ativa da sociedade civil. Essa participação, segundo Filgueiras (2011), torna-se cada vez mais possível, considerando que a sociedade civil, atualmente, tem acesso a informações relevantes, por meio de instituições como controladorias e auditorias. Dessa forma, “O papel da

sociedade civil é fundamental para a maior disponibilidade de informação pública que permita, por conseguinte, o desenvolvimento dos indivíduos, a constituição de esferas públicas de julgamento político e a influência nas decisões governamentais” (FILGUEIRAS, 2011, p. 22).

A sociedade civil, nesse processo, ganha o papel de fiscalizadora, de forma a evitar a corrupção. Os conselhos acabam por se constituir como as principais organizações para esse fim. Sendo assim, o fortalecimento das instituições de controle se faz necessário para o combate efetivo da corrupção. No entanto, a sociedade civil não pode ser encarada como a única responsável pela fiscalização do fenômeno.

Para um controle mais efetivo, a participação do Estado é necessária buscando estabelecer uma cultura anticorrupção, elaborando estratégias para sua formação e implantação (FILGUEIRAS, 2010).

Assim sendo, faz-se necessária a reflexão acerca da necessidade de fiscalização, por parte de Estado e sociedade civil, acerca do fenômeno da corrupção. Considerando os impactos negativos que gera na sociedade, isso se torna ainda mais evidente.

O papel das ferramentas de controle é algo que precisa ser compreendido e avaliado. A implantação de uma cultura anticorrupção parte, justamente, da atividade exercida por instituições como auditorias e controladorias em sua luta constante contra a corrupção.

Diante do apresentado, esse trabalho tem como objetivo compreender como as ferramentas de controle podem contribuir para o combate à corrupção. Levantam-se questionamentos acerca das fragilidades dessas ferramentas e da razão de que, a despeito delas, a corrupção continua sendo um fenômeno comum em tempos atuais.

Para tanto, será realizado um levantamento acerca de quais são essas ferramentas, suas funcionalidades e como atuam. Busca-se apontar formas mais eficientes de atuação no combate à corrupção, correlacionando a corrupção com as ferramentas de controle.

Tal discussão faz-se necessária, pois o tema corrupção tem estado frequentemente na mídia e na pauta das discussões realizadas pela sociedade. Desta forma, ao compreender o fenômeno com maior precisão, pode-se apontar para possíveis soluções e contribuir para melhorias na sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Brasil tem vivenciado, cada vez mais, casos de corrupção. Recentemente, as investigações levadas pela Operação Lava a Jato tornaram tais casos ainda mais evidentes para o público, com a mídia dando grande atenção a eles (ALESSI, 2017).

Em múltiplas ocasiões, os condenados fizeram uso de brechas na legislação brasileira, impulsionadas pela ausência de leis mais específicas em relação à corrupção, para se safar (ALESSI, 2017).

Leal e Ritt (2015) identificam a corrupção como fenômeno jurídico e social.

A corrupção não pode ser considerada como um fenômeno exclusivo de uma sociedade ou de um momento histórico, como até sugerem algumas teorias evolutivas e modernizantes. Ela está presente nas formações sociais mais distintas, e, as práticas definidas como corruptas ou corruptoras não são idênticas, sofrem uma variação significativa. Ou seja, o fenômeno da corrupção possui uma dimensão legal, histórica e cultural que não pode ser negligenciada quando se pretende estudá-la. Como consequência de sua natureza, a sociedade tem procurado estudá-la e publicizá-la de um modo geral. Essa publicização ocorre tanto através de organismos oficiais do Estado, como de organismos não governamentais (LEAL e RITT, 2015, p. 268).

A constante presença da corrupção nos noticiários acaba por gerar uma atmosfera de insegurança e criam uma crise de legitimidade no país.

De fato, a situação é tão grave que se tem a impressão de que a corrupção é um fato social que orienta o funcionamento de muitas empresas e o relacionamento delas com o Poder Público, com uma coerção cultural impositiva segundo a qual não existe alternativa para a gestão absolutamente lícita das organizações privadas e/ou públicas (GABRICH e MOSCI, 2016, p. 396).

Neto e Freitas (2014) apontam que, a partir dos escândalos de corrupção, que chegaram a custar mais de 2% do PIB do país, mais e mais medidas têm sido tomadas.

A corrupção no Brasil, conforme colocam Hubner e De Oliveira (2015), tem sua origem no início da chamada “América Portuguesa” passando pelos diversos momentos políticos do país e transformando-se com eles. Ao longo da história, marca-se como algo constantemente presente no imaginário popular e ganha ainda mais atenção com o tempo.

Ritt e Goulart (2015) colocam o transporte ilegal de ouro em pó no Brasil-colônia como exemplo. Além disso, há também a concessão de títulos de nobreza por D. João IV em troca de apoio financeiro e político.

Casos de corrupção já tiraram a estabilidade política do país em outras ocasiões. Notoriamente, elas se intensificaram após o fim da Era Vargas e possibilitaram o Golpe Militar. A ditadura, no entanto, não acabou com a corrupção no país, mas, à época, pouco se ouvia falar do fenômeno, já que havia um controle ferrenho da mídia por parte do Estado (RITT e GOULART, 2015).

Recentemente, a criação de instituições de prevenção e monitoramento da corrupção tem aumentado consideravelmente. Todo esse movimento acaba, também, por resultar na criação da chamada Lei Anticorrupção (NETO e FREITAS, 2014). Castella et al. (2014) também colocam que uma série de acordos internacionais buscando intensificar um movimento anticorrupção contribuíram para que tal lei fosse aprovada. De Abreu (2016), aponta desse modo, que a lei pode ser considerada como um grande avanço na história do Brasil.

Esses acordos internacionais são resultados de um mundo cada vez mais globalizado, no qual os fenômenos já não se detêm na esfera local, mas ampliam-se, atingindo, desta forma, também, uma dimensão maior.

O fenômeno da corrupção hoje, devido às facilidades de comunicação advindas da globalização, não tem repercussão apenas no âmbito nacional, ao contrário, toma proporções internacionais, sendo que a comunidade mundial não ignora mais a tolerância de alguns países com práticas corruptas ocorridas fora de seu território. Exemplo disso é a OCDE, que é uma organização pública internacional, formada pela associação de países membros, e seu objetivo principal é a promoção de políticas que propiciem melhores condições econômicas das nações e o bem-estar social e econômico das pessoas (DE ABREU, 2016, p. 246).

Esse esforço também é apontado por Gabrich e Mosci (2016, p. 413):

A maior parte das normas legais brasileiras anticorrupção decorre diretamente da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que surgiu a partir de proposta da delegação brasileira na ONU, o que afasta, nesse caso, qualquer argumento de submissão do Brasil aos fatos jurídicos ou sociais impostos pelos países centrais, mais ricos, mais desenvolvidos, que têm assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, ou que dominam a cena internacional.

No Brasil, ao longo da história, várias leis foram criadas com o intuito de combater a corrupção. Entre elas pode-se citar a Lei da Ação Popular, a Lei da Ação Civil Privada e a Lei de Improbidade Administrativa.

2.1 As dez medidas

Em 2016, o Ministério Público Federal lançou um pacote com dez medidas anticorrupção, a mencionar-se:

- 1) A primeira medida institui a realização de “testes de integridade” com servidores públicos para “testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública”. Também, pretende que seja destinado um percentual de 10% a 20% dos recursos públicos para publicidade dos entes da Administração Pública para campanhas de conscientização sobre a corrupção e seus malefícios; prevê também o sigilo da fonte no caso de denúncia de situação de corrupção, e, por fim, define que o Judiciário e o Ministério Público prestem contas sobre as ações que envolvem casos de corrupção;
- 2) A segunda medida prevê a criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos;
- 3) A terceira medida aumenta a pena dos crimes contra a Administração Pública e classifica a corrupção como crime hediondo quando envolver altos valores;
- 4) A quarta medida dispõe sobre a “possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer; a revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários; novas regras para habeas corpus; e a possibilidade de execução provisória da pena após julgamento de mérito do caso por tribunal de apelação”, bem como regras para disciplinar pedidos de vista nos tribunais;
- 5) A quinta medida propõe alterações na legislação para agilizar a tramitação das ações de improbidade administrativa. Também disciplina os acordos de leniência e prevê a criação de varas e câmaras especializadas para julgar esses casos;
- 6) A sexta medida aumenta prazos prescricionais, bem como extingue a prescrição retroativa e altera regras sobre interrupção da prescrição;
- 7) A sétima medida altera o regime das nulidades processuais, prevendo a preclusão quando a parte não alega a nulidade na primeira oportunidade possível; estabelece regras para o maior aproveitamento dos atos processuais; também altera situações que envolvam provas ilícitas;
- 8) A oitava medida responsabiliza objetivamente os partidos políticos pelos casos de corrupção e criminaliza a prática da contabilidade paralela (caixa 2);
- 9) A nona medida prevê prisão provisória do réu investigado para que se evite a dissipação do dinheiro obtido de maneira ilícita e para que este seja devolvido;
- 10) A décima medida prevê o confisco alargado dos bens e valores que o condenado por certos crimes não conseguir comprovar a origem lícita, assim como cria a ação civil de extinção de domínio, a qual serve para possibilitar o

perdimento de bens obtidos ilicitamente mesmo sem a responsabilização pessoal do agente, como nos casos de prescrição ou falecimento (ALESSI, 2017, p. 59-60)

Para que tais medidas fossem aprovadas, buscou-se o apoio da população, sendo que mais de dois milhões de assinaturas foram colhidas de forma a efetivar tal aprovação. Apesar de esse apoio popular conceder certa legitimidade às medidas, Alessi (2017) aponta que algumas delas vão contra os direitos básicos do cidadão enquanto outras se estabelecem como inconstitucionais.

No dia 05 de Junho de 2018, a Transparência Internacional lançou o pacote das novas medidas contra a corrupção. O novo pacote é composto por 70 propostas legislativas, dentre elas, propostas de emenda constitucional, projetos de lei e resoluções que visam o combate à corrupção.

Este novo documento é considerado o maior pacote anticorrupção no mundo. Em sua elaboração, participaram 373 instituições brasileiras e foi redigido por 200 especialistas. Houve também a colaboração da população através de uma plataforma digital para a formulação das medidas. O novo pacote pode ser considerado um aprofundamento das 10 Medidas Anticorrupção.

2.2 Lei Anticorrupção

É, no entanto, a Lei Anticorrupção que se estabelece, efetivamente, como inovadora no combate à corrupção (DE ABREU, 2016).

A Lei Nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, foi sancionada em 1º de agosto de 2013, dispondo acerca de atos contra a administração e da responsabilidade daqueles que os cometem (BRASIL, 2013).

Entre os atos condenáveis presentes na lei estão: conferir vantagem indevida a agentes públicos, financiar a prática de atos ilegais, fazer o uso de terceiros para ocultar interesses pessoais, além de fraudar contratos ou/e licitações públicas. No caso de tais atos serem cometidos por pessoa jurídica, a sanção imposta constitui-se em multa que varia entre 0,1% a 20% do valor arrecadado de forma ilícita.

A lei também aponta que a apuração, o processo e o julgamento dos atos ficam sob encargo da Controladoria Geral da União – CGU. Constatados os atos, a pessoa jurídica ainda pode ser penalizada com a tomada de bens e direitos, suspensão das atividades ou mesmo sua dissolução (BRASIL, 2013).

Vilhena (2017) aponta que a CGU se apresenta como um importante órgão na luta contra a corrupção, estando constantemente atuante nos processos de fiscalização. Promove também iniciativas que buscam a participação da sociedade civil nesse processo, possibilitando, assim, uma luta mais efetiva.

A CGU foi criada no ano de 2001 como um órgão anticorrupção com competência na área de responsabilização administrativa durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como resposta a denúncias de corrupção. Após a incorporação da SFC, a CGU passou a condição de órgão central do Sistema de Controle Interno. A função de ouvidoria, antes vinculada ao Ministério da Justiça, e a criação da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) em 2006, responsável pela prevenção da corrupção, consolidaram o conjunto de atividades da CGU, com competências que vão além das funções de órgão de combate à corrupção (VILHENA, 2017, 131-132).

Neto e Freitas (2014) apontam que o que diferencia a Lei 12.846 da legislação que a antecede é, justamente, o fato de condenar a entidade jurídica para além de diretores e sócios envolvidos nos atos de corrupção. Leal e Kaercher (2016) afirmam que a responsabilidade da pessoa jurídica nos casos de corrupção é um importante avanço nos processos de engajamento contra tal fenômeno.

Até a entrada em vigor da Lei Anticorrupção, era possível que as empresas alegassem em seu favor, caso fossem flagradas praticando qualquer atividade ilícita, que a infração foi motivada por ato isolado de funcionário ou servidor público e, nesse sentido, apenas eram punidos os agentes públicos flagrados, e, além disso, o grau de complexidade para comprovação de culpa da empresa ou do empregado era muito maior (SILVA et al., 2017, p. 13).

Atribuindo responsabilidade à empresa envolvida no processo de corrupção, a nova lei impede que fraudes, nas quais fariam uso de determinados funcionários para impedir que responsabilidade seja delegada à instituição, sejam realizadas (SILVA et al., 2017). A Lei Anticorrupção também se caracteriza por atingir entidades estrangeiras, mesmo instituições públicas internacionais (DE ABREU, 2016).

A responsabilidade nesse caso, entretanto, não impede que a pessoa física seja condenada caso comprovada sua atuação no ato de corrupção, conforme aponta Silva et al.(2017, p. 14).

A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. Não obstante, a pessoa jurídica será

responsabilizada independentemente de eventual responsabilização individual de pessoas naturais envolvidas. Adicionalmente, a responsabilidade da pessoa jurídica também subsiste na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.

Magalhães (2013) ainda defende que a Lei Anticorrupção atua em conformidade com a Lei 8.666 que dispõe acerca dos contratos e licitação da Administração Pública. Conhecida como Lei das Licitações, foi sancionada em 21 de junho de 1993 e regula os processos licitatórios públicos no Brasil. No caso de atos ilícitos, as sanções variam entre advertências, multas e suspensão na participação de processos licitatórios (BRASIL, 1993). Assim sendo, Silva et al. (2017) colocam a Lei Anticorrupção como uma importante medida de combate à corrupção no Brasil.

Além disso, a Lei ainda estaria de acordo com outros aspectos da legislação, entre eles o artigo 37 da Constituição.

O artigo 37 da Constituição aponta para certos princípios a serem seguidos pela Administração Pública sendo eles a legalidade, a impessoalidade, a eficiência, a moralidade e a publicidade (RITT et al., 2015).

Da Silva (2015) também aponta para uma crescente busca na luta contra a corrupção, seja por meio da implantação de leis ou pela criação de instituições de controle. Para ele, no entanto, não há resultado efetivo evidente. O autor aponta que o movimento precisa ser de prevenção e repressão, mas os mecanismos ainda possuem brechas pelas quais os corruptos conseguem escapar. Para ele, medidas drásticas precisam ser tomadas, incluindo uma possível reforma no Código Penal.

Castella et al. (2014, p. 3) afirmam que “a ausência de regulamentação de aspectos centrais da lei [...] interfere diretamente na sua aplicação, gerando notória insegurança jurídica, o que pode fazer com que esta “superlei” não pegue”. Santano e Blanchet (2016) consideram que possíveis problemas na aplicação da lei podem ocorrer, já que foi pensada para a esfera federal, mas, também, é aplicada nas esferas municipal e estadual.

De Abreu (2016, p. 247-258) também aponta para problemas no texto da lei afirmando que: “a lei ainda precisa ser aprimorada, apresentando alguns problemas em seu texto, inclusive no que tange a imprecisão das consequências dos acordos de leniência, tendo em vista várias possibilidades sancionatórias previstas na legislação brasileira para prática de um único fato”.

Já Queiroz (2016) questiona a capacidade do Brasil em responder com eficiência ao problema. O autor destaca que é preciso levar em consideração os casos de corrupção do passado de forma que se possa elaborar um plano bom o suficiente para lidar com os casos futuros.

É importante apontar, no entanto, que, conforme defendem Silva et al. (2017), a Lei Anticorrupção é relativamente nova, e sua implantação ainda não permite que se tenha uma real dimensão dos resultados alcançados por ela. Além disso, a lei foi reforçada pelo Decreto 8.420, de 18 de março de 2015, que a regulamenta e aponta que “o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica” (LEAL e RITT, 2015, p. 270).

2.3 Controle Social

Matos e Ferreira (2016) apontam o controle social como uma medida efetiva na luta contra a corrupção.

O controle social passa a ser concebido na perspectiva da sociedade civil com o fortalecimento de grupos sociais, decorrente de avanços no processo democrático, possibilitando uma nova relação com o Estado. Esses processos provêm das lutas políticas em defesa da propriedade social e igual distribuição das riquezas, que caracteriza a ideologia socialista, em contraposição ao predomínio da ideologia capitalista, que defende a produção social e a propriedade privada (MATOS e FERREIRA, 2016, p. 25).

Dessa forma, o controle social funcionaria, dentro do contexto atual, como uma forma de auxiliar a legislação vigente no controle da corrupção. Apresenta-se, assim, como mais uma ferramenta na implantação de um sistema anticorrupção.

A luta anticorrupção constitui-se, dessa forma, segundo colocam Matos e Ferreira (2016), também, um exercício de cidadania. Já Mohallem (2017) aponta que é preciso que se elabore um plano efetivo contra a corrupção que perpassa por aspectos como

- 1 Aprimorar a coordenação do combate à corrupção, criando estrutura exclusiva para essa finalidade
- 2 Elaboração de novas leis, focadas, por exemplo em prever mecanismos de proteção ao denunciante e regulamentar a atividade do lobby
- 3 Assegurar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, com a divulgação correta das informações sobre as licitações para permitir mais controle dos contratos
- 4 Criar uma agenda de combate à corrupção, em paralelo com os projetos de lei em andamento no Congresso e envolver representantes da sociedade civil no debate

Tais medidas, assim, se fariam necessárias para o combate contra a corrupção. Matos (2015, p. 389), no entanto, aponta para a democracia direta como uma forma efetiva de medida anticorrupção, destacando que: “A democracia direta tem origem na Grécia antiga e, conforme os escritos filosóficos de Aristóteles (384-322 a.c) consistem na ativa participação da grande maioria do povo na formação do governo, sendo os assuntos públicos discutidos e decididos pelo povo, sem intermediários”.

Assim, seria por meio de instituições e movimentos sociais que se elaboraria um sistema anticorrupção, perpassando pela fiscalização, investigação e controle do fenômeno.

2.4 Controle Interno

Silva (2002) define o controle sobre um determinado objeto como a influência sobre seu comportamento em busca de um resultado específico. Quando o objeto envolvido possui certa previsibilidade em seus atos, o controle se dá de forma mais fácil. No entanto, quando o ser humano está envolvido nesse outro lado do processo, a dificuldade aumenta, justamente pela imprevisibilidade que ele traz.

Quando mecânico, um processo é facilmente controlado. Dessa forma, quanto menos a presença humana nele, mais fácil é o controle (SILVA, 2002).

Na administração, essa relação torna-se ainda mais evidente. Devido à alta presença humana, estabelece-se um processo com as seguintes fases: “1) estabelecimento de um padrão de desempenho esperado; 2) avaliação da execução do processo controlado; 3) comparação do resultado da execução com o padrão esperado; e 4) implementação de ações corretivas, quando necessárias” (SILVA, 2002, p. 3-4).

Entre as formas de controle, encontram-se, por exemplo, os Controles Contábeis, que buscam proteger patrimônios e informações relacionadas à contabilidade da instituição envolvida. Já os Controles Administrativos englobam o planejamento e as estratégias que buscam garantir e aumentar a eficiência da instituição. Ambos são caracterizados como Controle Interno (SILVA, 2002).

Assim sendo, o Controle Interno constitui-se nas medidas tomadas pela instituição para proteger seu patrimônio e garantir sua eficiência (SILVA, 2002).

No caso da Administração Pública, especificamente no Brasil, o Controle Interno tem seu marco inicial na criação do Departamento Administrativo do Setor Público – DASP em 1936.

Desde então, com a implantação de diversas leis referentes ao controle na administração pública, o avanço nesse processo tem sido considerável, contribuindo, inclusive, na luta anticorrupção. A fiscalização intensificou-se, assim, em relação ao patrimônio público e sua administração (SILVA, 2002). Outros aspectos do Controle Interno envolvem a aquisição de bens e serviços por parte do poder público (CARDIN et al., 2015).

Lima (2012) aponta que o Controle Interno é dividido em vários subsistemas e que eles devem funcionar em harmonia. Atualmente, o controle interno na esfera federal segue as disposições da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (SILVA, 2002).

A Lei 10.180/2001 dispõe sobre a disciplina e organização do sistema de planejamento, orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno federal. Essa lei atua de modo a formular o planejamento estratégico nacional, gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal, formular o PPA (Plano Plurianual), as diretrizes orçamentárias e também formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento social e econômico.

Silva (2002) aponta para algumas dificuldades na manutenção do controle interno no setor público:

- dificuldade para medir resultados, pela falta de parâmetros externos;
- não há risco de descontinuidade, porque a organização pública é essencial e não está sujeita a falências;
- relativa estabilidade funcional dos agentes, que só perdem o emprego em situações especialíssimas;
- grande rotatividade das funções da alta administração (agentes políticos) devido à vinculação político-partidária, que pode mudar a cada quatro anos;
- e
- não há risco financeiro ou patrimonial para os administradores, porque o investimento vem do povo. (SILVA, 2002, p. 12)

Lima (2012) também aponta para dificuldades que incluem a falta de uniformidade e padronização no que se refere ao controle interno, e isso pode dificultar a sua aplicação.

Assim sendo, para uma maior efetividade do Controle Interno no setor público, é necessário que haja uma melhor administração do processo. Silva (2002) propõe a criação de um Comitê de Controle Interno, que ficaria responsável por esse processo. É importante apontar tal questão já que o controle, ao menos no setor público, é necessário para o restante das funções possam ser devidamente exercidas.

Cardin et al. (2015) aponta que os controles internos visam evitar possíveis irregularidades no setor público, sobretudo, sob a perspectiva do Tribunal de Contas da União. Como resultado,

pode haver a redução de gastos no setor. Lima (2012) afirma que estruturação do sistema de controle interno é essencial para que não aconteçam essas irregularidades.

Outra barreira que deve ser transpassada, conforme aponta Avritzer (2011) é a naturalização que se deu acerca da corrupção, como se ela fosse inata ao sistema. A naturalização pode ser extremamente danosa ao sistema, já que pode gerar, na sociedade, um estado de aceitação e, conseqüentemente, paralisia, a partir da falsa concepção de que nada pode ser feito porque esse seria o estado natural das coisas.

3 METODOLOGIA

Esse trabalho constituiu-se em uma revisão bibliográfica, na qual foi selecionada uma série de artigos que tratam do controle da corrupção. A partir deles, foram feitas certas constatações sobre o processo.

Sendo de natureza qualitativa, o trabalho busca entender melhor o fenômeno da corrupção e as ferramentas de controle criadas para combatê-lo. A pesquisa tem caráter, sobretudo, descritivo, apesar de apresentar aspectos exploratórios. Além disso, também se caracteriza como bibliográfica.

Utilizando-se de técnica documental, a pesquisa suporta-se em outros trabalhos realizados no campo em questão, além de levar em consideração a legislação que dispõe sobre o fenômeno pesquisado.

Ao se estabelecer, dessa forma, os múltiplos conceitos que giram em torno do fenômeno da corrupção, buscou-se compreender como ele se dá na esfera pública. Traçou-se, então, um breve panorama em relação às medidas anticorrupção adotado ao longo da história brasileira, sendo elas iniciativas do Estado ou da sociedade civil.

A luta anticorrupção se faz presente no Brasil por meio de diversas plataformas. A legislação se amplia cada vez mais para abordar os potenciais problemas e cada vez mais instituições com esse intuito surgem.

Através da plataforma digital de auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), é possível ter acesso a diversos relatórios de auditorias realizadas em várias organizações.

Explorando ainda mais a plataforma de relatórios de auditorias realizadas pela CGU, é possível encontrar relatórios sobre a realização de auditorias em diversos setores e diferentes órgãos. Serão abordados três neste trabalho, são eles: Relatório de Atividades – Avaliação de Integridade das Estatais – Exercício de 2017; Relatório de Auditoria nº 201505063 – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET – MG e por último o Relatório de Auditoria nº 201317435 – GEX INSS Contagem MG.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após a breve apresentação dos três relatórios de auditoria analisados, é possível afirmar que há diversas maneiras de se inspecionar serviços (em especial os serviços públicos) para evitar casos de fraude e corrupção em vários níveis, poupando a população de pagar um alto valor pela não prestação de serviços fundamentais. A partir do resultado destes relatórios, é possível constatar também que não são todos os casos do poder público que há uso indevido do dinheiro e que as leis não são respeitadas.

Por último, vale ressaltar que a participação da sociedade no processo também parece se adensar, com a participação, muitas vezes direta, nos mecanismos anticorrupção. Os problemas ainda se apresentam e não são poucos. A solução para tal desafio, no entanto, parece cada vez mais palpável. Assim, esse trabalho espera levantar mais questionamentos acerca do tema e promover novas discussões acerca da luta anticorrupção.

4.1 Relatório de Atividades – Avaliação de Integridade das Estatais – Exercício de 2017

O Relatório de Atividades de Avaliação de Integridade das Estatais do ano de 2017, no qual foram avaliadas 28 estatais entre 2015 e 2017, são elas: Amazonas Energia, Eletrobras Distribuição Roraima, Eletrobras Distribuição Alagoas, Eletrobras Distribuição Piauí, Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), Eletroacre, Eletrobras holding, Eletronuclear, Eletrosul, Eletronorte, Telebras, Dataprev, Serpro, CEITEC, Banco da Amazônia (BASA), Banco do Nordeste (BNB), Caixa, Ceagesp, Codevasf, Conab, Correios, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), Embrapa, Empresa de Planejamento e Logística (EPL), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Furnas e Trensurb.

O relatório buscou avaliar a implementação e a efetivação da Avaliação de Integridade dentro das 28 estatais analisadas. Essa avaliação busca prevenir a prática de corrupção e fraudes dentro dessas empresas e conta com a aprovação da alta direção e está sob a coordenação de uma área ou um responsável.

Como resultados deste relatório, temos que, até o presente momento, total das 28 estatais analisadas, em 2014 apenas uma empresa havia formalizado os programas de avaliação de integridade, em 2015 foi o ano que houve maior adesão dos programas, pois onze empresas os

formalizaram. Em 2016 apenas duas empresas fizeram a formalização, o que ainda deixa um saldo devedor de 14 empresas para formalizar esses planos nos próximos anos.

Esse alto número de empresas que ainda não aderiram aos programas pode ser atribuído a um baixo envolvimento da alta diretoria na supervisão e coordenação das medidas de integridade das empresas avaliadas. Além disso, constatou-se que 21 empresas que foram avaliadas não realizavam os treinamentos periódicos. Após a implementação do programa, quase todas as empresas adotaram um canal de ouvidoria.

Com esses resultados, é possível concluir após a avaliação, que ainda há um longo trajeto a ser percorrido pelas estatais para situarem em um cenário de combate à fraudes e corrupção, porém, após esse relatório, é possível perceber que essas empresas estão dispostas a fazerem as modificações necessárias para trabalharem em um cenário mais transparente, como foi possível ver a adoção de um canal de denúncias por quase todas.

Apenas a implementação desse canal ainda não é suficiente para que elas sejam consideradas atuantes em um cenário livre de corrupção, mas já é um passo para aumentar um pouco a segurança por parte de seus colaboradores. Nos próximos anos, a CGU repetirá a avaliação nessas estatais de modo a intensificar o trabalho de combate a fraudes e afins.

4.2 Relatório de Auditoria nº 201505063 – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET – MG

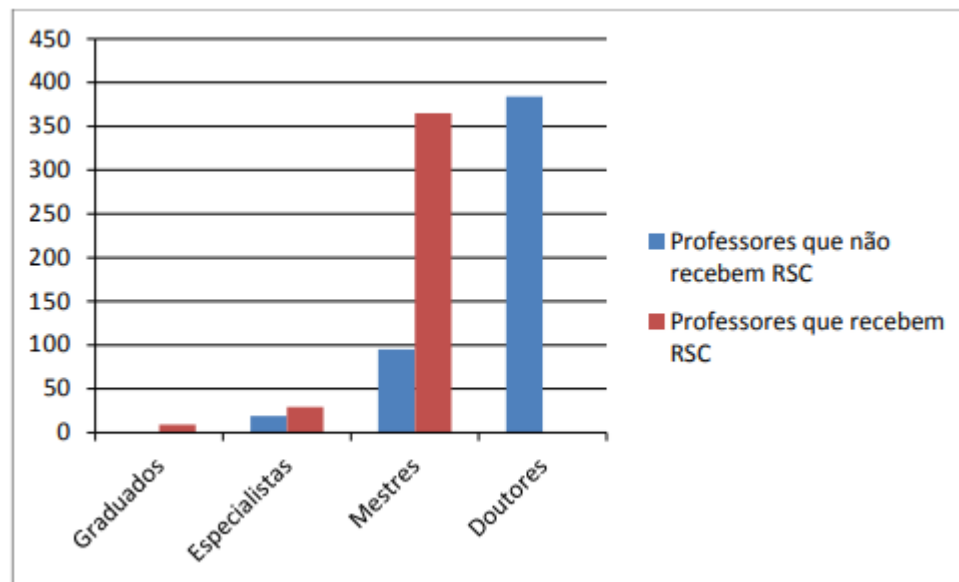
O relatório sobre o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais relata a auditoria realizada no CEFET – MG no período de 06 a 09 de novembro de 2015 buscando constatar a legalidade de uma concessão de vantagem financeira denominada “Retribuição por Titulação com Reconhecimento de Saberes e Competências – RSC”.

Essa auditoria consistiu em averiguar os parâmetros para concessão do RSC e se os beneficiários dessa vantagem financeira estavam recebendo o benefício de maneira legal.

Para ter direito ao RSC, o professor deve fazer uma solicitação formal no nível pretendido contendo a pontuação obtida mediante os critérios da Resolução CD-019/14 do Conselho Diretor do CEFET-MG e apresentar a documentação que comprove as informações da solicitação. A documentação será então averiguada por quatro avaliadores (dois internos e dois externos) que irão julgar o processo. Dois ou mais avaliadores votando a favor do processo, ele é encaminhado ao Diretor Geral para homologar a concessão do RSC.

No gráfico abaixo, é possível identificar a quantidade de professores que recebem o RSC em cada titulação (graduados, especialistas, mestres e doutores) Nele, é possível identificar que nenhum professor com título de doutor recebe RSC, pois o benefício não se aplica nessa categoria. Em contrapartida, observa-se que os professores beneficiados nas demais categorias ocupam 78% do gráfico.

Figura 1 – Comparativo entre professores que recebem RSC e os que não recebem.



Fonte: Siape.

Como resultado, foi constatado pela auditoria que o benefício estava sendo pago de maneira devida aos professores do CEFET – MG, não sendo observado nenhum ponto relevante de burlo aos critérios para concessão do benefício de maneira irregular.

4.3 Relatório de Auditoria nº 201317435 – GEX INSS Contagem MG

No Relatório de Auditoria nº 201317435 – GEX INSS Contagem MG foram averiguados a atualização na remuneração de serviços de vigilância desarmada e monitoramento eletrônico nas agências do INSS sob responsabilidade da GEXCON/MG, objetos dos contratos nº 12/2011 e nº 13/2011, documentados no processo nº 35113.00165/2011-50.

A Portaria nº 32, de 04/06/2011, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI fixava os seguintes valores máximos:

- Posto 12x36h diurno, R\$ 6.506,43;
- Posto 12x36h noturno, R\$ 8.141,16;
- Posto 44h semanais, R\$ 3.108,45.

O contrato firmado estipulou, respectivamente, os valores de R\$ 5.688,96, R\$ 7.080,96 e R\$ 2.505,05, cumprindo assim, os limites.

No ano de 2013, o valor do contrato de vigilância orgânica foi reajustado para:

- R\$ 7.370,14, o posto 12x36h diurno;
- R\$ 9.076,33, para o posto 12x36h noturno;
- R\$ 3.742,63, para o posto 44h semanais.

A Portaria SLTI nº 13 de 15/05/2013, fixou os seguintes valores: R\$ 9.118,56, R\$ 11.518,33 e R\$ 4.752,58. Assim, os valores pagos permanecem dentro dos limites para o ano de 2013.

Quanto aos documentos comprobatórios, estavam no processo todos os documentos exigidos pelo art. 34, § 5º, I, da IN SLTI nº 02/2008, apesar dessas mudanças terem ocorrido em razão da IN SLTI nº 06/2013 houve dispensa da entrega mensal de alguns dos documentos.

No que diz respeito à execução contratual, ocorreu uma visita no dia 23/01/2014, para verificar os postos de trabalho e equipamentos de vigilância, na sede da GEXCON/MG, constatando a conformidade da prestação dos serviços ao objeto contratado.

Ao final da auditoria, foi constatado que a atualização da remuneração em 2013 dos serviços contratados em 2011 estava dentro das conformidades previstas, sendo assim, não foi identificada nenhuma fraude no processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso que se compreenda, em primeiro lugar, que grande parte da legislação anticorrupção brasileira parte da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção que, por sua vez, surgiu a partir de uma proposta feita pela delegação brasileira na ONU. Isso demonstra, sobretudo, uma grande preocupação na luta anticorrupção no Brasil.

A corrupção não é fato novo, permeando grande parte da história brasileira. A própria história da luta anticorrupção tem sua história intercalada nesse processo, sendo que medidas têm sido procuradas desde o início da constatação da corrupção.

Hoje, graças a um acesso midiático muito mais universal, a corrupção se revela com maior facilidade e gera, conseqüentemente, na população, um senso de revolta ainda maior do que o comum.

A pressão da sociedade acaba por resultar na criação de uma série de medidas anticorrupção, sejam elas alteração da legislação, com a criação de novas leis como a Lei Anticorrupção, ou a criação de instituições regulamentadoras e/ou fiscalizadoras desse processo. A Controladoria Geral da União (CGU) se apresenta como um dos principais órgãos a ter esse intuito.

Uma série de problemas, no entanto, ainda se apresenta, como brechas na lei e falhas no processo de fiscalização.

Uma das alternativas mais realistas a se apresentarem, é o controle social da corrupção, no qual acontece uma participação maior da sociedade civil na luta anticorrupção.

Também o controle interno se faz necessário nessa situação, já que se constitui na proteção do patrimônio público e garantir a eficiência no setor. No entanto, a alta presença de atividade humana na Administração Pública traz dificuldades à aplicação do controle interno já que traz consigo o fator imprevisibilidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Natália Martins de. Intervenção do Estado na economia através da lei anticorrupção 12.846/2013. **Revista do Direito Público**, v. 11, n. 1, p. 245-248, 2016.

ALESSI, Eduardo. O PACOTE DE MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. **Raízes Jurídicas**, v. 9, n. 1, p. 57-82, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRA, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. 2011.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de jun. de 1965. Regula a Ação Popular, Brasília, DF, jun. 1965.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de jun. de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, Brasília, DF, jun. 1992.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de jun. de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, Brasília, DF, jun. 1993.

_____. Lei n. 10.180, de 6 de fev. 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências, Brasília, DF, fev. 2001.

_____. Lei n. 12.846, de 1º de ago. de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências, Brasília, DF, ago 2017.

_____. Controladoria-Geral da União – CGU. Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Auditoria nº 201317435, Unidade Auditada: Gerência Executiva Contagem. Relator: Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais. **Relatório de Auditoria**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11319.pdf>

_____. Controladoria-Geral da União – CGU. Secretaria Federal de Controle Interno. Relatório de Auditoria nº 201505063, Unidade Auditada: Centro Fed. de Educação Tecnol. de Minas Gerais. Relator: Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais. **Relatório de Auditoria**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9099.pdf>.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Atividades: Avaliação de Integridade das Estatais**. Exercício 2017. Brasília, DF, abr 2017.

CARDIN, Shirley Aparecida et al. Controle Interno na Administração Pública como ferramenta para economicidade de processos, 2015.

CASTELLA, Gabriel Morettini et al. BREVE ENSAIO SOBRE A NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL (LEI 12.846/13). **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 170, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e controle social da corrupção. **Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política, ano III, número IV**, p. 14, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando et al. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. **Revista de C. Humanas**, v. 10, n. 2, p. 318-334, 2010.

GABRICH, Frederico de Andrade; MOSCI, Tiago Lopes. Corrupção, Ética e Direito no Brasil. **Conpedi Law Review**, v. 2, n. 3, p. 395-415, 2016.

GONÇALVES, Vinícius Batista, et al. Corrupção: uma análise a partir das características do Fato Social de Durkheim. In: **VIII ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA DA ANPAD**, Curitiba, 2017.

HUBNER, Bruna Henrique; DE OLIVEIRA, Chaiene Meira. Comunicado científico: Breve histórico da corrupção no Brasil e fatores que levaram à criação da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 2, n. 2, 2015, p. 223-224.

LEAL, Rogério Gesta; KAERCHER, Jonathan Augustus Kellermann. A responsabilidade objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas nos termos da lei anticorrupção brasileira. **Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, 2016.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. Comunicado científico: A Lei Anticorrupção brasileira e a previsão de procedimentos internos de integridade: compliance corporativo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 2, n. 2, 2015, p. 269-270.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle interno na administração pública: o controle interno na administração pública como um instrumento de accountability**. 2012. 72 f. Dissertação (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília. 2012.

MAGALHÃES, João Marcelo Rego. Aspectos relevantes da lei anticorrupção empresarial brasileira (Lei nº 12.846/2013). **Revista Controle-doutrinas e artigos**, v. 11, n. 2, p. 24-46, 2013.

MATOS, Teresa Cristina Coelho. **CONTROLE DEMOCRÁTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTA ANTICORRUPÇÃO: a experiência da Força Tarefa Popular**. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 2, p. 385-397, 2015.

MATOS, Teresa Cristina Coelho; FERREIRA, Maria D.'Alva Macedo. Luta anticorrupção como exercício de cidadania ativa. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, v. 13, n. 3, p. 23-42, 2016.

MOHALLEM, Michael. **Por que o país precisa de um plano nacional anticorrupção**. 2017.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da Lei Anticorrupção—Reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo [recurso eletrônico]: Direito Público**, 2014.

QUEIROZ, Flavio de Lima. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro. **Em Tese**, v. 13, n. 1, p. 235-242, 2016.

RITT, CAROLINE FOCKINK; et al. A NOVA LEI ANTICORRUPÇÃO PERANTE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E OS TRATADOS INTERNACIONAIS. **Anais do Salão de Ensino e de Extensão**, p. 276, 2015.

RITT, CAROLINE FOCKINK; GOULART, MARIANE ALVES. A CORRUPÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL. **Anais do Salão de Ensino e de Extensão**, p. 269, 2015.

SANTANO, Ana Claudia; BLANCHET, Luiz Alberto. AS MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO RECENTEMENTE APROVADAS NO BRASIL: AVALIAÇÃO DA SUA EFICÁCIA. **Anais do EVINCI-UniBrasil**, v. 1, n. 2, p. 60-60, 2016.

SILVA, Guilherme Gonçalves da. Da ineficiência da punição frente a corrupção política no Brasil. **ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA-ISSN 21-76-8498**, v. 11, n. 11, 2015.

SILVA, Lawson Miralha Marins da et al. Apontamentos sobre anticorrupção no Brasil: panorama histórico, prevenção e impactos em operações societárias. 2017.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. O papel do controle interno na administração pública. **ConTexto**, v. 2, n. 2, 2002.

VILHENA, Cláudio Pacheco. Combate à corrupção no Brasil: avaliação da adequação da CGU ao exercício do papel de agência anticorrupção nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas contra Corrupção. 2017.