

A IMPORTÂNCIA DE PADRONIZAR E FORTALECER O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO PÚBLICA PARA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.

Fabiane Nascimento Cavalheiro

Professor Mestre Sérgio Rossi Madruga - orientador

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar práticas de Sistema de Controle Interno na gestão pública brasileira e as conseqüências da ausência de padronização nas estruturas organizacionais e metodológicas dos órgãos responsáveis pelo controle interno, bem como, a importância de seu fortalecimento, pois uma atuação mais eficaz do controle da gestão pública pressupõe a existência de instituições sólidas e preparadas que possam agir com independência, competência, transparência e parceria para o cumprimento dessa missão, em especial o combate à corrupção. A pesquisa utilizada como forma de estudo foi do tipo exploratória e técnica bibliográfica, pesquisas em sítios, como Tribunais de Contas dos Estados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais (CONACI). A Abordagem é qualitativa. Diante dos resultados da análise que mostraram que os órgãos de controle interno não seguem um padrão nas suas estruturas e formas de atuação e não tem a independência e isonomia técnica necessária para zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, propõe-se a regulamentação do artigo 74 da Constituição Federal/88 visando, estabelecer carreira de auditoria e estabelecer o nível de vinculação dos órgãos de controle interno, bem como torná-los unidades centrais e permanentes de estado, a exemplo das procuradorias.

PALAVRAS-CHAVE: padronização gestão pública; prevenção e combate à corrupção.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present practices Internal Control System in the Brazilian public management and the consequences of lack of standardization in methodological and organizational structures of the organs responsible for internal control, as well as the importance of its strengthening, as a more effective control of public administration assumes the existence of sound institutions and prepared them to act with independence, competence, transparency and partnership to fulfill this mission, in particular the fight against corruption. The survey used as a type of study is exploratory and technical literature, research sites, such as the Audit Courts of the States, Court of Audit (TCU) and National Council of the Board of Control of Internal States, Federal District and Municipalities of the Capital (CONAC). The approach is qualitative. Considering the results of the analysis showed that the organs of internal control does not follow a pattern in their structures and forms of action and does not have the necessary technical independence and equality to ensure the proper use of public resources, it is proposed the regulations of Article 74 Federal/88 the Constitution in order to establish career audit and establish the level of binding of the organs of internal control, and make them central units and permanent state, like the prosecutors.

KEYWORDS: standardization management; prevention and combating corruption.

1. INTRODUÇÃO

Corrupção! Essa é a palavra que tem pautado o noticiário político nacional. Qualquer pessoa que abre as páginas dos jornais, revistas ou acompanha o noticiário televisivo, não tem como fugir da enxurrada de matérias jornalísticas e textos de opinião sobre o tema. A corrupção foi guindada à condição de questão maior da política brasileira e quem nunca ficou tomado de perplexidade com os números divulgados. O Sistema de Controle Interno é um órgão que, se bem estruturado, poderia em muito contribuir na prevenção e combate à corrupção.

Neste trabalho relata-se sobre a estrutura organizacional, o quadro de pessoal, a vinculação do Sistema de Controle Interno e as competências básicas dos órgãos de controle interno do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal no quesito - Combate à Corrupção - bem como a origem e a missão do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais (CONACI) e os trabalhos que vem desenvolvendo.

Verifica-se que esse Sistema é constituído sobre várias denominações, estruturas organizacionais, carreiras, áreas de atuação, competências básicas não uniformes. A ausência de normativo que proporcione uma padronização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo dos estados brasileiros e do Distrito Federal ocasiona algumas dúvidas relevantes nos administradores: Que tipo de vínculo o controlador terá com o ente controlado? Qual a metodologia

de controle a ser implantada? Que estrutura básica deverá ter o sistema de controle interno?, a ponto de preferirem a inércia ao risco de estruturação de um controle interno descuidado dos ditames constitucionais e infraconstitucionais.

Nessa conjuntura, as diferenças estruturais e organizacionais dos Sistemas de Controle Interno prejudicam a melhoria dos serviços públicos prestados à população brasileira, pois esses órgãos não têm a independência e isonomia técnica necessária para zelar pela racionalidade dos gastos públicos e pelo combate ao desperdício e aos desvios do dinheiro público.

O objetivo é evidenciar a necessidade de se buscar a padronização nos órgãos de Controle interno, para o fortalecimento destas instituições e de sua posição de apoio à implementação de uma administração pública transparente, para que a população brasileira possa ter a segurança da boa aplicação dos recursos públicos, pois, um Sistema de Controle Interno estruturado, com carreira própria em nível nacional, poderá exercer o seu papel de guardião da correta e boa aplicação dos recursos públicos, detectando a corrupção no seu nascedouro.

2 – REVISÃO TEÓRICA

A Carta Federal tratou do controle interno em geral nos artigos 70 e 74, nos seguintes termos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (Constituição Federal, 1998, art. 70 e 74)

Estabeleceu também norma específica para os Municípios (Constituição Federal, 1998, art. 31) “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante

controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

2.1 Definições de Controle - Controle Interno e o Sistema de Controle Interno da Gestão Pública.

A palavra controle é originária da palavra *rotulum*, que era a relação de contribuintes que teriam seus impostos cobrados. Palavra historicamente ligada às finanças CASTRO (2009, p.34), controlar tem sua origem como uma atuação própria das ciências contábeis, ligada à idéia de verificar o atendimento de um padrão. Essa idéia saiu do campo financeiro quando Taylor, pioneiro da administração científica, enquadrou o controle como uma das funções da administração CASTRO (2009, p.34), sendo esta função integrada a todas as atividades que envolvam a gestão.

No campo do direito, os juristas consagrados do Direito Administrativo entendem que a finalidade do "controle é a de assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico" PIETRO (2006, p. 693), uma visão de estrita legalidade dessa questão. No paradigma da Constituição Federal de 1988, o controle é uma função estatal que envolve ações de um poder sobre o outro e de um poder sobre ele mesmo, na busca do equilíbrio

É necessária a distinção entre o sistema de controle interno e o controle interno propriamente dito. A importância da utilização de mecanismos de controle é tão relevante que a *INTOSAI International Organization of Supreme Audit Institutions*), definiu o sistema controle interno como:

Todo sistema de controles financeiros e de qualquer outra natureza da entidade, [...] incluindo a estrutura organizacional, os métodos, os procedimentos e a auditoria interna, estabelecidos pelos administradores segundo os objetivos da entidade, que contribuem para que ela seja regularmente administrada de forma econômica, eficiente e eficaz, garantindo, assim, a observância das políticas determinadas pela administração, salvaguardando bens e recursos, assegurando a fidedignidade e integridade dos registros contábeis e produzindo informações financeiras e gerenciais confiáveis e tempestivas. (Intosai, 1991, p.295)

Vieira (2005, p.2), cita que Sistema é o "conjunto de partes coordenadas (articuladas entre si) com vista à consecução de objetivos bem determinados", e que Controle Interno é o "conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o erro, a fraude e a ineficiência", define Sistema de Controle Interno como o "conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o

desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo”.

Unindo os conceitos citados, nota-se que o sistema de controle interno é, pois, o conjunto de órgãos descentralizados de controle interligados por mecanismos específicos de comunicação e vinculados a uma unidade central de controle, com vistas a fiscalização e avaliação da execução orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional do ente controlado, no que tange, principalmente, à legalidade e eficiência de seus atos.

O sistema de controle interno é formado por vários subsistemas, unidades descentralizadas de controle, que deveriam agir de forma harmoniosa, integrada e sob a égide de uma norma comum que lhes proporcionaria segurança jurídica.

2.2 Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais (CONACI).

A Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 74, estabeleceu que “cada estado brasileiro deveria criar Sistemas de Controle Interno capazes de auditar as contas públicas”, com o objetivo de construir gestões cada vez mais eficientes, capazes de gerir os recursos públicos com responsabilidade e transparência. Como o encargo não exigia padronização, desde então diferentes metodologias e processos de trabalhos próprios foram desenvolvidos, a exemplo das apresentadas neste trabalho.

Em 2004, a então Auditora Geral do Estado do Pará, Dra. Rosinéli Salame, diante do cenário de tamanhas diferenças estruturais e na intenção de aprimorar o trabalho dos órgãos de controle interno, realizou o I Fórum Nacional de Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (FNCI), objetivando “promover a integração dos órgãos de controle interno dos estados, com vistas a implementar o desenvolvimento de uma atuação uniforme, eficiente e eficaz e interagir os esforços na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de gestão” O evento contou com sete edições em diferentes regiões do Brasil, ganhando força, dimensão e cada vez mais associados e colaboradores.

O Fórum Nacional de Controles Internos, no desempenho do seu relevante papel, proporcionou avanços perante as instituições de controle interno estadual e do Distrito Federal, mediante a realização de eventos sistemáticos que têm propiciado maior intercâmbio de

informações em relação aos problemas e demandas concretas dos gestores públicos do controle interno e no estímulo ao repasse de experiências nacionais e de maior cooperação técnica sobre áreas de interesses comuns, com foco no aprimoramento na gestão dos recursos públicos.

O Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais (CONACI) surge na Edição VII do Fórum com a missão de “discutir, conhecer e trocar experiências” e com o propósito principal de “promover a necessária integração entre todos os órgãos responsáveis pelo controle dos gastos públicos atuantes no Brasil”, beneficiando a sociedade, o estado e o país como um todo, elevando os órgãos de controle interno ao *status* de órgão central do Sistema de Controle Interno nas respectivas unidades da federação, discriminando competências, atribuições, estruturas e carreira.

O CONACI é um colegiado que se reúne periodicamente, por intermédio dos titulares dos órgãos de controle interno dos estados e do Distrito Federal.

2.3 Controle Interno nos três níveis de governo.

No poder Executivo Federal, primeiramente foi criada a Secretaria Federal de Controle Interno, estando organizada na linha da Constituição Federal como se fosse uma auditoria interna do governo, cuidando da melhoria da gestão governamental, como proteção ao gestor e suporte ao controle externo e integrando-se ao ciclo de gestão: Planejamento e Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria. Todavia em 2002, o controle mudou seu foco para a correição, quando ficou subordinado à Corregedoria e, a partir de 2003, embora com o nome de Controladoria, o foco passou a ser o combate à corrupção. Em cinco anos, o Poder Executivo modificou a estrutura administrativa que desenvolvia as atividades de controle interno três vezes.

Nos estados essa alternância de estrutura também se repete, pois existem as mais variadas estruturas (institucional, administrativa e de recursos humanos). Já em alguns municípios, a existência de controles internos deveria ser um dos pilares das administrações, no entanto, a ausência de regulamentação para todos os entes federados deixa, na maioria dos municípios brasileiros, o controle interno à mercê da influência política.

Em pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União, verificou-se que, na quase totalidade dos pequenos municípios com até 30.000 habitantes, não há estrutura mínima de atuação independente para o Sistema de Controle Interno. Nesses casos, verifica-se a nomeação de políticos

para ocuparem o cargo de controlador e seus auxiliares, geralmente dois servidores, os quais são simplesmente nomeados por meio de portarias ou decretos, assinados pelo prefeito municipal. Constatou-se também, que esses servidores que complementam o quadro da controladoria, na maioria das vezes, nem sequer recebe algum tipo de gratificação, logo, pode-se deduzir o ânimo e a disposição deles em fiscalizar de forma aplicada e autônoma qualquer ato do poder executivo local.

No Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas do Estado – TCE vem apontando como irregular a nomeação de Cargos de Confiança (CCs) do prefeito, para trabalharem no Controle Interno e orienta que o Cargo deve ser preenchido por servidores de carreira, inclusive disponibiliza uma minuta de Projeto de Lei para instituir o Sistema de Controle Interno em âmbito municipal.

O controle interno é coisa velha, no sentido figurado de antigo, na Administração Municipal, mas a maioria, até hoje, ainda não o implantou, ou quando implantou foi de forma precária, sem estrutura física e com pessoal despreparado ou desmotivado.

Em face disso e em função da multiplicidade de ações que o Estado desenvolve, faz-se necessário aprimorar os controles a fim de garantir à sociedade brasileira a efetiva gestão dos recursos públicos, proporcionada pela adoção de técnicas e procedimentos de administração e gestão.

3 – METODOLOGIA

O presente estudo situa-se na área da pesquisa social que tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e conseqüências práticas dos conhecimentos, na busca de uma aplicação imediata numa realidade circunstancial.

A pesquisa utilizada como forma de estudo foi do tipo exploratório, buscando-se expor a realidade dos Sistemas de Controle Interno na gestão pública brasileira. Exploratória porque, segundo Gil (1999), o seu objetivo é examinar um determinado tema que tenha sido pouco ou nada estudado anteriormente, permitindo que se tenha um maior grau e familiaridade com os fenômenos envolvidos no estudo.

Esta metodologia foi eleita por não existir uma perfeita compreensão das diferentes estruturas e formas de atuação dos Sistemas de Controle Interno no Brasil e o quanto este fato prejudica o controle dos gastos públicos.

Segundo o procedimento técnico de pesquisa, seguiu-se o citado por Diehl; Tatim (2006): utilizou-se das técnicas documental e bibliográfica. Estas técnicas são semelhantes, diferenciando-se apenas na natureza das fontes, a primeira vale-se da análise de materiais que ainda não receberam tratamento e a segunda é desenvolvida a partir de material já elaborado. Esta pesquisa foi realizada em sítios de organismos nacionais e internacionais, como Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), Tribunal de Contas da União (TCU), Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais (CONACI), Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e Tribunais de Contas dos Estados.

A Abordagem da matéria é de natureza qualitativa com análise de conteúdos textuais de pesquisas realizadas por conhecidos e conceituados organismos nacionais, já citados, sendo recolhidas, analisadas, transcritas e interpretadas as suas contribuições teóricas nos três níveis de governo (União, Estados e Municípios), em especial nos estados. A abordagem qualitativa é, segundo Richardson (1999), adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Ainda de acordo com o autor, “pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados (...) na análise da informação, as técnicas qualitativas permitem verificar os resultados dos questionários e ampliar as relações descobertas” (RICHARDSON, 1985, p. 89-90).

Desta forma buscou-se identificar os modelos de Sistemas de Controle Interno existentes na gestão pública brasileira, demonstrar a falta de padronização e visão dos gestores quanto a importância destes órgãos, o que vem a prejudicar a prevenção e o combate à corrupção, pois os controles internos não têm a independência e isonomia técnica necessária para zelar pela correta aplicação dos recursos públicos.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Vários são os aspectos que caracterizam e distinguem os órgãos de controle interno dos estados brasileiros. Podem ser relacionados aspectos como a denominação dos órgãos e do cargo ou da função de seus dirigentes máximos, a criação e instrumentos legais que os regem e que regulamentam sua estrutura orgânica, modelos de auditoria que adotam, autonomia, nível e posicionamento hierárquico.

4.1 Perfil Institucional e características distintas

A seguir será apresentado e ilustrado através de gráficos, os aspectos mais importantes do perfil institucional dos órgão de controle interno dos estados brasileiros, conforme dados do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros, do Distrito Federal e dos Municípios das Capitais – CONACI.

Observado o nível hierárquico desses órgãos, de acordo com o explicitado no gráfico 01, verifica-se significativa concentração no primeiro escalão, encontrando-se 18 nesse nível, um percentual de 72%. Outros cinco (Bahia, Goiás, Mato Grosso do Sul, rio Grande do Sul, Santa Catarina), 20%, situam-se no segundo escalão e os demais (8%), no terceiro escalão. Neste percentual de 8% no terceiro escalão estão colocados os Controles de dois dos mais importantes estados brasileiros: São Paulo o Estado mais populoso e rico do país e Rio de Janeiro o mais conhecido a nível de mundo por suas belezas naturais. A presença de órgãos em escalões inferiores indica que as administrações não se apropriaram do tema com a mesma perspectiva político-administrativa. Essa classificação hierárquica se reflete na autonomia dos órgãos de controle interno.

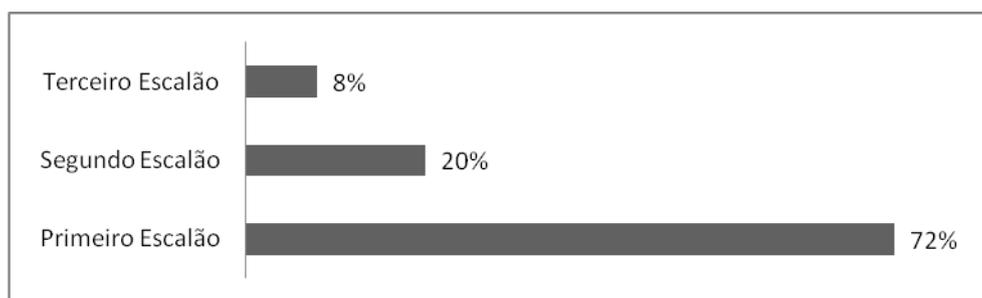


Gráfico 1 – Nível Hierárquico

Fonte: CONACI-2009

No Gráfico 2, identifica-se a localização na estrutura organizacional do governo. Ainda há sete órgãos no segundo ou terceiro escalão, sendo vinculados a Secretaria da Fazenda ou equivalente. Nesses casos, a posição hierárquica menor corresponde também a menos autonomia. Uma maior autonomia administrativa seria importante para esse tipo de atividade, como no caso dos que compõem órgãos autônomos ou até mesmo vinculados diretamente ao Gabinete do Governador, ou a nível municipal ao Gabinete do Prefeito.

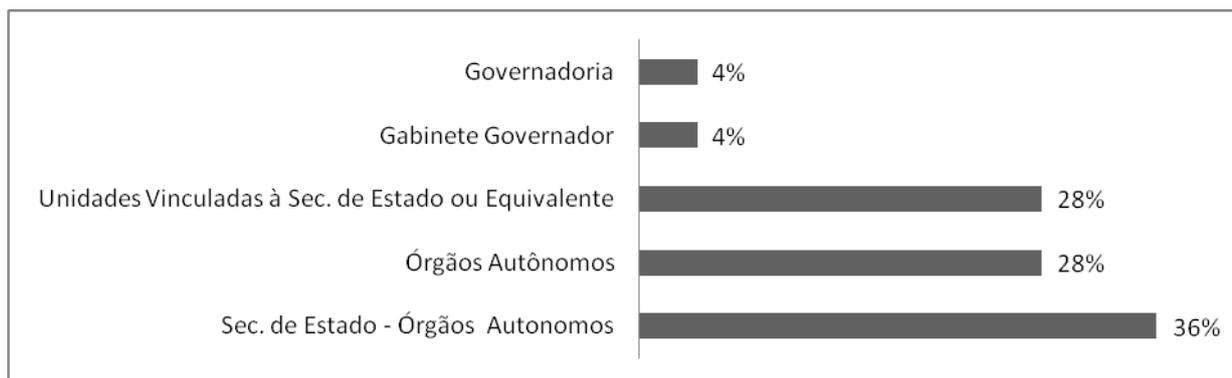


Gráfico 02 – Localização na Estrutura Organizacional

Fonte: CONACI-2009

Quanto à denominação adotada pelos órgãos de controle interno observa-se a utilização de nove nomenclaturas diferentes. As mais comuns são Controladoria-Geral do Estado, utilizada por dez órgãos (40%) e Auditoria-Geral do Estado, utilizada por oito órgãos (32%). As demais denominações adotadas, cada uma por apenas um órgão de controle interno, são as seguintes, conforme ilustrado no gráfico 3: Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, Corregedoria-Geral, Diretoria de Auditoria-Geral, Gabinete de Controle Interno da Governança, Secretaria de Controladoria, Secretaria Especial de Controladoria e Superintendência de Controle Interno. Apesar de nove órgãos terem status de secretaria, apenas em dois dos casos prevaleceu essa nomenclatura.

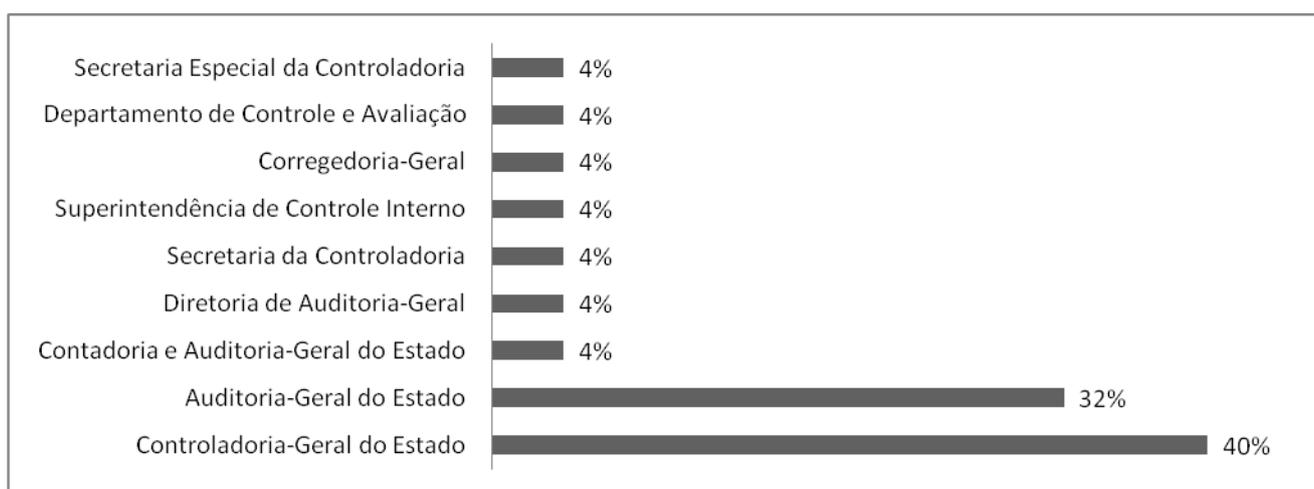


Gráfico 3 – Nomenclatura dos Órgãos de Controle Interno

Fonte: CONACI-2009

No Gráfico 4 é possível verificar a utilização de dez Nomenclaturas diferentes dos Cargos ou Funções analisados nos 25 estados, sendo que as mais comuns são: Auditor-Geral e Controlador-Geral.

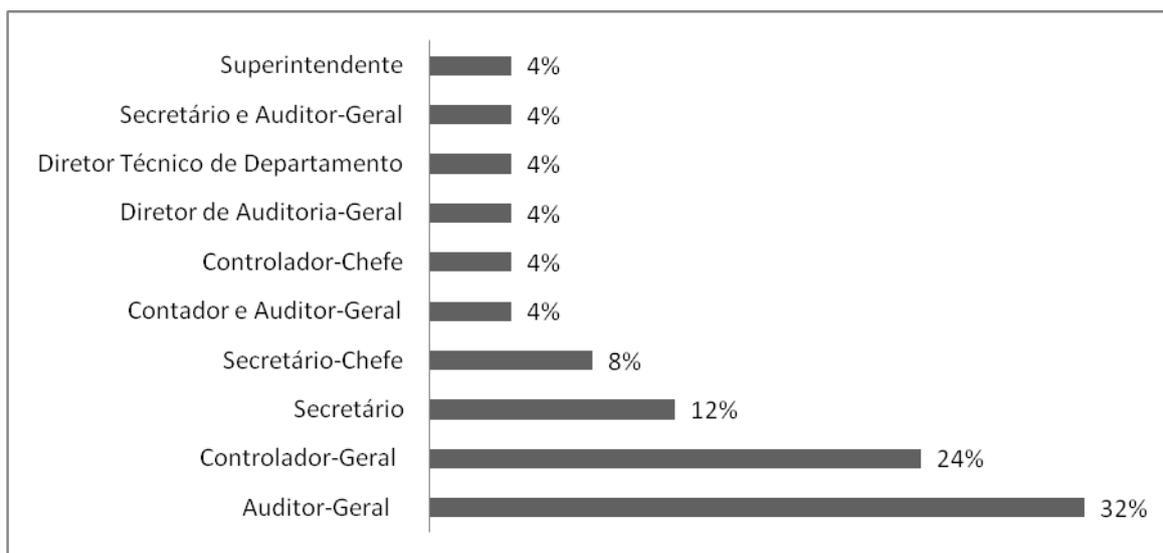


Gráfico 4. Nomenclatura dos Cargos ou Funções.

Fonte: CONACI-2009

4.2. Atividades de prevenção e combate à corrupção.

Quanto às atividades relacionadas a prevenção e combate à corrupção desenvolvidas pelos órgãos de controle interno, constatou-se, conforme ilustrado no quadro abaixo, que 18 as realizam, 72% dos 25 que participaram da pesquisa realizada pelo CONACI em 2009, o que representa valor significativo.

Atividades de prevenção e combate à corrupção	Frequência	Percentual
Propor medidas que previnam danos ao patrimônio público.	17 Estados	94,44

Responder e orientar os dirigentes dos órgãos quanto à prática de procedimentos específicos de sua área de atuação para prevenir ilegalidades.	15 Estados	83,33
Propor e executar projetos e ações que contribuam para o incremento da transparência e da integridade na gestão pública.	14 Estados	77,78
Acompanhar a divulgação, na mídia especializada, de informações sobre atos e fatos apresentados como ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos.	13 Estados	72,22
Promover parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de projetos de prevenção da corrupção e o cruzamento e a troca de informações estratégicas.	12 Estados	66,67
Propor e executar ações que estimulem a mobilização popular e a participação dos cidadãos no controle social.	9 Estados	50,00
Acompanhar a implementação das convenções e dos compromissos assumidos pelo Brasil que tenham como objeto a prevenção e o combate à corrupção.	6 Estados	33,33
Propor medidas contra a disseminação não autorizada de conhecimentos e informações sigilosas ou estratégicas.	5 Estados	27,78
Pesquisar e estudar o fenômeno da corrupção, consolidando e divulgando os dados e conhecimentos obtidos.	4 Estados	22,22
Apurar os atos e fatos divulgados ou denunciados como ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização dos recursos públicos distritais.	1 Estado	5,56
Treinamento e capacitação dos servidores públicos do Estado	1 Estado	5,56
Elaboração de manuais.	1 Estado	5,56

Fonte: CONACI 2009

Analisando-se o quadro, verifica-se que entre as atividades atribuídas aos Controles Internos, seis se destacam. A primeira é propor medidas que previnam danos ao patrimônio público, realizada por 17 órgãos (94,44%). Tanto o gestor público quanto o controle interno, deverão promover a adoção de procedimentos administrativos e contábeis que garantam o bom uso do patrimônio público e que previnam danos, visto que, é bem menos oneroso do que reparar, além de sobrar mais recursos para outros investimentos.

A segunda, responder aos dirigentes dos órgãos e orientá-los quanto à prática de procedimentos específicos de sua área de atuação para prevenir ilegalidades, prática de 15 órgãos (83,33%). Dessa forma, o controle interno atua verificando se os atos administrativos praticados estão de acordo com a Lei. Via de regra o gestor público não é um técnico com conhecimento na área de gestão ou Jurídica, e aí se insere o controle interno, que deve ter a qualificação técnica adequada e acesso as informações constantes nas normas.

Em seguida, propor e executar projetos e ações que contribuam para o incremento da transparência e da integridade na gestão pública, atividade desenvolvida por 14 órgãos (77,78%). A transparência dos atos públicos é uma das práticas indispensáveis da moderna gestão pública. A divulgação das ações governamentais contribui para o controle de despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

A seguir, acompanhar a divulgação, na mídia especializada, de informações sobre atos e fatos apresentados como ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos, o que é feito por 13 órgãos (72,22%). A grande mídia é responsável pela informação da maior parte da população e essas informações, quando confiáveis, podem ser utilizadas pelos controladores.

A quinta atividade é promover parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de projetos de prevenção da corrupção e o cruzamento e troca de informações estratégicas, executado por 12 órgãos (66,67%). As parcerias entre segmentos da sociedade e o setor público apresentam-se como importantes mecanismos, pois caminham no sentido de agregar força e legitimidade e os resultados tendem a ser mais efetivos e sustentáveis.

A sexta é propor e executar ações que estimulem a mobilização popular e a participação dos cidadãos no controle social, efetivado por nove órgãos (50,00%). Outras atividades são desenvolvidas nesse sentido, são elas: a) acompanhar a implementação das convenções e dos compromissos assumidos pelo Brasil cujo objeto seja prevenir a corrupção e combatê-la, b) propor medidas contra a disseminação não autorizada de conhecimentos e informações sigilosas ou

estratégicos, c) realizar pesquisas e estudos sobre o fenômeno da corrupção, consolidando e divulgando os dados e conhecimentos obtidos, d) apurar atos e fatos divulgados ou denunciados como ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização dos recursos públicos, e) treinar e capacitar os servidores públicos estaduais, e f) elaborar manuais. As três últimas são praticadas, cada uma, por apenas um órgão de controle interno e foram especificadas pelos próprios órgãos no item “outros”.

Prevenir e combater eficazmente a corrupção remete a um debate amplo e multidisciplinar, pois ela está vinculada a valores sociais, à educação e à cultura. É possível que a corrupção nunca deixe de existir, mas a frequência com que ocorre depende das oportunidades que os sistemas de controle podem oferecer, da chance para que o desvio seja descoberto e provado e da certeza de punição. Desenvolver atividades que busquem prevenir e combater a corrupção é uma das mais importantes e fundamentais competências atribuídas aos órgãos de controle interno. Para tal, devem promover ações de prevenção, detecção e combate à corrupção. Enfrentá-la representa contribuição efetiva para a existência de governos mais transparentes, eficazes e justos. Nessa direção, é também necessário envolver a sociedade. Sua participação é relevante já que influencia nas decisões sobre a gestão dos recursos públicos.

Oportuno lembrar as palavras de Stephen Kanitz mestre em administração e muito conhecido por suas publicações na Revista Veja, que certa vez assim escreveu e publicou naquela, o seguinte sobre a corrupção:

O Brasil não é um País intrinsecamente corrupto. Não existe nos genes brasileiros nada que nos predisponha à corrupção, algo herdado, por exemplo, de desterrados portugueses, A Austrália, que foi colônia penal do império britânico, não possui índices de corrupção superiores aos de outras nações, pelo contrário. Nós brasileiros não somos nem mais nem menos corruptos que os japoneses, que a cada par de anos têm um ministro que renuncia diante de denúncias de corrupção. Somos, sim, um país onde a corrupção, pública e privada, é detectada somente quando chega a milhões de dólares e porque um irmão, um genro, um jornalista ou alguém botou a boca no trombone, não por um processo sistemático de auditoria. As nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados. A Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. Nos países efetivamente auditados, a corrupção é detectada no nascedouro ou quando ainda é pequena. O Brasil, país com um dos mais elevados índices de corrupção, segundo o World Economic Fórum, tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total, Se quisermos os mesmos níveis de lisura da Dinamarca e da Holanda, precisaremos formar e treinar 160.000 auditores. (KANITZ, 1999, p. 21)

O autor conclui que "não são as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, nem códigos de ética que resolverão o problema da corrupção. O Brasil não é um país corrupto. É apenas pouco auditado".

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No texto do artigo 74 da Constituição Federal de 1988, é possível observar que os constituintes grafaram o dever dos três poderes manterem de forma integrada os seus Sistemas de Controle Interno, porém não disciplinou a forma, a estrutura, tampouco definiu a carreira. Com isso, surgiram diferentes metodologias e estruturas de atuação dos Sistemas de Controle Interno nos estados brasileiros e Distrito Federal, numa total falta de padronização, transformando estes sistemas em coadjuvantes no papel de comprovar a legalidade dos atos e avaliar os resultados alcançados quanto à eficácia e eficiência das gestões.

Após 20 anos da promulgação da Constituição da República, chegou o momento de regulamentar o artigo 74 da Carta Magna para assegurar a implantação do Sistema de Controle Interno nas três esferas de Governo, como forma de fortalecer o Estado Democrático de Direito, institucionalizando-se a carreira e elevando-se os órgãos de controle interno ao patamar de órgãos permanentes de estado, para que este não fique mais à mercê dos objetivos políticos dos que estão à frente do Poder. Isso acabará com a nomeação de políticos ou pessoas de confiança do gestor e, ainda, servidores de outras carreiras para exercer a atribuição técnica e independente de controlador, pois as administrações ficarão obrigadas a criarem os cargos de auditores internos, realizarem concurso público para tal, profissionalizando e fortalecendo a carreira. Importante salientar, que o CONACI vem trabalhando neste sentido.

Além disso, para buscar-se a padronização das atividades desempenhadas no Sistema de Controle Interno e da estrutura orgânica e administrativa de seus órgãos, bem como almejar a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços públicos prestados à população brasileira, primando pela racionalidade dos gastos públicos, pelo combate ao desperdício e a corrupção, alguns gestores devem abandonar a irreal convicção de que a existência de um controle interno pode ser deixada num plano secundário, como por exemplo, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo que o órgão de Controle Interno situa-se no terceiro escalão. Os gestores públicos devem ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os produtos, bens e serviços, que oferecem para os cidadãos aos quais devem prestar contas permanentemente. Para atender a essa premissa devem estar estruturados de maneira que possam demonstrar a origem e a aplicação dos recursos públicos.

Por fim, estabelecendo um paralelo ao que disse Stephen Kanitz, se as unidades de controle interno do poder executivo não estiverem institucionalizadas e fortalecidas com um bom número de auditores formados e treinados, a fim de executar suas atribuições com eficácia, eficiência e efetividade e zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos, estes se esvairão pelos bolsos dos maus gestores públicos, pois aquilo que não é monitorado e nem auditado pode ser corrompido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 mar, 2011.

CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria e Controle Interno na Administração Pública- 2ª Edição- São Paulo: Editora Atlas, 2009.

CONACI. Colegiado criado para debater assuntos inerentes ao controle da gestão pública e sobre a eficácia, eficiência e efetividades dos gastos públicos. Breve histórico. Disponível em: <<http://www.conaci.org.br/conselho/index.php>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

Controladoria-Geral da União. Auditoria e fiscalização. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/OQueE/>>. Acesso em: 04 mar. 2011.

Diagnóstico da organização e do funcionamento dos órgãos de controle interno dos estados brasileiros e do Distrito Federal. 2009. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP) – Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP). Disponível em: <http://www.conaci.org.br/img_news/9_p.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2011.

DIEHL, Astor Antonio; TATIM, Denise Carvalho. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

Fórum Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do DF. Perfil dos recursos humanos dos órgãos de controle interno dos estados brasileiros e do Distrito Federal. Relatório abril/2006. Documento para discussão durante o V Encontro Nacional do FNCI. Disponível em: <http://www.conaci.org.br/img_news/6_p.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2011.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externos e internos da administração pública. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI.
Normas de auditoria. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, 1991. v.22.

KANITZ, Stephen. A origem da corrupção. Revista Veja. São Paulo: Abril, edição 1600, ano 32, n. 22, de 02 de junho de 1999, p. 21. Disponível em: <<http://www.kanitz.com/veja/corrupcao.asp>>. Acesso em: 27 fev. 2011.

Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 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. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2001/10180.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

RICHARDSON, Roberto J. et. al. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1985.

VIEIRA, Cleiton. O controle interno nas câmaras municipais, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm. <Acesso em: 15 fev. 2011.>