

**A AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE
INTERNO DOS MUNICÍPIOS NO COMBATE AOS ATOS
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO
DE CASO**

Itarlindo de Oliveira Costa

A AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DOS MUNICÍPIOS NO COMBATE AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO DE CASO

Itarlindo de Oliveira Costa

RESUMO

O objetivo deste trabalho é avaliar o sistema de controle interno dos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa, que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. O referencial teórico fundamentou-se em autores do Direito Público, notadamente do Direito Administrativo, como Marino Pazzaglini, Hely Lopes, dentre outros autores que enfatizam os temas controle externo e interno da Administração Pública, improbidade administrativa. Os termos “Sistema de Controle Interno” e “Atos de Improbidade Administrativa” estão cada vez mais em evidência, já que aquele visa impedir a ação desses. Os gestores municipais estão constitucionalmente e infraconstitucionalmente, com o dever legal de implantação do sistema de controle interno nos municípios, para, alicerçado no princípio da autotutela da administração pública, preventivamente, revogar ou anular qualquer ato que contenha vício de ilegalidade. A metodologia adotada foi bi-dimensional, ou seja, com revisão bibliográfica do tema, em estudos nacionais, bem como de uma pesquisa de tipologia descritiva, segundo seus objetivos. Para a coleta de dados, foi realizada pesquisas nas cidades envolvidas com aplicação de questionário, acompanhada de carta solicitação, aos responsáveis pelo fornecimento das respostas devidas. A percepção positiva do gestor municipal sobre a importância do sistema de controle interno, como ferramenta de combate aos atos de improbidade administrativa, auxílio ao gestor e apoio ao controle externo, demonstra-se imprescindível para criação, por projeto de lei, e aprovação pelo Poder Legislativo respectivo, bem como aplicação e eficácia do sistema de controle interno nos municípios. O uso eficiente de um sistema de controle interno nos municípios proporcionará aos gestores municipais, maior controle sobre os atos da administração, bem como transparência no trato da gestão do bem público. Diante desse contexto, o pesquisador teve o objetivo de avaliar a eficácia do sistema de controle interno nos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa e auxílio ao controle externo – Legislativo Municipal, Poder Judiciário, Tribunal de Contas e o Ministério Público, esse provocando o Poder Judiciário, ou agindo, quando detentor de elementos probatórios, de ofício ou por denúncia. Com o resultado da pesquisa e análise da percepção dos gestores sobre o sistema de controle interno municipal, observou-se a inexistência desse, mediante aprovação de projeto de Lei pelas respectivas Câmaras Municipais respectivas, como instrumento de auxílio no combate aos atos de improbidade administrativa, bem como ao Controle externo.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
2 CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	5
2.1 Conceito	5
2.2 Histórico	5
2.3 Base legal contemporânea.....	6
2.4 Finalidades do Sistema de Controle Interno Municipal	8
2.5 Classificação	10
2.6 Profissionalização do servidor público municipal	10
2.7 Relação com o Ministério Público	11
3 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	13
3.1 Conceito	13
3.2 Sujeitos da improbidade administrativa	13
3.3 Classificação	14
3.4 Do procedimento administrativo e judicial	16
3.5 Tratamento constitucional e legislativo.....	17
4 ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO NOS MUNICÍPIOS.....	19
4.1 Metodologia.....	19
4.2 Análise.....	19
5 CONCLUSÕES	22
6 REFERÊNCIAS.....	23
APÊNDICE	25

1 INTRODUÇÃO

O Sistema de Controle interno na administração Pública tem orientação Constitucional e de leis infraconstitucionais para a sua criação nos entes da federação – União, Estados e Municípios, no âmbito dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, visando maior eficácia e eficiência dos gastos públicos, além de resultados comprometidos com o anseio social.

Por isso, avaliar a percepção do gestor público Municipal sobre o Sistema de Controle Interno da Administração Pública como instrumento de combate aos atos de improbidade administrativa e auxílio aos órgãos de controle externo – Legislativo, atuando só, ou com auxílio do Tribunal de Contas, e o Judiciário, esse atuando sobre provocação dos interessados ou do Ministério Público – verificando a efetividade do uso, ou não, do Sistema de controle interno municipal, forma de implementação, Lei Municipal.

O combate aos Atos de Improbidade Administrativa, com o advento da Constituição Federal de 1988, art. 74 e da Lei de responsabilidade fiscal, ambos com previsão de instalação do sistema de controle interno municipal, além da previsão de responsabilização solidária do seu responsável, em caso de omissão na falta de comunicação ao controle externo de fato configurado como ilegal ou desonesto contra a administração pública.

Então, por que o instituto do Sistema de controle interno tem sido tão pouco utilizado gestores públicos municipais no combate aos atos de improbidade administrativa?

O objetivo geral desta pesquisa será a avaliação da percepção do gestor público Municipal sobre a atuação do Sistema de Controle interno no combate aos Atos de Improbidade Administrativa e auxílio aos órgãos de controle externo.

Constitui ainda objetivos específicos desta pesquisa:

- a) identificar a existência, ou não, por projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal, de implantação do Sistema de Controle Interno nos referidos Municípios;
- b) identificar o grau de qualificação dos servidores pertencentes ao quadro do Controle Interno, bem como a disposição do gestor municipal em proporcionar uma qualificação aos servidores,

- c) avaliar o grau de recepção do gestor municipal sobre uma recomendação, anteprojeto de lei para criação do Sistema de Controle Interno,
- d) avaliar o papel do Sistema de Controle Interno Municipal no combate aos Atos de Improbidade Administrativa.

Os desmandos administrativos que fogem às finalidades previstas constitucionalmente, infraconstitucional, código penal e leis infraconstitucionais (Lei 8.429/92), dentre outros normativos, podem ser previamente detectados pelo papel do sistema de controle interno, além do zelo pela prática dos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e eficiência do ato administrativo, proteção ao patrimônio público e combate preventivo aos Atos de Improbidade Administrativa.

2 CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

2.1 Conceito

A palavra *controle* tem sua origem no francês, pois o *contre-rôle* era um registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados.

Na interpretação de Hely Lopes Meirelles, a palavra controle significa: “em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. (Meirelles, Hely Lopes, Editora Malheiros, 33. ed., pg. 665).

Rocha conceitua Controle interno ou controle administrativo direto, como:

Todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que praticarem. (Rocha, 2001, p. 125.36).

Esses mecanismos de controle objetivam uma correta, eficaz e eficiente aplicação dos recursos públicos.

2.2 Histórico

No Brasil, os gastos públicos, no plano teórico, desde o início do século XIX, vêm sendo controlados, inclusive por normas constitucionais.

A 1ª Constituição da República Brasileira, de 1824, de alguma forma já tratava da necessidade de controle. As Constituições seguintes: 1891, 1930, 1934, também contiveram disposições consideráveis a respeito da matéria, e a de 1946 clarificou o assunto, na órbita constitucional, pois em seu art. 22 assim dispôs:

...Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

A Constituição de 1967 aprimorou a norma geral sobre controle, encontrando-se, nos artigos 16 e 70, estas determinações:

Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

... Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

Mesmo com os preceitos constitucionais supra o controle Interno ou Controle Administrativo advém do princípio da autotutela, sumulado pelo Supremo Tribunal Federal (Súmulas 346 e 473), poder-dever que permite à Administração corrigir seus próprios atos, revogando os irregulares ou inoportunos e anulando os ilegais.

2.3 Base legal contemporânea

A Constituição de 1988 trouxe novas exigências à Administração Pública, inclusive no que se refere ao controle, haja vista estas disposições:

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.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade econômica, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Do texto constitucional podemos inferir que o artigo 31 se aplica somente aos Municípios; o artigo 70 se aplica a todas as esferas de Governo, especialmente a União, os Estados e o Distrito Federal.

O artigo 74 da Constituição Federal de 1988 estabelece a obrigatoriedade de os Poderes manterem sistema de Controle Interno.

Com a Emenda Constitucional nº 19-98, art. 37da Constituição Federal, surge o princípio constitucional da eficiência, e por meio deste a edição da Lei Complementar Nº 101, De 05-05-2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tendo por objetivo básico estabelecer normas para as finanças públicas visando à responsabilidade da gestão fiscal.

O artigo 59 da LRF determinou que a fiscalização da Gestão Fiscal será realizada pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, com ênfase no que se refere a:

- I – atingir metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO;
- II – limites e as condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- III – medidas adotadas para o retorno das despesas de pessoal ao respectivo limite, no termos dos arts. 22 e 23;
- IV – providências tomadas, pelo ente, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V – destinação recursos decorrentes de alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta lei complementar;
- VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Algumas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal demandam a atuação de Controle Interno eficiente e eficaz:

- ..acompanhamento do fluxo financeiro de Caixa;
- ..apropriação dos custos dos serviços públicos;
- ..elaboração de demonstrações contábeis consolidadas;
- ..planejamento e avaliação de resultados;
- ..transparência da gestão (publicação periódica de relatórios);
- ..elaboração de cálculo atuarial.

Imperiosa, mediante os mandamentos supra a criação de controles internos nos municípios, com uma estrutura básica para funcionamento, compreendendo:

- ..instrumento legal aprovado;
- ..que os gestores públicos acreditem que o controle é importante;
- ..que a prefeitura esteja organizada e estruturada formalmente de modo a permitir uma adequada delegação de autoridade e responsabilidade;
- ..adoção de metodologia de desenvolvimento e aquisição dos sistemas operacionais ou de informações;
- ..pessoal adequado, capacitado;
- ..revisão e avaliação permanente (auditoria interna).

Urge na sociedade à adaptação das administrações públicas aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.4 Finalidades do Sistema de Controle Interno Municipal

O Controle Interno administrativo é exercido pelo Poder Executivo Municipal sobre as atividades de seus órgãos da administração direta e indireta, na persecução da conduta em sintonia com a Lei.

Exemplifiquemos situações práticas de atuação do Controle Interno, demonstrando sua finalidade:

Situação 1

Bem adquirido com recursos de convênio não localizado por ocasião de vistoria do órgão repassador.

Causa

Na adoção de controles adequados sobre os bens da prefeitura.

Efeito

Devolução dos recursos pelo gestor Municipal.

Situação 2

Município não consegue viabilizar certidão de regularidade que deveria ser expedida pelo Tribunal de Contas Estadual atestando cumprimento dos limites de gastos com saúde, educação e pessoal para efeito de celebração de convênio.

Causa

Limite de gastos com pessoal informado no último ano estava acima do limite legal, em virtude da falta de acompanhamento por parte da prefeitura visando adequar gastos à previsão legal.

Efeito

Não celebração do convênio e perda de recursos preciosos para o município.

Percebe-se com as situações supra, que o objetivo principal do Controle Interno é a busca pelo desenvolvimento e manutenção de dados financeiros e gerências, revelando-os para os usuários da informação no momento oportuno,

Errônea a imagem que os Gestores Públicos possuem do Controle Interno, de punição, mas, antes de tudo prevenir, proteger e acautelar.

Enfim, os objetivos específicos do controle interno devem ser identificados ou desenvolvidos para cada atividade da Administração municipal, bem como apropriados, abrangentes, razoáveis e integrados aos seus objetivos gerais:

- a) a salvaguarda dos ativos da Administração;
- b) a confiabilidade dos registros públicos;
- c) assegurar eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos;
- d) identificar erros, fraudes de seus agentes;
- e) o cumprimento das leis e regulamentos;
- f) . a mensuração dos indicadores de desempenho da Administração, tanto em processos, na sua missão, como em financeiros;
- g) garantir o cumprimento das normas técnicas, administrativas e legais;
- h) preservação da integridade patrimonial;
- i) . propiciar informações para a tomada de decisões;
- j) . promover organização administrativa, jurídica e técnica;
- k) recursos humanos;
- l) . recomendar os ajustes necessários com vistas à eficiência operacional;
- m) auto-avaliação.

O Controle Interno possui, ainda, princípios norteadores da sua atividade para uso em caso de dúvida, lacuna, ou ausência expressa em diplomas legais, quais sejam:

- a) análise da relação custo-benefício;
- b) qualificação adequada, treinamento e rodízio de pessoal;
- c) delegação de poderes e fixação de responsabilidades;
- d) segregação de funções;
- e) instruções devidamente formalizadas;
- f) . controle sobre as transações; e
- g) revisão e avaliação independentes.

Claro, que a fiscalização exercida pelo controle interno sofra resistência nas suas atividades, com antipatia, desconfiança aos que terão suas atividades acompanhadas.

A obediência do gestor municipal aos mandamentos legais é pré-requisito à implantação do Sistema de Controle Interno municipal; constituindo obrigação, não facultativa, de ordem Constitucional (CF, art. 31); exigência pela ação do Controle Externo (art. 74, CF) e evita penalizações (Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.5 Classificação

O Controle Interno pode ser classificado por dois tipos o formal e o substantivo. O objetivo daquele é o de constatar se os atos administrativos mantêm consonância com a legislação que os embasou. O objetivo desse é a avaliação, em termos quantitativo e qualitativos, da eficiência, da eficácia e economicidade com que foram ou estão sendo aplicados os recursos públicos, assegurando que esses se encontrem protegidos contra o desperdício, perda, uso indevido ou desvios.

Quanto aos momentos de atuação do Controle Interno, e em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 4.320/64 que prevê o Controle Interno do Poder Executivo, ele ocorre em três momentos: prévio, concomitante e subsequente às ações das entidades públicas, e também a exigência da Constituição Federal de 1988, que determina em seu artigo 31 que a fiscalização orçamentária e financeira nos municípios seja exercida pelo Poder Legislativo, e pelo Sistema de Controle Interno do Poder do Executivo Municipal.

2.6 Profissionalização do servidor público municipal

A profissionalização do servidor público se faz necessária, principalmente a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19-98, que acresceu o § 2º ao art. 39 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 39....

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Em apoio a essa profissionalização um conjunto de regras vem requerendo da administração pública e, por conseqüência, do servidor público um preparo mais adequado para lidar com os instrumentos de gestão, especialmente em se tratando do aprimoramento do sistema de controle interno, culminando na necessidade de criação de uma Unidade Central de Sistema de Controle Interno, por projeto de lei aprovado nos órgãos competentes, aliada à profissionalização dos servidores do respectivo Controle Interno. Uma vez que terão suas atividades voltadas para o exame da eficiência, eficácia e efetividade dos atos administrativos,

sob os ângulos da legitimidade, razoabilidade e economicidade, trabalhando nas causas dos desconroles existentes.

Em face ao exposto é requerido de cada um dos entes federativos municipais um plano de seleção, capacitação dos servidores que atuarão no Controle Interno, proporcionando, assim, a disponibilização do conhecimento e informação ao alcance dos interessados, bem como dos cidadãos em geral, conforme preceitua o princípio Constitucional da Publicidade.

A capacitação dos servidores públicos municipais objetiva um exercício para as atividades de controladoria interna municipal, com maior competência. Com isto, o gestor municipal terá maior segurança na execução orçamentária, tornando a gestão mais eficiente. Assim, tem-se a aplicação racional dos recursos, bem como, evita-se problemas de rejeição das suas contas anuais pelos órgãos de controle externo.

2.7 Relação com o Ministério Público

Para que melhor se compreenda o campo de atuação, sua legitimidade e importância no contexto jurídico nacional, na coibição de atos ímprobos praticados por agentes públicos, são necessárias a inferência na instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado denominada Ministério Público.

O Ministério Público não tem atuação Constitucional de Controle Externo, no entanto, tem múnus legis, ou seja, de fiscal da Lei, e deve promover o Inquérito Civil e/ou ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A proteção ao patrimônio via medidas extrajudiciais e judiciais, faz do Ministério Público o grande guardião da sociedade contra os atos de improbidade Administrativa.

A constatação de algum ato de improbidade administrativa pelo Controle Interno, e a não comunicação aos Controles Externos e/ou ao Ministério Público, e esse provocando o Judiciário, insere o responsável pelo Controle Interno na condição de omissor de fato que deve chegar ao conhecimento daqueles, bem como sua devida responsabilização judicial e sanções respectivas.

A obrigação de cientificar o Controle Externo de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária, encontra-se explicitada no

próprio texto constitucional, art. 74, §1º. Verificada a ilegalidade, essa deve ser comunicada à autoridade competente para ser suspensa; não havendo suspensão, deve ser cientificado ao Controle Externo – Legislativo por si só, ou com auxílio do Tribunal de Contas, e Judiciário, esse atuando sob provocação dos interessados ou do Ministério Público, esse atuará na investigação do fato, ou de posse elementos comprobatórios suficientes impetrará a devida ação judicial, legitimado para ingressar com processo cautelar para requerer conforme os artigos 822 e 825 do CPC, contra ato de improbidade administrativa junto ao Poder Judiciário:

“Seqüestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio” podendo o pedido incluir, quando for o caso, a "investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais. (art. 16 e § 1º e 2º).

A sociedade deposita no Ministério Público confiança para o exercício da sua missão, pelo firme desempenho e equilíbrio.

3 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 Conceito

De origem latina, *improbidade*, a palavra *improbidade* significa: desonestidade, desonradez, canalhice, corrupção. Adotado para referi-se à conduta do administrador desonesto.

Vejamos alguns conceitos sobre improbidade administrativa, esta designação técnica para corrupção administrativa, segundo alguns doutrinadores:

Para Marino Pazzaglini:

Numa primeira aproximação, a improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos. (Pazzaglini Filho, Rosa e Fazio Jr., 1997, p. 37 e 38).

Segundo Carlos Eduardo Terçaroli:

Improbidade Administrativa é o designatário técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da administração pública e afeta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos. (Terçaroli, Carlos Eduardo, Ed. Juruá, 2002, p. 23).

A improbidade administrativa no que se infere dos doutrinadores supra, tem relação direta com o uso do cargo público, ou aproveitamento do mesmo, ainda que investido neste por via legal, em benefício próprio ou alheio, para auferir, do erário público, vantagens indevidas, seja econômica, ou não, em benefício próprio em detrimento da sociedade, esta razão maior de existência do Estado. Em suma, encontramos a tão popular corrupção administrativa, reflexo de valores que sucumbem o interesse maior de ser do Estado, o bem estar social.

3.2 Sujeitos da improbidade administrativa

A Lei 8.429/92, de Improbidade, nos seus artigos 1º, 2º, 3º, definem quem são os sujeitos ativo e passivo do ato de improbidade, abaixo analisadas:

a) Sujeito Passivo

O sujeito passivo do ato de improbidade é qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual.

b) Sujeito Ativo

É o agente público, conceituado pelo art. 2º da Lei 8.429/92, como todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º da lei em epígrafe.

3.3 Classificação

A lei classificou os atos de improbidade administrativa em três categorias:

- a) atos de improbidade “que importam enriquecimento ilícito”, relacionados no art. 9º;
- b) atos de improbidade “que causam prejuízo ao erário”, arrolados no art. 10;
- c) atos de improbidade “que atentam contra os princípios da Administração Pública”, descritos no art. 11.

Adentremos nos incisos contidos nos artigos acima relacionados. Começando pelos atos de improbidade “que importam enriquecimento ilícito”, relacionados no art. 9º;

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Percebe-se que o núcleo das condutas tipificadoras do enriquecimento ilícito é a obtenção de vantagem econômica. Tendo como núcleos verbais: *receber, perceber, aceitar, utilizar, usar, adquirir e incorporar*.

Os atos que importam em dano ao erário estão dispostos no art. 10, estão assim descritos:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

- VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
- IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1^a desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Oportuna a ocasião para distinguir-se erário de patrimônio público. Erário “diz respeito ao econômico-financeiro, ao tesouro, ao fisco, enquanto patrimônio público é noção de espectro muito mais abrangente, sintetizadora não apenas do econômico, mas também do estético, do histórico, do turístico e do artístico”.¹

Os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública estão previstos no art. 11, sendo eles:

- I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV – negar publicidade aos atos oficiais;
- V – frustrar a licitude de concurso público;
- VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

3.4 Do procedimento administrativo e judicial

Segundo o art. 14 da Lei 8.429/92, em relação ao Procedimento administrativo, qualquer cidadão está apto a representar junto à autoridade administrativa competente para que seja instaurada a investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade, a representação será escrita ou reduzida a termo e assinada, contendo a qualificação do representante, as informações sobre o

¹ FILHO, Marino Pazzaglini e outros. Op. Cit. P. 75.

fato e sua autoria, bem como a indicação das provas de que tenha conhecimento. A rejeição pela autoridade administrativa, com despacho fundamentado, entretanto, não obstará a investigação dos fatos pelo Ministério Público. Podendo, ainda, o interessado representar diretamente ao Ministério Público, bem como pode este, de ofício, requisitar instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

O art. 19 da Lei 8.429-92 prevê punição ao autor de denúncia caluniosa, falsa contra agente público referente à prática de ato de improbidade administrativa.

Instaurado o processo administrativo a comissão processante dará ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, podendo esses, designar representantes para acompanhar o procedimento administrativo.

Havendo indícios fundados de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à Procuradoria do Órgão, art. 16 – Lei 8.429/92, para que, em procedimento judicial requeira, ao Juízo competente, a tomada das seguintes medidas: – cautelar de seqüestro dos bens do responsável por lesão ao erário ou enriquecimento ilícito; – cautelar de bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas no exterior, no caso de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário; a ação principal terá o rito ordinário, art.17-Lei 8249/92; a pessoa jurídica interessada pode propor a ação ou figurar como litisconsorte do Ministério Público; são vedados, art. 17, § 1º, o acordo, a transação e a composição; o MP pode, ainda, propor ação ou funcionar no processo como fiscal da lei, art.17, § 4º – Lei 8249/92; a Fazenda Pública, art.17, § 2º – Lei 8249/92, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público; a sentença de procedência da ação determinará o pagamento à pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito, do valor dos danos; a sentença, art.18, Lei 8249/92 de procedência da ação determinará a reversão dos bens à pessoa jurídica prejudicada, no caso de enriquecimento ilícito.

3.5 Tratamento constitucional e legislativo

A Lei 8.429/92 não se preocupou em tipificar crimes, porquanto, as condutas nela descritas constituem em sanções de natureza civil e política.

Os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito estão sujeitos às seguintes penas: perda dos bens ou valores acrescidos

ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos (oito a dez anos), pagamento de multa civil (até três vezes o valor do dano), proibição de contratar com o Poder Público (dez anos).

Os atos de improbidade que causem dano ao erário são apenáveis com: ressarcimento integral do dano, perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda de função pública e suspensão dos direitos políticos (cinco a oito anos), pagamento de multa civil (até duas vezes o valor do dano) e proibição de contratar com o Poder Público (cinco anos).

O art. 12 da Lei nº 8.429/92 instituiu várias penalidades, dentre as quais, a cominação de multa, a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos fiscais ou creditícios.

Para otimizar a fiscalização efetiva da evolução patrimonial dos gestores públicos, evitando, assim, atos de improbidade, a Lei 8.429/92 prevê a obrigação de todo agente público declarar seus bens e valores que compõem seu patrimônio particular.

4 ANÁLISE DO ESTUDO DE CASO NOS MUNICÍPIOS

4.1 Metodologia

A metodologia adotada foi bi-dimensional, ou seja, com revisão bibliográfica do tema, em estudos nacionais, bem como de uma pesquisa de tipologia descritiva, segundo seus objetivos.

4.2 Análise

Com o resultado obtido, após conclusão de coleta de dados, baseado na percepção dos gestores municipais, ou seja, que a inexistência do setor de controle interno, por aprovação dos respectivos Legislativos Municipais, como auxílio no combate aos atos de improbidade administrativa, bem como ao Controle externo, demonstrou-se dispensáveis para cinco municípios, tendo em dois dos municípios pesquisados demonstração de interesse em receber um anteprojeto de lei para criação do sistema de controle interno municipal.

Alguns gestores demonstraram confiança no Controle Externo, Tribunal de Contas, Judiciário, este sendo provocado pelo Ministério Público, como órgãos capazes, de a posterior, detectar possíveis atos administrativos que ensejem em ato de improbidade administrativa.

Inegável, por ausência do objeto, sistema de controle interno nos municípios, o prejuízo a análise de variáveis, em virtude da necessidade de funcionamento do setor de controle nos referidos municípios.

Passemos a análise das perguntas e respostas do questionário que foi aplicado e respondido nos municípios:

- 1) Existe no Município Controle Interno com Responsável atuando, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal?
 - 62,5% dos municípios responderam que Não.
 - 37,5% dos municípios não responderam a esta pergunta.
- 2) O Controle Interno do Município tem atuação pautada por Projeto de Lei, conforme com aprovação na Câmara Municipal, conforme preceitua a lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/00.

- 37,5 % responderam que Não.
 - 25% responderam que Não, mas estavam dispostos a receber um Anteprojeto de Lei para a organização do Sistema de Controle Interno.
 - 37,5% dos municípios não responderam a esta pergunta.
- 3) O Controle Interno está atuando como ferramenta de auxílio à gestão Municipal no combate aos atos de improbidade administrativa: “que importam enriquecimento ilícito”, “que causam prejuízo ao erário” e os “que atentam contra os princípios da Administração Pública”.
- 62,5% responderam que Não, pois estes atos podem ser detectados pelo Controle Externo (Câmara Municipal, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado).
 - 37,5% dos municípios não responderam a esta pergunta.
- 4) Os servidores do Controle Interno são servidores efetivos, especificamente designados para essa finalidade?
- 62,5% responderam que Não.
 - 37,5% dos municípios não responderam a esta pergunta.
- 5) Os servidores do Controle Interno passaram por algum tipo de treinamento específico para o desempenho das funções?
- 62,5% responderam que Não.
 - 37,5% dos municípios não responderam a esta pergunta.
- 6) Os servidores do Controle Interno desempenham suas funções com independência para se desincumbir de suas atribuições, conforme salvaguardas legais?
- 62,5% responderam que Não, pois o respectivo setor não foi criado.
 - 37,5% dos municípios não responderam a esta pergunta.
- 7) O Controle Interno tem contribuído como auxílio ao Controle Externo (Câmara Municipal, Ministério Público, este provocando o Judiciário.), quando na prestação de informação requisitada?
- 62,5% responderam que Não, pois o respectivo setor não foi criado.
 - 37,5% dos municípios não responderam a esta pergunta.

Depreende-se pelas respostas obtidas na aplicação do questionário que o não estabelecimento do setor do controle interno nos referidos municípios, por parte dos gestores municipais, demonstra uma ausência de política voltada para a criação do setor, bem como, um descumprimento ao preceito constitucional e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na análise da variável de atuação do Controle Interno pautado por lei municipal, dois municípios (angicos e Lajes) demonstraram interesse em receber anteprojeto de lei para respectivo envio para apreciação, aprovação pelas Câmaras Municipais.

Com referência à atuação do Controle Interno como auxílio no combate aos atos de improbidade administrativa, na totalidade dos cinco municípios que responderam ao questionário, obteve-se, a resposta de que não há auxílio do controle interno no referido combate, em função da inexistência do setor específico de controle interno.

Quanto à designação e qualificação de servidores para o setor de controle interno, efetivos ou contratados, assim como, no desempenho de funções dos servidores com independência, não ocorre em virtude de inexistência do referido setor.

Detecta-se, ainda, a não contribuição efetiva do controle interno quando na prestação de informação requisitada pelo controle externo.

Evidenciamos pelos dados obtidos com as respectivas respostas que a ausência do setor de controle interno, inibe uma avaliação do sistema de controle interno dos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa e auxílio ao Controle Externo, assim como, aos objetivos específicos desta pesquisa. Descumprindo os preceitos da Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal 001/01.

5 CONCLUSÕES

Em face à análise dos dados levantados pelo questionário aplicado nos oito municípios, detectamos haver, por parte dos gestores municipais, um não interesse em estabelecimento do setor de controle interno, bem como, o descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal 001/00, no que se refere a um Controle Interno com responsável atuando.

Tendo sido observado que apenas dois municípios, Angicos e Iajés, quarenta por cento dos que responderam ao questionário, estão dispostos a receber um anteprojeto de Lei que trate sobre a organização do Sistema de Controle interno.

A falta de estabelecimento do sistema de controle interno municipal evidência o desinteresse dos respectivos gestores pelo auxílio à gestão municipal de uma ferramenta auxiliar à administração municipal para detectar possíveis atos de improbidade administrativa; o que permitiria à própria administração, fundamentada no princípio da autotutela administrativa, a auto-correção, anulação ou revogação, e na impossibilidade, envio aos órgãos competentes do controle externo, Tribunal de Contas, ou Ministério Público para devida provocação ao Judiciário.

Mediante obtenção de dados que evidenciam a inexistência do setor de controle interno municipal, sugerimos ao Ministério público do Estado do Rio Grande do Norte que seja promovidas audiências públicas nos referidos municípios, em parceria com o Tribunal de contas, Poder Judiciário, Ministério Público Federal, ou isoladamente, para oportunizar debate e encaminhamento de soluções a respeito da inexistência de um sistema de controle interno municipal, bem como, na oportunidade, entregar, aos respectivos gestores, um ante-projeto de lei de criação do sistema de controle interno municipal.

Fundamentamos nossa sugestão ao problema detectado na pesquisa inexistência do sistema de controle interno nos municípios, por estar havendo um descumprimento aos preceitos da Constituição Federal e lei de Responsabilidade Fiscal 001/01.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Editado por Antônio de Paulo. 11. ed. Brasília: Senado Federal, 1988. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Porto Alegre: UAJ-FAMURS, 2002.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

DALLARI, A. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

_____. **LEI nº 8.429, de 2 de junho 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.

GIL, A. C., 1946, **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INTOSAI. Internacional Organization of Supreme Audit Institutions. Guia para normas de Controle Interno. Trad. Heloísa Garcia Vidal Pinto. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, v.19, 1993.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, A. de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6. ed. Atualizada até EC nº 52-06. São Paulo: Atlas, 2006.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1999. p. 39.

PECES-BARBA. Sobre la corrupción. In: GARCÍA-ALOS, L. V. Os instrumentos específicos da jurisdição do Tribunal de Contas a corrupção. **Revista do Tribunal de Contas de Portugal**, n. 33, janeiro a julho de 2000.

SARMENTO, G. **Improbidade administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

TERÇARROLI, C. E. **Improbidade administrativa**. Ed. Juruá, 2002.

VERGARA, S. C. **Projeto e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

AUTORIA

Itarlindo de Oliveira Costa – Licenciado em Geografia pela UFRN, Pós-graduado em Administração Pública pela UFRN, Servidor do Ministério Público do RN, Graduando em Direito – FARN, Ministério Público do Estado do RN.

Endereço eletrônico: itarlindo@yahoo.com.br

APÊNDICE

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Aluno: Itarlindo de Oliveira Costa Matrícula: 2008200960
Orientador: Diogo Pignataro de Oliveira, Ms.

Carta Solicitação

Exmo(a). Sr(a). Prefeito(a) do Município de _____ / RN, venho, por meio desta, solicitar respostas ao questionário, modelo em anexo, de levantamento de dados e conclusão de pesquisa de campo, objetivando conclusão de trabalho acadêmico: **“A avaliação do sistema de controle interno dos municípios no combate aos atos de improbidade administrativa: um estudo de caso”**, do Programa de Pós-graduação em Administração- PPGA-UFRN – curso de especialização em Administração Pública.

Antecipando agradecimentos pela compreensão e colaboração de Vossa Excelência na obtenção das respostas, informo que o referido questionário poderá ser respondido pelo próprio gestor(a), Prefeito(a), ou pelo(as) ocupantes dos seguintes cargos: Controlador-Geral do Município, Chefe do Controle Interno Municipal, Assessoria Jurídica, Secretário de Administração Municipal, Secretário de Planejamento, dentre outros considerados aptos pelo gestor(a) deste Município. A aplicação do questionário ocorrerá nos seguintes municípios: Lajes, Pedro Avelino, Afonso Bezerra, Angicos, Pendências, João Câmara, São Bento do Norte e Macau.

Em havendo possibilidade, gostaríamos de obter as repostas antes da data prevista para conclusão, 19.01.2009. A entrega do questionário ocorrerá conforme for mais conveniente para a Administração Municipal, dentre as seguintes: ao próprio discente ou contatos abaixo relacionados (fax, e-email). Quaisquer dúvida: 9090-9168-4498 (a cobrar) – Itarlindo.

Sendo o oportuno para o momento, e ciente da atenção e contribuição que será prestada pelo(a) Exmo(a). Sr(a). Gestor(a) deste Município, despeço-me desejando votos de uma excelente gestão que se inicia.

Itarlindo de Oliveira Costa
Discente Pós-Graduação
Mat.: 2008200960

Contatos para retorno: 084-3262-4773 (Tel. – Fax) – Itarlindo.
9090- 9168 – 4498 (a cobrar).- Itarlindo.
e-mail: itarlindo@yahoo.com.br.

QUESTIONÁRIO:

- 1) Existe no Município Controle Interno com Responsável atuando, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal?
) Sim, existe.
) Sim, mas o responsável ainda não foi escolhido.
) Não, mas estamos designando alguém para assunção da responsabilidade.
) Não.

- 2) O Controle Interno do Município tem atuação pautada por Projeto de Lei, conforme com aprovação na Câmara Municipal, conforme preceitua a lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/00.
) Sim.
) Sim, mas ainda dependendo de aprovação na Câmara Municipal.
) Não, mas estamos dispostos a receber um Anteprojeto de Lei para a organização do Sistema de Controle Interno.
) Não.

- 3) O Controle Interno está atuando como ferramenta de auxílio à gestão Municipal no combate aos atos de improbidade administrativa: “que importam enriquecimento ilícito”, “que causam prejuízo ao erário” e os “que atentam contra os princípios da Administração Pública”.
) Sim.
) Sim, mas não de forma plenamente eficaz.
) Não, pois estes atos podem ser detectados pelo Controle Externo (Câmara Municipal, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado)

- 4) Os servidores do Controle Interno são servidores efetivos, especificamente designados para essa finalidade?
) Sim.
) Alguns são efetivos e outros são contratados.
) Não há servidores designados, pois o setor não foi criado pelo gestor municipal.

- 5) Os servidores do Controle Interno passaram por algum tipo de treinamento específico para o desempenho das funções?
) Sim.
) Não, mas só algum(s), em função de cargo de chefia.
) Não, mas temos interesse em um curso de capacitação, ministrado por uma instituição de ensino competente, podendo ser na modalidade presencial ou à distância.
) Não.

- 6) Os servidores do Controle Interno desempenham suas funções com independência para se desincumbir de suas atribuições, conforme salvaguardas legais?
- () Sim.
 - () Sim, mas só algum(s), em função de cargo de chefia.
 - () Não, pois o setor ainda não foi criado.
- 7) O Controle Interno tem contribuído como auxílio ao Controle Externo (Câmara Municipal, Ministério Público, este provocando o Judiciário.), quando na prestação de informação requisitada?
- () Sim.
 - () Sempre que preciso.
 - () Não.