

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**CORRUPÇÃO OU DESPERDÍCIO? – UMA ANÁLISE COMPARADA DOS
PRINCIPAIS RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO
NORDESTE BRASILEIRA**

Bruno Henrique Marques

Trabalho apresentado como requisito para a conclusão do curso de graduação em Administração Pública da Escola de Administração de Brasília.

Orientador: Prof. Claudio Costa

BRASÍLIA – DF
NOVEMBRO 2019

CORRUPÇÃO OU DESPÉRDÍCIO? – UMA ANÁLISE COMPARADA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE BRASILEIRA

CORRUPTION OR WASTE? – A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MAIN RESULTS OF THE AUDITS CARRIED OUT BY THE CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO IN THE CITIES OF THE NORTHEASTERN BRAZILIAN REGION

Bruno Henrique Marques

SUMÁRIO: Introdução; 1. A corrupção e os impactos do desperdício nas políticas públicas; 2. Auditoria governamental e a atual gestão pública municipal; 3. Análise comparativa das falhas apontadas pela controladoria geral da união; 4. Conclusão; 5. Referências.

RESUMO: Com base nos principais estudos realizados por notórios autores da ciência política e os dispositivos fundamentados na Constituição Federal de 1988, a principal proposta deste artigo consiste em analisar os principais resultados de fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União, através do seu sistema de controle interno, em municípios da região nordeste. De acordo com uma amostra qualitativa de relatórios de fiscalização de municípios com menores índices de desenvolvimento humano da região nordeste e tendo o processo de auditoria interna como lastro, o propósito é responder a seguinte questão: há corrupção ou desperdício do dinheiro público por parte da administração municipal no Brasil?

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Desperdício. Auditoria Governamental. Administração Pública. Políticas Públicas.

ABSTRACT: Based on the main studies carried out by celebrated authors of political science and the provisions based on the Federal Constitution of 1988, the main purpose of this article is to analyze the main results of inspections carried out by the Controladoria Geral da União, through its internal control system, in municipalities of the northeast region. According to a qualitative sample of inspection reports from municipalities with lower human development indices in the northeast region and having the internal audit process as a ballast, the purpose is to answer the following question: is there corruption or waste of public money by the administration municipal in Brazil?

KEY-WORDS: Corruption; Waste; Government audit; Public Administration; Public Policy.

INTRODUÇÃO

Hodiernamente, quando se realiza um debate sobre uma política pública ou quando se inicia uma reportagem sobre a aplicação do gasto público, a expectativa que temos quanto ao seu desfecho está sempre relacionada à corrupção ou ao desperdício de recursos. As duas situações, em maior ou menor grau, são a causa da indignação de todos aqueles cidadãos que veem o produto da alta carga tributária deste país não se transformar, de forma eficaz e eficiente, em bens e serviços à população.

O objetivo geral do presente trabalho é avaliar, a partir da análise amostral dos relatórios de auditoria realizados pela Controladoria Geral da União, órgão responsável pelo controle interno do Poder Executivo federal, qual o fator que mais impacta no atingimento dos objetivos das políticas públicas, ou seja, o que afeta mais –a corrupção ou a má gestão dos recursos pelos municípios.

Na realização da análise, foram coletados dados referentes aos relatórios de fiscalização publicados pela Controladoria Geral da União, utilizando como amostra os principais resultados encontrados nos municípios fiscalizados com baixo Índice de Desenvolvimento Humano situados na região nordeste do Brasil, por possuírem os menores indicadores socioeconômicos em relação às demais regiões brasileiras.

Considerando tal objetivo, este trabalho realizará uma abordagem conceitual e histórica sobre o tema corrupção, suas principais causas e consequências, em seguida será abordado o tema gestão pública, seus principais eixos e temáticas, bem como a importância do planejamento e suas ferramentas para a eficácia da gestão. Por fim, será realizada uma avaliação analítica sobre as principais falhas apontadas pela CGU em suas fiscalizações realizadas nos municípios objeto da amostra selecionada.

1. A CORRUPÇÃO E OS IMPACTOS DO DESPERDÍCIO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem incontáveis definições acadêmicas e doutrinárias a respeito do que vem a ser corrupção. De acordo com Jorge Washington de Queiroz ¹(2018, p.1)

¹ Especialista em combate à fraude e corrupção, expert em Governança e Finanças. Autor do livro Corrupção – O Mal do Século, é um dos pioneiros do segmento de recuperação de empresas no Brasil.

A corrupção é de longe (...) Um grave crime que envolve a cobiça, o querer o que não lhe pertence e, conseqüentemente, o beneficiar-se do que pertence à sociedade ou a terceiros. No setor público, corrupção consiste em tirar proveito da função/representação pública para benefício próprio.

Ainda citado por Queiroz, “o Banco Mundial define corrupção como a prática de oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar indevidamente ações de outra pessoa” (2018. p. 1). Há uma complexa e intrigante falta de compreensão quanto à sua dimensão e, apesar de todos saberem das conseqüências negativas que a corrupção traz, poucos brasileiros têm a perspectiva de que o fato que a gera está na história do país e não apenas em sua cultura patrimonialista. O nascedouro de tal corrompimento encontra-se nas fissuras existentes nos instrumentos de governança e de gestão.

Segundo Sérgio Buarque de Holanda ²(1936, p. 147),

Nossa forma ordinária de convívio social é, no fundo, o contrário da polidez. Ela pode iludir na aparência –e isso se explica pelo fato de a atitude polida consistir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas no “homem cordial”: é a forma natural e viva que se converteu em fórmula.

Não é de se surpreender que o termo corrupção, do latim “corruptio”, com o sentido de deterioração, acto, “corrompimento de um fruto” (MEDEIROS, 2016, p. 1), causa impacto e até cai nas graças do superficialismo quando colocado na pauta de qualquer discussão, ganhando um largo espaço em comissões de ética e em salas de aula. A corrupção é um tema de interesse global, portanto, é de suma importância destacar o trabalho da Organização das Nações Unidas no Pacto Global sobre a implementação de políticas de responsabilidade social e a da Organização dos Estados Americanos.

Anualmente, uma parcela significativa do Produto Interno Bruto nacional é utilizada para vários fins indevidos, como: a) custear benefícios a vereadores que, fazendo uso de verbas estabelecidas pelo mandato eletivo, recebem taxas alusivas ao seu exercício para ultrapassar o teto salarial previsto constitucionalmente; b) pagar a construtoras e empresas especializadas o equivalente à construção de obras geralmente fraudulentas e com irregularidades licitatórias; c)

² HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Ed. José Olympio, 1936. Disponível em: <<http://www.tecnologia.ufpr.br/portallahurb/wp-content/uploads/sites/31/2017/09/HOLANDA-S%C3%A9rgio-Buarque-Ra%C3%ADzes-do-Brasil.pdf>>. Acesso em: 30 out, 2019.

superfaturar o gasto com obras faraônicas que excedem o prazo para sua construção ou estão paradas e inacabadas, etc.

Os mesmos homens e mulheres que esbravejam suas opiniões em telejornais, entrevistas e em rodas de conversas com cunho político, que reclamam da precária governança e apedrejam práticas de corrupção condenáveis pelo senso comum, são os mesmos que elegem parlamentares indiferentes às demandas dos cidadãos, que vendem seus votos em troca de fragmentos de recursos para subsistência e são os primeiros a deteriorarem o patrimônio que teoricamente seria de todos. Saber se há corrupção ou desperdício com os bens públicos é de relevância para a população como um todo. Observando os atos de corrupção ocorridos no âmbito dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e até nas pequenas atitudes cotidianas da população, há de se discutir em qual estágio de corrupção a sociedade brasileira se encontra.

De acordo com um artigo publicado pelo psicólogo Luiz Hanns³, existem três espécies de corrupção (a sistêmica, a endêmica e a sindrômica), organizadas em uma hierarquia piramidal e sintetizadas da seguinte forma: as corrupções endêmica e sindrômica, que nascem de “pequenas” atitudes antiéticas, alastram-se até à gestão pública e o excesso de burocracia, acabando também por lastrear a corrupção sistêmica, essa mais visível pela população nos atos fraudulentos de grandes empresários, políticos, do Governo e do próprio Poder Judiciário através da mídia e os recentes escândalos envolvendo pagamentos de propinas, desperdício do dinheiro público, etc.

Uma das, se não a maior e mais danosa consequência do desperdício no setor público para a sociedade, é a deterioração da credibilidade por parte dos cidadãos para com as instituições do Poder Público, uma vez sempre inserida nos principais escândalos de lavagem de dinheiro, pagamentos de propina e improbidades administrativas cometidas por seus agentes, o que resulta na sua eventual desmoralização. Além do mais, a falta de credibilidade no próprio voto por conta desses fatores anteriormente citados acaba sendo o fio condutor da sua “venda”.

O Brasil, como se pode ver na tabela 1 a seguir,⁴ encontra-se na 105ª posição do ranking mundial de 2018 de países menos corruptos. Os dados foram ordenados de acordo com a colocação do Índice de Percepção de Corrupção –IPC. Com notas que variam de 0 a 100, sendo

³ Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,qual-das-tres-corrupcoes-decidiremos-combater,70001816141>>. Acesso em: 25 out, 2019.

⁴ Disponível em: <<https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 26 out, 2019.

que quanto mais próximo a 0, o país encontra-se em um alto nível de percepção da corrupção, e mais próximo de 100, a uma alta compreensão de honestidade e efetividade administrativa.

TABELA 1 – RESUMO DE DADOS FORMATADOS

1) Dinamarca	88 <i>pontos</i>
2) Nova Zelândia	87 <i>pontos</i>
3) Finlândia	85 <i>pontos</i>
4) Singapura	85 <i>pontos</i>
5) Suécia	84 <i>pontos</i>
10) Luxemburgo	81 <i>pontos</i>
85) Argentina	40 <i>pontos</i>
105) Brasil	35 <i>pontos</i>
180) Somália	10 <i>pontos</i>

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações disponíveis no site da Transparência Internacional - Brasil

Consoante Walfrido Warde⁵ (2018, p.21),

O desperdício decorre da corrupção, uma vez que seu respaldo nivelado de normalidade acaba por funcionar como um lastro social para gestores criminosos e assim, minar a qualidade e o respeito das instituições públicas.

Dentre os setores prejudicados pelo desvio de dinheiro da área fim para terceiros, a educação e a saúde -com certeza são os mais afetados. A prova disso, a exemplo de casos já divulgados na imprensa, encontra-se na grande parcela do PIB que é transferida para os municípios para a aplicação em educação e, como contraste, a merenda escolar é facilmente encontrada em pequena quantidade e qualidade.

Destaque maior para o Sistema Único de Saúde brasileiro que, cujo direito à saúde é extremamente impactado ante a não aplicação de seus recursos de forma eficiente, afetando diretamente a população que necessita da efetiva prestação dos serviços de saúde.

Tantos agravos ocasionados pelo desaproveitamento do dinheiro público impacta diretamente na execução de muitas políticas públicas, inviabilizando sua capacidade de efetividade.

2. AUDITORIA GOVERNAMENTAL E A ATUAL GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

2.1. A IMPORTÂNCIA DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL E DO CONTROLE INTERNO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A palavra auditoria, vem do grego “audit”, que significa ouvir ou escutar algo com uma finalidade específica. Entretanto, com o mercantilismo e posteriormente a Revolução Industrial,

⁵ Célebre advogado e autor de O Espetáculo da Corrupção, também preside o Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa.

as técnicas contábeis passaram a ser mais sofisticadas e este fato também abrangeu o significado da palavra em questão, dando peso maior aos sentidos de fiscalização e verificação.

A auditoria governamental tem como pilar a própria ciência base, assim como seus princípios e regulamentos das Normas Internacionais de Auditoria, nas Normas do Tribunal de Contas da União, nas Normas do Conselho Federal de Contabilidade e também nas Normas dos Tribunais de Contas Estaduais.

Na Constituição Federal de 1988 a aplicação da auditoria está positivada no inciso IV do artigo 71. Trata-se de cumprimento do controle externo para órgãos dos três poderes, que diz o seguinte:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: IV– realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

O Manual⁶ de Auditoria Governamental editado pelo Tribunal de Contas da União define auditoria governamental como “[...] o exame independente e objetivo de uma situação ou condição, em confronto com um critério ou padrão preestabelecido, para que se possa opinar ou comentar a respeito para um destinatário predeterminado” (TCU, Instituto Serdezello Corrêa, 2011).

O principal objetivo da auditoria é mensurar, apontar e aferir conclusões associadas ao gerenciamento dos recursos públicos. Para isso, utiliza técnicas e instrumentos de controle e feedback para reparar improbidades, desmazelo e omissões, assim como prevenir eventuais desperdícios do dinheiro público. Apesar de ser apenas um exame sistemático, a auditoria também pode ser utilizada como inspeção administrativa (por meio de técnicas de prevenção e controle) e de fiscalização.

De fato, não é uma tarefa fácil conceituar a auditoria governamental, visto que não se trata de uma disciplina linear, ou seja, não segue uma lógica didática como contabilidade, direito, administração pública, etc. Não menos impossível é não associar o desperdício à

⁶ Manual que apresenta técnicas, estudos e instrumentos teóricos de apoio à auditoria interna e externa, assim como os caminhos para a fiscalização das contas públicas.

corrupção e proclamá-lo como uma consequência dela, o que torna ainda mais penoso o processo de enfrentamento do problema.

Consoante a Instrução Normativa 03/2017, a auditoria é conceituada como:

Uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. (IN 3/2017, Capítulo I).

Através da Resolução n° 171 do Conselho Nacional de Justiça⁷, fica definido que a finalidade básica da Auditoria é:

Art. 6°. (...) realizar exames para comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística.

A auditoria governamental no Brasil só foi normatizada pela Lei n° 4.728 de 14 de julho de 1965, mas anteriormente já se usavam métodos mais tradicionais de controle interno, principalmente em empresas estrangeiras de grande porte. No caso brasileiro, é um poderoso instrumento de *Accountability*⁸, ou seja, dada a obrigação de prestar contas, a auditoria faz parte de um processo de averiguação e análise independente da atual situação das contas e dos bens das instituições públicas e também das organizações da iniciativa privada.

Uma vez que a auditoria entra na relação de *Accountability* no setor público com a função de fiscalização dos agentes do Poder Legislativo -delegados imediatos dos interesses do cliente principal, isto é, os representantes diretos dos cidadãos-, fica evidente a existência de princípios norteadores dos trabalhos dos auditores para dar-lhes suporte técnico e comportamental na execução do trabalho em si. A própria Constituição Federal de 1988 elenca os princípios fundamentais desse processo, que assim define-se:

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

⁷ Resolução N° 171 de 01/03/2013, Dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização nas unidades jurisdicionais vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça (Processo CNJ n° 349.544). Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1680>>. Acesso em: 28 out, 2019.

⁸ Termo em inglês, cuja tradução é livre, mas com o significado de transparência, prestação de contas, responsabilidade, ética com os bens de terceiros, etc.

de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Com a redemocratização, após mais de vinte anos de uma ditadura que causou profundas transformações na cultura do povo brasileiro e também no quadro político nacional, nunca se viu falar e questionar tanto a corrupção e o desperdício do dinheiro público, uma vez que o papel da imprensa antes calada, se tornou primordial para a divulgação de fraudes e escândalos envolvendo singulares atos de gestão. Também é através da imprensa, como um instrumento potencialmente difusor de informações e influenciador de opiniões, a sociedade tem em mãos as provas necessárias para refletir sobre a gestão dos seus representantes.

Por outro lado, o fortalecimento das instituições de combate à corrupção, como a Controladoria Geral da União e o próprio Ministério Público contribuíram para limitar o desperdício dos recursos provenientes da arrecadação dos tributos nacionais. Cabe ressaltar um fato extremamente crucial: é por meio dos resultados presentes em tais relatórios que todos os cidadãos tomam conhecimento sobre a aplicação do dinheiro público e sobre a qualidade ou falta dela no gerenciamento do dinheiro de todos.

De acordo com o pensamento de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2002, p. 435), o controle sobre o gerenciamento e a administração da coisa pública se dá através de “fiscalização e correção” que nela exercem os órgãos dos três poderes, no intuito de asseverar a compatibilidade de sua performance com os princípios determinados jurisdicionalmente.

O sistema de controle interno -representado pela Controladoria Geral da União como órgão responsável, segundo a Instrução Normativa 03/2017, pela auditoria governamental no âmbito do poder Executivo-, é de suma importância por adquirir forte caráter de acompanhamento e fiscalização da execução de políticas e programas, indicando possíveis erros, desvios e improbidades. Destarte, conquista a atribuição de cautelar pelo propósito estabelecido, a preservação dos recursos provenientes do dinheiro do povo, provisão e subsistência dos bens patrimoniais, além de apurar se há a aplicação dos normativos constitucionais com a realidade.

A aplicabilidade e funções do controle vão além da simples análise das conformidades, pois exige total disponibilidade da administração pública direta e indireta, no tocante à execução dos programas já estabelecidos no orçamento anual, assim colaborando para que as metas e objetivos sejam cumpridos com eficácia, eficiência e efetividade.

Celso Antonio Bandeira de Melo (2015, p. 967) salienta ainda que “Nas esferas estaduais, municipais e do Distrito Federal os objetivos do controle interno, mutatis mutandis, são, evidentemente, os mesmos, mas a estrutura administrativa variará de acordo com a legislação de cada qual”.

De acordo com o explanado pelo autor, compreende-se que cada ente federativo poderá firmar, normativamente, a ordenação que mais lhe for benéfica para fins de execução do próprio sistema de controle interno, ao passo que fique assegurado princípios e competências necessárias para a melhor performance do aparelho público.

2.2. UM BREVE HISTÓRICO SOBRE A GESTÃO MUNICIPAL BRASILEIRA E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS NA ATUALIDADE

Desde o período imperial, com a Constituição outorgada em 1824 por d. Pedro I, os municípios brasileiros (ainda em pouca quantidade quando comparados aos de hoje) começaram a inaugurar uma estrutura funcional de gerenciamento, mesmo não sendo autônomos em questões administrativa e financeiras, nas quais pouco havia autonomia, atribuições e competências exclusivas, pois precisavam atender às demandas da alta regência.

Posteriormente, com a Constituição republicana de 1891 e o paradigma federalista em questão, os municípios começaram a gozar de uma relativa autonomia, essa tão razoável que eles ainda precisavam submeter-se ao controle dos estados federados.

Entre o período da ditadura Vargas tivemos duas constituições, cada uma delas dando e retirando “poderes” municipais. Uma vez que a de 1934 estabeleceu regras tributárias para os municípios e ampliou sua emancipação –artigos 7º e 13º que tratam da autonomia municipal e participação nas decisões do país, respectivamente-, a Constituição Polaca de 1937 retirou em grande parte toda a autonomia anteriormente conquistada.

Novamente, em 1946, os municípios voltaram a ter uma experiência de autogoverno, o que não permaneceu por muito tempo, pois mesmo que a constituição de 1967, que teve seu nascedouro na ditadura militar, tenha criado o Fundo de Participação dos Municípios -FPM, acabou restringindo grande parte da autonomia adquirida anteriormente.

Após a Constituição Cidadã de 1988, uma verdadeira reviravolta ocorreu e os municípios brasileiros passaram a ter maior destaque nas tomadas de decisões, transferências

de recursos da União, investimentos de grande escala, etc. A grosso modo, foi após o começo da década de 1990 que os municípios assumiram um título principal frente ao Estado e sobretudo, no planejamento e execução de políticas públicas voltadas à saúde, educação e assistência básica, fortalecendo a sociedade brasileira residente majoritariamente no interior.

Desde o início do século XX, principalmente no governo Vargas (1930-1945), nos municípios de menores dimensões territoriais e com graves problemas de gestão, é que se desenrola uma peculiaridade: os políticos exercem e adquirem um status de popularidade tão alto dentro do território em que os cidadãos sofrem com a displicência educacional e política.

Acabam por convencê-la que sua participação no governo irá transformar o local e beneficiar a todos os seus eleitores com medidas quase utópicas, criando uma falsa ideia de exclusividade pessoal. Passam-se quatro, oito, dezesseis anos e as cenas se repetem. A corrupção dentro dos municípios é um vício que acorrenta as pessoas umas às outras e transcende o tempo, subtraindo recursos então destinados à saúde, educação, infraestrutura e demais políticas públicas e destinando-os a esquemas, fraudes, superfaturamentos, mantendo-se e sendo retroalimentada pelo círculo vicioso que a corrupção estabeleceu nesses municípios.

A corrupção é alvo de minuciosas análises com relação à sua origem. Desde o período colonial, com o nascedouro do pluralismo político e o caleidoscópio social coexistindo com a miséria e a pobreza, a nação brasileira já nasce com parcial ou totalmente contagiada pela desvirtuação de valores e princípios, o que confere à corrupção o seu caráter de naturalidade para a maior parte das pessoas.

Os municípios das regiões Norte e Nordeste, em potencial, uma vez que foram excluídas da administração e repartição financeira no período imperial do século XIX e seus respectivos lucros com o café e o ouro, transformaram-se em perfeitas zonas de proliferação da corrupção, já que a maioria deles abrigou e ainda abriga uma população com níveis baixíssimos de desemprego (fato que obriga centenas de pessoas a saírem do interior para buscar trabalho nas grandes metrópoles) e ocasionalmente resultante no forte êxodo rural no século posterior.

Escolas com infraestrutura precária, postos de saúde de portas fechadas e hospitais sem medicamentos suficientes para atender às demandas dos pacientes, mobilidade urbana condicionada a transportes da própria população, limitado abastecimento de água e asfaltos de qualidade duvidosa ou nenhum asfalto é um retrato comum de muitas cidades nordestinas.

O cenário dos municípios com menores indicadores sociais, principalmente aqueles da região Nordeste, lembra o retrato de um país subdesenvolvido em penosa situação econômica, aonde incide e reina a corrupção há mais tempo que a própria vida dos seus habitantes. A vinculação das receitas, nesse caso, a obrigatoriedade de aplicação do dinheiro recebido pelos municípios em alocadas áreas (somam-se quarenta por cento do todo em educação e saúde) é a força motriz da problemática gestão municipal na região.

Por conta dos fatores já mencionados, mesmo com os direitos constitucionalmente garantidos, os municípios da região Nordeste sofrem com graves problemas de gestão, como: a) improficiência quanto à prestação de serviços basilares, a exemplo do Sistema Único de Saúde; b) autonomia limitada, principalmente os de pequena dimensão territorial, com relação à dependência dos estados federativos pelo repasse de verbas por vezes muito criteriosos; e c) Escassez ou irrisória qualificação profissional dos trabalhadores, afetando o capital humano inteligente, em suma resultado de uma educação básica deteriorada.

2.3. A GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DA AUDITORIA GOVERNAMENTAL NA EFETIVA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em conformidade com a Normas de Auditorias Governamental, entende-se por gestão pública a “administração de pessoas e de recursos públicos, tendo como objetivo o interesse coletivo, pautada nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros”. (NAG 1115, p. 14).

Posto isso, os princípios que orientam a gestão pública positivados no artigo 37 da Constituição Federativa do Brasil também servem como estrutura para os auditores e seus respectivos trabalhos. A função da gestão pública está eticamente embasada na prestação de contas ao povo como um direito constitucionalmente previsto ao alocutário das deliberações da administração e protagonista da maior parte das políticas públicas executadas, assim como possui o dever de controlar as práticas do governo.

E já que a auditoria governamental é reputada como um forte instrumento de correção de desperdício de recursos e na prevenção de omissões, indiligências e improbidades, é de extrema importância que sua amplitude chegue com mais rapidez e aplicabilidade nos mais de cinco mil municípios brasileiros atualmente existentes.

Uma ferramenta de grande valia para a melhor gerência dos recursos e o desempenho das instituições, é o conhecido modelo das três linhas de defesa⁹. A grande relevância do modelo em questão está na clareza a respeito das obrigações de cada componente na condução estrutural, financeira, de planejamento e execução de uma determinada organização, organizando-a com o intuito de evitar divergências associadas à compreensão das responsabilidades de cada um, aprimorando os instrumentos de governança para evitar percalços que possivelmente podem lhe colocar em risco.

Sistematicamente, as três linhas de defesa são aplicadas da seguinte forma: a) a primeira é responsável pelos controles primários, ou controles de gerência, sendo relevante a atuação da alta gestão nas tomadas de decisão, no acompanhamento da execução da gestão dos riscos na sistematização de controles internos institucionais, além de demais medidas de controle interno; b) a segunda linha de defesa representa os órgãos de assessoramento e assessoria da alta gerência, com o objetivo básico de apoiá-la e fazer com que sejam cumpridos os requisitos da linha anterior, instruindo-a com adequadas ferramentas na execução dos processos.

Cabe ressaltar que é nesta mesma linha de defesa que são identificados bons profissionais em gestão de riscos, controles internos na organização, Compliance, etc; e c) a terceira linha é a auditoria interna em si, na razão de servir como um mecanismo avaliativo, de caráter independente e objetivo de tudo o que for relacionado à gestão dos riscos, governança e controle. A terceira linha serve como uma ponte de comunicação entre as partes da organização auditada. A figura 1¹⁰ a seguir ilustra os mecanismos das três linhas de defesa.

⁹ De acordo com o Instituto de Auditores Internos (*IIA*, em inglês), o modelo de *Três Linhas de Defesa* surgiu em setembro de 2010 e é “uma forma simples e eficaz de melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades essenciais”.

¹⁰ Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/artigos-e-noticias/674-as-tres-linhas-de-defesa-uma-visao-pratica-para-as-corporacoes>>. Acesso em 13, nov. 2019.

Figura 1 – “as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles”



Fonte: Declaração de Posicionamento do Institute of Internal Auditors (IIA)

3. ANÁLISE COMPARATIVA DAS FALHAS APONTADAS PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

3.1. UMA AMOSTRA TEMPORAL DOS PRINCIPAIS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO REALIZADOS PELA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO NA REGIÃO NORDESTE

A Controladoria Geral da União (CGU), através da Secretaria Federal de Controle Interno, adota as ações primordiais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. É através do resultado das fiscalizações realizadas pela CGU que se chega a conclusões a respeito da aplicação do dinheiro público, tendo esses relatórios o objetivo de ampliar a transparência e agrupar em um só documento todos os trabalhos referentes ao controle interno. Tais documentos são feitos em estados e municípios, variando em exames de avaliação de contas e outros processos de auditoria interna.

A delimitação dar-se-á por duas vias a partir do estudo de dados qualitativos: a) dos objetos a serem estudados, restringem-se os relatórios de municípios de todos os estados do nordeste brasileiro, que vai de janeiro de 2010 a dezembro de 2018, totalizando um espaço amostral de nove anos. A escolha do número de relatórios segue a lógica dos vinte municípios, fiscalizados pela CGU e com seus respectivos relatórios que, de acordo com o ranking de um relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 2010, possuem baixos índices de desenvolvimento humano da região nordeste.

Na tabela a seguir¹¹, foram coletados dados do Índice de Desenvolvimento Humano, IDH de renda, longevidade e educação referentes a cada município selecionado. Como pode ser observado, todos os municípios apresentam IDH inferior a 0,600, considerado baixo pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no qual utiliza como instrumento de mensuração um índice desenvolvido pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, no começo da década de 1990.

Tabela 2 – Aspectos socioeconômicos dos municípios selecionados

<i>Município/UF</i>	<i>IDH</i>	<i>IDH Renda</i>	<i>IDH Longevidade</i>	<i>IDH Educação</i>
<i>São Francisco de Assis do Piauí (PI)</i>	0,485	0,462	0,734	0,336
<i>Betânia do Piauí (PI)</i>	0,489	0,486	0,702	0,342
<i>Água Doce do Maranhão (MA)</i>	0,500	0,494	0,697	0,363
<i>Itaipava do Grajaú (MA)</i>	0,518	0,456	0,726	0,419
<i>Mata Grande (AL)</i>	0,504	0,506	0,685	0,369
<i>Roteiro (AL)</i>	0,505	0,524	0,672	0,365
<i>Colônia Leopoldina (AL)</i>	0,517	0,548	0,693	0,363
<i>Lamarão (BA)</i>	0,518	0,501	0,747	0,372
<i>Tremedal (BA)</i>	0,528	0,545	0,749	0,360
<i>Santa Filomena (PE)</i>	0,533	0,496	0,752	0,406
<i>Antônio Cardoso (BA)</i>	0,561	0,544	0,768	0,422
<i>Anagé (BA)</i>	0,540	0,549	0,771	0,371
<i>Tobias Barreto (SE)</i>	0,557	0,609	0,702	0,404
<i>São Bento (PB)</i>	0,580	0,597	0,769	0,424
<i>Belém de Maria (PE)</i>	0,578	0,537	0,749	0,479
<i>Xexéu (PE)</i>	0,552	0,549	0,703	0,436
<i>Ibaretama (CE)</i>	0,577	0,517	0,759	0,489
<i>Salitre (CE)</i>	0,540	0,497	0,732	0,434
<i>Bananeiras (PB)</i>	0,568	0,555	0,766	0,430
<i>Imaculada (PB)</i>	0,557	0,524	0,715	0,461

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da UNDP, disponíveis em www.br.undp.org

¹¹ Disponível em: < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso em: 29 out, 2019.

Definida a amostra, apresenta-se no quadro a seguir, além do resumo dos principais problemas encontrados nos diagnósticos obtidos, um conjunto de dados referentes à síntese de falhas encontradas e uma análise feita pelo próprio autor, baseando-se na literatura já apresentada, a respeito dos relatórios de fiscalização de cada município selecionado.

Quadro 1 - Síntese dos principais resultados obtidos através dos relatórios

Nº Relatório	Município/UF	Síntese de falhas	Análise
37036	São Francisco de Assis do Piauí/PI	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausência de divulgação da relação dos beneficiários do Programa Bolsa Família; ➤ Alunos não localizados nas escolas de acordo com os Diários de Classe. 	Com base nos resultados apresentados, conclui-se a falta de transparência, e também uma deficiência na comprovação da existência dos beneficiários.
034037	Betânia do Piauí/PI	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transparência Pública: ausência de notificações sobre liberação de recursos fiscalizados; ➤ Saneamento Rural: Realização de pagamentos antecipados no valor de R\$ 168.458,44; 	A ausência de notificações configura-se como falta de transparência e antecipação de pagamentos, sem a certeza da conclusão da obra, é um caso agravante de corrupção e, posteriormente, de desperdício.
035016	Itaipava do Grajaú/MA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Processos licitatórios com restrições à competitividade; ➤ Pagamento de R\$ 329.806,00 por obras não executadas de reforma e ampliação de nove escolas municipais, em Itaipava do Grajaú (MA), em 2010. 	As restrições à competitividade nas licitações ferem alguns princípios previstos na Lei 8.666/1993, além de desperdício do dinheiro público com obras não executadas.
01562	Água Doce do Maranhão/MA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Ministério da Educação constatou ausência da escrituração contábil das receitas e despesas do FUNDEB, em 2009; ➤ O Ministério da Saúde constatou que o procedimento licitatório estava eivado de irregularidades. 	Dentre os demais resultados contidos no presente relatório, cabe ressaltar que as falhas se estendem às irregularidades licitatórias evidenciadas, assim como foi ferido o princípio da probidade administrativa, expresso na Lei 8.666/1993.
201800853	Mata Grande/AL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ As informações cadastrais de alunos do EJA não são fidedignas; ➤ 66% das saídas de recursos do SUS não contêm a identificação do beneficiário final. 	A falta de transparência nas informações relacionadas aos cadastros dos alunos e o mal gerenciamento das saídas dos recursos aplicados no SUS configuram
37001	Roteiro/AL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ausência de comprovação de despesas e pagamentos de despesas inelegíveis; ➤ Improriedades nos pagamentos realizados ao funcionário que recebe pela folha de pagamento do Piso de Atenção Básica – PAB. 	A necessidade de clareza para com as despesas orçamentárias e congruências associadas a salários chocam-se com os casos apresentados, caracterizando um típico caso de corrupção e de

			desperdício com a coisa pública.
01669	Colônia Leopoldina/AL	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O Ministério da Educação constatou que a despesa realizada está sem as devidas justificativas, especificações e comprovação; ➤ Ministério da Saúde constatou irregularidades na realização de despesas, como débitos não comprovados e realização de despesas inelegíveis. 	Com base nos resultados obtidos, é nítido que houve improbidade administrativa, passando por cima das etapas da despesa, no tocante ao empenho. Além de não seguir à risca o texto do art. 61 da Lei 4.320/64, as falhas apontadas configuram-se como corrupção e falta de transparência com as contas públicas.
034007	Lamarão/BA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Impropriedades nas licitações para contratação de serviços de construção e reforma de escolas e aquisição de materiais de construção; ➤ Irregularidade na aquisição de medicamentos, por meio do programa Farmácia Básica, uma vez que foram identificados preços acima da média de mercado. 	A partir das impropriedades e irregularidades licitatórias, é notório que houve corrupção e desperdício do dinheiro público, uma vez que os preços de compra eram acima da média de mercado devido às dificuldades na competição dos interessados.
035006	Tremedal/BA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No âmbito do Ministério da Educação, destaca-se a falta de transparência e cláusula restritiva em processo de aquisição, subcontratação de serviço sem previsão em edital, piso salarial na área de educação inferior ao estabelecido em lei, falta de capacitação dos conselheiros e ainda realização de despesas bancárias inelegíveis ao programa. 	Baseado na decorrência dos fatos apurados pela CGU, conclui-se que trata-se de um caso de corrupção, uma vez que os normativos da lei foram ignorados, a realização de despesas está sem especificação de destinatário, há pouca profissionalização de servidores, além da ausência de transparência e demais falhas apontadas no restante do presente relatório.
01638	Santa Filomena/PE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ No âmbito do Ministério da Educação, constata-se transferências das contas que movimentaram recursos do FUNDEB para outras contas diversas do Programa; ➤ No âmbito do Ministério da Saúde, constatam-se Gastos não autorizados com recursos do Programa de Atenção Básica - PAB no valor de R\$ 27.247,53. 	Depreende-se, consoante os dados apresentados que, além de desperdício com gastos sem prévia autorização e transferências indevidas, há um forte caso de corrupção, já que foram retirados recursos de áreas fins e alocados para demais contas avessas ao Programa em questão.
201800760	Antônio Cardoso/BA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O resultado dos trabalhos revelou a ocorrência de falhas, impropriedades e irregularidades relativas à aplicação dos recursos federais examinados, que se encontram demonstradas pelo Ministério e Programa de Governo no presente relatório. 	O desperdício dos recursos públicos, assim com ausência de transparências com a prestação e contas marcam um caso sério de corrupção analisado no relatório em pauta.

201800711	Anagé/BA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Com relação à aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, constatou-se sobre preço de R\$ 254.716,96, superfaturamento de R\$ 127.705,37 na execução dos contratos celebrados a partir dos Pregões Presenciais realizados nos exercícios de 2016 e 2017 para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escola. 	O superfaturamento e as impropriedades em Pregão presencial, além de representarem desperdício, configuram-se como um ato de corrupção grave, uma vez que a merenda escolar é um direito dos estudantes. Sabe-se que a merenda escolar no Brasil é um dos meios de acessos mais favoráveis para que o dinheiro público seja desviado e o produto final seja deteriorado.
201701830	Tobias Barreto/SE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Fiscalização da obra de construção da Praça da Juventude no Município de Tobias Barreto/SE, financiada com recursos federais repassados pelo Ministério do Esporte, por meio do Contrato de Repasse nº 296878-53/2009, no valor de R\$ 1.560.000,00, além de R\$ 47.659,62 alocados pelo Contratado. 	O superfaturamento no valor da obra para construção da Praça da Juventude, a somar com o financiamento quase integral do Ministério do Esporte, entram para o caso de desperdício do dinheiro que lhe foi repassado.
201701679	São Bento/PB	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transferências irregulares de recursos para diversas contas da Prefeitura Municipal, acumulando um débito de R\$ 1.660.019,47; ➤ Obras inacabadas e abandonadas, causando prejuízo de R\$ 246.072,52. 	Conclui-se que, segundo os casos de irregularidades financeiras, obras incompletas e inacabadas, assim como seus respectivos prejuízos ao erário, trata-se tanto de corrupção, como o de desperdício dos recursos públicos.
201602548	Belém de Maria/PE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Verificou-se que ocorreram impropriedades na gestão de recursos do Bloco da Atenção Básica (BLATB), no período de 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2015, uma vez que se observaram transferências de recursos para outras contas, sem que tivessem sido identificadas as respectivas despesas. 	Ausência de transparência e clareza para com a destinação dos recursos repassados são um exemplo preciso, de acordo com os resultados apresentados no presente relatório de fiscalização, que refere-se não só à corrupção, mas também ao eventual desperdício do dinheiro público.
37034	Xexéu/PE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Na aplicação dos recursos destinados ao FUNDEB inicialmente registra-se que a Prefeitura não movimenta os recursos exclusivamente na conta específica do Fundo, havendo transferência inclusive para a conta do Fundo de Participação do Município – FPM. 	Desvios de recursos para outra área fim sem especificação prévia, além de representar um péssimo aproveitamento, além de inadequação na gestão, é também um exemplo de corrupção dentro da administração municipal.
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sobre a área de Saúde, destaca-se a constatação referente à 	

201602520	Ibaretama/CE	intempestividade na aplicação dos recursos do bloco vigilância em saúde que teve, dentre outros objetivos, as ações de combate ao mosquito <i>Aedes Aegypti</i> .	Aplicações inapropriadas e/ou desviadas dos recursos comuns para atender a ações diferentes daquela destinada correspondem a uma clara ocorrência de desperdício.
39010	Salitre/CE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Falhas na aplicação dos recursos dos Programas de Governo na execução da atividade finalística a que se destinam; ➤ Improriedades presentes na execução dos contratos e procedimentais relativos a licitações. 	A fiscalização apontou lacunas referentes à aplicação de recursos quanto à destinação dos mesmos e, de acordo com o que foi tratado e evidenciado, trata-se de negligência e descaso com os procedimentos licitatórios e programas de governo do município.
38032	Bananeiras/PB	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Quanto ao Programa/Ação, segundo o Ministério da Saúde, a Promoção da Assistência Farmacêutica, do Bloco da Atenção Básica, foram constatadas muitas irregularidades, a começar pelos processos licitatórios de que tratam os Convites nº 005/2011 e 018/2011, destinados à aquisição de medicamento; 	Com base nos resultados apresentados, conclui-se que, além de falta de transparência, configura-se como corrupção nos processos licitatórios e desperdício claro dos recursos repassado para a assistência farmacêutica.
01636	Imaculada/PB	<ul style="list-style-type: none"> ➤ De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, há ausência de apresentação de processos licitatórios para aquisição de gêneros alimentício, utilização indevida de recursos do PETI em despesas não elegíveis ao Programa, no total de R\$ 55.956,55. 	Sem a discriminação da origem de aquisições, a clareza e transparência ficam afetadas, além das indevidas utilizações de recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que indicam um inequívoco caso de desperdício e desvio do dinheiro público.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos relatórios disponíveis em cgu.gov.br

3.2. CORRUPÇÃO OU DESPÉRDICIO? - UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS APRESENTADOS

Levando em consideração que as práticas de corrupção ocorrem coletivamente, as instituições de controle sobre o patrimônio público, tais como o Ministério Público, Polícias Federal e Civil, Tribunais de Contas e CGU realizam uma verdadeira caçada contra o desperdício de recursos.

Conforme observado nos resultados das fiscalizações referentes aos relatórios anteriormente vistos no quadro 1, foram encontradas fraudes em licitações, negligência, superfaturamento, má execução de obras, assim como desvios de recursos, comprometendo a

destinação e finalidade na execução desses recursos. Infelizmente, a lista de atos de desperdício nas gestões municipais da região nordeste não termina com o que foi detectado, haja vista que ainda ocorrem diversas práticas de corrupção, como recebimento de propina e apropriação indevida de bens e recursos públicos.

Só no estado do Maranhão, trazendo como base a análise de resultados dos relatórios referentes às cidades de Itaipava do Grajaú e Água Doce do Maranhão, consegue-se reparar dois casos de corrupção e também de desperdício, uma vez que licitações tiveram violações aos princípios previstos na Lei 8.666/1993, na qual:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Apurados em ambos os relatórios, houve constatação de restrição à competitividade, improbidade administrativa, irregularidades em geral e principalmente desaproveitamento do dinheiro público com obras inacabadas/abandonadas. O desperdício desenfreado do dinheiro público somado às más práticas de servidores públicos, em todas esferas de governo, ocasionam em danosas consequências para as políticas públicas de educação e saúde, já que grande parcela do que é transferido compromete os investimentos em educação, principalmente na construção de escolas, aquisição de livros escolares, transporte de alunos, merenda escolar e materiais pedagógicos. Na parte da saúde o investimento desviado no Sistema Único de Saúde compromete o atendimento em hospitais, a realização de exames, o controle de endemias e a aquisição de medicamentos.

Prosseguindo com o quadro de irregularidades licitatórias em questão, também foram encontradas ocorrências de corrupção nos relatórios *034007* e *201800711*, referentes aos municípios baianos de Lamarão e Anagé, respectivamente. O mesmo esquema de superfaturamento, descumprimento dos princípios de licitação anteriormente comentados e desvio de dinheiro se repete, mais uma vez afetando a saúde e a educação através dos altos preços de medicamentos e desvio de recursos destinados à merenda escolar.

Fraudes em contratos, convênios e nas diversas modalidades de licitação compõem uma triste realidade que só cresce através das décadas. Não é raro de se esperar que a maneira formal de compras da administração pública seja alvo da ação de agentes subornáveis, da sua falta de

moralidade e responsabilidade com o dinheiro que é do povo e com desvios inapropriados da verba pública para interesse particular, quase sempre fazendo uso da participação de empresas inaptas e laranjas dos mais variados tipos.

Como não há mensuração de honestidade e, tampouco, garantia de que não haverá possíveis fraudes e desvios de recursos, a própria Administração Pública estabelece práticas para minimizar os casos de corrupção e evitar, através de medidas preventivas, que eles continuem a se repetir. É o caso da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção¹² da CGU que, além de detectar ocorrências de corrupção, atua no fomento de mecanismos de prevenção para que ela não ocorra de fato.

Outro fator importante é o princípio da Publicidade, normativamente positivado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e potencializado pela n° 12.527/2011, a qual mesmo tendo sido normatizada de forma tardia no Brasil por conta da sua então aplicabilidade nos outros países desde a década de 1970, principalmente na Europa, a lei é de grande valia e como requisito obrigatório para que tudo o que for relacionado aos recursos provenientes dos tributos nacionais, receitas e despesas, os órgãos públicos das três esferas de governo, além de suas respectivas funções e competências, deverão ser publicados e com o máximo de transparência possível, evitando informações divergentes e de maneira clara e objetiva para o entendimento do cidadão.

A Lei de Acesso à Informação ainda surge não só com a proposta de dar apoio e transparência dos atos públicos, mas também corrobora com um trecho da Constituição Federal, mais precisamente no seu art. 5° inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

É consenso que a linguagem dos esclarecimentos deva seguir um padrão menos técnico e de maior entendimento ao público, mas esta não é a principal questão encontrada nos relatórios de fiscalização dos municípios de São Francisco de Assis do Piauí (PI), Betânia do Piauí (PI), Mata Grande (AL), Belém de Maria (PE), Bananeiras (PB) e Imaculada (PB), nos quais o problemas foram a ausência de transparência e clareza dos processos licitatórios, das

¹² Criada em janeiro de 2006 com a publicação do Decreto n° 8.109, é responsável pela centralização das ações preventivas com relação à corrupção. Anteriormente à sua criação, a Controladoria Geral da União executava tais ações de maneira desordenada.

especificações orçamentárias de despesas realizadas, pouca discriminação do que foi gasto, funcionários fantasmas e salários por eles recebidos, entre outros.

Quando a falta de clareza é proposital, por conta da má fé dos agentes envolvidos na gestão municipal, são realizadas punições administrativas cabíveis como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público prestado, evitando assim que surjam novos casos de corrupção. Referem-se os resultados apresentados, então, para fins de análise diagnóstica, que o abalo da transparência pode ter ocasionado desperdício de recursos, já que não se sabe todas as informações pertinentes às suas destinações, mas nasceu de atos corruptos de gestores mal-intencionados e intermediários envolvidos em esquemas de desvio de verbas.

Mais um item identificado nas fiscalizações foi o grande valor recebido pelas prefeituras dos municípios de Tobias Barreto/SE (relatório *n*° 201701830) e São Bento/PB (relatório *n*° 201701679) para a construção de obras que no geral encontraram-se inacabadas, com atrasos em seu estado de execução, no pior dos casos, simplesmente paradas ou nunca começadas. Teoricamente, para uma prefeitura estabelecer convênio com o governo federal, teria de fazer um grande estudo para verificar a exequibilidade de recursos, de procura e demanda, elaborar um projeto básico, a formalização padrão de uma solicitação de convênio, previsão orçamentária e por fim o recebimento da transferência de recursos fim.

A quantidade de dinheiro público desperdiçado por conta de não-conclusão ou atrasos recorrentes de obras públicas é extremamente alta. Entre os muitos problemas envolvendo obras públicas, o mais comum quando posto de frente com suas possíveis justificativas é a qualidade deficiente dos projetos básicos, a começar nas irregularidades licitatórias das obras, assim como a negligência na fiscalização de tais obras em nome da própria Administração Pública através de seus agentes.

Outrossim, como se já não fosse o bastante todo o dinheiro que é desperdiçado, os prejuízos se estendem ao que deveria ser o valor agregado da construção das obras, a exemplo dos casos apresentados nos relatórios, uma vez que os cidadãos ficam sem assistência médica com um posto de saúde não-concluído, uma escola de ensino regular com má infraestrutura, sistema de escoamento básico em estado de deterioração, rodovias e ferrovias incompletas, etc.

Entretanto, o maior destaque da amostra selecionada ficou a cargo da corrupção que contamina o orçamento público, a tratar das irregularidades em suas despesas, as improbidades administrativas que afetam sua execução e a afetação dos recursos públicos. Os fatos analisados nos relatórios referentes aos municípios de Colônia Leopoldina (AL), Roteiro (AL), Tremedal

(BA), Antônio Cardoso (BA), Salitre (CE), Ibaretama (CE), Xexéu (PE) e Santa Filomena (PE) revelam que o orçamento das licitações de material e execução das obras públicas é o alvo principal de agentes desonestos.

O orçamento público brasileiro, aprovado pelo Poder Legislativo, é administrado pelo chefe do executivo referente a cada esfera governamental, de acordo com as disposições da própria Constituição Federal. E é através do Executivo Municipal que os serviços públicos são prestados à população por intermédio de seus respectivos representantes, como a aplicação de políticas públicas voltadas para a educação, saúde, infraestrutura, construção de creches, estradas, rodovias, conjuntos habitacionais, entre outros.

Todavia, é a partir daí que se desenrola um rol extenso de práticas de corrupção e desperdício que afetam direta e indiretamente a vida da população, mas que só chegam a causar impacto nela quando escandalizados em noticiários e jornais, fazendo com que parlamentares tenham seus mandatos cassados, prefeitos sejam expostos em vergonhosos casos de corrupção passiva, onde as investigações revelam conchavos com empreiteiras e desvios de verbas.

No âmbito municipal, a auditoria governamental é um poderoso instrumento de controle e gestão, já que se faz valer sob uma essencial técnica de fiscalização do Estado e seus envolvidos, buscando trazer a melhor alocação dos recursos públicos, prevenindo o desperdício, atos reprováveis de agentes corruptos, ímprobos, omissos, negligentes e omissos.

Como um todo, as administrações dos municípios, quando realizam suas práticas lastreadas de transparência e clareza, seguindo o princípio da publicidade, precisam realizar audiências públicas e assim darem espaço para que a população em geral, o ator principal, possa então exercer o seu direito de controle social e assim não haver dificuldades de implementação de políticas públicas.

Não resta dúvidas que, de acordo com o que foi extraído dos relatórios de fiscalização, a gestão municipal brasileira é marcada pelo forte desperdício do dinheiro público, porém a sua raiz é muito mais profunda, não apenas limitada à corrupção sistêmica, mas muito mais intensa que a praticada por agentes que compõe o polo passivo da corrupção na administração municipal ou no próprio Poder Legislativo, na elaboração de emendas ou qualquer destinação de recursos carimbados aos municípios.

É preciso ir um pouco mais a fundo para descobrir que quando condenamos o desperdício do dinheiro público e a falta de caráter dos desonestos, involuntariamente ou por pouca conscienciosidade, estamos não sendo tão honestos como exigimos que sejam.

Na Era Romana, a corrupção era entendida pelo senso comum como desvios de conduta cotidianos e ao longo dos anos a sua concepção foi ganhando novas dimensões, principalmente com a Revolução Industrial e o período pós-guerras, onde o cenário político começou a se consolidar ao passo que a tributação de impostos e a demanda da sociedade aumentou significativamente.

No Brasil, especialmente depois da promulgação de nossa Constituição Cidadã, como assim ficou conhecida até hoje, houve um perceptível e momentâneo vislumbre da realidade a respeito da corrupção, em especial por termos acabado de sair de um regime autoritário e repressor. Com o impeachment de Collor, a chama da lucidez coletiva começara a ser alimentada e mais tarde, com os escândalos do Mensalão e da Lava Jato, explodiria em uma espiral de reinvidicações.

Tais indignações em forma de manifestações populares se resumiam aos excessos de gastos desnecessários do Estado, desperdício dos recursos públicos, alta carga tributária (a maior do mundo, diga-se de passagem) e o grande esquema de corrupção que assola o país até os dias atuais. No entanto, a euforia dos grandes escândalos era tanta que ofuscava os incontestáveis e oriundos atos legítimos de corrupção generalizada desde o período imperial e republicano, a exemplo do fato de burlar impostos, pagar mais a fornecedores de serviços para receber o produto final em menos tempo que a maioria das pessoas, subornar agentes públicos para se livrar de multas de trânsito, furar fila, aceitar comprar um produto pirata, sonegação de impostos, entre outros atos reprováveis.

Exatamente por termos alcançando o direito de escolher quem irá nos representar no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras Municipais e Legislativa, teoricamente deveríamos fazer pesquisas de intenção e histórico dos candidatos e assim realizar boas escolhas, evitando futuros descontentamentos.

Na realidade, a população está tão desacreditada na credibilidade dos políticos em geral e nas instituições estatais que culturalmente acaba vendendo seu voto em troca de pequenos subterfúgios para lhe garantir uma sensação de lucro imediato. E é assim que se perpetua uma repetida situação na gestão pública: os parlamentares eleitos formam apenas um reflexo da

população em geral, cidadãos criados no mesmo meio cultural que a esmagadora maioria de pessoas que já trazem do berço o vício da corrupção considerada inofensiva.

A diferença é que, exercendo o poder de decidir por seus eleitores em determinada região, estão mais visíveis pela mídia e assim ganham maior destaque em cada passo que derem dali em diante, sendo alvos imediatos do julgamento popular.

Dentro dos municípios, há uma espécie de microcosmo fraudulento dentro de um espectro político tão absurdo que chega a ser inverossímil. Enquanto agentes que atuam na gestão municipal (prefeitos, secretários e demais líderes na administração local) aumentam seu patrimônio pessoal e prestígio nas cidades interioranas fazendo uso de desvios na merenda escolar e do transporte público, o desempenho dos estudantes só cai, à medida que a população fica adulta e envelhece em um retroalimentado ciclo de incompreensão dos próprios direitos, dependendo de soluções por vezes autônomas para garantir a própria subsistência e sobreviver a percalços diários que podem comprometer até a sua dignidade, dando vazão e concretude a um conhecido comportamento já enraizado no país –o jeitinho brasileiro.

Nascido no patrimonialismo e solidificando-se no coronelismo, o jeitinho brasileiro funciona através de um comportamento social utilizado no Brasil por praticamente todos os seus cidadãos como um instrumento de aproximação entre as pessoas, flexibilizando as relações interpessoais e desobstruindo a rigidez e a formalidade dos processos cotidianos.

O interior da maioria dos estados da região nordeste é o palco perfeito para as candidaturas de prefeitos e vereadores que, se cumprissem em quatro anos (às vezes oito) o que prometem com tanto fervor, dificilmente encontraríamos milhões de pessoas vivendo em graus expressivos de miserabilidade.

Segundo os filósofos Mário Sergio Cortella e Clóvis de Barros Filho em um trecho do livro *Ética e Vergonha na Cara*,

O que faz o ladrão, portanto, não é a ocasião. O que faz o ladrão é o indivíduo, que pode ser ladrão ou não, aproveitar a ocasião. Em outras palavras, a ocasião faz o ladrão só quando há uma decisão por ser ladrão; não é a ocasião, mas o possível ladrão que decide. Portanto, a decisão continua a ser determinada pelo indivíduo e não pela circunstância.

Com a sensação de distanciamento dos eleitores para com o sistema político e a maciça cultura de corrupção sindrômica presente na raiz de nossos costumes, a implementação de políticas públicas é severamente afetada, dado que se os políticos passam a impressão de que dificilmente poderão atender às demandas do povo por saúde, educação e segurança, os eleitores

não terão qualquer espécie de fidedignidade e confiança com o próprio voto, desvalorizando seu principal instrumento de escolha dos seus representantes.

Como um problema cultural e maior, a corrupção ganha ramificações que se estendem a vários outros problemas, como é o caso das improbidades administrativas, falta de responsabilidade com o erário, desvios de verbas para terceiros, aplicações de dinheiro inadequadas, fraudes licitatórias, excesso de gastos, obras públicas deixadas de lado, enfim.

A corrupção já alicerçada em nossa sociedade abre precedentes para, além de tantos percalços encontrados nas gestões municipais, o desperdício de nossos recursos. O berço do desbarato envolvendo nosso dinheiro e dos escândalos que nos deixam aturdidos podem ser encontrados justamente no cotidiano comum, em nossas pequenas atitudes “pouco prejudiciais” que, sem perceptibilidade a olho nu, vai crescendo gradualmente até chegar à Administração Pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o objetivo do presente artigo, com base nos apontamentos realizados pela CGU nos relatórios que compuseram a amostra realizada, foram verificadas situações que colocam o desperdício de recursos, ocasionado pela falta de gestão dos administradores públicos, como fator que compromete a aplicação de recursos, contudo, a corrupção não pode ser vista como concorrente e, sim, como parte cíclica, como causa ou consequência, de uma série de falhas, irregularidades e desvio de recursos, frutos de uma corrupção endêmica existente nas municipalidades brasileiras.

Os efeitos negativos da corrupção acabam por minar a qualidade do sistema educacional, as incongruentes políticas salariais, controle interno ineficaz pela ausência de transparência, sistema penitenciário em estado de deterioração, licitações fraudadas e recheadas de improbidades administrativas, além do que é desviado para a realização de campanhas eleitorais. Em casos maiores, somam-se como resultados da corrupção até as contas em paraísos fiscais e pagamentos de propina.

Como resposta, existem ações de combate à corrupção a posteriori, uma vez que é muito difícil detectar quando um ato de desperdício, omissão ou negligência com o bem comunitário vai acontecer. Tais controles são exercidos pelo portal de transparência do Ministério Público,

a Secretaria de Controle Interno da CGU, os Tribunais de Contas Estaduais e da União, a própria Controladoria Geral e também as polícias civil e federal.

Haja vista que a temática da corrupção no setor público possui conceituações expandidas e abrangentes, com percepções tão contraditórias e divergentes para a sociedade brasileira, cabe salientar que a melhoria dos instrumentos de controle, o aperfeiçoamento do quadro de servidores e uma reestruturação de objetivos do controle interno surgem como a principal proposição para reduzir o desperdício e a corrupção sistêmica no Brasil.

5. REFERÊNCIAS

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Pesquisa de Relatórios. (Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br>. Acesso em: 17 nov, 2019).

BRASIL. [Constituição 1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/. Acesso em: 30 out, 2019).

QUEIROZ, Jorge. **Corrupção o mal do século: entender para vencer o maior crime contra a sociedade**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Ed. José Olympio, 1936.

HANNS, Luiz. Qual das três corrupções decidiremos combater. O Estado de S. Paulo, 2017. (Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,qual-das-tres-corrupcoes-decidiremos-combater,70001816141>. Acesso em 31 out, 2019).

LUIZ, Gabriel. Brasil piora em ranking de percepção de corrupção em 2018. G1, 2018. (Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/29/brasil-fica-cai-para-105o-lugar-em-ranking-de-2018-dos-paises-menos-corruptos.ghtml>. Acesso em: 14 nov, 2019).

TCU, Programa de aprimoramento profissional em Auditoria - PROAUDI. Manual de Auditoria Governamental. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2011. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br > lumis > portal > file > fileDownload>. Acesso em: 04 set, 2019).

WARDE, Walfrido. O Espetáculo da Corrupção. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Editora Altas, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo. 2010. (Disponível em http://www.controlepublico.org.br/files/Proposta-deAnteprojeto-NAGs_24-11.pdf. Acesso em: 13 nov, 2019>.

CORTELLA, Mario Sergio; FILHO, Clóvis de Barros. **Ética e Vergonha na Cara**. (Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/%C3%89tica_e_vergonha_na_cara. Acesso em: 17 nov, 2019).

MEDEIROS, Alexsandro M. Poder e corrupção. 2016. (Disponível em <https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%A4ncia-politica/poder-e-corrupcao/>. Acesso em 16 nov, 2019).

GOVERNO FEDERAL. LAI: A Lei de Acesso à Informação. (Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em 17 nov, 2019).