



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**



**FACULDADE DE DIREITO  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E  
CIDADANIA**

**RODOLFO RIBEIRO DE LA FUENTE**

**UM DIAGNÓSTICO DA IMPROBIDADE NOS MUNICÍPIOS  
INTEGRANTES DA PROMOTORIA DE JACOBINA À LUZ DOS  
JULGAMENTOS DO TCM ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019**

Salvador, BA

2021

**RODOLFO RIBEIRO DE LA FUENTE**

**UM DIAGNÓSTICO DA IMPROBIDADE NOS MUNICÍPIOS  
INTEGRANTES DA PROMOTORIA DE JACOBINA À LUZ DOS  
JULGAMENTOS DO TCM ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito e Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rubenilda Sodré dos Santos

Salvador, BA

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

- L111 La Fuente, Rodolfo Ribeiro de  
Um diagnóstico da improbidade nos municípios integrantes da  
promotoria de Jacobina à luz dos julgamentos do TCM entre os anos de  
2015 e 2019 / Rodolfo Ribeiro de La Fuente. – 2021.  
160 f. : il., color ; 30 cm.
- Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rubenilda Sodré dos Santos.  
Disserta o (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia,  
Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de  
Administra o, Salvador, 2021.
1. Improbidade administrativa. 2. Bahia - Tribunal de Contas. 3.  
Controle administrativo. 4. Administra o Pública. 5. Bahia - Ministério  
Público. I. Carvalho Filho, Milton Júlio de. II. Universidade Federal da  
Bahia - Faculdade de Direito. III. Universidade Federal da Bahia – Escola  
de Administra o. IV. Título.

CDD – 345.02323

**RODOLFO RIBEIRO DE LA FUENTE**

**UM DIAGNÓSTICO DA IMPROBIDADE NOS MUNICÍPIOS  
INTEGRANTES DA PROMOTORIA DE JACOBINA À LUZ DOS  
JULGAMENTOS DO TCM ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019**

Área de Concentração: Segurança Pública  
Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Cidadania

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, Faculdade de Direito e Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 16 de julho de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

Dr.<sup>a</sup> Rubenilda Sodré dos Santos (Orientadora)  
Doutora em Ciências Sociais (Universidade Federal da Bahia)  
Universidade Federal da Bahia

Dr. João Apolinário da Silva  
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano (Universidade Salvador)  
Universidade Federal da Bahia

Dr.<sup>a</sup> Lícia Maria Souza dos Santos  
Doutora em Ciências Sociais (Universidade Federal da Bahia)  
Universidade Estadual de Feira de Santana

A

Meu amado pai, Luis Antônio Martin de la Fuente (*in memoriam*), falecido pouco antes do início deste Programa de Mestrado, por seu amor, dedicação e incentivo incondicionais, bem como pelo exemplo de caráter, honestidade e dedicação plena à família sempre!

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, pelo exemplo de luta e persistência, pela dedicação incondicional de toda uma vida em prol da formação e felicidade de seus filhos e netos.

Aos meus irmãos Julia e Fernando, por sempre estarem do meu lado e aceitarem meus defeitos, ajudando-me a evoluir como ser humano.

À minha sobrinha e afilhada Laura, por seu carinho e exemplo de autoestima e força mental.

À minha esposa, companheira, melhor amiga, confidente, amor eterno, Andréa Schnitzer, minha “Jaca”, por ter me apoiado nos momentos mais difíceis de minha vida, por ter tornado os momentos felizes ainda mais felizes, por sua devoção irrestrita a todos os membros de minha família, por ter sido sempre uma mãe e esposa perfeita e onipresente.

Aos meus filhos Rafael e Caio, minha maior razão de viver, meus melhores amigos, por quem me esmero todos os dias em ser um homem melhor, para educá-los e transmitir-lhes os valores que incorporei de meus pais.

À minha querida prima Maricarmen Martin, por nunca se esquecer de nós, apoiar-nos em todos os momentos e inundar-nos com os seus melhores sentimentos.

À minha orientadora, pelo apoio e alento nos momentos cruciais, quando a vida quis testar minha determinação, e pela sua dedicação incansável no aperfeiçoamento deste trabalho.

DE LA FUENTE, Rodolfo Ribeiro. **Um diagnóstico da improbidade nos municípios integrantes da Promotoria de Jacobina à luz dos julgamentos do TCM/BA.** 160f. il. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo realizar um diagnóstico da improbidade nos municípios que compõem a Promotoria de Justiça de Jacobina. Para tanto, foram analisados os julgamentos do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia acerca das denúncias recebidas e das contas anuais dos Prefeitos Municipais e dos Presidentes das Câmaras de Vereadores, entre os anos de 2015 e 2019. A partir daí, foi possível identificar os atos de improbidade em potencial ocorridos no espaço geográfico e recorte temporal propostos. Como referencial teórico, foram revisitadas obras de sociólogos nacionais, como Faoro, Buarque de Holanda e Jessé de Souza, como forma de analisar a histórica fragilidade da noção de interesse público no Brasil. A improbidade foi relacionada com a categoria da confiança, com a Teoria Burocrática de Weber e com a relevância da *accountability* nos sistemas democráticos. Os tipos de controle (interno e externo) e a tipologia das fraudes em licitações públicas foram abordadas, com o escopo de facilitar a compreensão dos dados obtidos e das medidas propostas. Ao final, foram realizadas sugestões para o aperfeiçoamento dos meios repressivos e preventivos de combate à improbidade, notadamente a instituição de um programa de integridade, o reforço da transparência pública, dos controles internos e sociais, a utilização de técnicas especiais de investigação e um maior intercâmbio de informações entre os integrantes do sistema de controle da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Improbidade. Tribunal de Contas. Controle. Administração Pública. Ministério Público.

DE LA FUENTE, Rodolfo Ribeiro. **Um diagnóstico da improbidade nos municípios integrantes da Promotoria de Jacobina à luz dos julgamentos do TCM/BA.** 160f. il. 2021.

Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Faculdade de Direito, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

### **ABSTRACT**

The scope of this work is to carry out a diagnosis of improbity in the municipalities that make up the Jacobina Prosecutor's Office. To this end, the judgments of the Court of Accounts of the Municipalities of Bahia were analyzed regarding the complaints received and the annual accounts of the Municipal Mayors and the Presidents of the City Councils, between the years of 2015 and 2019. From then on, it was possible to identify the acts of potential misconduct occurred in the proposed geographic space and time frame. As a theoretical framework, works by national sociologists such as Faoro, Buarque de Holanda and Jessé de Souza were revisited as a way of analyzing the historical weakness of the notion of public interest in Brazil. Improbity was related to the category of trust, Weber's Bureaucratic Theory and the relevance of accountability in democratic systems. The types of control (internal and external) and the typology of fraud in public tenders were addressed, with the aim of facilitating the understanding of the data obtained and the proposed measures. At the end, suggestions were made for the improvement of repressive and preventive means to combat improbity, notably the institution of an integrity program, the reinforcement of public transparency, internal and social controls, the use of special investigation techniques and greater exchange of information between the members of the Public Administration control system.

**Keywords:** Improbity. Court of Accounts. Control. Public Administration. Prosecutor's Office.

## **LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 01 – <b>GRUPOS</b>                               | 112 |
| Tabela 02 – <b>ORÇAMENTO PÚBLICO</b>                    | 113 |
| Tabela 03 – <b>CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>    | 122 |
| Tabela 04 – <b>IRREGULARIDADES CONTÁBEIS</b>            | 127 |
| Tabela 05 – <b>DESPESAS DESARRAZOADAS OU ILEGÍTIMAS</b> | 129 |
| <br>  |     |
| Gráfico 01 – <b>CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO</b>       | 116 |
| Gráfico 02 – <b>LICITAÇÕES</b>                          | 118 |
| Gráfico 03 – <b>SERVIDORES PÚBLICOS</b>                 | 125 |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>12</b> |
| 1.1      | CARACTERÍSTICAS DA REGIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA DE JACOBINA | 16        |
| 1.2      | QUESTÕES DA PESQUISA   | 17        |
| 1.2.1    | OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICO   | 17        |
| 1.2.2    | PERGUNTA DE PESQUISA   | 20        |
| 1.2.3    | MATERIAL E MÉTODOS   | 20        |
| 1.2.4    | JUSTIFICATIVA  | 21        |
| 1.3      | ESTRUTURA DO TRABALHO  | 22        |
| <br>     |  |           |
| <b>2</b> | <b>IMPROBIDADE <i>VERSUS</i> DEMOCRACIA</b>                            | <b>25</b> |
| 2.1      | HISTÓRICO DA COLONIZAÇÃO BRASILEIRA                                    | 25        |
| 2.2      | IMPROBIDADE X CORRUPÇÃO. DISTINÇÃO. TIPOS DE IMPROBIDADE. REQUISITOS.  | 29        |
| 2.3      | FRAGILIDADE DA NOÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL                    | 34        |
| 2.4      | CONTRIBUIÇÃO DE RAIMUNDO FAORO, SÉRGIO B. DE HOLANDA E JESSÉ SOUZA     | 38        |
| <br>     |  |           |
| <b>3</b> | <b>INTERDISCIPLINARIDADE DO FENÔMENO</b>                               | <b>62</b> |
| 3.1      | A CONFIANÇA E SUA RELAÇÃO COM A IMPROBIDADE                            | 62        |
| 3.2      | A IMPROBIDADE À LUZ DA TEORIA BUROCRÁTICA DE WEBER                     | 66        |
| 3.3      | IMPORTÂNCIA DA ACCOUNTABILITY NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS                | 69        |
| <br>     |  |           |
| <b>4</b> | <b>TIPOS DE CONTROLE NO BRASIL</b>                                     | <b>74</b> |
| 4.1      | RELEVÂNCIA NO REGIME DEMOCRÁTICO E ESPECIFICIDADE                      | 74        |
| 4.2      | INTERNO  | 79        |
| 4.3      | EXTERNO  | 80        |
| <br>     |  |           |
| <b>5</b> | <b>LICITAÇÕES X POLÍTICAS PÚBLICAS. TIPOLOGIA DE FRAUDES</b>           | <b>89</b> |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>6</b> | <b>DADOS OBTIDOS EM PESQUISA NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE<br/>CONTAS DOS MUNICÍPIOS, ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019, NOS<br/>MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA COMARCA DE JACOBINA</b> | <b>108</b> |
| 6.1      | ONTOLOGIA DOS ATOS DE IMPROBIDADE   | 108        |
| 6.2      | RESULTADOS DA PESQUISA  | 111        |
| <b>7</b> | <b>CONCLUSÃO</b>  | <b>131</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b>  | <b>139</b> |
|          | <b>APÊNDICE</b>   | <b>143</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A temática que mais tem assolado os noticiários dos brasileiros hodiernamente se refere à recente onda de combate à corrupção e improbidade. Os cidadãos diuturnamente estão sendo bombardeados com descobertas de esquemas criminosos de desvio de dinheiro público, desbaratamento de organizações criminosas, divulgação de escutas telefônicas obtidas com autorização judicial, cumprimento de mandados de condução coercitiva e prisão preventiva de figuras do alto escalão político e econômico, entre outros.

Trata-se – a corrupção e a improbidade – de fenômenos não exclusivamente contemporâneos, mas que remontam ao período do descobrimento deste país. De toda forma, somente nesta década – mais especificamente nos últimos cinco anos – ganhou ímpeto a investigação e condenação de agentes públicos nacionais envolvidos em vultosos aparatos de subtração de verbas públicas, corrupção de agentes estatais, lavagem de dinheiro, fraude a licitações, entre outros.

Inicialmente, desmontou-se o chamado “Mensalão”, que resultou na condenação pelo Supremo Tribunal Federal de figuras políticas renomadas no cenário nacional, oportunidade em que foi identificado o desvio de mais de R\$ 100 milhões para pagamento de propinas a parlamentares que votavam a favor de projetos do governo. Entrementes, credita-se à “Operação Lava Jato” a descoberta do maior esquema de corrupção da história do Brasil – segundo muitos, não encontra paralelo sequer no cenário mundial.

O desdobramento da indigitada operação culminou na prisão de políticos de direita e de esquerda, do Presidente da Câmara de Deputados, de Ministros de Estado, além de ter desnudado a relação prostituída entre o Poder Público e as grandes empreiteiras nacionais, dentre as quais se notabilizou o poderoso conglomerado Odebrecht.

O grande mérito da “Operação Lava-jato”, todavia, foi demover uma cultura arraigada de ceticismo no que concerne à investigação e condenação de “criminosos de colarinho branco”, políticos e grandes empresários. O desenrolar das diversas etapas da multimencionada operação, com a efetuação de prisões, oferecimento e recebimento de denúncias, condenações em primeira e segunda instâncias, ressuscitou nos brasileiros a crença na justiça e nas instituições públicas, notadamente no Poder Judiciário e Ministério Público.

Esse movimento engendrou a releitura de diversos institutos jurídicos. Ganhou força no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal o debate sobre o fim do foro privilegiado dos políticos e detentores de funções públicas – ou, para a corrente mais moderada, ao menos sua adstrição aos delitos praticados durante e no exercício da função. A Corte Maior, visando fulminar a cultura da impunidade e desincentivar estratégias recursais protelatórias das Defesas, perfazendo uma nova interpretação das garantias constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e presunção de inocência, passou a admitir a execução imediata da prisão após a condenação criminal em segundo grau (este avanço, recentemente, foi cancelado, tendo o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, revisto aludido entendimento). Paralelamente, observa-se uma pressão popular constante sobre o Poder Legislativo para endurecer as penas aplicáveis aos corruptos e corruptores.

O estudo da temática proposta nesta dissertação assume incontestemente e destacado relevo, sob as mais diversas perspectivas. Indubitável a importância prática do tema, uma vez que, por meio deste debate, possibilita-se, a partir de análise crítica e fundamentada, delinear os contornos da atual degeneração que a Administração Pública experimenta no Brasil, bem como os mecanismos que podem restaurar a sua eficiência e probidade.

De acordo com o Procurador da República Paulo Roberto Galvão, integrante da Operação Lava-jato, em reportagem<sup>1</sup> publicada na Revista “ISTOÉ”, em 07/02/2017, a Organização das Nações Unidas (ONU) estimou que o Brasil perde aproximadamente R\$ 200 bilhões por ano com esquemas de corrupção.

Demais disso, segundo o site da *Transparency Internacional – The Global Coalition Against Corruption*<sup>2</sup>, em 2018, o Brasil ocupou a 105ª posição no ranking da Transparência Internacional sobre a percepção da corrupção no mundo.

Na mesma linha, um estudo<sup>3</sup> realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), em 2008 – muito antes, portanto, do recente descortinamento de gigantescos esquemas de

---

1 Disponível em: <https://istoe.com.br/brasil-perde-cerca-de-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao-diz-mpf/>. Acesso em 09/09/2019.

2 Disponível em (<https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>). Acesso em 09/09/2019.

3 Disponível em <https://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>. Acesso em 09/09/2019.

corrupção e desvio de dinheiro público –, concluiu que a corrupção no Brasil chega a custar 2,3% do PIB nacional por ano.

O “custo da corrupção” gera efeitos nefastos para todos os segmentos. O cidadão deixa de experimentar o aumento da renda *per capita*, além de ser exposto a serviços públicos insuficientes e de baixa qualidade e de ver frustradas/retardadas a execução de obras públicas (construção e reforma de creches, hospitais, estradas). O ambiente corporativo (as empresas) é contaminado pela concorrência desleal, pois, a partir do momento que uma organização se vale do pagamento de propina para garantir uma contratação, a ampla competitividade é assassinada. No plano macro, a economia como um todo é enfraquecida, dado o arranhamento da credibilidade do país. O crédito se encarece e a entrada de recursos e investimentos estrangeiros são dificultados pela falta de confiança e má avaliação das agências internacionais de *rating*.

Não se pretende aqui atribuir à corrupção toda a responsabilidade pelos problemas econômicos nacionais. É irrefutável que o atraso econômico brasileiro se deve a uma série de complexos fatores. Todavia, a corrupção desponta como uma significativa causa do fenômeno, razão pela qual tem sido objeto de estudo não somente por parte de juristas, mas de economistas, cientistas políticos, sociólogos, entre outros.

Como se vê, muito se tem tratado de corrupção, desvio de recurso público e improbidade no âmbito federal. Sucede que a esfera estadual e, principalmente, a municipal, são campos igualmente férteis para o crescimento e ramificação destas “ervas daninhas”. Com efeito, dadas as características da República Federativa Brasileira - distribuição de competências e atribuições administrativas, competências tributárias e distribuição de recursos entre os entes -, é justamente nestas searas que os atos de improbidades são mais sensíveis à população.

O enorme número de municípios e a incapacidade dos órgãos de fiscalização de açambarcá-los torna-os o campo propício para a prática de condutas espúrias ao erário e lesivas aos direitos fundamentais dos cidadãos, dentre eles o de desfrutar de educação, saúde e segurança pública de qualidade, sem descurar dos demais serviços públicos (transporte público, saneamento básico).

Os dados da improbidade no âmbito federal supracitados já são estarrecedores e impressionantes. A questão, quando trazida à seara municipal, todavia, revela contornos e números ainda mais significativos, mas ainda carentes de análise, tratamento e divulgação.

A relevância do combate e repressão à improbidade/corrupção – seja no campo penal ou da ação civil pública de improbidade – não passou despercebido pelos doutrinadores nacionais. Emerson Garcia (2008, p.4) verberou:

Evitar que a corrupção se generalize e se torne sistêmica é dever de todos, o que importará na preservação de todas as instituições dotadas de poder decisório e evitará que utilizem este poder de forma discriminatória em favor de determinados grupos e em detrimento do interesse público. O combate à corrupção pode dar-se de forma repressiva ou preventiva. A prevenção pressupõe a solidificação dos padrões éticos, exigindo a implementação de uma política educacional apta a atenuar as mazelas atuais e a depurar as gerações vindouras, sendo igualmente importante o fortalecimento das instituições com a instalação e funcionamento de Tribunais de Ética, que atuariam como órgãos de controle interno e elementos de assepsia do sistema. A repressão, por sua vez, se materializará com a aplicação do vasto arcabouço normativo já existente, sendo o lenitivo adequado para se curar a ferida aberta com inescandível sensação de impunidade que há muito assola o povo brasileiro e que, pouco a pouco, se busca dissipar.

Como se vê, o enfrentamento do problema em tela pressupõe uma multiplicidade de instrumentos, atuando concomitantemente, em todos os momentos: antes, durante e após a prática do ato desviado. O viés repressivo é muito relevante, mas, diante da notória complexidade e lentidão dos processos cíveis e criminais tendentes a responsabilizar os agentes corruptos e ímprobos, a perspectiva preventiva assume igual destaque. Não basta punir, é preciso evitar, ou ao menos dificultar, as condições propícias à eclosão do fenômeno.

Noutro giro, conforme sugerido pelo doutrinador supracitado, é preciso erradicar a ideia de que o combate à corrupção é exclusivo dos operadores do sistema de justiça. Numa democracia consolidada, esta tarefa – ou melhor, dever – é inerente a todos os cidadãos, de forma a evitar a sobrepujança de interesses espúrios de elites dominantes, sempre dissociados da noção de interesse público primário.

A evolução da sociedade na seara da probidade e gestão eficiente, consentânea com os objetivos da República, demanda não somente a atualização do arcabouço normativo e dos órgãos de controle. É essencial avançar no sentido de transformar uma cultura enraizada na apatia e aceitação da corrupção/improbidade como algo natural, corriqueiro e incombustível. Para tanto, se faz imprescindível consolidar valores e padrões éticos e morais adormecidos

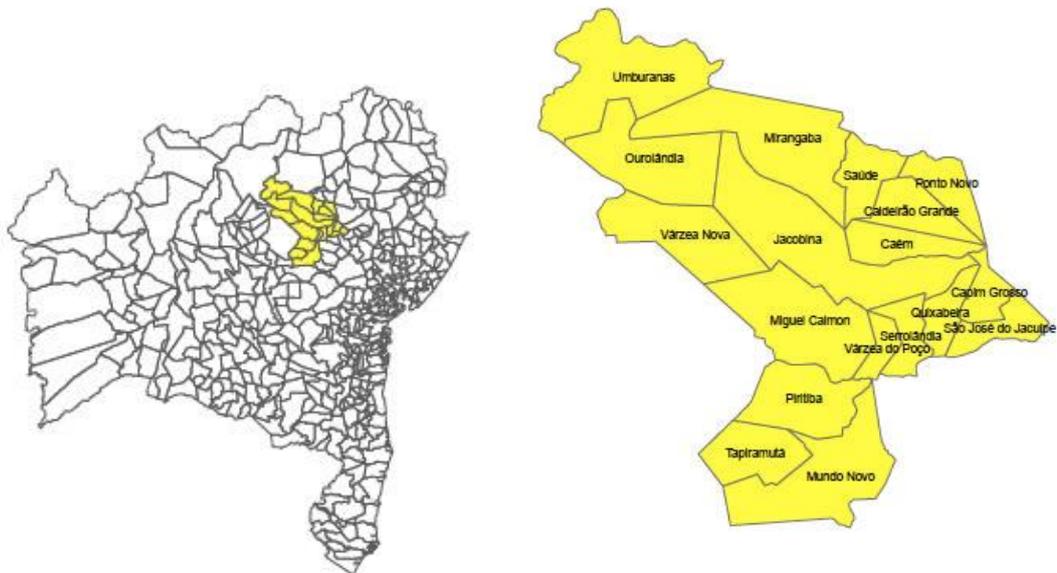
nas democracias mais recentes, por intermédio da implantação de uma política educacional que englobe desde o ensino infantil até os mais elevados níveis de pós-graduação.

### 1.1 Características da Regional do Ministério Público da Bahia de Jacobina

A Comarca e Promotoria de Justiça de Jacobina são integradas por 07 (sete) municípios, quais sejam: Caém, Mirangaba, Ourolândia, Serrolândia, Umburanas, Várzea Nova e Jacobina. Já o 16º Escritório Regional do Ministério Público do Estado da Bahia, sediado em Jacobina, além da Comarca de Jacobina, engloba também outras 13 (treze) cidades: Mundo Novo, Tapiramutá, Piritiba, Miguel Calmon, Várzea do Poço, Várzea da Roça, Mairi, Quixabeira, São José do Jacuípe, Caldeirão Grande, Ponto Novo, Saúde e Capim Grosso.

A Regional de Jacobina, assim, possui uma população de 498.777 (quatrocentos e noventa e oito mil e setecentos e setenta e sete) habitantes e território de 33.142 (trinta e três mil cento e quarenta e dois) km<sup>2</sup>, de acordo com dados<sup>4</sup> do IBGE (2010).

#### Regional de Jacobina (BA)



Fonte: Ministério Público do Estado da Bahia, disponível em: <http://www.perfil.sistemas.mpba.mp.br/Modulos/PJMPE/TelaInicial/TelaInicial.aspx>. Acesso em 23/10/2019.

4 Dados extraídos do site <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/>. Acesso em 23/09/2019.

## 1.2 QUESTÕES DA PESQUISA

### 1.2.1 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O objetivo geral do presente trabalho é, a partir da análise dos julgamentos das contas anuais dos Prefeitos, Câmara de Vereadores e denúncias, realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, estabelecer um perfil dos atos de improbidade em potencial identificados por este órgão na Comarca de Jacobina, entre os anos de 2015 e 2019.

O recorte temporal foi assim definido porque, até o momento, não foram concluídos pela Corte de Contas Municipal os julgamentos das contas anuais referentes ao ano de 2020. Por outro lado, foi fixado o limite pretérito de cinco anos para que os dados coletados não percam a característica de contemporaneidade. É sabido que as organizações criminosas e agentes ímprobos, para escapar da responsabilização por parte dos órgãos de controle e sistema de justiça, costumam atualizar constantemente seu *modus operandi*. Dessa forma, o limite quinquenal proposto visa não distanciar a análise da atualidade.

A partir desse diagnóstico, será possível extrair informações relevantes, tais como: i) quais os atos de improbidade em potencial mais recorrentes; ii) quais as áreas mais atingidas (saúde, educação, assistência social, entre outras); iii) quais as práticas utilizadas pelos agentes para escamotear seus ilícitos.

De posse desses dados, serão feitas sugestões para aperfeiçoamento do sistema local de prevenção e combate aos atos de improbidade, com indicação das áreas sobre as quais devem ser despendidos mais esforços fiscalizatórios, técnicas investigativas que podem auxiliar e medidas que podem ser desenvolvidas para dificultar a ação dos atores ímprobos.

Os objetivos específicos consistirão em:

(a) Identificar quais os atos de improbidade em potencial detectados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, no julgamento das contas anuais dos Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores e de denúncias, dos municípios em questão;

(b) Compreender a forma de atuação dos agentes ímprobos e indicar as áreas mais atingidas pela ação destes;

(c) Indicar quais medidas podem ser adotadas para dificultar ou impedir a ação dos agentes ímprobos (viés preventivo) e quais medidas devem ser adotadas para fortalecer o combate aos atos de improbidade já praticados (viés repressivo);

(d) Sugerir, a partir dos dados coletados, técnicas investigativas para descortinar as práticas ímprobas.

É importante esclarecer que, quando da qualificação do projeto deste estudo, em 2019, a ideia inicial era realizar a pesquisa dos atos de improbidade praticados na Comarca de Jacobina a partir da análise dos procedimentos extrajudiciais (inquéritos civis, procedimentos preparatórios, notícias de fato) em curso no Ministério Público e das ações de improbidade em curso e já julgadas pelo Poder Judiciário. Ocorre que muitos destes procedimentos e processos ainda são físicos e, por esta razão, a pesquisa proposta demandaria a realização de visitas e manuseio dos autos em Promotoria e Fórum. Com as medidas de distanciamento social e prevenção estabelecidas em virtude da pandemia do COVID-19, estas diligências se revelaram impossíveis. Fóruns e Promotorias estão fechados e os servidores em teletrabalho, sendo o acesso às suas dependências muito excepcionais. E o prazo máximo de defesa da tese não permitirá aguardar o retorno à normalidade do acesso dessas instituições.

Por tal razão, adaptando o escopo do trabalho às fontes disponíveis, decidiu-se por realizar as pesquisas dos atos de improbidade em potencial a partir do teor dos julgamentos do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, que estão disponíveis na internet. Tais julgamentos englobam a análise das contas anuais dos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo e, também, denúncias e representações realizadas por cidadãos, pessoas jurídicas, opositores políticos. Ainda que alguns dos atos de improbidade em potencial escapem das auditorias e inspeções realizadas pela Corte de Contas e sejam detectados por outros meios (remessa de relatórios do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, investigações próprias conduzidas pelo Ministério Público e Polícias), parcela expressiva é por esta detectada, permitindo, assim, a realização do diagnóstico proposto.

Note-se que foi utilizada a expressão “atos de improbidade em potencial”, e não pura e simplesmente “atos de improbidade”. Isso porque os dados a serem analisados, por si só, não permitem que se afirme categoricamente que a irregularidade ou ilegalidade detectada caracteriza um ato de improbidade propriamente dito. No capítulo sexto, será esmiuçado o caminho que o intérprete precisa percorrer para que possa definir um ato como de improbidade, ante a utilização de cláusulas gerais e conceitos indeterminados pelo legislador e a necessidade de preenchimento das facetas formal e material da categoria. E mais: para que

se possa afirmar, sem margem de dúvida, que um ato é ímprobo, necessário se faz uma decisão irreversível do Poder Judiciário nesse sentido. Ocorre que, com a mudança da pesquisa, em virtude do cenário pandêmico, não foi possível angariar estes tipos de dados e informações.

Por esta razão, o que se analisou e tabulou foram situações potencialmente caracterizadoras de atos de improbidade. Como será explanado na seção 6.1 do capítulo sexto, alguns atos, isoladamente, consubstanciam simples irregularidade. Mas a sua reiteração, por exemplo, pode transmutá-los em atos ímprobos. Já outras situações são mais facilmente vislumbráveis como ensejadoras de improbidade, como um superfaturamento. Todas foram catalogadas, para que o leitor possa efetivamente ter conhecimento do quanto apurado pelo Órgão de Contas no espaço temporal proposto.

O resultado deste trabalho será de grande utilidade para a instituição Ministério Público da Bahia, pois permitirá o conhecimento da realidade fenomenológica da improbidade – repise-se, sob o prisma dos relatórios e auditorias do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – de uma de suas principais e maiores Promotorias Regionais. Realidade esta que se aproximará de diversas outras Promotorias Regionais espalhadas Bahia afora, pois, como dito, os mais de dez anos de exercício da função de Promotor de Justiça, nas mais diversas regionais e comarcas desta unidade federativa, gerou neste autor a percepção de que os mesmos estratagemas e fraudes utilizados pelos agentes ímprobos e corruptos num determinado espaço geográfico se replicam em outros. Dessa forma, as conclusões e sugestões que ao final serão apresentadas poderão ser aproveitadas e aperfeiçoadas por outros Promotores de Justiça.

O exercício da função de Promotor de Justiça por este autor possibilitou a observação, na prática, da ocorrência de centenas de atos de improbidade e corrupção, podendo atuar em investigações e processos em curso, de forma a vivenciar concretamente a apuração e condenação de particulares e agentes públicos pelos mais diversos ilícitos contra a Administração Pública. Além disso, a prática profissional oportunizou o contato com funcionários de Tribunais de Contas, Controladorias, Delegados de Polícia, juízes, outros promotores, o que proporcionou a troca de ideias e experiências e o manejo de relevantes fontes de dados.

Esta circunstância, também, contribuiu para a escolha do tema, porquanto, como sabido, fator determinante para o resultado de uma pesquisa é a familiaridade com os dados perscrutados, bem como a facilidade de acesso a estes e aos atores envolvidos no processo.

Da mesma forma, a explicitação dos resultados das pesquisas, notadamente acerca das maiores e mais graves irregularidade/ilegalidades identificadas, poderá servir de norte para outros colegas, quando necessitarem definir suas principais ações e estratégias de atuação, uma vez que as limitações estruturais e de pessoal não permitem que o promotor de justiça fiscalize e investigue todas as áreas, pessoas e atividades.

### 1.2.2 PERGUNTA DE PESQUISA

A pergunta da pesquisa, assim, será: de acordo com os julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, acerca das contas anuais das Prefeituras, Câmara de Vereadores e das denúncias recebidas, referentes às cidades integrantes da Comarca de Jacobina, quais foram os atos de improbidade em potencial detectados entre os anos de 2015 e 2019?

A atuação em variadas cidades e comarcas nos mais distantes rincões do Estado da Bahia, como Promotor de Justiça, gerou neste mestrando a percepção de que os atos de improbidade se repetem com frequência em diferentes unidades jurisdicionais. A identidade/reiteração se refere tanto às pessoas – física e jurídica – envolvidas (certas empresas e criminosos têm atuação ramificada em diversos municípios) quanto às fraudes. Dessa forma, o estabelecimento do perfil dos atos de improbidade em potencial ocorridos na Promotoria Regional de Jacobina (como visto, objetivo geral da presente pesquisa) poderá, sim, ser útil no enfrentamento – preventivo e repressivo – destes atos no próprio local da pesquisa e em outras regiões.

### 1.2.3 MATERIAL E MÉTODOS

No que concerne ao material e métodos, o principal recurso nesta pesquisa, dado seu viés pragmático e empírico, será a pesquisa documental.

Como visto, inicialmente, antes da eclosão da pandemia do COVID-19, estava programada a realização de visitas à sede da Promotoria de Justiça dos municípios sob análise,

bem como aos Cartórios das Vara da Fazenda Pública (cuja atribuição engloba o julgamento das ações de improbidade) e Vara Crime. Buscar-se-ia, com isso, analisar os procedimentos ministeriais (Procedimentos Preparatórios e Inquéritos Cíveis) e as ações judiciais (Ação de Improbidade e Ações Penais) em curso e findas, com o escopo de angariar substratos quantitativos e qualitativos da matéria investigada. Ocorre que com as restrições e distanciamento impostos, o acesso a estes locais está inviabilizado. Isso, somado ao fato de muitos processos e procedimentos ainda serem físicos (não digitais), tornou cogente a alteração da fonte de dados. Pelas razões já declinadas, optou-se por analisar os julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios acerca das contas anuais das Prefeituras e Câmaras de Vereadores, cujos materiais estão disponíveis para pesquisa na internet.

A partir do escrutínio deste material, será possível determinar quais os atos de improbidade em potencial que foram identificados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, no espaço geográfico e temporal delimitado, viabilizando-se a concatenação e tabulação destas informações.

Mais que isso. A rigor, tomar-se-á ciência da forma como a Corte de Contas detectou a ocorrência dos atos desviados, quais as principais áreas alvo de atuação dos agentes ímprobos (saúde, educação, assistência social, entre outras), quais os ardis utilizados e quais os meios de investigação eficazes para identificar e desbaratar aludidas práticas espúrias.

A fonte bibliográfica também será utilizada, amparando-se a pesquisa em escritos nacionais e estrangeiros. Por fim, em razão da afinidade do tema com diversas áreas do conhecimento, a pesquisa deverá ser interdisciplinar, abrangendo, tanto quanto possível, as áreas que se demonstrem afins, como é o caso, por exemplo, do direito constitucional, do direito administrativo, do direito penal e direito processual civil e penal, ciência política, sociologia, contabilidade e economia.

#### 1.2.4 JUSTIFICATIVA

Na escolha do tema objeto deste trabalho, foi levada em conta a perspectiva do mestrado profissional. Por tal razão, não serão levadas a cabo discussões exclusivamente teóricas, doutrinárias. O viés do estudo será eminentemente prático e com a finalidade de contribuir, de alguma maneira, para o desenvolvimento e aprimoramento da atuação dos membros do Ministério Público do Estado da Bahia.

Conforme já consignado, a análise e tabulação dos dados e fenômenos na Promotoria Regional de Jacobina, espera-se, poderá aprimorar a atuação de Promotores (ou mesmo de outros integrantes da rede de controle, como analistas, auditores) atuantes em outras regiões. Isto porque as práticas desviadas se repetem nas mais diversas localidades do país. Dessa maneira, a catalogação dos principais tipos de atos ímprobos em potencial, a descrição do *modus operandi*, a identificação dos tipos de controle que não atuaram nas situações analisadas e das técnicas investigativas eficazes, poderá ajudar na prevenção e combate de tais ilícitos.

Não se tem a pretensão, por óbvio, de esgotar-se a matéria, até porque as organizações criminosas possuem um alto poder de mutação no que pertine às suas práticas espúrias. Com efeito, o avanço e desenvolvimento da rede de controle é acompanhada da diversificação dos meios de burlar a lei, sempre no intento de camuflar os atos ilícitos e obstaculizar/impossibilitar a identificação e responsabilização de seus atores.

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho será composto de seis capítulos e uma conclusão.

No capítulo seguinte, será realizado um cotejamento entre democracia e improbidade. Por intermédio de um passeio na história do advento do Estado democrático, buscar-se-á demonstrar, em linhas gerais, como a improbidade e corrupção, em verdade, consubstanciam uma desnaturação da democracia, a completa subversão de sua essência e objetivos precípuos. Da mesma forma, corroborando a interconexão entre os conceitos, será demonstrado que, nas democracias mais recentes e frágeis, os níveis de corrupção são mais elevados e enraizados, ao passo que, nos Estados onde está mais consolidada, observam-se índices consideravelmente reduzidos.

Será explorada a fragilidade da noção de interesse público no Brasil, circunstância esta que, aliada à “recenticidade” do Estado Democrático brasileiro, tem favorecido a histórica disseminação da corrupção *lato sensu* no território nacional. A prostituição da fronteira entre o público e o privado cria as bases necessárias ao surgimento e proliferação dos atos de improbidade e a toda sorte de corrupção.

Ainda neste capítulo, será feito um breve esboço histórico da colonização brasileira e analisada a influência da cultura portuguesa nas instituições locais, em pleno surgimento. Nesse particular, dois autores clássicos da chamada “Literatura do Atraso” – Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, terão suas obras revisitadas. Isso com o objetivo de esmiuçar a afirmação acerca da influência do tipo de colonização e da cultura do colonizador na formação de uma estrutura estatal desvirtuada. Como contraponto crítico, serão expostas algumas das ideias do sociólogo Jessé Souza.

Além disso, serão dispensadas algumas linhas para as teorias mais modernas acerca da corrupção, tal como a da escolha racional, de forma a conferir uma maior amplitude teórica ao estudo, expondo diferentes pontos de vista a respeito do fenômeno.

Por fim, para evitar distorções terminológicas, serão devidamente diferenciados os conceitos de improbidade e corrupção, bem como exploradas as categorias de atos de improbidade e seus respectivos requisitos.

Já no terceiro capítulo, a interdisciplinariedade do fenômeno será abordada. De saída, far-se-á a contextualização entre a categoria da confiança – maior fator de coesão social numa dada sociedade – e a improbidade, explicitando que esta última fragiliza a primeira, abalando sobremaneira, um dos pilares de sustentação dos agrupamentos humanos.

Na mesma linha, serão retomados conceitos clássicos da Teoria Burocrática de Weber, confrontando-os com os fundamentos da improbidade, entendida esta como uma disfunção da burocracia, tal como concebida pelo sociólogo.

À continuação, as noções de *accountability*, essenciais nos Estados modernos, serão trabalhadas, destacando-se suas relevâncias para a sobrevivência das democracias atuais e como instrumentos de prevenção e repressão aos atos de improbidade e corrupção.

No quarto capítulo, os tipos de controle no Brasil – internos e externos – serão apresentados, com as devidas considerações acerca de cada modalidade. No mesmo giro, ante a importância das licitações como instrumento de concretização das principais políticas públicas, e por historicamente ser a mais relevante fonte de desvio de dinheiro público, catalogar-se-á os principais tipos de fraudes que assolam o instituto, no capítulo quinto.

O sexto capítulo realizará a efetiva compilação dos dados colhidos na pesquisa realizada junto aos julgamentos do Tribunal de Contas dos Municípios, nos recortes geográfico e temporal propostos.

Por fim, no derradeiro tópico, discorrer-se-á acerca da complexidade dos ilícitos praticados contra a Administração Pública e da necessidade pulsante de utilização de novas técnicas de investigação nesta seara. A relevância da prova indiciária nestes tipos de eventos será destacada, realçando a evolução jurisprudencial que a admite como fundamento para a prolação de uma sentença condenatória.

Finalizando, o pesquisador apresentará, a partir das análises e observações do material pesquisado, sugestões para otimizar e fortalecer a prevenção e o combate aos atos de improbidade e de corrupção mais frequentemente identificados.

## 2 IMPROBIDADE *VERSUS* DEMOCRACIA

### 2.1 HISTÓRICO DA COLONIZAÇÃO BRASILEIRA

A definição mais corrente de corrupção consubstancia a infração de um dever jurídico e a correspondente obtenção de uma vantagem indevida – não exclusivamente financeira. Nessa linha, o corrupto necessariamente deverá exercer uma função, pública ou privada, vislumbrando-se o binômio dever x poderes necessários à realização de um objetivo coletivo. A vantagem indevida, na mesma senda, é aquela que carece de agasalho pela ordem jurídica.

Ainda que seja muito corriqueiramente associado aos países em desenvolvimento e às nações mais pobres, trata-se de fenômeno universal, variando sua intensidade e densificação ao talante da imbricação dos interesses dos diversos atores sociais e à rigidez dos padrões ético-morais vigentes em cada *locus* social. O ser humano, é sabido, é dotado de livre arbítrio. Todavia, é razoável admitir que o indivíduo é influenciado diretamente pela sua órbita social. Dessa forma, numa sociedade em que a corrupção e improbidade sejam aceitas com mais naturalidade e leniência pelos seus integrantes, é expectável que tais fenômenos sejam muito mais difundidos e arraigados.

Surge, então, a questão: quais seriam os fatores determinantes ao advento de fraturas ético-morais no seio de uma sociedade? Trata-se de pergunta de difícil resposta, variável segundo as características históricas e sociais de cada espaço geográfico. De toda forma, nunca é possível descurar do processo de surgimento e evolução de uma dada nação, conjugando-o com uma fragilização dos interesses públicos e hipertrofia dos interesses privados, sobrepujando-os.

Conquanto a sociologia seja refratária a toda sorte de determinismos, é inquestionável que o Brasil é um claro exemplo da relevância das raízes históricas na segmentação dos valores morais e de grupo no âmago de uma nação. Com efeito, a corrupção esteve presente no seu espaço público-privado desde o início de seu processo de colonização, nos primórdios do século XVI.

Consoante será esmiuçado ao longo do trabalho, a colonização do Brasil já trouxe as bases para a disseminação de uma cultura de aceitação e propagação de práticas corruptas e desonestas. A própria característica da metrópole impunha esse quadro, soerguida pelas bases

de uma monarquia absolutista, marcada pela ineficiência inerente aos elos pessoais e paternalistas existentes entre o rei e seus funcionários. Some-se a isso o objetivo único de obtenção de lucro, associado à desavergonhada exploração das riquezas da colônia, dissociada de qualquer comprometimento com valores éticos ou interesses coletivos, propiciando-se, assim, o fechamento de uma equação que resultou num campo fecundo para a proliferação e sedimentação de um ambiente corrompido, favorecido pela dilaceração da noção de interesse público.

Bento Maria Targini, o tesoureiro-mor de D. João VI, nomeado barão e posteriormente alçado a visconde, conforme lembrado por Cavalcanti (1991, p.46), foi imortalizado pela sentença: “*Quem furta pouco é ladrão/Quem furta muito é barão/Quem mais furta esconde, passa de barão a visconde*”.

Nesse sentido, válido conferir o quanto explanado por Garcia (2011, p.2):

O sistema colonial português foi erguido sobre os pilares de uma monarquia absolutista, fazendo que monarca e administradores se mantivessem unidos por elos eminentemente pessoais e paternalistas, o que gerou a semente indesejada da ineficiência. Além disso, tinham por objetivo comum o lucro desenfreado e, como única ação, o desfacelamento das riquezas da colônia a si subjugada, sem qualquer comprometimento com ideais éticos, deveres funcionais ou interesses coletivos. Remonta a esta época a concepção de que a coisa pública é coisa de ninguém e que sua única utilidade é satisfazer os interesses da classe que ascendeu ao poder.

Essa circunstância não passou despercebida, por exemplo, por Cavalcanti (1991, p.30), que destacou o desenvolvimento do contrabando de ouro no Brasil, no começo do século XVIII. O curioso é a relevante contribuição no tráfico de metais prestada justamente por aqueles incumbidos de catequizar e educar os nativos e novos povos chegados à região: os eclesiásticos. A expressão “santinho do pau oco” tem sua etimologia relacionada a estes episódios, nos quais os frades transportavam ouro em pó dentro das estatuetas de madeira que portavam.

Não causa surpresa a constatação de que os mesmos estratagemas utilizados pela elite colonial, entre os séculos XVI e XVIII, continuam em voga nos dias atuais. A mentalidade dos ocupantes do poder é igual, acerca da possibilidade de enriquecer sem qualquer escrúpulo. No tempo do Brasil colônia, era corrente a afirmação de ser preferível ser roubado por um pirata em alto-mar do que aportar por aqui.

A dificuldade de arranjar súditos dispostos a deixar o luxo da corte para vivenciar aventuras num novo e selvagem território, fez com que Portugal utilizasse o sistema de concessão de cargos como forma de assegurar o domínio e exploração de riquezas da colônia. Aos que concordavam em se mudar para o Brasil, tais cargos proporcionavam não apenas prestígio, mas principalmente vantagens financeiras. Ao longo do período colonial, o pagamento de propina a governantes e funcionários públicos era algo inclusive regulamentado por lei.

Práticas como tráfico de influência, nepotismo, favorecimento, abuso de autoridade, tão comuns no cenário político hodierno, remontam à chegada de Pedro Álvares Cabral no território brasileiro. No livro “Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII”, a historiadora Adriana Romeiro fez um retrospecto sobre as denúncias de corrupção dos governadores. Mem de Sá, por exemplo, Governador-Geral do Brasil entre 1558 e 1572, foi acusado de enriquecimento ilícito. Alegava-se que os mercadores de escravos que seguiam para o Rio da Prata e necessitavam parar no Rio de Janeiro para abastecer eram obrigados a pagar uma propina ao governador da Capitania. Lourenço de Almeida – Governador de Minas entre 1720 e 1732 –, por sua vez, enriqueceu com o tráfico de ouro e diamantes.

A corrupção atingia todos os níveis, desde os governadores até ouvidores, tabeliães, oficiais de justiça, fiscais de assuntos cotidianos. E se o fenômeno encontrou condições propícias nas instituições públicas do litoral, a situação se mostrou mais grave no interior, na colonização de Minas Gerais, Goiás. O acesso a estes locais era muito complicado, demandando meses de caminhada, o que exigia a concessão de vantagens adicionais aos desbravadores. O interesse da Coroa em garantir sua soberania nessas áreas, mediante o povoamento, tornou o sistema de controle e fiscalização ainda mais frágil e fictício. Na prática, o colonizador contava com carta branca de Portugal. A colonização através das concessões de sesmarias foi responsável por minar a já irrisória fronteira entre o público e o privado.

Adriana Romeiro (2017) assevera que o ambiente no Brasil Colonial era muito propício à corrupção. A começar pela sua posição geográfica, muito distante da Metrópole, o que tornava a vigilância, fiscalização e eventual punição muito difíceis e precárias. O novo território era visto pelo colonizador como um espaço a ser explorado, roubado e espoliado. Demais disso, a manutenção de um regime escravocrata por séculos explicitava a total falta de

empatia com o próximo, a ausência da mais básica noção de cidadania, o que contribuía para a legitimação e repetição de toda sorte de atos desviados do bem comum.

Formalmente, até existiam mecanismos para evitar e punir atos de corrupção no período colonial. É o caso, por exemplo, do chamado “juízo de residência”. Ao término do mandato dos governadores (de três anos), estes eram auditados e investigados pelo Ouvidor local, que vasculhava os atos dos governantes e ocupantes de cargos administrativos. Na prática, o que se via era o Governador subornar o Ouvidor, que aprovava os atos sob seu escrutínio, numa engrenagem de surrupio do tesouro nacional.

A cultura da impunidade, assim, era bastante disseminada. Investigar e punir culpados poderia trazer mais prejuízos do que benefícios à metrópole, de forma que fazer “vistas grossas” era melhor aos interesses de todos. O próprio Rei assegurava a impunidade das elites, como contrapartida aos serviços por estas desempenhados, como abertura de estradas, desenvolvimento do comércio, realização de obras de infraestrutura. Na época do Brasil colônia, o contrabando foi o ilícito mais praticado, contando com o beneplácito da Coroa e das autoridades de repressão, conforme noticia Cavalcanti (1991).

Dito de outra forma, a corrupção atendia aos interesses de todos. Ela possibilitou a ascensão de homens comuns às elites, passando a integrar o jogo político e beneficiar-se de favores econômicos. Essa flexibilidade social era interessante para Portugal, pois permitiu a manutenção do império por muito tempo, o que não teria ocorrido em caso de implantação de uma política rígida.

Está aí a gênese do divórcio entre sociedade e Estado, da fragilidade da noção de interesse público e cidadania, do espraiamento e aceitação da prática de atos desviados do interesse comum e da finalidade da norma.

O modelo de colonização lançou as bases para a difusão da corrupção, retroalimentada pela falta de punição e manutenção das elites no poder. A falta de distinção entre o público e o privado (patrimonialismo) e o favorecimento de pessoas lastreado em laços familiares e de amizade (clientelismo) foram a marca registrada do modelo colonial do Brasil.

O solo nacional mostrou-se fértil à corrupção, tolerada pela Corte e ignorada pelo sistema de justiça. Devido às bases patrimonialista e clientelista e à manutenção da mesma elite no poder, nem mesmo a independência e a Proclamação da República, grandes marcos de

mudança do sistema político, tiveram o condão de frear a consolidação da cultura da corrupção, conforme Faoro (1996).

O modelo de colonização português visava não o desenvolvimento e povoamento, mas a exploração de riquezas e pessoas. A Corte portuguesa desejava povoar e explorar a nova colônia, mas sem precisar cruzar o atlântico. A solução encontrada foi o envio de degredados e a concessão de cargos. Bastante diferente, por exemplo, da colonização dos Estados Unidos, realizada por ingleses que fugiam de perseguições religiosas e desejavam transformar a nova terra em um espaço de prosperidade e bom viver.

## 2.2 IMPROBIDADE *VERSUS* CORRUPÇÃO. DISTINÇÕES. TIPOS DE IMPROBIDADE. REQUISITOS.

Como não poderia deixar de ser, os atos de improbidade e as práticas corruptas trazem consigo um relevante custo social, sentido pelas camadas menos abastadas, consoante verberado por Garcia (2002, p.440). A evasão fiscal inerente a tais condutas afeta invariavelmente a execução das políticas públicas. Conseqüência natural da diminuição da receita tributária – máxime daquela oriunda dos estratos de maior capacidade econômica – fulmina a distribuição de renda e acentua a injustiça social.

Não é de difícil percepção, outrossim, a relação de simbiose entre a corrupção/improbidade e o enfraquecimento dos direitos fundamentais do ser humano. O incremento da corrupção/improbidade é inversamente proporcional à implementação das políticas públicas de fortalecimento dos direitos sociais, segundo destaca Péan (1988) e Gordillo (1997). Nesse panorama, a invocação da cláusula da reserva do possível é um constante subterfúgio dos governantes, vez que os recursos públicos, limitados por natureza, são desviados para fins ilícitos ou têm sua entrada substancialmente comprometida.

Uma distinção conceitual precisa ser feita, porquanto, corriqueiramente, improbidade administrativa e corrupção são utilizados como sinônimos. Ocorre que o conceito de improbidade é bastante mais amplo, englobando o de corrupção, relacionando-se como gênero e espécie. Esta distinção não passou despercebida por Emerson Garcia, que apartou os significados:

Improbidade administrativa, em seus contornos mais amplos, é a injuridicidade do agir do agente público, cuja natureza e intensidade lhe confirmam contornos

juridicamente relevantes, e que pode limitar-se à violação das regras e princípios regentes da atividade estatal ou avançar, também acarretando um dano ao patrimônio público ou ensejando o enriquecimento ilícito do agente. A corrupção estará associada a essa última figura, não às demais. (GARCIA, 2011, p.123)

De fato, a Lei de Improbidade Administrativa – Lei Federal nº 8.429/1992 – dividiu os atos de improbidade em três categorias:

a) Atos de Improbidade Administrativa que importam Enriquecimento Ilícito – previstos no art. 9º.

b) Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário – previstos no art. 10.

c) Atos de Improbidade que Atentam contra os Princípios da Administração Pública – previstos no art. 11.

Somente os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito são definíveis como corruptos, equivalendo-se. Nas demais hipóteses, ontologicamente são atos distintos, constituindo odiosa atecnia jurídica dispensar-lhes tratamento semelhante.

Mais especificamente no que concerne ao alcance e conceito da expressão “corrupção”, a Ciência Política enfrentou interessante debate. Citar-se-ão, a seguir, duas delas, somente para que se tenha uma noção da interdisciplinaridade do fenômeno e de sua mutabilidade conforme o momento histórico e pressões sociais.

Entre as décadas de 50 e 60, um grupo de intelectuais norte-americanos tratava a corrupção por uma perspectiva estrutural-funcionalista, associando-a ao tema da modernização. Estes teóricos centravam-se na forma como a corrupção poderia favorecer ou obstaculizar o desenvolvimento econômico e político das nações (BLAKE; MORRIS, 2009). Defendia-se que o fenômeno poderia gerar ganhos para o sistema, uma vez que favorecia a formação de um capital privado, a superação de barreiras democráticas e a integração das elites políticas. A corrupção era enxergada como uma etapa do processo de desenvolvimento, no qual a modernização se deparou com instituições frágeis. Para além disso, foi encarada pelos estudiosos como uma alternativa viável para a articulação de interesses confluentes, fortalecimento de partidos políticos, desenvolvimento econômico e estabilidade.

A teoria da modernização se baseava na dicotomia tradição x modernidade (FILGUEIRAS, 2008). Em situação distinta dos países que se modernizaram, os subdesenvolvidos não conseguem institucionalizar procedimentos compatíveis com a distinção entre as esferas pública e privada, favorecendo, assim, práticas corruptas. A forma de superá-las seria adotar a visão e instituições de países desenvolvidos. Esta teoria foi criticada por adotar um determinismo não condizente com a realidade e desprezar a possibilidade de os atores políticos mudarem seu comportamento.

Nos anos 80, o conceito de corrupção foi alterado, sendo influenciado pelo processo de democratização – cujos conseqüências foram os clamores populares por *accountability* e transparência –, pela liberalização econômica e fim da guerra fria – momento em que a corrupção, antes subvalorizada, passa a ser relevada pelas agências internacionais (FMI e Banco Mundial). Dessa forma, a um fenômeno antes exclusivamente político, incorpora-se uma dimensão econômica. A corrupção passa a ser analisada sob o prisma dos custos para a economia de mercado, partindo das premissas da escolha racional e do novo institucionalismo (FILGUEIRAS, 2008).

Em comum, é possível notar que todas as definições de corrupção englobam quatro fundamentos básicos: delegação a uma pessoa ou grupo do poder de tomar decisões coletivas; existência de regras acerca da utilização desse poder de tomar decisões coletivas; a pessoa ou grupo viola uma norma; essa violação beneficia uma pessoa ou grupo em detrimento da coletividade, consubstanciando, assim, um processo de exclusão.

Vê-se, então, que a corrupção viola o paradigma básico do regime democrático, de inclusão dos afetados pelas decisões e ações coletivas: todo aquele potencialmente afetado por uma decisão deve ter a chance de influenciá-la. Consiste nas ações adotadas alheias à visão do público, excluindo aqueles que detêm legitimidade para ser incluídos.

Conforme mais adiante retomar-se-á, diferentemente da esfera penal, a tipologia dos atos administrativos tem contornos mais amplos e abertos, o que enseja mais cuidados do operador do direito, evitando-se, dessa forma, excessos ou injustiças. Por enquanto, antecipa-se que a simples subsunção do fato aos tipos previstos na Lei de Improbidade (tipicidade formal) não é suficiente para defini-lo como ato de improbidade, sendo imperioso o exercício de um juízo de proporcionalidade, onde será analisado se o ato cumpriu sua finalidade, a

extensão do dano causado e do benefício auferido, a preservação do interesse público, entre outros.

Seja como for, o fato é que, no ato de improbidade, recursos públicos (não somente dinheiro, mas também valores principiológicos) são consumidos mediante a perpetração de atos de motivação fútil e imoral, cuja finalidade está dissociada do interesse público e na contramão da razoabilidade administrativa, caracterizando uma desproporção entre o recurso envidado e o benefício da coletividade.

O combate à improbidade/corrupção não é singelo ou rápido, pois, como visto, é um fenômeno enraizado na sociedade brasileira desde os primórdios do descobrimento, sendo imprescindível a paulatina implementação de um processo de conscientização e restauração de padrões ético-jurídicos degradados, regentes do comportamento dos cidadãos no âmbito público e privado. É imperioso desconstruir a sensação, em muito incrementada pela impunidade, de que a improbidade/corrupção é inevitável e, portanto, tolerável, desinstitucionalizando o fenômeno. É igualmente relevante o fortalecimento das instituições democráticas e dos órgãos de controle interno/externo.

Nesse sentido, calha trazer à baila os dizeres de Caparrós (2000, p.18):

*Por todo ello, la dimensión política de la corrupción no cabe resolverla tan sólo desde las garantías formales, sino, sobre todo, desde el fomento entre el cuerpo social de una democracia militante. Recordando a Lowenstein, si no se trasciende desde lo meramente semántico al ámbito de lo normativo, los mecanismos de control carecerán de contenido y, por ello, de eficacia. Frente a esa contracultura, es preciso edificar la cultura de la participación ciudadana que no se resigna a convivir día a día con el cohecho, favoreciendo la intervención de particulares y colectivos comprometidos en la lucha contra la corrupción.*

Corrupção e improbidade administrativa estão diretamente relacionados à debilidade dos padrões éticos da sociedade, que influencia concretamente a ética do agente público, e à ineficiência dos mecanismos de controle. Erradicá-las – ou, ao menos, minorá-las – pressupõe, para além da reles produção normativa, a implementação de uma consciência democrática, aliada ao aumento da participação popular na gestão da coisa comum, fiscalizando as instituições públicas. Tais ideias são defendidas também por Garcia (2011, p.9):

A corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Sendo este, normalmente, um mero exemplar do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum entre os cidadãos, em geral, certamente, fará com que idêntica concepção seja mantida

pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que preza a honestidade provavelmente terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar.

Numa análise macro, é possível também relacionar a improbidade/corrupção com o entrave ao desenvolvimento econômico. Isto porque os investimentos, sobretudo os internacionais, demandam cenários de transparência, estabilidade e confiança, valores estes sobremaneira afetados quando instalado um ambiente infestado pelas práticas mencionadas. Não se pretende, aqui, afirmar que a corrupção e improbidade são as responsáveis exclusivas pelo fenômeno, mas sim que constituem fator relevante e decisivo na sua constituição e sedimentação.

A hipótese mais comum está relacionada à ilação entre a corrupção/improbidade e o prejuízo ao desenvolvimento econômico. Isto porque aquelas alteram a alocação de recursos, retraem o investimento privado, funcionam como uma espécie de taxa dentro da economia e, acima de tudo, incentiva o crescimento dos desvios dentro da burocracia estatal. Nessa linha, de raciocínio, cita-se Mauro (1996). A correlação entre altos níveis de corrupção e baixos indicadores de desenvolvimento econômico é percebida também por Lambsdorff (2006).

Ainda que de forma bastante minoritária, parte da doutrina, como Braguinsky (1996), defende que a corrupção pode ser benéfica à sociedade, exemplificando com o pagamento de propinas, pelos concorrentes de empresas detentoras de patentes aos obreiros destas, visando o avanço tecnológico.

A lição de Schwartzman (2008, p.25-26) é bastante oportuna, neste particular:

A corrupção afeta a coesão social de diferentes maneiras. A corrupção econômica impede a competição saudável por preços e qualidade de produtos e serviços entre empresas e inibe investimentos de longo prazo, limitando desta forma o crescimento da economia e a distribuição de seus benefícios para a sociedade como um todo. A ineficiência, o desenvolvimento econômico frustrado e a desigualdade de renda afetam diretamente a crença na legitimidade das instituições, e aguça os conflitos sociais. Além disto, a corrupção econômica, ao corromper o setor público em todos os seus níveis, impede o desenvolvimento e fortalecimento de uma administração pública profissional e de qualidade, e estimula a seleção negativa de dirigentes políticos. (...) A corrupção, claramente, não é a causa determinante de todos estes problemas de subdesenvolvimento, desigualdade e debilidade das instituições, embora seja associada e possa contribuir para eles.

### 2.3 FRAGILIDADE DA NOÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO NO BRASIL

A consolidação da democracia brasileira passa pela minimização dos seus índices de improbidade e corrupção. Para tanto, urgente se faz a constituição de uma noção robusta de interesse público, hábil a pautar e influenciar a ação dos políticos e cidadãos. A análise da literatura nacional e estrangeira explicitam que a gênese dos aludidos fenômenos (improbidade e corrupção) está sempre imbricada com a sobreposição dos interesses público e privado, combinada com a falta de delimitação de cada uma destas esferas. Esse pensamento é compartilhado por Aranha (2011, p. 36-37):

Todas as abordagens do fenômeno partem do pressuposto da separação entre interesse público e interesse privado. A corrupção é majoritariamente entendida como uma sobreposição entre os interesses público e privado, associada em geral com uma falha na distinção entre essas duas esferas. Portanto, para compreender a corrupção, também se faz necessário abordar a relação entre as esferas pública e privada e o conceito de interesse que em geral é associado a essas duas esferas. (...)

A democracia separa os interesses públicos dos privados, construindo sua legitimidade baseada nos primeiros. Isto quer dizer que o interesse público é a construção de um princípio de legitimidade, pois envolve o consentimento dos indivíduos em relação à autoridade política. Sendo assim, a política moderna é a esfera de articulação legítima dos interesses. A corrupção aparece então, como a passagem não legítima do privado ao público.

Corrupção e improbidade, assim, podem ser enxergadas como a passagem ilegítima do privado ao público, a sobrepujança do primeiro ao segundo. Para Guimarães (2008, p.173), por exemplo, “A corrupção é o ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos”.

Numa democracia, a noção de interesse público é fundamental para a construção da legitimidade. Todavia, o tema gera cisão, ainda hoje, dentro da teoria política. Os republicanos propugnam pela relevância do conceito, ao passo que, para outros, como Adam Smith, não passava de um agregado de interesses particulares, de uma ficção.

O conceito de interesse público povoou o pensamento político a partir da Antiguidade, mas foi nas teorias republicanas que ele ganhou destaque. Para Hume (2000, p.1739), o interesse público não se contrapõe ao privado, mas aos interesses sem limites, não cognoscíveis ao público.

Existem quatro perspectivas do conceito de interesse público, informa Aranha (2018): a abolicionista, a normativa, a consensualista e a processual.

A corrente abolicionista prega que o conceito é irrelevante, não devendo ser estudado pela ciência política. Para a normativa, defende que o interesse público é invariante, um padrão ético cuja finalidade é avaliar as políticas públicas e os objetivos que os funcionários públicos devem buscar. Os consensualistas reconhecem o conceito, todavia não o veem como algo invariável ou universal.

A abordagem processualista, por sua vez, tem três vertentes. A agregativa entende que o interesse público é a soma dos individuais, representa o que é melhor para o maior número de pessoas. A pluralista vê o fenômeno como decorrência da competição dos interesses de grupos, sendo o interesse público o resultado de um compromisso para a harmonia e interação do grupo. A processual verbera que o interesse público não é o objetivo da política, e sim um elemento do processo político, de forma que ocorre sua observância quando os devidos processos são utilizados no caminho para se galgar as decisões públicas.

Dewey (1927), de outra banda, traz uma concepção de interesse público que enfatiza a importância dos valores comunitários e sua associação com o modelo democrático de resolução de conflitos. Este modelo possibilita harmonizar interesses divergentes com o interesse geral, ao deslocar os conflitos para o espaço aberto, onde podem ser debatidos e julgados sob o prisma dos interesses mais inclusivos. O interesse público não é estático, mas dinâmico, cambiando a cada caso, segundo o tempo e as condições espaciais. É um ideal, que não possui conteúdo específico.

A teoria política observou uma debandada na teorização e discussões sobre o interesse público. Entretanto, a academia deveria repensar este movimento, pois este conceito tem o condão de permitir o julgamento das instituições e práticas políticas como legítimas ou não. Além disso, através dele, é possível rechaçar governanças norteadas pelo individualismo econômico, no qual a ênfase no mercado relega o bem coletivo a último plano.

O problema da corrupção/improbidade perpassa a fronteira dos comportamentos individuais desviantes, a esfera dos interesses privados individuais. Ele envolve a perda do interesse público como o referencial da ação política, pondo em risco os próprios fundamentos da democracia.

Um ato ímprobo ou corrupto consubstancia uma transgressão do interesse público, na medida em que se privilegia um interesse publicamente não justificado, que representa uma pretensão privada, garantidora de algum privilégio ilegítimo. Se o interesse público

corporifica interesses justificados com base no ideal da inclusão, o ato desviado, em última análise, culmina por perpetrar uma exclusão. Cidadãos acabam por ser excluídos de ações e decisões que os afetam, das quais deveriam ser parte integrante, tanto no processo de elaboração legislativa quanto no resultado das políticas públicas.

De acordo com Avritzer (2008), o combate às mazelas da corrupção (*lato sensu*) pressupõe o resgate do conceito de interesse público, feito concomitantemente com a análise da esfera pública e de suas interfaces com esfera dos interesses privados. Trata-se de problema de fronteira entre o público e o privado, aspectos de uma mesma realidade social, fronteira esta que não é estanque, definitiva, mas erguida com base em conceitos não rígidos.

Ocorre que no Brasil é deveras difícil estabelecer uma distinção entre as esferas pública e privada. A doutrina, dentre eles Guimarães (2018), distingue Estados de natureza patrimonialista – onde não há uma delimitação clara entre o público e o privado – e Republicano – onde há o primado do interesse público, frente ao qual os interesses privados devem ser compatibilizados, regulados ou contidos. Dessa forma, em Estados patrimonialistas, o conceito de interesse público não possui uma base legitimada de fundamentação. Essa expressão somente faz sentido em regimes republicanos, onde existe a separação público/privado.

Os autores que trilham a linha de falar do Brasil como um país patrimonialista ajudam a entender como a construção da noção do público no Brasil foi e é problemática. Cita-se como exemplo Sérgio Buarque de Holanda, em sua obra “Raízes do Brasil”, onde é narrada a passagem da hierarquia patriarcal para o mundo público, assim como as dificuldades para a concretização de uma vida social e política baseada em normas impessoais e democráticas, para a emergência de uma noção forte de interesse público.

Raymundo Faoro, em sua obra “Os donos do Poder”, defende que o Brasil nunca deixou de ser patrimonialista, declinando motivos para a inexistência de uma noção segura de interesse público neste país. Segundo ele, de D. João VI a Getúlio Vargas, o patrimonialismo resistiu a todas transformações e desafios. Este traço foi herdado de Portugal, onde não se diferenciava patrimônio real e da nação.

A análise da improbidade pressupõe uma revisitação destes e de outros (como Jessé Souza) autores nacionais consagrados, para que se possa compreender a dificuldade de

distinção entre as searas pública e privada, bem como a ausência histórica de uma noção forte de interesse público no Brasil.

Para Sérgio Buarque, o Brasil sofreu com as consequências negativas do predomínio do patriarcalismo sobre o funcionamento das instituições, já que indivíduos crescidos numa atmosfera patriarcal não conseguem distinguir o domínio público do privado. O predomínio do patriarcalismo, da cordialidade, das características familiar e rural, impediram o surgimento de uma sociedade na qual imperasse normas impessoais e democráticas, uma noção robusta de interesse público neste país.

Ainda de acordo com Holanda, o Brasil seria uma república sem povo, sem participação, sem noção de interesse público. A alteração desse quadro pressupõe a inclusão no Estado das camadas sociais excluídas, a eclosão de uma revolução que transplantasse as condições do afeto do iberismo e do homem cordial para o mundo público, a superação do patrimonialismo, que não distingue o público do privado.

Faoro, por sua vez, preconiza que o Brasil nunca deixou de ser patrimonialista, sendo esta estrutura político-social, herdada de Portugal, o obstáculo à construção da noção de interesse público. Existe no Brasil uma antinomia entre Estado e Nação, que não se comunicam. Nunca houve uma soberania popular efetiva, o Estado não representava o povo, que não possuía qualquer influência nas decisões políticas. O estamento, quadro administrativo junto ao poder superior, que almeja prestígio e honra social, é um segmento basilar do patrimonialismo, nunca tendo deixado de existir. A ele não interessa representar o povo, mas sim manter-se acima dele e perenizar o patrimonialismo, que lhe propicia benefício e favores. Dessa forma, o Brasil teria donos, que não era o povo. O governante fazia as vezes de um gestor de negócios, nunca de representante dos cidadãos.

Jessé Souza entende que os autores brasileiros deturparam a categoria patrimonialismo, remanescendo muito pouco da contribuição de Weber. O conceito foi adotado como um mal de origem da atuação do Estado, sem qualquer contextualização histórica, distanciando-se, assim, do alemão, que vislumbrou uma articulação entre patrimonialismo e legitimação religiosa da política, ausência de economia monetária. Para o professor, a noção de patrimonialismo brasileiro era carente de rigor histórico e conceitual.

Enfim. Os pensadores nacionais citados abordaram a formação histórica do Brasil, cotejando-a com a ausência histórica de uma noção robusta de interesse público. Dessa forma,

acabam por revelar o pano de fundo responsável pelo estabelecimento da fronteira entre o público e o privado no país.

Quadra, neste momento do estudo, analisar um pouco mais detidamente as ideias contidas nestas obras.

#### 2.4 CONTRIBUIÇÕES DE RAIMUNDO FAORO, SÉRGIO B. DE HOLANDA E JESSÉ SOUZA

O autor Raymundo Faoro foi jurista, sociólogo, historiador, cientista político e escritor. Nascido em Vacaria, Rio Grande do Sul, em 27/04/1925, filho de agricultores imigrantes italianos, formou-se em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e foi aprovado em concurso público para o cargo de Procurador do Estado, função esta que exerceu até a sua aposentadoria. Foi presidente da Ordem dos Advogados do Brasil no período compreendido entre 1977 e 1979. Em novembro de 2000, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras.

Em sua obra “Os Donos do Poder”, analisou a formação sociopolítica patrimonialista do Brasil. Para o autor, o período colonial foi a gênese da corrupção e burocracia no Brasil. De Portugal, país colonizador, foi transplantada a estrutura patrimonialista. Sucede que, diferentemente do quanto ocorrido em outras nações, aqui referida estrutura não foi superada, mas mantida, constituindo-se no pilar da economia política brasileira.

Faoro não concebe um regime genuinamente feudal nas origens do Brasil. Isto porque o regime feudal é marcado pela existência de uma relação de vassalagem entre soberanos e súditos, o que difere de sua percepção – de funcionários do Estado. Para ele, a concepção de Estado Patrimonialista pressupõe a noção de propriedade individual como algo outorgado pelo Estado, bem como um Estado regido por um soberano e seus funcionários.

Segundo Faoro, o que ocorreu no Brasil pode ser chamado de “capitalismo politicamente orientado”, definição esta de raízes weberianas. Ele enxergava o Brasil como uma forma pré-capitalista. A compreensão desta feição pré-capitalista pressupõe o conhecimento da teoria weberiana, na qual o capitalismo é visto como uma aquisição racional de lucros burocraticamente organizada, enquanto no capitalismo politicamente orientado esta aquisição é norteadada pelos interesses do Estado e pela sua concorrência com outros Estados.

O capitalismo politicamente orientado confere ao Estado patrimonial e seus funcionários características de um estamento burocrático, a despeito de este atravancar a consolidação de uma ordem burguesa propriamente dita no Brasil.

É inegável que, nos últimos anos, o Brasil vivenciou um momento único em termos de combate à corrupção e tentativas de implementação de uma moralidade administrativa minimamente aceitável. Em períodos tais, é comum a revisitação de notáveis autores, com o escopo de analisar a axiologia dos instrumentos de surgimento e perpetuação de embates políticos no Brasil.

Faoro é um dos grandes nomes da academia que se debruça sobre a formação política, econômica e social brasileira. Ele investiga, desde a formação da Península Ibérica até o advento da República, as origens do patronato político brasileiro. Na sua obra “Os Donos do Poder”, a despeito do hiato entre o início do período de análise do Autor (como dito, a gênese da Península Ibérica) e os dias atuais, é impressionante a contemporaneidade dos conceitos e conflitos descritos. Em cada época, Faoro identifica os modelos de organização dos tradicionais “donos do poder”, uma elite, denominada estamento burocrático patrimonial, enraizada no governo, que governa e administra para atender interesses próprios, o que culmina no distanciamento ontológico entre Estado e o povo, fenômeno este observado desde o aportamento de Pedro Cabral em solo nacional até a atualidade. Após mais de cinco séculos do descobrimento do Brasil, Faoro afirma que o país permanece imbricado num modelo político excludente, perpetuando a dicotomia povo x governo, revigorando, em distintas eras, a disputa pelo poder.

Raymundo Faoro é autor de alguns dos livros de maior ressonância nacional, quando se trata de analisar criticamente a gênese do pensamento brasileiro. A primeira edição de “Os donos do Poder” data de 1958, onde retrata a origem patrimonialista do Brasil, diretamente atrelada ao advento do Reino Português e aos fundamentos da corrida colonial, ocorrida no século XVI. Conforme será analisado, os críticos do escritor se centram no controverso sincretismo de seu pensamento com a teoria weberiana.

Para que se possa compreender o pensamento faoriano pertinente à formação sociopolítica brasileira, é imprescindível compreender adequadamente seus conceitos basilares, quais sejam: o estamento, o patrimonialismo e a burocracia. Faoro, ao longo de seu livro, explicita como a centralização do poder, na trajetória nacional, fragilizou valores

sociopolíticos em prol de uma diminuta elite, a quem coube a direção do país. Ele perscruta, em variadas células estruturais da sociedade, a forma como funciona o patronato político, que domina a nação.

Faoro entende que a origem do Brasil não tem características feudais, com prevalência do campo sobre o urbano. Segundo ele, a história brasileira é marcada pela pujança da força do poder central, atribuindo-se o esporádico robustecimento do poder local ao isolamento geográfico, irrelevante, entretanto, para o enfraquecimento do poder central.

Os principais conceitos de Faoro foram hauridos das ideias de Max Weber sobre Ciência Política, notabilizando-se, neste particular, o de “estamento-patrimonial”, utilizado de forma peculiar na análise da sociedade brasileira.

A ideia nevrálgica de Faoro é de que a ação do Estado, na esteira de um capitalismo politicamente orientado, corporificou uma singular estrutura institucional, vocacionada a fortalecer um domínio já existente e perpetuar um rol de práticas político-econômico-sociais entabuladas entre o estamento patrimonial e a sociedade. A concepção de estamento na visão de Weber se relaciona, segundo Comparato, “a uma situação de privilegiada estima ou consideração social, da qual gozam certos grupos de pessoas, ainda que essa posição não seja juridicamente reconhecida” (2003, p.332).

O estamento, então, consubstancia um segmento da sociedade que desfruta de privilégios estatais, de um padrão de vida típico e de prestígio, composto pelos exercentes do poder político, econômico e social, que enxerga e comanda os negócios públicos como se lhe pertencessem. Integram esta categoria as instituições privadas, grupos econômicos, agentes políticos, cuja legitimação advém do Estado e suas tradições.

Vejamos o que o próprio Faoro escreveu sobre o conceito em questão:

Os estamentos florescem, de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal e patrimonial. Não obstante, na sociedade capitalista, os elementos permanecem, residualmente, em virtude de certa distinção mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda. (...). O estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas. As convenções, e não a ordem legal, determinam as sanções para a desqualificação estamental, bem como asseguram privilégios materiais e de maneiras. O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas, que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e de cargos públicos. Com isso, as convenções, os estilos de vida incidem sobre o mercado, impedindo-o de expandir sua plena virtualidade de negar distinções pessoais. (1996, p. 46-47)

Vê-se, pois, que o conceito de estamento se aparta da noção de classe. Classe é caracterizada pela conjunção de interesses econômicos, ao passo que o estamento pressupõe o preenchimento de requisitos sociais e políticos.

Ao termo “estamento” acrescenta-se o vocábulo “patrimonial”, patrimônio este constituído pelo arrendamento de terras e bens engendrados pela atividade colonial, dominada pelo poder central. Este predicativo “patrimonial”, para Faoro, representa a aversão ao trabalho produtivo e à afeição, a fixação aos postos públicos, uma vez que o segmento estamental é o principal beneficiário do patrimônio público. O estamento, dessa forma, faz com que os agentes que passam a integrá-lo se desliguem de seus estratos sociais originários, passando a enxergar-se e comportar-se como componente, elo, daquele estamento, o que fragiliza a representatividade de suas origens.

O patrimonialismo, dessa forma,

(...) explica a fundamentação do poder político, ou seja, como este se organiza e se legitima, e caracteriza-se pelo poder político organizado através do poder arbitrário/pessoal do príncipe e legitimado pela tradição. Tal legitimação pela tradição é ambivalente em relação à tendência dos dirigentes ao arbítrio da pessoa. A tradição, ao mesmo tempo que a ampara, limita-a, ao reconhecer aos dominados certos direitos e imunidades sacralizados pelo tempo e costumes. (2003, p. 156)

Faoro associada ainda outro termo ao conceito de estamento: burocracia. Segundo o escritor, a burocracia era um estrato profissional da sociedade, que se associa ao estamento, complementando, assim, seu significado. Consistia num sistema de execução de atividades técnicas, em uma estrutura administrativa estatal, constituída por funcionários públicos, com atribuições específicas no funcionamento do corpo estatal.

O poder e prestígio do segmento burocrata, para o autor, dependem diretamente do Estado que comandam, o que o faz convergir interesses em prol da manutenção de seus respectivos postos ou cargos, de forma perene. Tal convergência de interesses possibilitou a superação de conflitos divergências de ideologia. Pressuposto de existência da burocracia, então, é o próprio Estado.

O objetivo principal de Faoro, em sua obra “Os Donos do Poder”, foi identificar, dos primórdios da formação do Estado português à consolidação do Estado brasileiro, de onde emana e para quem se dirige o exercício do poder.

O teórico entende que a história do Brasil está umbilicalmente ligada à de Portugal. Por esta razão, a compreensão da dinâmica social, político e econômica brasileira pressupõe o conhecimento do período pré-colonial. Ele, assim, de forma peculiar e inovadora, analisa a formação do Brasil a partir da colonização portuguesa e de suas características. Estuda como a constituição de uma estrutura de dominação patrimonial portuguesa, representada pela existência do estamento burocrático, foi transposta para o Brasil. A história de Portugal é gravada pelo absolutismo e funcionalismo, atrelados à instituição que se pereniza e reconstrói durante toda ela, o estamento burocrático capitalista.

O estamento funciona como instrumento de regulação e perpetuação das estruturas políticas da sociedade. Seu propósito é governar e seu negócio é o Estado. Esse aparato político elitizado governa com o rei. Decorrencia deste arranjo institucional é o conceito largamente utilizado por Faoro, patrimonialismo, identificado como “uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário (...)” (FAORO, 1996, p. 18). O patrimonialismo estrutura o poder político e implementa um sistema de dominação que consolida e perpetua o estamento na sociedade. O patrimônio público se imiscui com o real e do estamento, que comanda com o rei.

Há um traço marcante do Estado português ao qual se atribui a perpetuação da estratificação social, que é superposta no Estado brasileiro: a existência de um abismo entre Estado e a nação, governo e povo, cujos objetivos e orientações não são convergentes.

Para Faoro, no estamento burocrático, embasado em um sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, a soberania popular não tem efeitos práticos. O poder, a soberania popular, tem donos, que não são o povo, a sociedade. O patrimonialismo se encarrega de, no instante em que há a emergência de classes, apropriar-se do poder e diluí-lo na elite – que corresponde ao próprio estamento. Assim, a cultura política brasileira foi erigida sobre um passado asfixiante, cujas raízes remontam à colonização portuguesa, da qual herdou uma máquina estatal deturpada e hipócrita, onde uma pequena elite monopoliza o poder e as benesses nacionais, em detrimento de todo resto da população.

Dividido em dezesseis capítulos, que passeiam das origens do Estado Português à Era Vargas, Faoro verberou que os portugueses transplantaram para o Brasil um estamento burocrático que se apropriou do Estado, de suas instituições e recursos. No capítulo final, reafirma seu argumento fulcral, valendo-se de uma metáfora do vinho novo nos odres velhos.

É dizer: os arranjos institucionais contemporâneos apenas refletem as fórmulas estamentais e patrimoniais construídas no momento da formação do Estado português.

Outra obra inolvidável na literatura nacional é *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, publicado originalmente em 1936. Sem dúvida, uma grande referência da sociologia nacional.

Holanda enxerga no passado colonial as raízes dos problemas do Brasil, criticando a colonização portuguesa, de natureza aventureira e patriarcal. Ele busca nas raízes da sociedade a explicação para o atraso social nacional e, concomitantemente, propõe hipóteses para superá-lo. A modernização seria travancada pelos resquícios da tradição ibérica, aliada ao fato de o transplante das instituições portuguesas para o Brasil implicar numa incompatibilidade com os ideais de desenvolvimento democrático e modernizado. A partir dessa perspectiva, são construídos os conceitos fundamentais do livro. O brasileiro é descrito como um “homem cordial”, que é movido por coração e sentimento, privilegiando relações pessoais em detrimento à obediência de leis objetivas, imparciais. Para o autor, o Brasil colônia foi marcado pela desorganização social, o que favorecia o emprego da violência e o do domínio personalista. Nessa linha de raciocínio, a escravidão desvalorizava o trabalho e difundia a crença no ganho fácil, sem suor. Isso era refletido, inclusive, nos métodos de cultivo da terra, predominantemente predatórios.

O livro, de forma inovadora para a época, analisa a decomposição da sociedade brasileira e o advento das novas estruturas políticas e econômicas. Buscava explicar os novos tempos através de conceitos como patrimonialismo e burocracia. O autor procurou a essência do homem brasileiro. O homem cordial era um produto da história nacional, cuja gênese remonta à colonização portuguesa, na qual a estrutura política, econômica e social era frágil e as famílias eram patriarcais e escravocratas.

À época do descobrimento do Brasil, a península ibérica não possuía uma estrutura feudal consagrada, cada homem dependia de si próprio, o que favoreceu o desenvolvimento da burguesia mercantil. Para Holanda, essa anarquia ibérica era mais justa que a hierarquia feudal, pois não distribuía tantos privilégios.

A economia escravista colonial foi o sistema encontrado para complementar a economia do velho continente. A escravidão africana foi essencial na economia colonial brasileira, uma vez que o índio não se submeteu a este sistema. Ante a abundância de terras, o cuidado com o

solo não era uma tônica, favorecendo as formas de exploração predatórias. Na seara social, a mestiçagem foi a tônica da colonização brasileira, favorecida pela própria língua portuguesa – mais fácil de ser aprendida por negros e índios – e pela comunicação amena da Igreja Católica, quando comparada à Protestante.

Sérgio Buarque preconiza a importância da vida rural no desenvolvimento social nacional. A estrutura social colonial era rural, tanto que o poder era centrado nos senhores rurais. Calcada na escravidão, esta estrutura ruralista, contrastante com a mentalidade urbana, acompanhou o seu declínio. O desenvolvimento urbano acompanhou a derrocada do tráfico de escravos. Esta dicotomia rural-urbano influenciou diretamente a fisionomia do Brasil.

Dentro desse arranjo social, não existiam bases econômico-políticas para o desenvolvimento da indústria e comércio. Exemplo cabal disso seria o fracasso comercial do Barão de Mauá. Os senhores de engenho eram a base da sociedade colonial. Neste momento inicial, as pessoas que migravam para as cidades eram aquelas que tinham importância no meio rural.

O autor sempre compara a colonização portuguesa e a espanhola, apontando diversas distinções entre os tipos “semeador” e “ladrilhador”. Diferentemente da espanhola, a colonização portuguesa: criou muito poucas cidades na colônia, funcionando esta como uma feitoria; tais raras cidades não eram planejadas, mas irregulares, surgindo e crescendo ao acaso; privilegiou a ocupação da costa litorânea, não dando importância ao interior, para onde a migração era desincentivada; foi mais liberal, mas o pacto colonial era forte, impedindo a produção de manufaturados na colônia; a vida intelectual foi menos desenvolvida.

Para Sérgio Buarque, o Estado não foi uma continuação da família. Além disso, a persistência dos valores rurais e coloniais dificultaram a transição para o trabalho colonial no Brasil. As relações familiares, no contexto da família patriarcal, rural e colonial, não favoreciam o surgimento de homens responsáveis.

A contribuição do Brasil para a civilização foi o “homem cordial”. Esta cordialidade, diferentemente do que pode parecer numa análise apriorística, não significa somente afetuoso, amigo, avesso à guerra e violência, mas sim um homem dominado pelo coração, essencialmente emotivo, que se opõe à razão (no sentido weberiano). O brasileiro, a partir do instante que se transforma em cidadão, é incapaz de se desvincular de seus laços familiares. O homem cordial é generoso, fácil de relacionar-se. Para Holanda, cordialidade se opõe à

civilidade, ela é uma aparência - organiza uma atitude defensiva, de resistência, de dissimulação. No fundo, a cordialidade permite a individualidade vivida por meio do grupo (a família, os amigos, a clientela etc.), onde o indivíduo consegue manter a sua supremacia em relação ao social (às regras, aos rituais democráticos). Portanto, a emoção dificulta o estabelecimento de regras gerais, formais e democráticas, pois a cordialidade é uma maneira de conservar vantagens individuais e romper com as fórmulas estabelecidas. É uma forma de usar a falta de ordem em benefício dos que são capazes de exercer o poder pessoal.

O rigor é relativizado quando não há separação entre o público e o privado. Todos são “amigos” em todos os espaços. Na sociedade brasileira, o Estado é propriedade da família, homens públicos se formam no âmbito doméstico, ligações afetivas e familiares são transplantadas ao espaço estatal.

Analisando a sociedade brasileira atual, Buarque critica o apego excessivo ao âmbito doméstico, o desejo permanente de buscar riqueza e prestígio sem esforço. Segundo ele, a democracia foi um mal-entendido nesta nação, os movimentos políticos sempre ocorreram de cima para baixo, sem a participação popular. Apontou um ranço senhorial e conservador na classe intelectual e ressaltou a relevância da alfabetização no país.

De acordo com o escritor, a revolução brasileira não teve feição revolucionária. Seu marco foi a abolição da escravidão e perdura por séculos. As cidades se desvincularam do mundo rural. A transição da cana para o café ceifou a economia de subsistência, sepultou a supremacia do meio rural. O campo deixou de ser visto como um mundo, para ser considerado apenas fonte de renda. Para Holanda, é necessário fazer uma verdadeira revolução, para, somente assim, o país se libertar de seu espírito colonial e escrever uma história particular. Todavia, com sua “cordialidade”, o Brasil não alcançará essa efetiva revolução, única forma de salvar a sua sociedade atual.

A obra, assim, a partir de uma visão democrático burguesa da história nacional, realizou um diagnóstico do Brasil, sem nunca descurar da influência do passado escravista na sociedade. Vislumbrava o emperramento na consolidação das classes trabalhadoras em virtude da herança social colono-escravocrata.

A falta de capacidade de organização social, a propensão ao familismo e à anarquia e desordem seriam decorrência de uma herança ibérica existente no brasileiro, marcada pelo autoritarismo, falta de ética profissional, predileção pelo ócio e ascensão social sem trabalho.

Esta foi a essência do diagnóstico levado a cabo por Sérgio Buarque. A grande contribuição do brasileiro para a civilização será a cordialidade, o homem cordial.

O autor foi inovador ao valer-se de teses e conceitos de Max Weber na pesquisa e análise da história brasileira, afastando-se, assim, da tendência da época, de adoção das ideias marxistas. Dessa forma, contrapôs trabalho x aventura, racional x cordial, pessoal x impessoal. Foi o primeiro a utilizar o conceito do sociólogo alemão de patrimonialismo, quando minuciou a relação promíscua entre Estado, governo e elites no Brasil. A obra adotou a visão de Weber sobre o capitalismo, como sistema voltado à consecução de lucro, e não como um modo de produção.

Vejamos os conceitos fundamentais da obra em tela. Através do conceito de “cultura da personalidade”, dentre outros, é explanada a sociedade. Referida cultura é marcada pelo afrouxamento dos laços sociais responsáveis pela formação de organizações solidárias e ordenadas, valoriza o indivíduo autônomo, e não a organização coesa socialmente. Também decorrência desta cultura é a aversão ao trabalho. Em Portugal, as relações não emanam do mérito, mas de privilégios, de *status*.

A compreensão da sociedade passa pela compreensão da “ética da aventura”, que fundamenta a exploração marítima portuguesa, nos séculos XIV e XV. Por intermédio dela, são distinguidas as figuras do aventureiro e trabalhador, conceitos antagônicos adotados pelo escritor a partir de concepções típico-ideais weberianas. Para Sérgio Buarque, a colonização do Brasil foi decorrência do espírito aventureiro português, marcado pelo apreço à adaptabilidade e refração à estabilidade e planejamento, confluindo com a cultura do ócio. Já o trabalhador e a ética do trabalho se coadunam com a ideia de trabalho sem imediato retorno material. A partir da comparação entre cidades portuguesas e espanholas, o autor aparta os conceitos de ladrilhador – que ergue cidades com o escopo de racionalizar o espaço – do semeador – que simplesmente semeia cidades irregulares, constituindo-se mera prolongação das paisagens.

Outro conceito basilar encontrado no texto é o de “ruralismo”, do qual decorre um dos grandes componentes da sociedade novel, qual seja, a família patriarcal.

Já o “homem cordial” é a corporificação da relação social informal, na qual o público e o privado não estão separados, mas mesclados e confundidos, onde o acesso aos postos públicos relevantes não decorre da meritocracia, mas de relações sociais de proximidade e

afeto. Por todos estes caracteres, a instituição Estado é muito frágil na península ibérica. A cordialidade, calha esclarecer, não é sinônimo de bondade, mas de predomínio da emoção sobre a razão. É uma herança da colonização portuguesa, de um arranjo político, econômico e social instável, de famílias patriarcais e escravagistas.

Segundo o escritor, a cordialidade, em maior ou menor escala, está presente em todos os atores sociais do Brasil:

[...] A lhaneza no trato, a hospitalidade, e generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. Seria engano supor que essas virtudes possam significar “boas maneiras”, civilidade. São antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante. Na civilidade há qualquer coisa de coercitivo – ela pode exprimir-se em mandamentos e sentenças. (HOLANDA, 1999, p. 141)

Dessa forma, resgatando as raízes da sociedade brasileira, Sérgio Buarque explicita a gênese do tradicionalismo, compreendido este como o conservadorismo que impedia a modernização do Brasil, mediante o desenvolvimento de um Estado Liberal. A partir disso, propõe uma revolução, com a finalidade de modernizar a nação, calcada na reforma política, na incorporação da meritocracia e impessoalidade no espaço público, no planejamento e visão de longo prazo.

[...] Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, antes as leis da Cidade. Há neste fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo e não uma depuração sucessiva, uma espiritualização de formas mais naturais e rudimentares, uma procissão de hipóstases, pra falar como na filosofia alexandrina. (HOLANDA, 1999, p. 141)

Buarque de Holanda, ao tentar explicar a incapacidade de integração à modernidade pela cordialidade e paternalismo das relações pessoais, sofreu duras críticas. Ele conclui sua obra com um convite ao rompimento da herança colonial, que possibilitasse superar suas características, as quais impedem o surgimento de uma sociedade justa e igualitária, onde as relações de poder sejam impessoais. Propõe a busca de uma identidade genuinamente brasileira, descolonizada, adequada à realidade local.

Max Weber foi quem primeiro contrapôs um Estado Burocrático – relacionado com o Estado Liberal moderno, marcado pela racionalidade e impessoalidade, que viabilizam a

consecução de uma igualdade formal – e o patrimonialismo. Neste, inexiste distinção entre o público e o privado e, por consequência, os agentes do Estado são selecionados com base em critérios pessoais, não no mérito. Resgatando estes conceitos, Sérgio Buarque defende que as instituições brasileiras não são burocráticas, mas patrimonialistas. E a conjunção entre o avanço do patriarcalismo (traço das relações privadas entre os senhores, sua família e seus escravos no meio rural) na esfera pública e o patriarcalismo criou o ambiente favorável ao surgimento do “homem cordial”.

Como contraponto às ideias de Faoro e Buarque de Holanda, devemos mencionar os trabalhos de Jessé Souza.

Jessé José Freire de Souza é sociólogo e pesquisador, com atuação nas áreas da Teoria Social, pensamento social brasileiro e estudos teórico/empíricos sobre desigualdade e classes sociais no Brasil contemporâneo. É bacharel em direito e livre docente em sociologia pela Universidade de Heidelberg (Alemanha).

Propugna pela autonomização do pensamento científico brasileiro, voltado à produção de categorias, eixos de sentidos, significações e explicações que levassem em conta as peculiaridades e necessidades nacionais, sendo refratário à importação pura e simples de conceitos e categorias alienígenas.

É um grande estudioso da teoria e pensamento de Weber, mas, ainda assim, critica frontalmente escritores nacionais que, segundo ele, simplesmente reproduzem conceitos e categorias produzidas em contexto alheio à realidade brasileira. Faz o mesmo com os que seguem a linha marxista ou outras, mas mantém-se indiferentes às particularidades da sociedade brasileira.

O professor em tela analisou as obras de renomados autores nacionais, como Sérgio Buarque de Holanda e Raimundo Faoro, os quais, valendo-se do arcabouço teórico de Weber, foram responsáveis por importantes discussões e conceitos, como “homem cordial”, “patrimonialismo”, “modernização”, que marcaram a produção teórica no campo das ciências sociais no século XX. Preconiza a adoção das concepções weberianas de forma consentânea e adaptada às peculiaridades brasileiras, rejeitando a aceitação absoluta do modelo.

Para Jessé, a desigualdade social, inerente a países de desenvolvimento atrasado, a exemplo do Brasil, é decorrência de um grande processo de modernização implementado no país a partir do começo do século XIX. Dessa forma, o autor sustenta a ressignificação de um

dos paradigmas basilares das ciências sociais no século XX, pelo qual o subdesenvolvimento brasileiro é explanado por intermédio das noções de patrimonialismo, personalismo e familismo.

A desconstrução deste paradigma é perpetrada com a retomada da teoria de Max Weber, confrontando-a com as concepções e reflexões de Charles Taylor e Pierre Bourdieu – deste último, incorporou sua noção de *habitus*. Jessé Souza descreve sucintamente o modelo teórico de Weber, segundo o qual as sociedades não ocidentais que não incorporassem as instituições fulcrais do capitalismo moderno (o mercado e o Estado) estariam condenadas ao subdesenvolvimento. Para contrapor esta teoria, que vê o mercado e o Estado como grandezas sistêmicas, ele se vale da arqueologia da hierarquia valorativa das sociedades onde o capitalismo monopolista se desenvolveu, trabalhada por Taylor em *Sources of the self: the making of the modern identity*, e da noção de “*self* pontual”, do mesmo teórico, pela qual todos são iguais e a produtividade laboral é um mecanismo de inclusão social.

De acordo com Jessé de Souza, a desigualdade social nos países em desenvolvimento, nos quais a modernização das estruturas capitalistas foi atrasada, repita-se, não é decorrência de uma sociedade pré-moderna marcada pelo patrimonialismo, familismo e personalismo, mas sim da incorporação de instituições modernas como modelos prontos, recheadas de valores oriundos de sociedades onde o desenvolvimento do capitalismo foi algo inerente, natural, não consentâneas, portanto, com a sociedade brasileira.

O professor é crítico da Lava Jato, operação por ele radiografada em “A Elite do Atraso”. Atribui-a à Rede Globo e à ameaça da hegemonia americana pelo BRICS. Seus críticos o acusam de ser desrespeitoso com autores clássicos e expor suas ideias com agressividade e deselegância.

Em “A Tolice da Inteligência Brasileira”, o sociólogo sintetiza mais de duas décadas de pesquisas, constituindo-se numa obra de grande importância para a compreensão da dinâmica social contemporânea do Brasil. O autor retoma sua crítica sistemática ao cânone da interpretação brasileira pelo viés patrimonialista. A tradição weberiana do Brasil, representada por Sérgio Buarque e Raimundo Faoro, foi fortemente contrastada. Segundo Jessé, existia um equívoco conceitual conjunto, de nefasta consequência ideológica para a compreensão local, qual seja: a perpetuidade de uma influência ibérica, da qual o Brasil não conseguia se libertar, restando preso na cordialidade pré-moderna (Sérgio Buarque) ou no poder estamental de sua

elite política e burocrática (Faoro). O livro recupera vários capítulos de obras anteriores e os complementa com resultados de pesquisas empíricas realizadas entre 2009 e 2010.

Na obra em questão, o autor analisa a origem dos pensamentos que criaram as teorias de que os brasileiros são malemolentes, cordiais, guiados pelo sentimento – e não pela razão –, abraçadas por autores da envergadura de Gilberto Freyre, Sérgio Buarque, Raymundo Faoro, entre outros.

A perenização de privilégios desarrazoados demanda o que chamou de “violência simbólica”, não confundível com a física, que viabiliza o consentimento mudo daqueles não abarcados pelos privilégios. São analisadas as formas pelas quais classes sociais são feitas de tolas, para permitir a perpetuação dos privilégios injustos na condução dos rumos do Estado, de suas instituições e dinâmicas política, social e econômica, em proveito das elites política e econômica.

Segundo Souza, o ser humano sempre se pautou em formas de compreender e interpretar a vida. No passado, tais interpretações advinham de profetas religiosos. Todavia, nos últimos dois séculos, a ciência suplantou a religião, com os intelectuais passando a ditar as maneiras de ver o mundo e de comportar-se frente a ele. No Ocidente, os intelectuais mais destacados e influentes foram Karl Marx e Max Weber.

De Max Weber, foram extraídas as categorias que o ocidente moderno utilizou para se interpretar e legitimar. O sociólogo alemão forneceu os conceitos pelos quais foram apartadas a “gente superior”, nas sociedades desenvolvidas, da “gente inferior”, nas sociedades latino-americanas. A partir de suas categorias e conceitos, mormente aqueles que opunham moderno e tradicional – voltados a justificar a especialidade do Ocidente no surgimento do capitalismo –, foi, também, engendrado o conceito de patrimonialismo.

Para Jessé, Gilberto Freyre foi o criador da corrente culturalista que desenvolveu as noções de personalismo e patrimonialismo, que explicam a singularidade cultural do Brasil e ideias como o “jeitinho brasileiro”.

No terceiro capítulo, é escrutinado o conceito de “homem cordial”, de Sérgio Buarque de Holanda. De acordo com Jessé de Souza, aludida expressão tem seus pressupostos de pensamento ligados à Freyre. Este último contrapõe o mito nacional, cuja singularidade cultural é uma continuidade de Portugal e do legado ibérico, com o modelo dos EUA, no qual predominam a igualdade de oportunidades e justiça social. Aí reside a base do raciocínio de

Sérgio Buarque, que confronta duas abstrações: o homem cordial brasileiro e o protestante ascético americano.

O homem cordial de Sérgio Buarque é descrito dentro do ideal tipicamente weberiano, representa as classes brasileiras, é dominado e conduzido pela emoção e paixão, o que o torna inferior, não confiável e propenso à corrupção. Dessa maneira, de acordo com Jessé, Holanda criou uma tradição “colonizada até o osso”, estribada numa sociologia ruim, que despreza os contextos institucionais e históricos da ação social.

No capítulo quatro, é analisado o Estado Patrimonialista, dissecado por Faoro em “Os donos do poder”. Para este, o caráter patrimonialista do Estado era baseado em privilégios e sempre gravou o exercício do poder no Brasil, sendo sua origem encontrada na formação de Portugal, no século XII. Acompanhando Buarque, então, Faoro atribui à influência ibérica as características do poder político nacional. Ele critica as sociedades controladas verticalmente pelo Estado, nas quais, inexistindo liberdade e autonomia individual, não haveria mercado competitivo e democracia, ao passo em que estes se fariam presentes nos territórios onde o Estado é combinado com o autogoverno e são exercidas as liberdades econômicas. O estamento, conceito fulcral de Faoro, seria um segmento social no qual a solidariedade emana do compartilhamento de um estilo de vida e de privilégios, que estaria enrustado no Estado. Dessa ideia, diverge Jessé, para quem as elites estão no mercado, e não no Estado.

Jessé trabalha o conceito de liberalismo conservador brasileiro, desconstruindo a noção de patrimonialismo, que atribuía a um estamento maligno o atraso do Estado e a sucção das forças sociais. Ele faz uma investigação conceitual da ideia de patrimonialismo de Weber, de forma a demonstrar o equívoco interpretativo da academia nacional nesta seara. O professor preconiza que o patrimonialismo weberiano seria uma variação das formas de dominação tradicional, caracterizado pela presença de um quadro administrativo. Existiria uma relação entre líder, quadro administrativo e dominados. Este quadro administrativo permitiria a definição de um dos mais claros tipos de dominação, a racional-legal.

Ainda de acordo com Souza, Weber teria advertido que o patrimonialismo não é compatível com classes sociais diferenciadas. Além disso, o conceito de patrimonialismo possuiria contexto e momento histórico próprios. Devido a isso, Jessé entende que, na realidade brasileira, uma associação com o feudalismo, ainda que imprecisa, seria mais

consentânea do que a ficção do patrimonialismo. Isso porque somente no século XX surgiria uma burocracia brasileira, atuante em todo o país.

Nesta esteira de raciocínio, Jessé afirma que os sociólogos brasileiros adotaram o conceito de patrimonialismo dissociado da contextualização histórica de Weber, utilizando-o para nominar, em qualquer momento histórico, um mal originário. Raimundo Faoro o utilizou para se referir à intervenção do Estado.

No capítulo quinto, é abordado o pensamento de Roberto da Matta, onde este autor pensa a sociedade do Brasil cotejando-a com um cenário onde não houvesse o “jeitinho”. Os Estados Unidos são utilizados como paradigma, onde a sociedade é dotada de valores como a confiança interpessoal, respeito à lei impessoal e igualdade como valor supremo. É feita uma contraposição entre indivíduo e pessoa. Esta última está inserida num sistema social marcado pelos favores pessoais, compadrio, intercâmbio de interesses, ao passo que o indivíduo se curva ao domínio das leis. Desta dicotomia, surgem duas formas de ver a sociedade, a institucionalista e a culturalista.

Ao finalizar a primeira parte do livro, Jessé propugna pelo abandono do discurso populista sobre corrupção estatal, que encontrou abrigo em segmentos populares. Criticou a tentativa de compreender os complexos mecanismos de desigualdade e injustiça social por intermédio das teses do patrimonialismo e da corrupção unicamente estatal.

O autor entende que, com a superação do racismo científico até então dominante, intentou-se com o culturalismo legitimar a supremacia de algumas classes, através da existência de certas virtudes culturais, como a confiança. Apesar de buscar legitimidade científica, o culturalismo tem a mesma finalidade do racismo científico, legitimar a dominação. O Brasil das emoções, do afeto, é sobrepujado pelos EUA da razão e confiança. Essa mesma linha de raciocínio é utilizada para justificar as diferenças de classes.

Jessé critica tanto o economicismo, que reduziria todo comportamento humano a estímulos econômicos, como o culturalismo, que somente releva estímulos simbólicos e se descarta das instituições fundamentais. Ambos seriam responsáveis pela miopia das ciências sociais no seu papel de reproduzir o mundo social e compreender os comportamentos dos agentes.

Em arremate, o tema central do autor é a percepção de que a corrupção pode ser manipulada para distorcer as verdadeiras causas da desigualdade social, da concentração de

riqueza, alijamento das minorias. Ele pretende demonstrar como o patrimonialismo, ao longo dos anos, foi utilizado para incutir na população a ideia de que a corrupção provém de um Estado corrupto, ao mesmo tempo em que o mercado seria sempre virtuoso, de forma a destrinchar os mecanismos simbólicos que viabilizam a manutenção de uma sociedade essencialmente desigual.

A “tolice dos inteligentes” – chamados por Jessé de colonizados até o osso – é justamente enxergar um problema histórico, de desenvolvimento socioeconômico baixo, como algo inerente às pessoas destas sociedades, e não como resultado de uma estrutura desigual e de uma distribuição de riqueza excludente. Tal interpretação pelos tolos legitima a crença de que o brasileiro é corrupto por natureza e de que o âmago da corrupção se localiza no Estado. Nesse contexto, os meios de comunicação têm importância fundamental para os “espertos” (minorias ricas que se beneficia da desigualdade social), permitindo a difusão diária da ideia de uma sociedade indolente e corrupta, sendo o Estado o propagador dessa doença – uma vez que o mercado é virtuoso. Essa é a maneira de manter a maior parte da população afastada da política e do poder do Estado, única instituição hábil a modificar a estrutura desigual e a má distribuição de riquezas no mundo moderno.

Em continuação, calha tecer alguns comentários sobre outro clássico de Jessé Souza, “A Elite do Atraso”. Originalmente lançada em 2017, recentemente foi atualizada, para incluir “Era Bolsonaro” ao subtítulo. Mais uma vez, a tônica é explicar as relações sociais no Brasil e, principalmente, como seria possível transcender as desigualdades. O autor intenta desconstruir mitos da sociedade brasileira, como o homem cordial, o viralatismo e a concepção da corrupção como a maior desgraça nacional.

O professor confronta diretamente duas das principais obras da literatura nacional do século XX, *Raízes do Brasil* (de Sérgio Buarque) e *Casa-Grande e Senzala* (de Gilberto Freyre), as quais contribuíram para a consolidação dos aludidos mitos e do pensamento social brasileiro, conforme já abordado neste texto.

Segundo Souza, as raízes da desigualdade social brasileira estão na escravidão, e não na herança de um Estado corrupto. Vejamos:

O passado que nos domina não é a continuidade com o Portugal pré-moderno que nos legaria a corrupção só do Estado, como o culturalismo dominante até hoje entre nós nos diz. Nosso passado intocado até hoje, precisamente por seu esquecimento, é o do escravismo. Do escravismo nós herdamos o desprezo e o ódio covarde pelas

classes populares, que tornariam impossível uma sociedade minimamente igualitária como a europeia. (SOUZA, 2017, p. 151).

Ele faz uma correlação entre o modelo de colonização português, a escravidão semi-industrial dos *plantations* do continente americano e a escravidão familiar e sexual moura/muçulmana. Os portugueses foram fortemente influenciados pelos árabes e mouros, em virtude da ocupação secular da península ibérica por estes. Deles, foi herdada a concepção maometana de escravidão, como um instituto relacionado à organização familiar e atividades domésticas, não destinado a atividades econômicas ou industriais. Tinha como características a poligamia do patriarca e a violência explícita, as quais, consoante o autor, seriam a semente das relações de classe brasileiras. Os filhos “bastardos” eram aceitos e criados de acordo com o cristianismo, com o escopo de ocupar um país gigante. Essa era a razão de a mestiçagem ter alcançado alguma ascensão social.

A abolição da escravidão pura e simples, em fins do século XIX, não alterou a condição dos negros, relegada a sua própria sorte, constituindo o que o professor chamou de “ralé de novos escravos”. A situação dessa classe se agravou ainda mais com a consolidação do sudeste como polo de desenvolvimento e com a imigração de trabalhadores estrangeiros.

Jessé de Souza refuta a compreensão das classes sociais exclusivamente pelo viés econômico, como fariam os liberais e marxistas. O sucesso ou derrota social provém, também, de fatores socioculturais, como o nascimento em famílias abastadas e a possibilidade de receber uma educação competitiva.

O escritor rechaça a corrente culturalista racista, segundo a qual a gênese da desigualdade social estaria numa herança portuguesa de corrupção. Para ele, esta desigualdade, em verdade, decorre do abandono da classe escravista. E o único caminho para se alcançar a igualdade seria assumindo a responsabilidade pelas classes historicamente esquecidas e abandonadas. É igualmente criticado o estratagema da esquerda, de basear seu discurso na retórica “democracia x fascismo”, descurando que significativa parcela da população já vive um fascismo prático de violência e exclusão, quando não se analisam as verdadeiras causas de sua pobreza.

É chamada atenção para as práticas que fazem com que ricos paguem menos impostos e ainda se constituam em credores da sociedade, via dívida pública. O Estado capta junto a

bancos o que deixa de recolher como tributos. Argumenta que os valores recuperados com a Lava Jato não alcançam 0,2% da evasão fiscal no Brasil. Verbera, na mesma linha, que o empobrecimento da população fluminense não decorreu do desvio de duzentos e oitenta milhões de reais por Sérgio Cabral, mas da campanha de criminalização da Petrobrás, cujos *royalties* eram responsáveis pelo financiamento da infraestrutura, criação e de empregos e pagamento do funcionalismo. Todo o Brasil era dependente da capacidade de investimento desta estatal.

O livro convida o leitor a uma reflexão crítica acerca dos fatores que viabilizaram a concretização do golpe de 2016, destituindo-se uma presidenta eleita democraticamente, após um ciclo de crescimento econômico e inclusão social. Para Jessé, este evento somente ocorreu em virtude da celebração de um pacto classista, que envolveu a elite econômica, a classe média, a imprensa manipuladora e a ação seletiva de integrantes do Ministério Público Federal designados para a Lava-Jato, com o objetivo de impedir a ascensão econômica da “ralé”. O autor defende a construção de um pacto classista paulatinamente no tempo, tendo como fundamento a panaceia patrimonialista.

Para Souza, o golpe foi embasado no prestígio acadêmico e social galgado pelas noções de patrimonialismo e populismo. O *impeachment* não teria ocorrido sem a existência de uma narrativa de retórica patrimonialista. Para assimilar o viralatismo que vigora no Brasil, o professor revisita autores e obras que explanaram sociologicamente o país, atribuindo o subdesenvolvimento e desigualdade social a ideias e conceitos como patrimonialismo, personalismo, homem cordial, jeitinho brasileiro.

A crítica de Jessé atinge dois baluartes sociológicos nacionais: o patrimonialismo, cujos expoentes foram Sérgio Buarque e Raimundo Faoro, e o populismo, que problematizava a participação política das classes populares. A vertente patrimonialista ainda domina o pensamento social brasileiro, preconizando a promiscuidade das relações entre público e privado. Paralelamente, o populismo supõe a manipulação das massas por um líder carismático, que atua motivado por suas necessidades e interesses próprios. Ambos, patrimonialismo e populismo, formam a base do “pensamento sociológico vira-lata”, consubstanciando a narrativa dominante dos intelectuais nacionais em torno do culturalismo racista. Nas palavras do próprio autor:

Além disso, se juntamos o preconceito do suposto patrimonialismo congênito, com o Estado como lugar da elite corrupta, com a noção antipopular e preconceituosa de

“populismo”, também produto de intelectuais, que diz que nosso povo é desprezível e indigno de ajuda e redenção contaminando toda a política feita em seu favor, explicamos em boa parte a miséria da população brasileira. A colonização da elite brasileira mais mesquinha sobre toda a população só foi e é ainda possível pelo uso, contra a própria população indefesa, de um racismo travestido em culturalismo que possibilita a legitimação para todo ataque contra qualquer governo popular. (SOUZA, 2017, p.24)

Jessé utiliza a categoria “ralé” para designar um grupo de indivíduos fadado ao abandono, exclusão e invisibilidade social. Anteriormente, ele já havia se debruçado sobre um segmento social denominado de “batalhadores”, que fora alcançada pelas políticas públicas iniciadas no governo Lula, tendo sua qualidade de vida melhorada por intermédio do acesso a bens de consumo duráveis e da possibilidade de ingresso na universidade. A característica chave dessa classe social é a dificuldade de mudar de patamar econômico, devido à carência do que Bourdieu chamou de capital cultural, social e simbólico.

O autor propôs uma nova forma de pensar a categoria “classe”, cujo viés econômico foi priorizado tanto pelo marxismo quanto pelo liberalismo dominante. Os marxistas enxergavam o sentido de classe social através da posição ocupada no modo de produção capitalista. Os liberais através da renda. Souza, então, ampliou o sentido da categoria, passando a englobar o capital social e cultural.

Em “A Elite do Atraso”, Jessé critica diretamente o “culturalismo racista”, forma de compreensão do país inaugurada com “Casa Grande e Senzala”, de Gilberto Freyre. Tal sociologia do “brasileiro vira-lata” se consolidaria com o homem cordial de Sérgio Buarque e a noção de patrimonialismo de Raimundo Faoro.

Esse viralatismo sociológico pretende se apresentar como uma análise crítica da sociedade brasileira, condenando o Estado e a classe política, enquanto a verdadeira “elite do atraso” passa ilesa pelo trabalho dos pretensos críticos. Dessa forma, ao demonizar o Estado e políticos, conseguiu-se camuflar agentes do mercado, especuladores, sonegadores, entre outros, deixando invisível, assim, a verdadeira elite do atraso, ao mesmo tempo em que se esconde a perpetuação das desigualdades sociais e dos privilégios injustos.

O autor aborda o conceito de “jeitinho brasileiro”, de Roberto DaMatta, o qual contribuiu decisivamente para o alastramento de uma compreensão errônea do Brasil e seu povo. Esta expressão, de grande prestígio acadêmico, pretende revelar como se entabulam as relações sociais no país. Verbera que o brasileiro tem como peculiaridade estreitar relações

peçoais no seu dia a dia, como mecanismo de obtenção de vantagens, enquanto as demais sociedades são regidas pela meritocracia e impessoalidade. A corrente patrimonialista se coadunou com esta vertente, ao conferir toda a corrupção ao Estado, devido à uma herança colonial portuguesa, imunizando o mercado e seus agentes financeiros.

Dessa forma, argumenta ele, a sociologia brasileira clássica analisou a realidade local por um viés culturalista, ao atribuir à colonização portuguesa a perpetuação da corrupção e do atraso econômico e social do Brasil. Despreza, entretanto, que a corrupção também se instalou em países não colonizados por portugueses, bem como que a escravidão, inexistente em Portugal e forma de organização do trabalho dominante no Brasil por mais de trezentos anos, deixou sequelas até hoje existentes.

Desde a primeira metade do século XX, o culturalismo racista (por Jessé chamado de pensamento sociológico vira-lata) assumiu protagonismo na explicação do Brasil. O professor, então, direciona sua pesquisa às causas da atual crise política do país, cuja esfera pública foi contaminada pelo viralatismo sociológico, que demonizou o Estado e políticos e estigmatizou os pobres.

Souza afirma que as Organizações Globo detêm o monopólio midiático, estando alinhadas com o projeto da elite do atraso, interessada na manutenção do *status quo*. A grande mídia cooptou parte relevante da classe média, por intermédio de um discurso moralizador e simplista, consistente num resumo da sociologia vira-lata (patrimonialismo + populismo + jeitinho brasileiro). Dessa forma, a corrupção real – alcunhada por ele de “corrupção dos tolos” – não é notada pela classe média, influenciada a somente se fixar na corrupção estatal, enquanto a elite conserva seus privilégios frente a massa da população.

Nessa linha de intelecção, a manipulação da classe média pela mídia burguesa viabilizou o sucesso da Lava-jato, cujas ações no combate à corrupção foram marcadas pela seletividade. A cruzada moralista pela limpeza política, pelo combate ao lulopetismo, se coadunou com as aspirações da classe média.

Usando a corrupção dos tolos como uma cortina de fumaça, a verdadeira corrupção é ocultada, convergindo os holofotes para a corrupção estatal e discussões acerca do patrimonialismo. Enquanto isso, o capitalismo financeiro internacional segue pilhando as riquezas nacionais e enfraquecendo a soberania brasileira.

Como se vê, o traço distintivo da obra de Jessé Souza foi analisar a crise política atravessada pelo Brasil sob uma perspectiva crítica do – que ele chamou – pensamento sociológico vira-lata, que, segundo ele, monopolizou as ciências sociais e menoscabou a igualdade social como requisito da consolidação democrática.

O enfoque patrimonialista, defende o sociólogo, descarta de graves problemas da nação, como a desigualdade social, que assola milhões de subcidadãos, apelidados pelo autor de “ralé brasileira”. Dessa forma, para Jessé, não o patrimonialismo lusitano, mas a escravidão que marcou negativamente a sociedade brasileira, sendo seus efeitos até hoje sentidos.

Para além das contribuições dos teóricos brasileiros acima citadas, é interessante tecer algumas considerações acerca da Teoria da Escolha Racional. Esta, como forma de compreensão dos fenômenos sociais, parte do pressuposto de que o comportamento humano pode ser dissecado por intermédio do pressuposto da racionalidade. Preconiza que, em situações de variadas escolhas, as pessoas tendem a optar por aquela que maximizam seus resultados. Tal postulado foi concebido inicialmente nas ciências econômicas, ganhando aplicabilidade na ciência política na segunda metade do século XX. Em linhas gerais, concebe que os agentes são atores racionais e que as relações sociais ocorrem em cenários de relativa estabilidade, o que torna os comportamentos recorrentes (SCHEEFFER; 2013).

As teorias da Escolha Racional são classificadas em Teoria da Racionalidade Perfeita (enxerga as relações de meio/fim atreladas a fatores objetivos) e Teoria da Racionalidade Imperfeita (admitem atenuantes da racionalidade e outros fatores subjetivos que interferem no cálculo dos agentes). As primeiras têm maior aplicabilidade nas ciências econômicas, trabalhando com pré-requisitos externos, fatores de coerção estrutural ou regramento. Ao passo que as segundas têm maior aceitação na sociologia, agregando à análise fatores adicionais, como motivações, preceitos morais e influências extra racionais (SCHEEFFER; 2013).

Dessa maneira, em apertada síntese, a Teoria da Escolha Racional representa uma ferramenta de explicação da ação social que relaciona os meios aos fins de forma reta. Nessa perspectiva, as opções de ação e as preferências são escalonadas consoante o custo/recompensa. A presunção é de que o agente racional analisa as informações disponíveis, probabilidade de eventos e custos/benefícios no momento de determinar suas preferências,

agindo de maneira consciente na seleção da melhor ação autodeterminada. Esta escolha é orientada pelas preferências pessoais e restrições vislumbradas pelo agente.

Até hoje, parcela relevante dos intelectuais pensa o Brasil sob a perspectiva patrimonialista, responsabilizando a herança colonial ibérica pelo subdesenvolvimento e demais males locais. É irrefutável que o Brasil reproduziu uma série de características do modelo político e institucional português. Entretanto, é exagero e ingenuidade atribuir o atraso social e econômico nacionais a uma herança portuguesa, a um patrimonialismo surgido na Dinastia de Avis.

O fenômeno em questão, qual seja, o enfraquecimento da noção de interesse público no Brasil e as suas consequências, não possui explicação numa única teoria ou escola. Pelo contrário, demanda a realização de uma simbiose entre diversos enfoques e autores.

É indiscutível a relevância do trabalho de Jessé. O racismo científico – até então dominante – foi seguido pelo culturalismo, ambos utilizados, de forma deturpada, para legitimação de dominação e escamoteamento das verdadeiras causas (ou melhor: de outras causas igualmente relevantes) da corrupção e desigualdade social. Essa sucessão de pensamentos sociológicos não permitiu escrutinar a essência do fenômeno em questão, muitos menos mitigá-lo.

Com efeito, o patrimonialismo, estudado isoladamente, propalava a ideia de que a corrupção e desigualdade social teriam como causa unicamente a herança, a história de um Estado corrupto, deixando de fora o relevante papel de outros agentes, como o mercado, por exemplo.

O determinismo inerente ao racismo científico e culturalismo preconizava que o desenvolvimento socioeconômico atrasado é algo inerente ao brasileiro, corrupto por natureza, estando a gênese da corrupção no seio do Estado. Com isso, ocultavam-se a estrutura desigual e a injusta distribuição de riquezas, o que favorecia a perpetuação do *status quo*. É dizer: o brasileiro será sempre corrupto e a fonte da corrupção é o Estado. Dessa maneira, alijava-se as pessoas de bem da política e do Estado, o único capaz de alterar a desigualdade estrutural e as distorções na distribuição de renda.

O culturalismo racista, denominado por Jessé de “sociologia do brasileiro vira-lata”, estava embasado no homem cordial de Buarque e no patrimonialismo de Faoro, que atribuía a corrupção ao Estado e à classe política, camuflando agentes do mercado, sonegadores, entre

outros, favorecendo a manutenção das desigualdades sociais e dos privilégios imotivados. A colonização portuguesa seria a verdadeira razão da corrupção e atraso social e econômico. Descurava-se que a corrupção também ocorria em países de colonização não portuguesa, bem como que a escravidão deixou sequelas que vigoram ainda atualmente.

O grande mérito de Jessé foi agregar novos elementos de análise ao objeto do estudo sociológico, através de uma crítica contundente à “sociologia vira-lata”, que monopolizava as ciências sociais. Para ele, não o patrimonialismo português, mas a escravidão que seria a origem das maiores mazelas da sociedade brasileira no passado e atualmente.

Como dito, não é possível creditar o fenômeno unicamente ao passado colonial brasileiro e à influência ibérica. O patrimonialismo, a cordialidade do homem brasileiro, verberadas por Faoro e Holanda, possuem, sim, influência na fragilização do conceito de interesse público e na consolidação de uma cultura de impunidade e corrupção/improbidade, contribuindo ao longo dos séculos para a disseminação de práticas desviadas do bem comum e voltadas a atender interesses egoísticos. Mas estas não são as únicas causas nem possuem o alcance que seus teóricos propugnam.

Noutro giro, as desigualdades sociais não podem ser creditadas somente ao processo de modernização implementado no Brasil a partir do início do século XIX e à escravidão. É inegável que a confusão entre o público e o privado permitiu, desde os primórdios coloniais, o desvio de recursos genuinamente públicos para atender os interesses espúrios de determinados grupos, ligados ao poder central. Assim como a cordialidade, com a predominância das relações baseadas nos laços familiares e afetivos em detrimento da meritocracia, favoreceu o alijamento de certos grupos da vida social e econômica e a manutenção de privilégios.

Assiste razão a Jessé quando destaca a existência de outros fatores, que não a corrupção estatal, para a perpetuação das desigualdades sociais, como o comportamento de certos agentes do mercado e o capitalismo financeiro internacional. Mas minimizar os efeitos e consequências da corrupção estatal, como o autor propala, é enxergar de forma míope um dos piores males nacionais, responsável pela subtração de bilhões de reais do patrimônio público, que poderiam ser destinados à implementação de políticas públicas, inclusive de redução de desigualdades sociais.

Em síntese, o histórico patrimonialista/cordial não é a única fonte da corrupção estatal e das desigualdades sociais, mas constituiu fator para sua disseminação, ao lado de outras

causas também relevantes, apontadas pelo próprio Jessé e por teorias outras, como a da escolha racional.

### 3 INTERDISCIPLINARIDADE DO FENÔMENO

#### 3.1 A CONFIANÇA E SUA RELAÇÃO COM A IMPROBIDADE

Em sociologia e psicologia social, confiança refere-se à expectativa de que um indivíduo, grupo ou instituição atue de maneira esperada, em uma dada situação. Trata-se de uma suspensão temporal da situação básica de incerteza acerca de eventos ou ações individuais, grupais ou institucionais, mediante a suposição de que exista um certo grau de regularidade e previsibilidade desses eventos ou ações.

Niklas Luhmann, sociólogo alemão, desenvolveu a teoria dos sistemas sociais autopoieticos, cujo arcabouço teórico repousa nas ideias de estrutura, sistema, poder, reflexão, ação e confiança. Para ele, a confiança é decorrente da necessidade de reduzir a complexidade da vida moderna. O sociólogo concebe a confiança através de três dimensões. Pela subjetiva, é necessário ter confiança e confiar nessa confiança. A segunda dimensão enfatiza as expectativas compartilhadas entre os indivíduos. A sistêmica ultrapassa a perspectiva psíquica e as relações individuais, analisando o fenômeno sob o prisma das expectativas gerais nos sistemas e organizações.

A confiança está umbilicalmente relacionada com a desconfiança. A complexidade da vida moderna, por si só, gera um ambiente propício à disseminação da desconfiança. A função da confiança é converter essa atmosfera de incerteza em segurança, de forma a permitir a aceitação e enfrentamento dos riscos. A confiança tem a missão de generalizar as expectativas de comportamento, minimizando o desconhecimento sobre o futuro e o risco das incertezas, reduzindo, dessa maneira, a complexidade do mundo moderno.

O Brasil convive com um curioso fenômeno: a consolidação da democracia é inversamente proporcional à confiança nas instituições democráticas. De acordo com estudos realizados na última década, conquanto o apoio ao regime democrático seja maciço, cerca de 2/3 dos brasileiros não confiam nas instituições públicas nacionais, dentre elas os parlamentos, partidos políticos, executivos e sistemas de justiça, conforme destaca (MOISÉS, 2005).

Desconfiança consubstancia um descrédito ou desmerecimento de alguém ou de algo. De toda forma, alguma desconfiança nas instituições é saudável no regime democrático, sugerindo um distanciamento dos cidadãos da esfera sob análise. Além disso, sociedades que

convivem com ciclos de desenvolvimento econômico e social são marcadas pela qualificação cognitiva paulatina de seus integrantes, o que, por sua vez, engendra a desconfiança dos setores mais bem informados, refletindo uma análise crítica do seu desempenho e eficiência. Porém, desconfiança em excesso e contínua no tempo indicam que as pessoas percebem as instituições como algo oposto à finalidade que ensejou sua criação. Nesse panorama, a indiferença ou ineficiência institucional frente a demandas sociais, corrupção, atos de improbidade, desrespeito de direitos de cidadania, propiciam suspeição, descrédito, falta de esperança, fragilizando a crença e submissão das pessoas às leis, o que, em última análise, desestabiliza o equilíbrio sobre o qual se estrutura a vida social.

Na democracia, as instituições perfazem duas funções: distribuição do poder de tomar decisões que afetam a coletividade e participação dos cidadãos na avaliação e no julgamento que fundamenta o processo de tomada dessas decisões. O Brasil, desde o advento da República, alternou ciclos autoritários com ciclos democráticos (1930, 1937 e 1964). Entretanto, após 1985, iniciou-se um ciclo de consolidação do regime democrático, fazendo com que antagonismos inconciliáveis entre forças políticas – causadores de paralisia decisória e tensões entre os poderes, arbitradas por intervenções inconstitucionais arbitrárias – se tornassem, senão impossíveis, bastante improváveis de recrudescerem.

Moisés (2005) ensina que a confiança está umbilicalmente relacionada à coesão social indispensável ao funcionamento das sociedades modernas. Nos seus primórdios, os estudos sobre a sua gênese se concentravam no campo da psicologia social, que associavam a confiança a traços de personalidade dos indivíduos (influências básicas formadoras do processo de individuação, como a relação pais x filhos, eram tidas como determinantes na geração de atitudes de confiança). Posteriormente, outras disciplinas também se ocuparam da temática. A sociologia entendia a confiança como uma decorrência de ciclos virtuosos de desenvolvimento social e econômico. Para a ciência política, o fenômeno está relacionado à consolidação do regime democrático.

Ontologicamente, a confiança envolve a expectativa racional do “confiante” em relação às ações do confiado. Para os teóricos da psicologia social, a imprevisibilidade da natureza humana, todavia, gera um risco de dano ou vulnerabilidade do confiante em relação ao confiado. Por esta razão, é fundamental que a relação de confiança envolva o que se convencionou chamar de “encapsulamento de interesses das partes envolvidas”, sem o qual o

abuso da confiança seria inexorável. Tal encapsulamento significa que o confiante conheça a motivação do confiado, para que possa antecipar se seus interesses serão ou não relevados por este. É dizer: a confiança, nesse espectro, é uma aposta baseada na crença de que os interesses mútuos dos atores envolvidos são condição suficiente para gerar benefícios comuns e, dessa forma, repelir a possibilidade de seu abuso. Para outros, a confiança seria uma variável de raiz sociocultural, sem conteúdo racional, influenciada por valores sociais como o republicanismo cívico, solidariedade social e desejo de reconhecimento (MOISÉS, 2005).

A confiança em instituições políticas é ainda mais complexa, pois não envolve relações entre pessoas, mas entre estas e as instituições. Ocorre que as regras constitutivas das instituições geram expectativas sociais acerca de seu desempenho, bem como dos responsáveis por sua administração. Tais regras remetem aos conteúdos normativos tomados como referência pelos cidadãos em seu relacionamento com as estruturas da comunidade política a que pertencem. Dessa forma, a decisão dos cidadãos em confiar ou não numa instituição refere-se à sua performance e, também, à avaliação da consistência e coerência internas de suas normas, para além do comportamento individual dos gestores.

A sociologia política de Max Weber preconiza a distinção entre as dimensões de poder e autoridade, verberando a superioridade desta última ao analisar a natureza da coesão social da comunidade política. Na autoridade, a relação dos cidadãos com os governantes e autoridades públicas é motivada pela aquiescência voluntária, não coercitiva. No caso do poder, a relação envolve força, ainda que prevista em lei. A questão seria perscrutar o motivo dos cidadãos aquiescerem voluntariamente às autoridades e instituições políticas. Para Weber, a resposta a esta indagação está na sua tipologia tripartite: tradição, qualidades carismáticas atribuídas a certas lideranças políticas e ordenação racional-legal.

Fato é que níveis contínuos de desconfiança ameaçam a estabilidade do regime e bloqueiam a possibilidade de coordenar as ações necessárias ao atendimento das demandas públicas. A falta de confiança dos cidadãos nas instituições as impossibilita de mediar as expectativas individuais e objetivos coletivos propostos pelos governos.

Diversas teorias tentam descortinar o fenômeno da desconfiança (sociopsicológicas, socioculturais, desempenho econômico, entre outras). As teorias institucionais são as que desfrutam de maior prestígio na doutrina e que melhor se coadunam com o objetivo do presente trabalho. Para estas, as instituições, como regras normativas de comportamento,

exercem influência decisiva para a geração da confiança política. A justificação e padrões de funcionamento das instituições explicam a causa da confiança. Nessa linha, instituições cujo funcionamento é compatível com a expectativa suscitada por sua justificação normativa tendem a gerar confiança dos cidadãos. Ao passo que aquelas cujo desempenho frustra esta expectativa gera suspeição, distanciamento e rejeição – leia-se: desconfiança.

Instituições que sinalizam imparcialidade, universalismo, probidade e justiça na relação com os cidadãos ganham sua confiança. Procedimentos ilícitos, fraudulentos, corrupção, comportamentos antirrepublicanos, distribuição irregular de direitos políticos, sociais e civis, noutra banda, são a fonte da desconfiança.

Como se vê, a confiança nas instituições políticas é condição *sine qua non* da própria sobrevivência do sistema político, do regime democrático. Nessa senda, a prevenção e repressão às condutas ímprobas e aos atos de corrupção revelam-se essenciais na sociedade moderna, ao funcionamento dos poderes da República e do sistema social.

Por fim, o conceito sociológico de confiança também auxilia sobremaneira no tratamento da temática posta. Com efeito, a materialização do ato de improbidade/corrupção, consubstancia, em última análise, a quebra da confiança entre o cidadão e seus representantes democraticamente eleitos, frustrando-se a expectativa de gestão da coisa pública com probidade, eficiência e honestidade.

As sanções punitivas do Estado somente abarcam uma porção mínima das atividades ilegais. Há uma gama de ilícitos conhecidos pelo sistema de justiça que não são investigados e levados às Cortes. Nesse espaço social, não é possível afirmar que inexistente punição. Vê-se que há uma função punitiva na própria sociedade que compete com o monopólio do Estado. É o que os historiadores chamam de função punitiva da sociedade civil.

A corrupção e a improbidade estão potencializadas e imbricadas nas sociedades nas quais a cidadania está mais enfraquecida ou em estágio embrionário. A análise do conceito e formas de cidadania, portanto, se correlaciona diretamente com os fenômenos.

### 3.2 A IMPROBIDADE À LUZ DA TEORIA SOCIOLÓGICA DE WEBER

A teoria do sociólogo e economista alemão, Max Weber, acerca da burocracia na administração, tem como pilar o pensamento racional, como forma de alcançar a excelência. O significado vulgar hodierno do vocábulo “burocracia” - processos demorados, grande volume de papel e baixa eficiência/produktividade, estrutura emperrada (geralmente encontrada em instituições públicas) – está visceralmente dissociado do seu sentido técnico, na ótica weberiana. Em verdade, esta é uma disfunção da burocracia.

Segundo o germânico, a burocracia seria a estruturação formal da organização, permitindo organizar as atividades humanas para a realização dos objetivos comuns no longo prazo. Ele entendia que a noção de burocracia estaria umbilicalmente ligada ao conceito de autoridade ou dominação. A dominação poderia se concretizar de três maneiras:

a) Dominação tradicional – é baseada em tradições e costumes, nas práticas pretéritas de uma cultura. Representada pelas figuras dos patriarcas e anciões. A legitimidade da autoridade é garantida pelas tradições religiosas, crenças e costumes sociais.

b) Dominação carismática – tem como base as características físicas e/ou de personalidade de seu líder. Os súditos reverenciam seus feitos, vitórias e qualidades pessoais. Tem como ponto frágil a sua efemeridade, pois não gera sucessores definidos.

c) Dominação racional-legal – é assegurada com base em regras e normas advindas de um regulamento, que é reconhecido e aceito pelo grupamento. Os comandos emanados do ocupante do cargo são obrigatoriamente obedecidos, não importando quem ele seja. A autoridade deriva do cargo, e não de quem o ocupa.

O autor lecionava que a autoridade ou dominação racional-legal era a mais consentânea com o ambiente corporativo, por ser despida do caractere personalista das demais. A partir desse modelo, surgiria o tipo de organização burocrática, definida como o aparato técnico-administrativo formado por profissionais especializados, selecionados de acordo com critérios racionais, encarregados de várias tarefas relevantes dentro do sistema.

Para Weber, a burocracia moderna tem os seguintes pilares. Primeiro, a distribuição fixa, como deveres oficiais, das atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura sob a égide burocrática. Além disso, a autoridade de dar as ordens necessárias à execução dos aludidos deveres oficiais é concedida de forma estável. Por fim, são adotadas medidas

metódicas para a realização regular e contínua desses deveres oficiais e para execução dos direitos correspondentes.

Na seara pública, os três elementos supra constituem a “autoridade burocrática”, cujo ápice do desenvolvimento foi alcançado no Estado moderno. No domínio econômico privado, consubstanciam a administração burocrática, tendo seu desenvolvimento pleno sido galgado nas mais avançadas instituições do capitalismo.

O pressuposto básico da moderna estrutura burocrática é o desenvolvimento da economia monetária, que possibilitou o pagamento de uma compensação pecuniária aos seus funcionários. Os exemplos clássicos de burocracias bem desenvolvidas, segundo Weber, foram o período do Novo Império no Egito, a Monarquia Diocleciana nos fins do Principado Romano, a Igreja Católica Romana a partir do século XIII, os Estados europeus modernos e as grandes empresas públicas desde a época do absolutismo real.

De acordo com o teórico, a razão para o progresso da organização burocrática foi a sua superioridade em relação às outras formas organizacionais. Suas principais vantagens eram a precisão, velocidade, clareza, continuidade, discrição, unidade, subordinação rigorosa, redução dos custos de material e pessoal (WEBER, 1946).

É possível apontar as seguintes características da teoria da burocracia, no livro Introdução da Teoria de Administração, de Idalberto Chiavenato (2004, p.200, grifo nosso):

- . **Caráter legal das normas e regulamentos:** a organização é regida por normas e regulamentos previamente estabelecidos e escritos. Tais atos normativos necessariamente são escritos e procuram disciplinar todos os setores. Esse prévio disciplinamento permite padronizar os procedimentos.
- . **Caráter formal das comunicações:** todos os atos de comunicação são feitos de forma escrita, de forma a viabilizar o adequado registro e, eventualmente, permitir a identificação e responsabilização daqueles que agirem em desconformidade com o regulamento. Como estas comunicações são repetitivas e frequentes, é corrente o estabelecimento de rotinas e formulários.
- . **Caráter racional e divisão de trabalho:** a divisão de trabalho tem por escopo alcançar o objetivo de maximizar sempre a eficiência. Implica numa divisão rígida do trabalho, estabelecimento das atribuições de cada integrante. Cada membro sabe previa e claramente quais as suas funções, subordinações e autoridade sobre os demais.
- . **Impessoalidade nas relações:** distribuição das atribuições leva em conta os cargos e funções, e não as pessoas envolvidas. O poder de cada participante deriva de seu cargo, nunca de atributos pessoais. A obediência aos superiores decorre do escalonamento de cargos, e não de características pessoais, afinidade.
- . **Hierarquia de autoridade:** os cargos estão rigidamente definidos pela norma, com atribuições e hierarquia próprias. Não há cargo sem um correspondente supervisor.

- . **Rotina e procedimentos padronizados:** todas as atividades inerentes a um determinado cargo são previamente definidas, não havendo margem para escolhas pessoais.
- . **Competência técnica e meritocracia:** a escolha das pessoas é fulcrada no mérito e capacidade técnica, nunca em preferências pessoais. A movimentação na organização (admissão, transferência, promoção, desligamento) é orientada por critérios objetivos e públicos, sem que haja espaço para subjetivismos ou idiosincrasias.
- . **Especialização da administração, profissionalização dos participantes:** cada funcionário deve ser especialista nas atividades que seu cargo engloba. Ele percebe salário, tem mandato por tempo indeterminado e faz carreira na organização, devendo ser a ela fiel e identificar-se com seus objetivos.
- . **Completa previsibilidade do funcionamento:** todas as ocorrências são antecipadas e uma rotina para elas é estabelecida. Na mesma linha, as ações dos funcionários devem seguir o quanto estabelecido nas normas e regulamentos.

A Teoria Burocrática surgiu como uma contraposição às suas predecessoras, a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas. Está embasada numa organização humana racional, onde os meios são analisados e estabelecidos formal e impessoalmente, para, assim, alcançar os resultados almejados. A eficiência, outrossim, é enfatizada a todo tempo.

O modelo burocrático foi criticado por ter um enfoque baseado na previsibilidade e estabilidade, desconsiderando as alterações no cenário externo, a qualificação dos integrantes da organização, os avanços tecnológicos. O foco estava centrado na estrutura e conjunto de cargos/funções, descurando do comportamento das pessoas. Outras disfunções foram imputadas ao modelo, tal como o apego exagerado aos regulamentos, excesso de formalismo e papelório, resistência a mudanças e despersonalização dos relacionamentos.

Como visto, sociedades com altos índices de corrupção e improbidade acabam por comprometer a burocracia estatal, emperrando-a, tornando-a eficiente, desnaturando a sua concepção weberiana. Isto tudo a um enorme custo social, sabotando a efetividade das políticas públicas, a competitividade na iniciativa privada e a sustentabilidade do sistema financeiro como um todo.

Como visto, a teoria burocrática de Weber não foi concebida para ser aplicada unicamente às empresas e iniciativa privada. Em sentido oposto, seus fundamentos também eram extensíveis às organizações em geral, podendo-se incluir aí o setor público.

Na linha do que interessa ao presente estudo, passemos a analisar alguns dos principais atos de improbidade à luz da ótica burocrática de Weber.

Suponha-se, por exemplo, uma contratação ilegal de servidor, sem concurso público, e fora das hipóteses de contratação temporária, visando favorecer correligionário político. Esta situação afrontaria o pressuposto da impessoalidade nas relações e a busca da eficiência. Com efeito, a pessoa que ingressa no serviço público dessa maneira, com certeza, não será a mais apta a desenvolver a função, comprometendo-se, irremediavelmente, a eficiência da organização, que requer sempre o ingresso de profissionais com a maior qualificação possível. A impessoalidade, da mesma forma, restará ferida de morte. Assim como os requisitos de competência técnica e meritocracia. A seleção do colaborador não ocorre por suas experiências e preparo profissional, mas como forma de atender a interesses espúrios, ilegítimos.

É possível analisar também a aquisição de bens ou serviços de forma direta, fora das hipóteses legais, sem a realização do prévio procedimento licitatório. Trata-se de forma comum de desviar recursos públicos, com a compra de bens acima do valor de mercado, ou mesmo dentro desse valor, mas com especificações e/ou quantidades inferiores. O proveito econômico, então, é repartido entre o núcleo político e o empresarial. Não raro o empresário é o próprio agente público, representado por interposta pessoa (“laranjas”). Por óbvio, estas estratégias culminam por afrontar a economicidade e eficiência da gestão pública. A proposta mais vantajosa ficará de fora do rol de opções da Administração Pública. A busca pela eficiência, pela competência técnica, a impessoalidade nas relações, o respeito ao sistema normativo, tudo isso restará frustrado.

Muitos outros atos de improbidade podem ser esquadrihados sob o prisma dos postulados do modelo burocrático de Weber. A conclusão será sempre no sentido da inadequação para com a teoria, ainda hoje atual, quando se cotejam seus postulados básicos com os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

### 3.3 IMPORTÂNCIA DA *ACCOUNTABILITY* NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS

Controle pode ser definido como a fiscalização sobre atividades de pessoas ou órgãos, para evitar o distanciamento do padrão estabelecido. No direito público, o controle é destinado a garantir a atuação da administração pública de acordo com os princípios

constitucionais, explícitos e implícitos, bem como a observância dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público (GOMES; ARAÚJO, 2008).

A *accountability* é um conceito bastante presente nas democracias contemporâneas, onde predomina a ideia de que os governantes devem estar adstritos a diversos controles, de forma a garantir os princípios mencionados no parágrafo pretérito. O'Donnell (1998) preconiza que a *accountability* tem duas dimensões, uma vertical e outra horizontal. Para este trabalho, importa a última.

A dimensão horizontal da *accountability*, ainda de acordo com O'Donnell (1998), está relacionada com a divisão dos poderes e o controle/equilíbrio entre eles. Seus mecanismos englobam as instituições clássicas, como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, além de agências de supervisão. Os poderes citados funcionam reciprocamente dentro da lógica dos “freios e contrapesos”, enquanto as agências de controle o realizam de duas maneiras, interna (exercido por órgão do próprio poder controlado) e externa (emanado de órgão vinculado a poder distinto do controlado).

O controle externo é essencial para o fortalecimento e estabilização dos regimes democráticos, uma vez que aumentam a *accountability* e qualifica a gestão dos recursos da sociedade. Além disso, favorece a transparência na gestão pública, o que é salutar. Ele pode redundar na responsabilização dos agentes públicos, determinando a reparação e sanção, e/ou em medidas preventivas e recomendações, visando aumentar a eficiência na alocação de recursos. Nesse sentido, conforme Aranha (2011, p.74):

Os órgãos de controle externo são fundamentais para a consolidação dos Estados democráticos, pois aumentam a *accountability* e melhoram a gestão pública. Isso porque à medida que os governos e seus órgãos ganham autonomia e maior flexibilidade, isso requer um aumento na transparência da gestão pública e avaliações quanto aos resultados alcançados pelos entes públicos.

Já o controle interno é marcadamente preventivo, sem excluir a possibilidade de atuações concomitantes ou posteriores. Almeja assegurar a integridade do patrimônio público e verificar a conformidade dos atos emanados do aludido poder para com os princípios legais, segundo a lição de Spinelli (2008). Busca, assim, evitar danos ao erário e aprimorar a gestão pública, avaliando a realização das políticas governamentais e os resultados delas advindos. Culmina, ainda, por efetivar a transparência dos atos do Poder Público, possibilitando o acesso do cidadão a informações acerca da aplicação dos recursos públicos.

Estudos indicam uma correlação entre democracias consolidadas e baixos índices de corrupção (KLITGAARD, 1988; TREISMAN, 2000). A ideia central é de que a corrupção é menor nos sistemas políticos mais democráticos e abertos. As causas desse fenômeno são o alto nível de transparência viabilizado pela liberdade de imprensa e associação e o elevado nível de *accountability* (POWER; GONZALEZ, 2003). O fortalecimento das instituições democráticas – com o respeito à separação de poderes, asseguramento da independência do Judiciário e de eleições livres, honestas e regulares – é visto como uma das formas de controlar ou ao menos mitigar aludido problema.

Nessa linha de intelecção, o desenvolvimento econômico e o combate à corrupção são alcançados por intermédio do fortalecimento das instituições de *accountability*, tais como os Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Polícias e Controladorias.

A persistência da corrupção e improbidade, por outro lado, aponta para a falha do sistema de *accountability*. Todavia, quando se logra manter os agentes públicos e particulares que lidam com recursos públicos *accountable*, assegurando a transparência da gestão da coisa pública e a responsabilização daqueles cuja conduta se desvia do interesse público, fortalece-se a democracia, ao mesmo tempo em que se cria condições para a implementação exitosa das políticas públicas.

*Accountability* é a capacidade de manter os governantes, agentes públicos e todos aqueles que lidam com recursos públicos responsáveis por suas decisões e ações. A ocorrência de corrupção ou improbidade, tais personagens não foram mantidos *accountable*, ou seja, suas ações não foram escrutinadas pelos cidadãos e instituições de *accountability*. É inconteste, portanto, as consequências negativas para o regime democrático da debilidade da *accountability*.

Um dos princípios democráticos basilares é o de que os agentes públicos e governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se por suas ações e omissões no exercício da função pública.

Na contramão do que foi dito, parcela da doutrina sustenta que, em regimes democráticos, a ênfase na *accountability* é irrelevante ou tautológica. Isto porque uma eleição realizada de forma regular e honesta, na qual é assegurada a elegibilidade de qualquer cidadão, por si só, já consubstanciaria uma maneira de manter o governo *accountable*. Para autores como Philp (2009), a combinação de democracia e *accountability* traz consequências

negativas, pois esta última nem sempre serve aos valores democráticos. Receia o teórico que uma demanda excessiva da *accountability* culmina por destruir a confiança e independência do cargo público, valores estes essenciais à sustentabilidade da democracia.

Não é a corrente que prevalece. Hodiernamente, a *accountability* é vista como um princípio democrático que perpassa a simples ideia de prestação de contas (FILGUEIRAS, 2011), alcançando o *status* de instrumento legitimador, porquanto viabiliza a inclusão social e política de todos os afetados. O controle do poder político e agentes públicos assegura uma conexão entre governados e governantes, entre cidadão e servidores públicos. Todavia, uma vez rompida esta conexão, tem-se o *locus* apropriado para ações excludentes, como a corrupção e condutas ímprobas.

Nessa perspectiva, *accountability* vai bastante além da ideia de controle, prestação de contas, permitindo, através de seus processos, o estabelecimento da confiança nas instituições democráticas, a legitimação das decisões políticas e das ações dos servidores públicos, mediante a sobrelevação de vetores como a responsabilidade, a publicidade e a inclusão (FILGUEIRAS, 2011). Nesse diapasão, pressuposto inafastável de um ambiente *accountable* é a publicidade, que impõe a existência de um processo aberto de decisão democrática e o controle das instituições por outras instituições e pelos próprios cidadãos. A *accountability*, assim, almeja maximizar o nível de publicidade das condutas públicas, para, dessa maneira, estarem permanentemente submetidas ao julgamento popular, aurindo da autoridade da cidadania a necessária legitimação.

Em análise última, é possível afirmar que a dimensão horizontal da *accountability* tem o condão de impedir o mau uso da discricionariedade – instituto comumente deturpado por agentes ímprobos e corruptos – por intermédio de um sistema de controle do exercício do poder e responsabilização dos agentes públicos. Tal dimensão, portanto, é sobremaneira relevante, tanto pelas informações que proporciona (em alinhamento com a publicidade demandada pelos regimes democráticos), quanto pelos desvios que evita. Essa afirmação é corroborada por Aranha (2015, p.67), que leciona: “Já a tarefa da dimensão horizontal da *accountability* é fazer com que o controle do exercício do poder e a responsabilização dos agentes públicos ocorram por um sistema que impeça o mau uso da discricionariedade”.

O controle da corrupção e da improbidade pressupõe a existência de uma rede de *accountability* eficiente. A estabilidade do regime democrático requer a investigação, correção

e punição de condutas desviantes, bem como o alijamento dos funcionários/governantes corruptos ou ímprobos da função pública. Onde inexistir tal eficiência, inexoravelmente a sociedade conviverá com elevados níveis de malversação de recursos públicos e deficiência das políticas públicas.

A corrupção e a improbidade são formas de exclusão dos cidadãos das decisões e ações das quais deveriam legitimamente ter tomado parte. Esses fenômenos explicitam imperfeições nos processos de *accountability*, de controle e responsabilização de agentes públicos. A manutenção deste panorama implica na substituição do princípio democrático basilar de inclusão pela situação de exclusão, pondo em xeque a sustentabilidade do regime. Qualquer governo convive com práticas ilegítimas. O que se faz premente é impedi-las de degenerar o regime e isto somente é alcançado com o constante aprimoramento das instituições de controle externo e interno.

Conforme defendido, a noção de interesse público é fundamental para a caracterização da improbidade. Esta nada mais é que a transgressão do interesse público, caracterizando uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos. Implica não apenas um comportamento individual desviante, mas a perda do interesse público como referencial de ação dos agentes públicos.

## 4 TIPOS DE CONTROLE NO BRASIL

### 4.1 RELEVÂNCIA NO REGIME DEMOCRÁTICO E ESPECIFICIDADE

No Brasil Imperial, não existia a fiscalização das contas da Coroa. O imperador era, assim, inteiramente “irresponsável” e inviolável. Somente com o advento da República que ganhou corpo um movimento que pretendia institucionalizar um órgão de controle externo. Em 1890, então, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi editado o Decreto nº 966-A, que criava formalmente o Tribunal de Contas da União. Porém, tal decreto não chegou a ser adimplido. Somente com a Constituição Federal de 1891 que o Tribunal de Contas efetivamente começou a desempenhar suas atribuições. Sucessivamente, foram sendo criados os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

Na Constituição Federal de 1988, em seu art. 75, foi expressamente estabelecido o princípio da simetria, de forma que os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais devem seguir o modelo do Tribunal de Contas da união, no que concerne à organização, composição e fiscalização, estrutura administrativa.

A relevância da instituição Tribunal de Contas passou a ser mais explícita com a inserção, no rol dos princípios constitucionais sensíveis (aqueles cuja inobservância enseja intervenção federal no ente), da indeclinabilidade da prestação das contas da Administração Pública Direta e Indireta. Este órgão, outrossim, é instrumento de grande importância na defesa dos princípios que informam a organização da Administração Pública e a ação de seus agentes, como a moralidade, impessoalidade e legalidade.

O tema controle da Administração Pública é sempre revigorado nos momentos históricos em que a corrupção ou improbidade tomam conta dos noticiários nacionais, quando denúncias de desvios de recursos públicos, malversação do aparato estatal por agentes políticos ou altos servidores passam a povoar o cotidiano dos cidadãos. Em tempos tais, a sociedade clama que as instituições de controle funcionem efetivamente, desempenhando seu mister de controle social com excelência, permitindo a responsabilização de agentes ímprobos e corruptos, assim como a recuperação dos recursos públicos surrupiados.

A Carta Magna de 1988 erigiu o Brasil ao status de Estado Democrático de Direito. É consectário do pacto social entabulado entre o Estado e a sociedade que a esta última seja

assegurado o pleno exercício da cidadania, o que congloba a garantia dos direitos humanos, a qualidade da gestão pública e o controle da administração pública. A cidadania, na forma do art. 1º da Constituição Federal, é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Como forma de viabilizar o exercício da cidadania, a própria Constituição previu mecanismos de controle, que permitem a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, bem como no acompanhamento dessas mesmas políticas.

Dentro desta ótica, o sistema de controle da administração pública deve ser um instrumento voltado ao exercício da cidadania e do controle social, sempre balizado pelo princípio da legalidade, cânone principal de um Estado que se intitula democrático de direito.

Os controles da administração pública foram previstos expressamente pela Constituição de 1988, *in verbis*:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

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;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

As competências constitucionais do controle externo dos Estados são simétricas ao modelo federal. Aludido controle é realizado pelos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios. No Estado da Bahia, há dois Tribunais de Contas, um para fiscalizar as contas do Estado e outro para as do Município. No que concerne ao controle interno, cada unidade federativa e municipal tem autonomia para criar e estruturar seus próprios órgãos de controle internos, sendo o modelo federal, em regra, adotado como referência (exercido pelas entidades que compõem a administração direta e indireta e Secretaria Federal de Controle interno, órgão integrante da Controladoria Geral da União).

Os controles interno e externo devem interagir e se complementar, funcionando de forma sistêmica, articulada, dinâmica e harmônica. \Nesse contexto, é importante destacar que a transição da administração pública burocrática, marcada pela estrutura, estabilidade e ordem legal, para a administração pública gerencial, caracterizada pela flexibilidade, autonomia e atendimento das necessidades da sociedade, repercutiu positivamente no âmbito dos seus controles.

Em termos de modelos de administração pública no Brasil, é possível distinguir três categorias: patrimonialista, burocrática e gerencial. Tais modelos se sucedem no tempo e a predominância de um deles não significa o abandono total do outro.

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado é uma extensão do poder do soberano, ao mesmo tempo em que os servidores são integrados pela nobreza real. A administração pública burocrática acompanha o surgimento do Estado Liberal, na segunda metade do século XIX, momento em que o capitalismo e a democracia passam a predominar e mercado e sociedade civil se apartam do Estado. É orientada pelos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional. Já a administração pública gerencial, por sua vez, emerge na segunda metade do século XX, como consequência da expansão das funções econômicas e sociais do Estado, do desenvolvimento tecnológico e da globalização econômica. É baseado no controle dos resultados, na competição administrada e na busca da eficiência.

Segundo Ribeiro (1997, p. 21), a reforma administrativa brasileira não foi um processo isolado, sendo consequência de fatores econômicos, políticos e tecnológicos, que impulsionaram a busca pela eficiência, efetividade e transparência nos negócios públicos. De

acordo com a autora: “a dimensão econômica força a eficiência; a dimensão política cobra a efetividade e a transparência; a dimensão tecnológica possibilita a transparência e qualidade dos serviços.

O modelo gerencial foi adotado no Brasil a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduziu a reforma administrativa. Ele enaltece o empreendedorismo do gestor público na busca por resultados, a serem alcançados de forma eficiente. Todavia, a despeito de romper com o modelo burocrático, preserva, de forma mais flexível, princípios deste, como a admissão baseada em critérios meritórios, estruturação do sistema de carreiras e remuneração, entre outros.

O controle estabelecido pela Constituição Federal de 1988 está baseado no sistema de freios e contrapesos pela separação dos poderes, no sistema de controle interno de cada Poder, no sistema de controle interno exercido pelo Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas e, por fim, nos mecanismos de atuação da sociedade, que viabilizam uma espécie de controle social, realizado através de conselhos, recursos administrativos e judiciais.

Meirelles (2004, p. 640) classifica os controles em: da administração sobre seus atos e agentes (controle administrativo ou executivo); do Poder Legislativo sobre atos e agentes do Executivo (controle legislativo ou parlamentar); e do Poder Judiciário para correção de atos ilegais de qualquer dos demais poderes (controle judicial). Além disso, cada poder deverá manter, de forma integrada, um sistema de controle interno. Para o presente trabalho, interessarão os controles interno e externo, máxime este último.

No modelo brasileiro de controle das contas, a análise destas é realizada, inicialmente, pelo controle interno, que atua, na maioria das vezes, de forma concomitante. Posteriormente, serão escrutinadas pelo controle externo, sendo apreciadas e julgadas pelo Tribuna de Contas competente.

Para fins de um efetivo controle e exercício da cidadania, é fundamental que ambos os controles, o interno e externo, atuem de forma integrada, harmônica e complementar. Adhemar Ghisi *apud* Fernandes (2003, p.53) aponta os benefícios advindos da máxima cooperação entre os sistemas: redução do escopo dos trabalhos do controle externo; fornecimento, por parte do controle interno, de informações cruciais para o conhecimento dos setores a serem analisados; eliminação da duplicidade de esforços.

## 4.2 INTERNO

Consoante o art. 74 da Constituição Federal, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, um sistema de controle interno, com a finalidade, dentre outras, de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento, de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, e de apoiar no controle externo no exercício de sua missão institucional.

Como se vê, o controle interno da Administração Pública possui duas incumbências constitucionais, instituir o controle interno de forma sistêmica e apoiar os Tribunais de Contas. De acordo com Fernandes (2003, p. 85), “(...) o controle interno deve atuar de forma conjunta e organizada, a partir da estruturação de regras e normas, de unidades e princípios, coordenados entre os diversos órgãos”. É dizer: os controles internos integram a estrutura administrativa de cada Poder, sendo uma responsabilidade do administrador, tendo como escopo acompanhar a execução de seus atos, sugerindo as ações a serem desencadeadas, visando assegurar a obediência às normas legais.

Cabe à Administração Pública desenvolver sistemas eficientes de controle interno, visando proteger seus recursos. É igualmente obrigada a garantir não somente a existência, mas também o funcionamento efetivo desses controles, para, assim, viabilizar a submissão à lei e demais atos normativos, assim como a probidade e acerto das decisões adotadas. O correto funcionamento do controle interno não elimina, mas reduz substancialmente a possibilidade de equívocos e desvios.

Para arrematar: o controle interno é um conjunto de sistemas de controles financeiros e de outra natureza, que engloba a estrutura organizacional, os métodos, procedimentos e auditoria interna, tendo como finalidade auxiliar a realização das atividades administrativas de forma correta, econômica e eficiente. Visa, nessa linha, garantir a observância das políticas administrativas, salvaguardar os bens e recursos públicos, viabilizar a exatidão e completude dos registros contábeis e gerar informação financeira e gerencial tempestiva e segura.

Urge salientar que mesmo o controle interno também necessita ser monitorado. Este monitoramento visa assegurar que o controle interno funcione adequadamente e que, quando necessário, seja modificado e adaptado às novas condições que podem surgir. Busca, também,

avaliar se os seus objetivos estão sendo alcançados, contribuindo, assim, para o permanente aperfeiçoamento e eficácia do sistema.

Attie (1992, 198-199) arrola seis fatores fundamentais na organização e funcionamento do controle interno, que culminam por descrever seus próprios componentes. São eles, em síntese:

- a) Plano de organização: formalização da estrutura da organização, que será concebida de acordo com os objetivos a serem alcançados, e onde serão estabelecidas as relações de autoridade e responsabilidade dos diversos níveis hierárquicos.
- b) Métodos e medidas: estabelecem os caminhos e meios de comparação e julgamento para alcançar-se determinado fim; compõem o manual de operações da organização e, se o sistema for adequadamente planejado, deve conter os procedimentos destinados a promover o controle.
- c) Proteção do patrimônio: definições sobre os meios pelos quais são salvaguardados e definidos os bens e direitos da organização, instruções sobre autorizações, segregações de funções, custódia, controle e contabilização dos bens patrimoniais.
- d) Exatidão e fidedignidade dos dados contábeis: conjunto de medidas que asseguram a precisão dos elementos dispostos na contabilidade; plano de contas composto de um adequado e abrangente elenco de contas, acompanhado da descrição clara e objetiva do funcionamento delas.
- e) Eficiência operacional: definição adequada dos métodos e procedimentos operacionais; descrição das atividades de cada função, de modo a facilitar o cumprimento dos deveres; seleção, treinamento e supervisão do pessoal adequado às atividades.
- f) Políticas administrativas: sistema de regras e princípios traçados pela alta administração, que representam as guias de raciocínio para as tomadas de decisões em todos os níveis, de forma a focalizar o objetivo principal da organização.

#### 4.3 EXTERNO

Segundo se depreende dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, transcritos no tópico pretérito, os órgãos aos quais foi atribuído o controle externo da Administração são

independentes, não tendo qualquer participação na produção dos atos desta. Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, cabendo-lhes coordenar e fiscalizar os negócios públicos, acompanhar a execução da lei orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e bens públicos.

O controle externo em si é atribuição do Poder Legislativo, é dele a titularidade. É realizado, entretanto, com o auxílio dos Tribunais de Contas, órgãos constitucionais autônomos, cuja função precípua é assegurar a prestação de contas no setor público e promover boas práticas de gestão.

O Tribunal de Contas é um órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, não sendo subordinado a qualquer dos Poderes da República. O fato de suas competências estarem inseridas no capítulo referente ao Poder Legislativo não autoriza a ilação de estar o mesmo submetido a este. O titular do controle externo é o Parlamento, mas a autonomia da função da Corte de Contas é inquestionável.

De acordo com Gualazzi (1992, p. 187), é possível definir o Tribunal de Contas no Brasil como “o órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional”.

Tampouco é possível falar em subordinação entre os próprios Tribunais de Contas. Não há falar-se em subordinação do Tribunal de Contas do Estado ou Municípios ao Tribunal de Contas da União. O que há, em verdade, são competências diferentes e próprias. Dessa forma, não poderá jamais o Tribunal de Contas da União rever um ato do Tribunal de Contas de outra esfera. A inexistência de subordinação, entretanto, não exclui a possibilidade de celebração de convênios de cooperação técnica entre diferentes Cortes de Contas.

Campelo (2003, p. 158-161) identificou oito funções dos Tribunais de Contas, sejam eles estaduais, municipais ou da União. Vejamos:

- a) Fiscalização – concretizada com as auditorias e inspeções em todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta de todos os Poderes. São exemplos de atividades inerentes a esta função: exame da legalidade dos atos de admissão de pessoal e aposentadoria, fiscalização da aplicação de transferências voluntárias de um ente a outro, fiscalização do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (destaque para as despesas de pessoal, nível da dívida pública e crescimento das receitas).

- b) **Judicante** – por meio da qual se impõe sanções aos infratores. Implica no julgamento das contas anuais dos administradores públicos, das contas especiais de responsáveis por prejuízo ao erário e infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal.
- c) **Sancionadora** – permite a inibição de irregularidades e garante o ressarcimento dos danos causados ao erário. É uma decorrência da função judicante permite ao Tribunal aplicar penalidades. São exemplos de penalidades impostas pelas Cortes de Contas: recolhimento de débito; multa por ato irregular de gestão, descumprimento de determinação da Corte ou obstrução de auditoria/inspeção; multa de infração à Lei de Responsabilidade Fiscal; afastamento do cargo de dirigente; indisponibilidade de bens por até um ano; declaração de inabilitação para exercício de função de confiança por cinco a oito anos; declaração de inidoneidade para contratar com o poder público por até cinco anos; pedido à Advocacia-Geral da União de providências para arresto de bens.
- d) **Consultiva** – elaborar pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, dos chefes do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, para subsidiar o julgamento pelo Congresso Nacional. Refere-se, ainda, às respostas em face de consultas feitas por certas autoridades, concernentes a dúvidas em temas de atribuição do Tribunal, e respostas às consultas das comissões de orçamento e fiscalização acerca da legalidade de despesas.
- e) **Informativa** – concretizada por três ações: remessa ao Congresso Nacional/Assembleias legislativas/Câmaras Municipais de informações sobre fiscalizações finalizadas; emissão de alertas impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; manter página na rede mundial com dados sobre as contas dos três poderes.
- f) **Corretiva** – congloba duas possibilidades: fixar prazo para correção de atos irregulares e a sustação do ato, quando não corrigidos os vícios.
- g) **Normativa** – corolário do poder regulamentar, que lhe é conferido pela Lei Orgânica. Permite a expedição de instruções e atos normativos, de cunho obrigatório, versando sobre matéria de atribuição do Tribunal e sobre a organização de seus processos.
- h) **Ouvidoria** – refere-se ao recebimento de denúncias apresentadas pelo controle interno, cidadão, partido político, entre outros.

A auditoria é um procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal, com o escopo de viabilizar a instrução e julgamento de processos de tomadas e prestação de contas daqueles que aplicam recursos públicos. Está relacionada à função fiscalizadora, conquanto seus resultados possam produzir repercussões nas outras.

O espectro de atuação dos Tribunais de Contas é bastante amplo, compreendendo a verificação da legalidade dos atos de receita e despesa, assim como a análise da efetividade de programas do governo.

O desempenho do mister desses órgãos constitucionais de controle externo enfrenta relevantes dificuldades. Isso se deve, em parte, à reminiscência de instrumentos formais e legais de controle, característicos da burocracia, mais rígidos e engessados que os existentes

no modelo gerencialista, adotado na Reforma Administrativa da Administração Pública do Brasil.

A despeito da adoção do aludido modelo gerencialista, não foi abraçada pela Administração Pública nacional a cultura da *accountability* de desempenho e seus consectários, como a introdução do gerenciamento por resultados, utilização de indicadores de desempenho e adoção de sistemas de gestão por objetivos e metas. Isso tudo é decorrência da tensão entre a necessidade de controlar a burocracia e gastos públicos (para assegurar o ajuste fiscal) e a vontade de conferir a tal burocracia mais flexibilidade e sistemas de controle a posteriori.

Impende destacar que a Constituição da Bahia, em obediência ao art. 75 da Constituição Federal e ao princípio da simetria, reproduz o modelo federal na organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas do Estado e do Município. Na mesma linha, repetindo o art. 74 da Constituição Federal, prevê a obrigatoriedade da instituição e manutenção, de forma integrada, do sistema de controle de cada um dos Poderes.

Existia certa controvérsia doutrinária acerca da natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas, se seria judicante ou administrativa. Para Seabra Fagundes, Pontes de Miranda, entre outros, tratar-se-ia de decisão judicante a deliberação do Tribunal de Contas que julga as contas do administrador público. Isto porque a própria Constituição Federal, ao utilizar o termo “julgar”, teria conferido parcela jurisdicional ao Tribunal de Contas. Contudo, a doutrina e jurisprudência majoritárias atribuem natureza administrativa às decisões dos Tribunais de Contas, uma vez que o Brasil adota o sistema da jurisdição una. Dessa forma, as decisões dos Tribunais de Contas, enquanto atos administrativos, estão sujeitas ao controle jurisdicional.

Acerca do alcance da fiscalização exercida, Pascoal (2004, p. 145-146) assim sintetizou:

#### ASPECTOS OBJETIVOS

- 1) CONTÁBIL – relacionado à aplicação dos recursos públicos conforme as técnicas contábeis.
- 2) FINANCEIRO – relacionado ao fluxo de recursos (ingressos e saídas) geridos pelo administrador, independente de serem ou não recursos orçamentários.
- 3) ORÇAMENTÁRIO – relacionado à aplicação dos recursos públicos, conforme as leis orçamentárias, acompanhando a arrecadação dos recursos e sua aplicação.
- 4) OPERACIONAL – relacionado à verificação do cumprimento de metas, resultados, eficácia e eficiência da gestão dos recursos públicos.

5) **PATRIMONIAL** – relacionado ao controle e conservação de bens públicos. Acerca do controle patrimonial, vale transcrevermos o entendimento de Ricardo Lobo Torres: *mas o conceito de patrimônio público se dilarga no Direito Constitucional moderno e passa a abranger, além dos bens dominiais, os bens de uso do povo (“res communes omnium”), nele incluído o próprio meio ambiente, que de direito difuso se transforma em direito subjetivo público da Administração, agora sujeitos à tutela do Tribunal de Contas competente para fixar o valor do ressarcimento dos prejuízos causados por dolo ou culpa dos responsáveis pela utilização ou guarda daqueles bens. Dentro desse entendimento, os Tribunais de Contas devem, através das chamadas auditorias ambientais, avaliar, por exemplo, o impacto ambiental decorrente dos contratos de obras públicas e também fiscalizar os resultados dos órgãos e das entidades públicas ou privadas, que administram recursos públicos destinados à preservação do meio ambiente.*

A análise de todos estes aspectos da gestão pública é realizada levando-se em conta:

- a) **LEGALIDADE** – o princípio da legalidade, devidamente consignado no art. 37 da Lei Maior, exige quem nos procedimentos de fiscalização, os órgãos encarregados do controle da coisa pública verifiquem se a aplicação dos recursos públicos ocorreu nos termos do ordenamento jurídico (...)
- b) **LEGITIMIDADE** – além da obediência às leis, os órgãos de fiscalização da Administração Pública deverão observar se a aplicação dos recursos foi legítima, ou seja, se atendeu ao interesse público e à moralidade administrativa.
- c) **ECONOMICIDADE** – além do cumprimento formal das leis, a fiscalização, no atinente à execução das despesas, deverá observar se o gasto público se concretizou da forma menos custosa para a Administração. Deverá observar se os preços dos produtos adquiridos pela Administração estão dentro do preço de mercado. Em caso de aplicação antieconômica dos recursos públicos (preço de aquisição > preço de mercado), aplicação que causa dano (prejuízo) ao erário, independentemente de a Administração ter realizado processo licitatório, cabe aos órgãos de controle identificar a responsabilidade e determinar as medidas para ressarcimento do prejuízo.

O poder fiscalizador dos Tribunais de Contas é concretizável de forma concomitante (através, por exemplo, das chamadas auditorias de execução) ou posterior à edição dos atos administrativos. Infelizmente, o controle a posteriori é o mais corrente no constitucionalismo brasileiro, escancarando um viés de atuação notadamente repressivo, sendo a prevenção ainda muito incipiente.

Segundo a dicção do art. 70 da Constituição Federal de 1988, estão obrigadas a prestar contas todas as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram bens e valores públicos. É irrelevante, portanto, se a pessoa que administra os recursos públicos pertence ou não à Administração Pública.

Na mesma linha, preconiza Pascoal:

[...] entende-se por contas o conjunto de documentos públicos – a exemplo de relatório de atividades, balanços gerais, livros contábeis, inventários, documentos bancários, termo de conferência de caixa, relação das obras realizadas, notas de

empenho, processos licitatórios, contratos e convênios, leis orçamentárias e as que autorizam a abertura de créditos suplementares e especiais, documentos fiscais, recibo de credores – evidenciadores da forma como foram aplicadas as receitas públicas. (PASCOAL, 2004, p.149)

Em regra, a origem dos recursos que determinará a competência do respectivo Tribunal de Contas. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União fiscaliza a aplicação de recursos federais pelo Governo Federal e os repassados voluntariamente (convênios, acordos, ajustes) para outro ente federativo ou outras pessoas, físicas ou jurídicas. Os Tribunais de Contas Estaduais, por sua vez, fiscalizam a aplicação dos recursos estaduais pelo Governo Estadual e os recursos dos municípios pelos Governos Municipais, assim como os repassados por estes entes para outros ou outras pessoas, físicas ou jurídicas. Já os Tribunais de Contas dos Municípios são órgãos estaduais que fiscalizam a aplicação dos recursos municipais pelo governo de todos os municípios de um Estado e os repassados voluntariamente pelos municípios a outro ente ou a outras pessoas físicas ou jurídicas.

Na Bahia, existem dois Tribunais de Contas na estrutura administrativa do Estado: o Tribunal de Contas do Estado, que fiscaliza a aplicação dos recursos estaduais; e o Tribunal de Contas dos Municípios, que fiscaliza os recursos dos municípios.

A atuação das Cortes de Contas se concretiza por intermédio de processos administrativos, devendo ser assegurado aos jurisdicionados, sob pena de nulidade, o direito ao devido processo legal e seus consectários, como a ampla defesa, o contraditório, necessidade de motivação das decisões e recorribilidade.

Os Tribunais de Contas possuem duas atribuições constitucionais: apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio; e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

O chefe do Poder Executivo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) deverá encaminhar ao Poder Legislativo as contas referentes ao exercício anterior. Tais contas, então, serão encaminhadas pelo Poder Legislativo ao Tribunal de Contas, que terá sessenta dias para elaborar o parecer prévio. A competência para julgar as contas é do Poder Legislativo, repita-

se. Trata-se de um julgamento político. O papel da Corte de Contas é auxiliar o Poder Legislativo, fazendo-o através da elaboração de um parecer prévio. Este parecer não vincula o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, nos âmbitos federal e estadual. Na seara municipal, entretanto, este parecer prévio, de certa forma, vincula o Poder Legislativo, uma vez que somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços da Câmara de Vereadores. Destaque-se que a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas não é uma faculdade do Poder Legislativo. A elaboração deste ato administrativo é obrigatória.

Não obstante, no âmbito federal e estadual, o parecer prévio do Tribunal de Contas constituir somente uma peça opinativa, cabendo o efeito julgamento ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal entende que deve ser assegurado o direito de defesa ao Chefe do Executivo, durante a tramitação das contas na respectiva Corte.

As matérias abordadas no parecer prévio não se confundem com aquelas que são objeto das contas dos responsáveis pela ordenação de despesas. Neste último caso, não há reapreciação ou revisão por parte do Poder Legislativo, a competência é própria do Tribunal de Contas. Apenas é possível o controle judicial, e em hipóteses excepcionais.

Fica fora do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas apenas o chefe do Poder Executivo. Há entendimento, porém, no sentido de que, quando o Chefe do Executivo participa ativa e diretamente do processamento da despesa pública (autorizando despesas, assinando empenhos ou contratos, liquidando despesas e autorizando pagamentos), ele fica sujeito ao julgamento político do Legislativo e, também, ao julgamento técnico do Tribunal de Contas.

Quando exerce este mister, a Corte de Contas pode exarar três tipos de julgamentos:

- a) **REGULARES** – quando as contas expressam de forma clara e objetiva a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a moralidade, a eficiência e a publicidade dos atos de gestão do responsável.
- b) **REGULARES COM RESSALVAS** – quando as contas evidenciam impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal. Para alguns, também podem ser objeto deste tipo de julgamento as contas que conglobem ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, desde que não seja grave e não configure injustificado dano ao erário.

- c) **IRREGULARES** – quando evidenciam: omissão no dever de prestar contas, grave infração a norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; injustificado dano ao erário; reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Os Tribunais de Contas estão obrigados a representar aos Poderes e órgãos competentes sobre irregularidades e abusos apurados no bojo dos processos administrativos de sua competência. Dessa forma, se um Prefeito, por exemplo, deixa de prestar contas, o Tribunal de Contas competente deve comunicar o fato ao Ministério Público, para fins de responsabilização civil e penal; à Câmara de Vereadores, para eventual responsabilização político-administrativa; ao Governador, para avaliar uma possível necessidade de intervenção; à Justiça Eleitoral, para fins de inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar Federal nº 64/90).

As Cortes de Contas podem, quando identificam ilegalidade ou irregularidade praticada por responsáveis pela gestão de recursos públicos, aplicar multa e outras sanções, como inabilitação por cinco a oito anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, declaração de inidoneidade para contratar com o Poder Público, entre outros. Poderá, ainda, representar ao órgão da advocacia pública, para que este solicite judicialmente o arresto de bens de responsáveis por valores/bens públicos julgados em débito.

Em harmonia com o sistema republicano e com a cidadania, o art. 74, §2º, da Constituição Federal, estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas. Trata-se de mais um importante instrumento de participação popular, assegurando o controle social das contas públicas.

A integração entre os sistemas de controle externo e interno foi expressamente prevista na Lei maior, quando, em seu art. 74, inciso IV, estabeleceu como uma das finalidades do controle interno apoiar o controle externo. Foi além no parágrafo único do mesmo dispositivo, ao gizar que os responsáveis pelo controle interno, ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deve cientificar o Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

Os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios são compostos por sete integrantes, dos quais três são escolhidos pelo Governador (dentre os quais dois serão indicados, alternativamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo tribunal; o terceiro é de livre indicação) e quatro pela Assembleia Legislativa. Os nomes indicados pelo Governador também precisam ser aprovados pelo Legislativo.

No âmbito municipal, deve o Prefeito apresentar as contas de governo anualmente, após sessenta dias da abertura da sessão legislativa, cabendo ao Tribunal de Contas a elaboração de parecer prévio, no prazo de sessenta dias após o recebimento. A Câmara Municipal, entretanto, não tem prazo para julgar as referidas contas, o que é alvo de críticas por parte dos especialistas. Não há lógica em fixar prazo para apresentação das contas, elaboração de parecer técnico e não fazer o mesmo com a fase de julgamento político. O gestor tem direito subjetivo de ver suas contas julgadas, assim como a sociedade, por exemplo, tem interesse em ver apreciadas oportunamente as contas do gestor que teve contra si elaborado parecer prévio pela desaprovação de contas, visando a incidência de inelegibilidade.

Existe uma peculiaridade no julgamento das contas do gestor municipal. Diferentemente do que ocorre com os chefes do Executivo Estadual e Federal, o parecer do Tribunal de Contas acerca das contas do Prefeito somente pode ser rejeitado com o voto de dois terços dos membros da Câmara dos Vereadores. Este quórum é bastante significativo, sendo superior, por exemplo, ao exigido para a aprovação de emendas constitucionais – três quintos. Por esta razão, há quem defenda que, na esfera municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas não teria natureza jurídica de mero opinativo, consubstanciando verdadeiro controle político, paralelo ao exercido pelo Poder Legislativo.

O parecer prévio, isoladamente, não atrai a incidência do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 (Lei da Ficha Limpa). A inelegibilidade somente incidirá se tratando de decisão irrecorrível da Câmara Municipal e ficando comprovado que o Prefeito praticou irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

## 5 LICITAÇÕES *VERSUS* POLÍTICAS PÚBLICAS: TIPOLOGIA DE FRAUDES

No capítulo próprio, será descortinado, em cada município integrante da Comarca de Jacobina, entre os anos de 2014 e 2019, quais os atos de improbidade identificados pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Consoante será observado, parcela relevante dos achados estará relacionada a fraudes em licitações.

O tema é tão importante na seara da probidade que conta com tipificação expressa na Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

A conduta sempre foi prevista como crime, na Lei Federal nº 8.666/93. Confira-se:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Atualmente, a recente Lei Federal nº 14.133 de 2021, que passou a disciplinar as Licitações e Contratos Administrativos, deslocou para o Código Penal os crimes relacionados a esta temática, inserindo neste diploma os artigos 337-E ao 337-P. A seguir, transcrevem-se os dois primeiros dispositivos:

Contratação direta ilegal

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Frustração do caráter competitivo de licitação

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

A Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) também definiu a conduta como ato lesivo à Administração Pública:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

- a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
- b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

É cediço que, quando alguém ou um grupo de indivíduos se associa para praticar atos de improbidade, o fazem com o intuito de obter alguma vantagem, na maioria das vezes de natureza econômica. A única forma de fazer circular recursos públicos para a iniciativa privada é por intermédio de licitações ou de sua dispensa/inexigibilidade. Não por outro motivo este é o *locus* das empreitadas de organizações criminosas vocacionadas ao desvio de recursos públicos e posterior lavagem de capitais.

A relevância do processo licitatório no Estado democrático de direito é inconteste. Com efeito, a concretização dos fundamentos e objetivos da República, previstos respectivamente

nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, é alcançada através das políticas públicas. E a implementação das políticas públicas demanda, necessariamente, o dispêndio de verbas públicas. Esta saída de recursos, para preservar o patrimônio público, deve ser realizada, em regra, mediante uma sequência de atos concatenados, com rígido disciplinamento legal, justamente para evitar a ocorrência de fraudes e garantir a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nessa senda, não somente o sistema de controle formal (Ministério Público, Ministério Público de Contas, Cortes de Contas, órgãos de controle externo) devem permanentemente fiscalizar a realização das licitações e das contratações diretas (mediante dispensa ou inexigibilidade do processo licitatório), mas também o controle social – realizado pelos cidadãos – assume indubitável importância.

Ocorre que as fases do processo licitatório são muito específicas e, por vezes, de difícil fiscalização por parte dos leigos. A detecção de fraudes, então, é ainda mais complicada, porquanto praticadas por complexas organizações criminosas, que conta com agentes especializados e muitas vezes espalhados na própria Administração Pública. Por esta razão, neste momento, o trabalho se debruçará sobre uma sistematização da tipologia das fraudes de licitação, de forma a facilitar a fiscalização e identificação por parte das organizações não governamentais e dos cidadãos mais cautos e diligentes no acompanhamento das despesas públicas.

A seguir, serão esmiuçadas a tipologia das principais irregularidades que ocorrem na realização de licitações e contratos administrativos. Serão abordadas, também, as técnicas para detecção dessas irregularidades, bem como medidas para evitar a sua ocorrência.

Nos últimos tempos, têm sido descortinados uma série de escândalos milionários relacionados a fraudes em licitações. Isso não significa que tais ilícitos aumentaram, mas sim que se tornaram mais visíveis, devido a uma atuação mais integrada e eficaz dos órgãos de controle (Controladorias, Polícia, Tribunais de Contas, Ministério Público e órgãos de controle interno).

Devido à dificuldade extrema de identificação das fraudes, recuperação dos recursos desviados e, principalmente, responsabilização criminal dos agentes envolvidos, o viés preventivo assume inegável importância nessa seara. Dentre as ações preventivas, destaca-se a

estruturação e efetivo funcionamento de um adequado sistema de controle interno na atividade de aquisição, na Administração Pública.

A Resolução nº 1.207/2009 do Conselho Federal de Contabilidade prevê a definição de fraude: é o ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, que envolva dolo para a obtenção de vantagem injusta ou ilegal. Em suma, é qualquer ato ilegal, caracterizado pela desonestidade, dissimulação ou quebra de confiança. Não se confunde com o erro, no qual também pode ser ocasionado dano, mas este decorre da ignorância, imperícia, imprudência, mas nunca do dolo.

No campo das licitações a fraude sempre terá como objetivo e consequência frustrar o caráter competitivo do certame. O prejuízo que decorre da fraude ao processo licitatório perpassa o aspecto financeiro, alcançando também vetores como a produtividade, qualidade do serviço, confiança no setor público, entre outros.

Segundo Wells (2002, p.108), são necessários três fatores para a ocorrência de uma fraude, no que denomina de “triângulo da fraude”:

a) Racionalização – o fraudador necessita justificar para si e para os demais que sua ação não é errada ou, caso seja, amenizar a situação flexibilizando a ética. Ex.: “é temporário”, “estou seguindo ordens”, “sempre foi feito assim”.

b) Pressão – relacionado ao desejo de melhorar ou manter o padrão de vida, necessidade de quitar uma dívida, atingir metas.

c) Oportunidade – percepção da vulnerabilidade do objeto, de que tem os meios e capacidade para executar a fraude e não ser descoberto ou punido. Associa-se à ineficiência dos controles internos, ausência de fiscalização, regulamentação e punição.

De acordo com pesquisa realizada pela KPMG (organização global de firmas independentes que prestam serviços profissionais nas áreas de auditoria, *tax* e *advisory*) em 2009, a principal causa da ocorrência de fraudes em organizações é a insuficiência dos controles internos. Dessa forma, toda entidade pública deve conter um Programa de integridade, que preveja atividades de conscientização, prevenção e detecção de fraudes e penalização.

Devido à alta especialização e poderio econômico das organizações criminosas destinadas a lesar os cofres públicos, a comprovação das fraudes às licitações é matéria bastante tormentosa e complexa.

As auditorias realizadas pelos auditores do controle interno, controladorias e Tribunais de Contas podem conter dois tipos de elementos, as evidências e indícios. O conteúdo dos relatórios destes órgãos deve estar embasado nestes aludidos elementos.

As evidências são informações obtidas durante a ação de controle que documentam o achado ou constatação, respaldando a conclusão do parecer técnico ou relatório.

Por sua vez, o indício é a indicação de discordância entre a situação encontrada e um critério. Essa situação não foi ainda suficientemente investigada ou mesmo corroborada por evidências, que tivessem o condão de caracterizá-la como um achado ou constatação.

Como se vê, o indício e a evidência denotam uma discrepância entre uma situação e um critério. O indício, entretanto, consubstancia uma situação ainda não devidamente investigada ou suficientemente documentada.

Indícios, portanto, são vestígios, pistas, incoerências, inconsistências, coincidências, obtidos na busca por elementos que fundamentem uma constatação ou achado de auditoria.

Isoladamente, um indício não tem potencialidade para configurar um achado de auditoria. Todavia, um conjunto robusto de indícios – convergentes, acumulativos e concordantes entre si – tem sido admitido pela jurisprudência como prova indireta.

A prova indiciária tem sido aceita pelos Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União como apta a fundamentar uma condenação dos agentes envolvidos. O mesmo tem ocorrido na esfera penal, nos crimes relacionados às licitações. O art. 239 do Código de Processo Penal, inclusive, prevê expressamente o indício:

Art. 239. Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias.

Destarte, a comprovação de fraudes em licitação pode ocorrer por intermédio de provas diretas (documentos que comprovam a sua existência material) e provas indiretas (que decorrem de inferências lógicas, deduções, raciocínios que explicitam a ocorrência do ato viciado, haja vista a inexistência de outra explicação plausível para a hipótese).

As provas indiretas podem ser de duas modalidades:

a) Econômicas – indícios denotados pela escassez de licitantes. Ex.: Fraca disputa, pequeno deságio em relação ao valor de referência.

b) Comunicação – indícios sugerem uma atuação combinada dos licitantes. Ex.: Propostas que apresentam idênticos erros de formatação ou ortografia, preços, datas, endereços e sócios.

A jurisprudência pátria, repise-se, considera que os indícios são elementos de convicção aptos para embasar o livre convencimento do julgador, máxime quando não desconstituídos por contraindícios ou prova direta. Os indícios assumem importância fundamental na comprovação do elemento subjetivo – má fé –, o que se revela inviável valendo-se somente da prova documental.

A prova inequívoca do conluio entre licitantes, da combinação de preços, do loteamento da licitação é extremamente difícil de ser logrado. Em ilícitos desse jaez, os infratores não passam recibo, não deixam registros contábeis. A inadmissão da prova indiciária como fundamento de um decreto condenatório favoreceria ainda mais a impunidade que já assola este país há séculos.

São exemplos de indícios de conluio entre os licitantes: empresas com o mesmo endereço; empresa que não funciona no endereço indicado no CNPJ; empresas formadas com sócios com vínculos familiares; empresas que possuem o mesmo engenheiro, responsável técnico, procurador ou administrador; propostas apresentadas com os mesmos erros ortográficos ou gramaticais ou com a mesma formatação.

Prevalece nas Cortes de Contas o entendimento de que a punição (administrativa) dos agentes envolvidos em fraudes às licitações independe do sucesso da empreitada ilícita, bastando a demonstração do conluio entre as partes, visando dar aparência de lícito ao ilícito para, dessa forma, obter vantagem para si ou terceiro.

A partir de agora, será feita uma sistematização dos principais tipos de fraudes ocorridas nos procedimentos licitatórios, sem a pretensão de esgotar o tema, uma vez ser sabido que os ímprobos e corruptos, diuturnamente, envidam seus esforços para construir novas engenharias fraudulentas, de modo a escapar do controle social e do exercido pelos órgãos oficiais de

controle. O objetivo, em geral, é o mesmo: direcionar a contratação, restringir a competição, simular o processo.

A sabotagem da ampla competitividade dos processos licitatórios pode ter duas origens. Para combater as fraudes engendradas dentro da própria administração (restrição de edital, publicidade precária, contratação direta indevida, entre outras) existe a Lei de Licitações. Lado outro, para combater as fraudes emanadas dos agentes econômicos (cartelização, por exemplo), existe a Lei da Concorrência (Lei Federal nº 12.529/2011).

A sistematização, a seguir minudenciada, foi extraída do livro “Como combater a corrupção em licitações”, de Franklin Brasil Santos e Kleberson Roberto de Souza, Editora Fórum, 2016.

#### a) PROJETO MÁGICO

O projeto básico é o instrumento que permite à Administração conhecer de forma eficaz o objeto que se pretende licitar, com clareza e precisão. Possibilita avaliar o custo, definir os métodos e prazo de execução. Noutra quadrante, permite ao licitante elaborar adequadamente a sua proposta.

No projeto mágico, as especificações são incompreensíveis, incompletas, defeituosas, direcionadas, restritivas. A definição do objeto, para evitar isso, deve ser precisa e suficiente, para garantir a igualdade entre os licitantes. Expressões genéricas e vagas, descrição confusa e imprecisa, caracterizam irregularidade. O mesmo ocorre quando o objeto da licitação, injustificadamente, é direcionado para um produto, marca ou fornecedor. A elaboração do projeto básico é tão relevante que a legislação veda a participação de seu autor na licitação subsequente.

#### b) EDITAL RESTRITIVO

Contratações vantajosas para o Poder Público tem como pressuposto a existência de efetiva concorrência, garantindo, assim, a racionalidade e eficiência no manejo do gasto público. A inserção de cláusulas restritivas no edital do certame prejudica frontalmente a competição entre os concorrentes, promovendo o direcionamento da contratação a algum correligionário.

Trata-se de expediente comum para saldar dívidas de campanha, obviamente não constantes nas prestações de contas eleitorais. É uma forma usual também de gestores

corruptos, mediante acertos espúrios com o licitante previamente definido, canalizarem o desvio de dinheiro público, mediante eficientes mecanismos de lavagem de dinheiro.

A especificação de condições impeditivas da livre concorrência – tais como a inclusão de exigências sabidamente impossíveis de atendimento pelos demais licitantes – culmina na escolha de proposta, por óbvio, menos vantajosa à Administração.

Quadra conferir as principais modalidades de cláusulas restritivas:

#### b.1) GARANTIA DE PROPOSTA COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DOS INTERESSADOS

A Lei de Licitações permite que a Administração exija uma garantia de participação, com o escopo de substituir a comprovação da capacidade econômico-financeira. Essa providência visa desestimular a participação de aventureiros na licitação.

A garantia de proposta se diferencia da garantia de contrato. A primeira é exigível durante a licitação, em valor máximo de 1% do objeto licitado, como requisito de habilitação. A última é exigível na fase de assinatura do contrato, limitada a 5% do valor total contratado.

A exigência de garantia de proposta deve seguir o regramento da Lei de Licitações, que prevê as suas modalidades (dinheiro, fiança bancária, títulos da dívida pública, seguro garantia) e veda a cumulação com capital social ou patrimônio líquido mínimo.

Não raro, administradores ímprobos restringem a exigência de garantia de proposta a alguma de suas modalidades, como dinheiro, por exemplo. Outra prática corriqueira é exigir a garantia de proposta antes mesmo da abertura da licitação, para controlar quem dele participará e formar um conluio.

Ocorre, ainda, de, dolosamente, a Administração confundir os limites máximos de garantia de proposta e garantia de contrato, exigindo, para a primeira, 5% do valor do contrato.

#### b.2) CAPACIDADE ECONÔMICA EXAGERADA

As diretrizes para as exigências de qualificação econômico-financeiras estão previstas nas Instrução Normativa MARE nº 05/1995. Há basicamente três índices.

Liquidez Geral =  $\frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$

Solvência Geral =  $\frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$

$$\text{Liquidez Corrente} = \text{Ativo Circulante} / \text{Passivo Circulante}$$

A escolha sobre o que e quanto exigir deve ser motivada e ser proporcional aos riscos a serem cobertos. O percentual de capital social ou patrimônio líquido deve ser proporcional ao risco que a inexecução do contrato pode gerar para o ente público, levando-se em conta o valor do contrato, a essencialidade do objeto, a duração do contrato.

A lei permite que o administrador, alternativamente, preveja exigências relacionadas a capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantia (limitada a 1% do valor do contrato). Sói ocorrer de o edital prever cumulativamente mais de uma garantia, visando favorecer algum licitante, de maior capacidade econômica, alijando não concluídos do certame.

Outra forma de direcionamento é a previsão no edital, injustificadamente, de índices contábeis não comuns, como liquidez exagerada, endividamento muito baixo. A escolha de índices atípicos não pode ser arbitrária, necessitando ser respaldada por parecer técnico, que demonstre serem comum em determinados ramos e não comprometerem a ampla competitividade.

Para afastar suspeitas de direcionamento, é recomendável comparar os índices do edital em análise com os de outros editais do mesmo órgão. É interessante analisar também se, além da empresa vencedora, outros licitantes também atendiam esses índices.

#### **b.3) IDONEIDADE FINANCEIRA OU BANCÁRIA**

É ilegal exigir atestado de idoneidade financeira ou bancária, emitido por estabelecimento bancário oficial, em nome da empresa ou de seus sócios e administradores, por falta de previsão legal.

#### **b.4) QUITAÇÃO X REGULARIDADE FISCAL**

É ilícito exigir dos licitantes certidão de quitação de obrigações fiscais, somente sendo possível requerer a comprovação de regularidade.

#### **b.5) CERTIFICADO DE QUALIDADE COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO**

Não é possível exigir certificado de qualidade como requisito de habilitação nas licitações, como ISO 9000, Selo ABIC, entre outros.

**b.6) CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO SALARIAL/INFRAÇÕES TRABALHISTAS, CERTIDÃO DE REGULARIDADE SINDICAL, CERTIDÃO NEGATIVA DE PROTESTOS**

É vedada a exigência de tais documentos, sob pena de injustificada restrição à competitividade do certame.

**b.7) ALVARÁ DO MUNICÍPIO DA LICITAÇÃO**

A inclusão deste requisito na qualificação técnica favorece os licitantes domiciliados no local da licitação, restringindo a ampla competição e ferindo o princípio da isonomia. Excepcionam-se somente os casos em que a exigência for consentânea com a melhor execução do objeto licitado.

**b.8) ATESTADOS EM NÚMERO MÍNIMO, MÁXIMO OU FIXO**

Não se pode exigir a comprovação de experiência por meio de atestados em quantidade mínima, máxima ou fixa.

**b.9) PROFISSIONAIS DO QUADRO PERMANENTE**

Nas licitações de obras e serviços, é lícito exigir a comprovação de que a empresa tenha em seu quadro permanente profissional habilitado e com experiência no objeto. Mas é vedado restringir a forma de comprovação do vínculo do profissional com a licitante. Nessa linha, não é permitido, por exemplo, que o edital exija vínculo empregatício comprovado por carteira de trabalho ou a apresentação de comprovante de recolhimento de FGTS.

**b.10) VISITA TÉCNICA RESTRITIVA**

É permitido que os editais de licitação exijam a realização de visita técnica aos locais das obras ou de execução dos serviços. As ilegalidades, entretanto, repousam nas exigências de prazo limite para a visita, condições específicas da visitação ou limitação de quem pode realizá-las. Tais restrições podem prejudicar a ampla competição no certame.

É vedado, por exemplo, exigir que a visita técnica seja realizada por engenheiro da licitante. Não cabe à Administração determinar quem está capacitado para realizar esta visita técnica. Esta escolha cabe à empresa licitante.

Não somente a questão de quem deve realizar, como ou quando, deve ser analisada. Mas, também, se é realmente necessária a realização dessa visita, sob pena de restrição indevida da

competição. Para o Tribunal de Contas da união, somente se justifica a visita técnica obrigatória caso seja devidamente fundamentada a imprescindibilidade. Isso evita, por exemplo, que os participantes se conheçam previamente, facilitando o ajustamento de conluíus. De acordo com o órgão, não se deve obrigar o comparecimento ao local do serviço, como uma condição para a habilitação, sendo suficiente uma declaração do licitante de que conhece as condições para execução da obra ou serviço. A visita técnica é um direito do participante, nunca uma obrigação.

#### b.11) CARTA DE SOLIDARIEDADE DO FABRICANTE

Não é lícito que o edital exija a comprovação de que o concorrente é representante autorizado do produto ofertado ou exigir declaração de solidariedade do fabricante com o fabricante no que se refere à garantia do produto.

#### c) PUBLICIDADE PRECÁRIA

A adequada publicidade do extrato do edital de licitação é fundamental para que se possa garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e isonomia.

Serão sintetizados, a seguir, os principais métodos de burla à exigência de publicidade.

#### c.1) PRAZO ÚTIL RESTRITO

A publicação do extrato do edital da licitação deve ocorrer nos meios de comunicação adequados e com respeito ao prazo mínimo de abertura de propostas.

É comum burlar esse prazo mínimo é publicar o aviso do edital numa sexta-feira ou véspera de edital, computando os dias corridos e reduzindo os dias úteis para conhecimento e participação na licitação. Não raro esta ilegalidade é somada à exigência de visita técnica obrigatória, frustrando ainda mais a competitividade. Exemplificando, um edital é publicado com prazo de abertura de sete dias. Desses, dois dias correspondem ao fim de semana e três a feriado prolongado. O licitante somente teria dois dias para obter o edital, formular sua proposta e participar do certame.

#### c.2) AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO NOS MEIOS ADEQUADOS

Frequentemente, é desrespeitada a exigência legal de publicação do aviso de licitação na imprensa oficial e em jornais de grande circulação no local da aquisição do bem ou da

prestação de serviços. A Lei de Acesso à Informação tornou a publicação desses editais na internet obrigatória (Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8º, §1º, IV e §2º).

### c.3) SIMULAÇÃO DE PUBLICIDADE

É a chamada publicação fictícia. A Administração forja a publicação do aviso de edital nos jornais, internet e demais meios de comunicação, juntando um falso comprovante de publicação no processo administrativo da licitação. Dessa forma, é possível alijar os concorrentes do certame, viabilizando a participação apenas de empresas conluiadas com o gestor corrupto.

### d) JULGAMENTO NEGLIGENTE, CONIVENTE OU DEFICIENTE

O edital tem força de lei perante a Administração e os licitantes. Dessa forma, nada pode ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém das suas cláusulas e condições estabelecidas no instrumento convocatório.

O princípio do julgamento objetivo impõe que o ente público, quando da apreciação e julgamento das propostas, esteja vinculado aos critérios previstos no edital, garantindo, assim, uma decisão objetiva.

Há três tipos de vícios que podem acometer o julgamento das propostas da administração.

O julgamento negligente é aquele no qual são cometidos erros grosseiros, falhas visíveis, tais como ausência de documentos essenciais, evidências explícitas de montagem, simulação, adulteração, conluio, combinação entre os licitantes. Denota o desleixo, falta de zelo e atenção dos servidores responsáveis pelo certame e pelo exercício do controle interno.

O julgamento conivente é aquele que envolve conduta dolosa dos agentes públicos responsáveis pela fase externa da licitação, havendo a intenção deliberada de simular atos e fatos, direcionar o resultado, frustrando a competitividade do processo.

O julgamento deficiente está relacionado às fraudes engendradas exclusivamente por agentes externos ao órgão licitante. Os documentos apresentados provêm de fraudes, artifícios engenhosos, gerando a aparência de credibilidade e legitimidade, dificultando a detecção pela inspeção convencional e ferramentas ordinárias do controle interno.

No julgamento negligente e conivente, o servidor envolvido responderá administrativa e criminalmente com os particulares beneficiários.

#### d.1) PROPOSTAS FICTÍCIAS OU DE COBERTURA

É o expediente mais comum para fraudar a competitividade de uma licitação, objetivando escamotear o acerto ilícito e afastar a ação das autoridades de investigação e controle. Também são chamadas de propostas de cortesia, figurativas ou simbólicas.

Podem apresentar-se de três formas:

. Algum ou alguns dos concorrentes, deliberadamente, apresentam proposta de valor superior ao do licitante previamente escolhido para vencer a licitação;

. Apresentação de proposta que o concorrente sabe ser muito alta para ser aceita pelo ente licitante;

. Apresentação de uma proposta cujas condições específicas de habilitação já se sabe serem inaceitáveis pelo comprador.

Tais condutas podem se apresentar isoladamente ou em conjunto e serem perpetradas por um ou mais licitantes.

Como se observa, a proposta fictícia não necessariamente envolve manipulação de preços, embora esta seja sua tipologia mais corrente. É possível, também, que uma proposta, dolosamente, não atenda aos requisitos de habilitação previstos no instrumento convocatório. É o que ocorre, por exemplo, quando se deixa de juntar uma certidão de regularidade fiscal ou quando se junta um atestado de capacidade técnica incompatível com o objeto licitado. A inabilitação da proposta, em verdade, decorrerá do conluio dos participantes, e não de uma deficiência técnica, tendo o objetivo de dissimular a total ausência de competição.

Este tipo de fraude pode ocorrer por ajuste somente dos licitantes ou ainda com a participação da Administração, que anui com a prática espúria.

#### d.2) DOCUMENTOS EMITIDOS EM SEQUÊNCIA

É uma das formas mais claras de evidenciar a simulação da competitividade. Com as propostas, devem ser apresentados uma série de documentos, emitidos por órgãos públicos. Ao analisar a documentação dos diversos concorrentes, observa-se, por exemplo, que a certidão de regularidade fiscal, emitida pela Receita Federal, dos diversos licitantes possuem

número de série sequenciados ou foram emitidas no mesmo intervalo de tempo (segundos ou poucos minutos de diferença).

#### d.3) DATAS INCOERENTES

A licitação é um processo administrativo onde os atos são praticados de forma concatenada e dentro de uma sequência cronológica. Não raro, as auditorias identificam distorções na cronologia dos fatos, datas incompatíveis com a situação esperada.

É o que se observa na chamada “carta convite relâmpago”. No mesmo dia, são realizados pedido de compra, verificação de saldo orçamentário, pesquisa de preço, emissão de parecer jurídico, elaboração do edital e envio de cartas, sendo que os participantes são sediados em cidades distantes centenas de quilômetros do local da obra ou prestação de serviço.

Outra evidência pulsante de fraude e montagem é a existência de documentos de habilitação com datas de autenticação ou emissão posteriores ao encerramento da própria licitação. Ex.: Licitação encerrada em 10/12/2020 e a certidão de regularidade fiscal data de 23/12/2020.

#### d.4) PROPORÇÃO LINEAR DOS PREÇOS

Observa-se uma razão matemática entre os preços das propostas. Planilhas de preços unitários com a mesma proporção linear indica ausência de competitividade e quebra do sigilo das propostas.

#### d.5) PROPOSTAS COM A MESMA DIAGRAMAÇÃO, ERROS ORTOGRÁFICOS E GRAMATICAIS

Outro grande sinalizador de fraude e simulação de competitividade reside nos termos empregados e nos caracteres gráficos dos documentos de habilitação das propostas das licitantes. Documentos com o mesmo padrão de apresentação, com idênticas características de abreviação e pontuação, mesmos erros ortográficos e gramaticais, explicitam a elaboração por uma única pessoa, circunstância esta que malfeire a isonomia do certame, ante a violação do sigilo das propostas.

É o caso de propostas com a mesma diagramação, formato, número de páginas, divisão de itens e redação.

A reunião de vários indícios de identidade de propostas é considerada pelos órgãos de controle como evidência do conluio.

#### d.6) EMPRESA FANTASMA OU DE FACHADA

Trata-se da criação formal, com registro na Junta Comercial, de empresa que não atua de fato no mercado, mas, ainda assim, participam de licitações, com o objetivo de aparentar ampla competição no certame.

É comum que as empresas fantasmas tenham natureza de micro ou pequena empresa, para, dessa forma, ter preferência em caso de empate, valendo-se do permissivo do art. 44 da Lei Complementar n.º 123/2006.

Sagrando-se vencedora a empresa fantasma, quem executará o contrato será uma empresa derrotada na licitação ou uma empresa que sequer dela participou, mas detém a estrutura operacional necessária (empregados, equipamentos). A empresa que efetivamente executará o objeto licitado muitas vezes tem o mesmo endereço, telefone e/ou representante da empresa de fachada.

A utilização de empresa fantasma é utilizada também como forma de burlar penalidades de impedimento de licitar, fazendo com que pessoas jurídicas inidôneas continuem contratando com o Poder Público.

Um dos indícios da ficção da empresa é o objeto social “guarda-chuva”, assim chamado porque engloba os mais variados ramos da economia. Apesar de, de fato, existir grupos empresariais muito fortes, que atuam em setores diversos, o mais comum é que a empresa tenha sua atividade setorializada, restrita a uma determinada área. É exemplo de objeto social “guarda-chuva”: fornecimento de alimentos, fabricação de móveis, realização de serviços administrativos, engenharia, informática e outros.

Outro sinal de alerta para os órgãos de controle é a existência de sócio com renda incompatível. Esta incompatibilidade é aferida com base nos dados constantes no RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), cadastros sociais (bolsa-família, aluguel social), aparência da moradia, estilo da assinatura.

São também indícios da natureza fantasmagórica: ausência de empregados nos registros do RAIS e INSS, falta de estrutura operacional, identidade de endereço e telefone com outras empresas, emissão de procuração com plenos poderes para que terceiros gerenciem a empresa em nome do proprietário.

#### d.7) COINCIDÊNCIA DE REPRESENTANTES E RESPONSÁVEIS TÉCNICOS

A mesma pessoa figura como procurador, representante ou responsável técnico de mais de uma empresa participante do processo licitatório. Esta situação, inclusive, caracteriza o crime de fraude à licitação.

#### d.8) VÍNCULO ENTRE LICITANTES E SERVIDORES PÚBLICOS

A participação de servidor público em licitações é expressamente proibida pela Lei de Licitações, para resguardar a moralidade administrativa. A análise do quadro societário da empresa licitante deve ser cruzada com os dados do sistema de gestão de pessoas da entidade contratante, de forma a evitar o malferimento da disposição legal.

A lei, entretanto, não previu expressamente a vedação da participação de empresa cujo quadro societário seja composto por pessoa com relação de parentesco com servidor do ente contratante. Todavia, o Tribunal de Contas da União já decidiu, com base nos princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade, que esta situação é ilegal. Esta extensão interpretativa, porém, não pode ser usada indiscriminadamente. Tem prevalecido que não é qualquer relação de parentesco entre servidor o sócio da licitante que inviabiliza a participação no torneio. É preciso que o servidor seja alguém com capacidade de influir no resultado da licitação, pois a teleologia da norma é impedir que alguém se beneficie da posição que ocupa na Administração. A vedação, assim, é relativa, demandando a análise do caso concreto, para saber se o *status* de servidor possibilitou favorecimento, informação privilegiada, direcionamento ou qualquer outra vantagem indevida.

#### d.9) DOCUMENTOS FALSOS

A exigência de qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista para habilitação de empresas licitantes é garantida por intermédio da apresentação de atestados de experiência e documentos fiscais e contábeis.

Suponha-se que uma empresa apresenta atestado de capacidade técnica e DRE (Demonstração do Resultado do Exercício) com receitas de prestação de serviços expressivas.

Em consulta ao RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), CNIS (Cadastro Nacional de informações Sociais), a comissão licitante descobre que a empresa não tem empregados. Ademais, a Prefeitura do município onde localizada a sede da empresa informa que esta não emitiu documentos fiscais. Como, então, podem ter sido prestados os serviços especificados no aludido atestado? Como pode ter sido gerada a receita de serviço apontada? A toda evidência, os documentos são falsos e a licitante deve ser desclassificada.

#### d.10) FORNECEDORES DISTANTES E DESCONHECIDOS

Na modalidade carta-convite, o convite expedido exclusivamente a empresas sediadas em locais distantes da licitante, preterindo as da localidade e circunvizinhança, é indicativo de irregularidade e fere os princípios da isonomia, competitividade, moralidade, impessoalidade e probidade administrativa.

#### d.11) MONTAGEM PURA E SIMPLES

É a simulação integral do processo administrativo licitatório, com a montagem das peças que o compõem, do começo ao fim. A licitação somente ocorre no papel, não é publicado extrato do edital, tampouco recebidas, abertas e julgadas propostas. É mais comum ocorrer na licitação sob a modalidade do convite.

#### e) CONTRATAÇÃO DIRETA INDEVIDA

Em regra, as aquisições de bens e contratação de obras e serviços pela Administração Pública devem precedidas de licitação. A lei prevê exceções, em situações de contratação direta, nas quais a licitação é dispensável ou inexigível.

É muito comum ocorrerem fraudes mediante contratações diretas indevidas, nas hipóteses a seguir minudenciadas.

#### e.1) FRACIONAMENTO DE DESPESA

Fracionamento consiste em dividir a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à exigida pela legislação para determinado patamar de recursos ou para efetuar a contratação direta.

A realização de contratações ou aquisições da mesma natureza, no mesmo ano, cujos valores excedam o limite previsto para a dispensa de licitação, demonstra falta de

planejamento e caracteriza fuga ao procedimento licitatório mediante fracionamento ilegal da despesa. É o que ocorre com o gestor que compra trinta mil de material de informática, dividindo as compras em diversos fornecedores e notas fiscais, para não ultrapassar o limite de oito mil reais (acima do qual não mais se pode utilizar a modalidade licitatória do convite). Com a utilização do convite, é possível direcionar o certame para correligionários.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, a existência de dano é irrelevante para fins de caracterização da fraude prevista no art. 90 da Lei Federal nº 8.666/93, pois o bem protegido é o patrimônio moral da administração pública.

#### e.2) EMERGÊNCIA INDEVIDA

Os processos licitatórios devem ser planejados com a antecedência necessária para que sejam concluídos antes da finalização dos contratos vigentes, para evitar a descontinuidade dos serviços e a dispensa da licitação com base na hipótese de emergência.

Se a situação de emergência foi gerada por falta de planejamento, desídia, má gestão ou simulação, quem deu casa à contratação direta será responsabilizado. A emergência pode ser fabricada quando ela não existia ou quando decorre de negligência administrativa dolosa, com intuito de burlar a obrigatoriedade de licitar.

A fraude em questão pode ocorrer tanto na contratação como na prorrogação de um contrato originalmente legal.

#### e.3) FALSA EXCLUSIVIDADE

Nas contratações mediante inexigibilidade de licitação, nas quais o objeto somente pode ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é necessária a comprovação da exclusividade por intermédio de atestado fornecido pelo órgão competente.

É comum organizações criminosas simularem uma exclusividade de produto ou serviço, visando, dessa forma, direcionar a contratação, sem disputa, para seu grupo, como forma de saldar dívidas de campanha e locupletar-se às custas do tesouro comum.

#### e.4) FALSA SINGULARIDADE OU NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

A impossibilidade de competição, prevista no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, demanda a conjunção de três fatores: serviço técnico especializado incluído no rol do art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização.

Os órgãos de controle, com frequência, se deparam com casos de contratação direta indevida, nas quais inexistiam natureza singular do serviço ou notória especialização do prestador, sempre com o intuito de escapar da realização do torneio e frustrar a ampla competitividade.

#### f) CARTELIZAÇÃO

Consiste na realização de acordo expesso ou tácito entre os concorrentes, com o fim de fixar preços de venda ou cotas de produção, dividir carteira de clientes e mercados, combinar preços e ajustar vantagens em licitações públicas. Almeja restringir ou eliminar a rivalidade entre participantes, a competição, para aumentar o preço que a Administração pagará pelo bem ou serviço, gerando sobrepreço com relação a um ambiente competitivo. Geram desperdício e ineficiência.

Os cartéis em licitações ocorrem basicamente de cinco maneiras:

. Propostas fictícias ou de cobertura – os concorrentes ofertam preços sabidamente superiores à proposta do candidato escolhido, ofertam preços sabidamente inaceitáveis ou ofertam propostas com condições inaceitáveis para o comprador.

. Supressão de propostas – uma ou mais empresas acordam abster-se de concorrer ou retiram uma proposta previamente apresentada, para que a proposta do licitante escolhido seja aceita.

. Propostas rotativas ou de rodízio – as empresas envolvidas alternam a proposta vencedora entre si.

. Divisão de mercado – os licitantes conluiados acordam em não concorrer para determinados clientes ou em certas áreas geográficas.

## 6 DADOS OBTIDOS NA PESQUISA NAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2019, NOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA COMARCA DE JACOBINA

### 6.1 ONTOLOGIA DOS ATOS DE IMPROBIDADE

O princípio da legalidade é a pedra angular do sistema jurídico brasileiro. De acordo com este postulado, a consecução dos efeitos jurídicos pretendidos pressupõe a compatibilização do fato com a norma. Sucede que, para evitar o engessamento e desatualização do ordenamento legal, faz-se necessário estabelecer mecanismos que permitam uma maior adaptabilidade e evolução do sistema jurídico, viabilizando sua constante oxigenação e atualização com a realidade empírica. Isto porque a produção legislativa nunca acompanha a velocidade da transformação das relações sociais, da cultura, da tecnologia. Essa dinâmica, longe de representar uma brecha para o arbítrio, proporciona uma aproximação entre os cidadãos e o conjunto de normas que regem uma determinada sociedade.

Para cumprir o desiderato acima citado, o direito concebe a figura das cláusulas gerais e dos conceitos jurídicos indeterminados. O doutrinador Emerson Garcia (2011, p.276) definiu com maestria o conceito dos institutos em tela:

A cláusula geral é norma especial à medida que, por seu intermédio, um sistema jurídico fundado na tripartição dos poderes do Estado e no direito escrito permite ao juiz a conformação à norma, à luz de princípios de valor não codificados, e com vinculação, confrontada apenas pelos próprios tribunais, a critérios extralegais – mas em todo o caso convencionais – de base e de densidade empírica variável. Não são direito material posto pelo legislador, mas, simplesmente, *standing points* ou pontos de apoio para a formação da norma no caso concreto.

A análise dos princípios, associada aos valores vigentes em determinado grupamento, permitirá ao órgão jurisdicional a exata identificação do padrão normativo estabelecido com as cláusulas gerais. Afigura-se tênue o discrimine entre as cláusulas gerais e os conceitos jurídicos indeterminados, pois ambos consubstanciam padrões de equidade que ultrapassam o plano do direito escrito.

Os conceitos indeterminados, geralmente polissêmicos, podem ser integrados por um fato ou por determinado valor, os quais sempre compõem o núcleo factual que a norma pretende abranger. Em relação à sua estrutura, é constantemente invocada a doutrina de Philipp Heck, segundo a qual os conceitos jurídicos indeterminados teriam um núcleo fixo (Begriffkern) ou zona de certeza e um halo conceitual (Begriffshof) ou zona de dúvida, vago e nebuloso. O núcleo do conceito é constituído de premissas seguras, enquanto que no halo conceitual, região de natureza periférica ao núcleo, não existe uma certeza prévia, permitindo a extensão da ideia nuclear do conceito. Assim, a atividade do intérprete é limitada à fixação do preceito primário da norma, de alcance normalmente restrito, estando a consequência preestabelecida por esta.

As cláusulas gerais, por sua vez, apresentam um grau maior de abstração e generalidade, as quais são divisadas na formação do preceito primário e, principalmente, na própria concreção do preceito secundário.

(...)

Os conceitos indeterminados normalmente se apresentam na imprecisão conceitual linguística, na incerteza derivada da necessidade de avaliação da situação concreta subjacente à norma, na necessidade de realização de uma ponderação valorativa de interesses ou na exigência de realização de um juízo de prognose.

Os atos de improbidade estão previstos nas três seções do Capítulo II da Lei Federal nº 8.429/1992. Estão segmentados em três categorias, atos que importem em *enriquecimento ilícito*, atos que causem *prejuízo ao erário* e atos que *atentam contra os princípios da Administração Pública*.

A análise dos dispositivos legais explicita que foram utilizadas as duas técnicas legislativas. No *caput* dos arts. 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade, foram utilizados conceitos jurídicos indeterminados. Assim foi feito para que se pudesse enquadrar legalmente uma infinidade de ilícitos possíveis de serem praticados, variedade esta decorrente da capacidade de invencionismo humano e da especialização das organizações criminosas que se dedicam a cometer atos ímprobos. Já nos incisos dos arts. supracitados, foram utilizadas cláusulas gerais, previsões específicas ou passíveis de integração, das hipóteses que mais corriqueiramente caracterizam improbidade. Tais previsões facilitam o entendimento dos conceitos indeterminados utilizados no *caput* e possuem natureza exemplificativa somente.

A existência de conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais demanda do intérprete uma constante valoração das circunstâncias intrínsecas do caso, de forma a viabilizar a correta densificação do conteúdo e concretização da norma. Trata-se de um processo muito mais complexo que o de mera subsunção do fato à norma, nas hipóteses em que esta já traz expressamente todos os requisitos necessários para a sua aplicação.

Mais uma vez, calha recorrer à lição de Emerson Garcia (2011, p.280):

Essa operação, por sua própria natureza, exigirá uma atitude responsável do intérprete, o que permitirá a consecução de resultados dotados de plena aceitabilidade. Tal será possível com a identificação dos elementos característicos das figuras típicas, daqueles que são imprescindíveis à incidência da tipologia legal, bem como se o grau e a intensidade em que se apresentam no caso concreto correspondem ao padrão de conduta que se busca repelir com as normas proibitivas implícitas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. A integração da conduta à tipologia legal pressupõe não só a presença dos elementos característicos, como também que os possíveis traços distintivos sejam inaptos a subjugar-los, exigindo uma ampla identificação dos valores aceitos no campo jurídico e social.

A individualização de um ato de improbidade pressupõe o percurso de um caminho pré-definido.

Inicialmente, deve ser identificado que a conduta viola os preceitos regentes da atividade estatal, dos quais se notabilizam os princípios da legalidade e moralidade. Dessa forma, ato de improbidade não é somente o que gera dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente. A mera violação de princípios já é suficiente para tanto. Note-se que, mesmo nas hipóteses de dano ao erário e enriquecimento ilícito, invariavelmente terá ocorrido um menoscabo aos princípios da Administração Pública.

Em seguida, deve ser perscrutado o elemento volitivo do agente. Nas situações de enriquecimento ilícito (art. 9) e violação de princípios (art. 11), a lei exige que o ato seja doloso, é dizer: deve haver vontade livre e consciente de praticar o ato ou a assunção do risco de praticá-lo, quando previsível a possibilidade. Já nos casos de lesão ao erário (art.10), a culpa – por desatenção ou falta de diligência, o agente não prevê o resultado de sua conduta, agindo com negligência, imperícia ou imprudência – é admitida.

Prosseguindo, será necessário identificar em qual situação será tipificado o ato ímprobo: violação de princípios, lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.

É de se destacar que a Lei de Improbidade traz requisitos específicos com relação ao sujeito passivo e ativo. O ato deve ser praticado, por exemplo, em detrimento de alguma das entidades enumeradas. Caso a “vítima” direta não seja uma das pessoas jurídicas mencionadas pelo legislador, não se tratará de ato de improbidade.

Preenchidas as etapas supra descritas, já será possível falar em improbidade formal. Todavia, a improbidade demanda a conjunção das facetas formal e material. A improbidade formal é alcançada quando é possível relacionar o ato praticado aos princípios regentes da Administração Pública, quando se vislumbra a subsunção do ato à norma.

A perfeição da improbidade material, por sua vez, pressupõe a complementação da análise com o princípio da proporcionalidade. Isto permite o afastamento de situações desarrazoadas. Em situações nas quais o dano ou enriquecimento seja ínfimo (exemplo: utilização de uma resma de papel da repartição em proveito particular) ou nos quais o ato violador dos princípios regentes da atividade estatal atingiu o interesse público expectado, não se terá por perfectibilizado o viés material da improbidade.

A seguir, serão colacionados os “achados” identificados na pesquisa realizada nos julgamentos do Tribunal de Contas dos Municípios sobre as denúncias e contas anuais dos Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios integrantes da Comarca de Jacobina, entre os anos de 2015 e 2019. O teor das decisões está disponível à consulta pública no site [www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br).

Um esclarecimento urge ser feito. Não é possível afirmar peremptoriamente que os “achados” listados na sequência consubstanciam atos de improbidade. Com efeito, somente após uma decisão irrecorrível do Poder Judiciário pode-se dizer, com segurança, que um determinado ato é considerado ímprobo.

Na mesma linha, algumas das decisões analisadas ainda estão pendentes de pedido de reconsideração à própria Corte de Contas. Nada obsta, também, que algum dos condenados administrativamente pelo Tribunal de Contas dos Municípios busquem no Poder Judiciário a anulação da sanção.

A análise é sensível, pois, algumas das situações, isoladamente, talvez não tenham o condão de caracterizar um ato de improbidade. Mas a sua reiteração, sim.

O que se buscou foi listar nas tabelas as situações que, abstratamente, possuem aptidão para caracterizar um ato ímprobo.

## 6.2 RESULTADOS DA PESQUISA

A seguir, serão expostos os principais achados divididos em grupos, organizados de acordo com suas similitudes. Em seguida, os grupos serão esmiuçados, de forma a permitir ao leitor uma compreensão mais específica das categorias que os compõem.

Tabela nº 01 – **GRUPOS**

| Grupos                                  | Quantidade |
|---|------------|
| A- Orçamento Público                    | 133        |
| B- Contratos com o Poder Público        | 105        |
| C- Controle da Administração Pública    | 88         |
| D- Servidores Públicos                  | 56         |
| E- Irregularidades Contábeis            | 38         |
| F- Despesas Desarrazoadas ou Ilegítimas | 15         |
| G- Outros                               | 7          |
| Total                                   | 442        |

Fonte: Elaboração do autor (2021).

Dessa forma, a pesquisa realizada na base de dados do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia apresentou um resultado total de 442 atos de improbidade em potencial, nos municípios integrantes da Promotoria de Jacobina, no recorte temporal proposto (2015 a 2019).

Os quatro primeiros grupos foram organizados levando em conta uma divisão didática utilizada nos manuais de Direito Administrativo (orçamento público, contratos com o Poder Público, controle da administração pública e servidores públicos). Os achados remanescentes foram catalogados em “irregularidades contábeis”, quando as desconformidades se referiam a normas de Direito Financeiro, ou em “despesas ilegítimas/desarrazoadas”, quando as despesas foram realizadas sem fundamento legal ou em inobservância ao princípio da razoabilidade. Aquilo que não se encaixou em nenhum dos grupos retro citados foi reunido em “outros”.

#### **A) Orçamento Público**

Tabela nº 02 – ORÇAMENTO PÚBLICO

| Categorias   | Quantidade |
|--|------------|
| Baixa arrecadação da dívida ativa  | 30         |
| Fundeb (pagamento de despesas incompatíveis com recursos do Fundeb e não devolução às contas de origem do Fundeb de recursos glosados em exercícios anteriores)  | 30         |
| Falta de cobrança de multas e ressarcimentos impostos pelo TCM   | 25         |
| Inexistência de saldo suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame (restos a pagar)  | 18         |
| Baixa Indevida, Não Inscrição, Não Atualização da Dívida Ativa   | 11         |
| Créditos Adicionais (abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis, falhas técnicas na abertura e contabilização de créditos adicionais, ausência de suporte legal para abertura de créditos adicionais, publicação intempestiva de decretos de abertura de créditos adicionais, Lei Orçamentária Anual autorizando o Poder Executivo a abrir créditos adicionais especiais, entre outros) | 7          |
| Existência de Déficit Orçamentário / Desequilíbrio Fiscal  | 5          |
| Elaboração de Orçamento sem critérios adequados de planejamento e superestimação de Receita Orçamentária   | 4          |
| Cancelamento Indevido de Restos a Pagar  | 2          |
| Transferência entre Poderes (transferência a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária dos recursos devidos ao Legislativo)  | 1          |
| Total  | 133        |

Fonte: Elaboração do autor (2021).

Dentro do grupo “Orçamento Público”, houve destaque para a “baixa arrecadação da dívida ativa” (22,5%), “FUNDEB” (22,5%) e “falta de cobrança de multas e ressarcimentos impostos pelo TCM” (18,7%).

A “baixa arrecadação da dívida ativa” possui relevante impacto nas finanças públicas. Esta é uma fonte primária de arrecadação do ente municipal, essencial para o custeio de despesas da folha de pagamento e investimentos. Especialmente em tempos de pandemia, quando os repasses da União e Estados diminuíram sensivelmente, esta receita assume protagonismo, sendo essencial para a sustentabilidade das contas da comuna. Não é

concebível que os municípios abdicuem de cobrar os valores inscritos em dívida, não somente por uma questão de sanidade orçamentária, mas até mesmo em respeito aos demais cidadãos, que honram seus compromissos com o erário tempestivamente. Infelizmente, pelo número expressivo de achados, percebe-se que se trata de uma praxe nas administrações analisadas.

A “falta de cobrança de multas e ressarcimentos impostos pelo TCM”, a despeito da expressiva representatividade numérica dentro do grupo e de demandarem medidas para equacioná-las, não possuem maior importância, devido aos baixos valores que envolvem, conforme verificado quando da análise de cada um dos relatórios e decisões do TCM.

Já a má utilização das verbas do FUNDEB, mediante o pagamento de despesas incompatíveis com recursos do FUNDEB e não devolução às contas de origem de recursos do FUNDEB glosados em exercícios anteriores, apresenta maior gravidade. Isto porque a educação deve ser das áreas prioritárias em qualquer gestão, sendo essencial para o aumento do IDH (índice de desenvolvimento humano), formação de cidadãos e geração de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho. Além disso, como a maior parte da verba do FUNDEB é oriunda de repasses da União, esta rubrica costuma congrega parcela significativa do orçamento municipal, o que a torna suscetível de ser utilizada de forma incorreta pelos gestores locais, fato este confirmado pelo número expressivo de achados na pesquisa em tela.

Por tais razões, é importante que o sistema de controle (interno e externo) e a sociedade civil se organizem e participem ativamente da gestão desses recursos do FUNDEB. Nessa linha, é salutar que o Conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar, estejam devidamente constituídos e em pleno funcionamento, para que possam assessorar o Tribunal de Contas e o Ministério Público no exercício da função fiscalizatória.

O volume expressivo de recursos desta verba, quando considerado dentro do valor total da Receita Orçamentária Municipal, faz com que os gestores, não raro, como visto, a utilizem para quitar despesas estranhas a sua finalidade, o que contraria frontalmente a Lei do FUNDEB e traz inmensuráveis prejuízos à formação dos estudantes. Grandes esquemas de corrupção normalmente estão relacionados a verbas da educação, com o superfaturamento e desvios no transporte de alunos, aquisição de merenda escolar, entre outros. Tudo isso reforça

a imperiosidade da correta destinação deste recurso e da sua fiscalização ativa por toda a sociedade.

A inexistência de saldo suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro (restos a pagar), ao lado da existência de déficit orçamentário e desequilíbrio fiscal, está relacionada ao equilíbrio e saúde das contas públicas.

As duas últimas, dentro do universo pesquisado, apresentaram incidência relativamente baixa. Mas reforçam a necessidade de acompanhamento *a priori* e concomitante da execução do orçamento. Não se pode tolerar que um orçamento municipal seja deficitário ou desequilibrado. Isso denota, no mínimo, a ineficiência do planejamento local, superestimando receitas e/ou subestimando despesas. No longo prazo, o déficit gerado acaba por inviabilizar a gestão municipal, com prejuízo direto para a população e execução de serviços públicos.

Já a primeira (inexistência de saldo suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro) teve uma quantidade de achados importante e demanda, portanto, uma atenção especial dos órgãos de controle, notadamente do Tribunal de Contas e sistema de controle interno, dada a possibilidade de comprometer paulatinamente a regularidade das finanças públicas, distorcendo os orçamentos seguintes e contribuindo para aumentar o rombo nas contas do tesouro. Restos a pagar são as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro. É dizer, representam compromissos assumidos pelo ente e não pagos dentro do mesmo exercício, gerando um passivo (endividamento) para o seguinte. A situação assume especial gravidade quando ocorre no último ano do exercício do mandato do gestor, que, muitas vezes, no afã de se reeleger ou fazer seu sucessor, assume despesas para as quais inexistente recurso para liquidá-las.

Os demais tópicos deste grupo possuem diminuta significância, seja pelo baixo volume de recursos envolvidos, seja pela baixa incidência identificada.

Os achados deste grupo reforçam a importância da *accountability* nas Administrações Públicas municipais, de forma a adstringir a atuação dos Prefeitos e Vereadores aos princípios constitucionais implícitos e explícitos, assim como aos postulados na supremacia e indisponibilidade do interesse público. Ela qualifica a gestão dos recursos do erário e

privilegia a transparência pública. Possibilita tanto a punição do agente público transgressor como a prevenção da ocorrência dos ilícitos, aumentando a eficiência do orçamento público.

A quantidade e variedade de ocorrências neste grupo denota a imperiosidade de fortalecimento da atuação do sistema de *accountability* (Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, polícia, controladorias e controle interno). O reforço e aprimoramento da ação destes agentes, principalmente em ações preventivas e concomitantes à execução do orçamento público, teria o condão de, senão erradicar, ao menos minorar substancialmente as ilegalidades/irregularidades apontadas. Com isso, alcançar-se-ia uma maior inclusão social da população e o estabelecimento de um nível e confiança maior na Administração Pública, robustecendo a publicidade dos atos administrativos e de governo, além de impedir o mau uso da discricionariedade administrativa.

## B) Contratos com o Poder Público

Gráfico nº 01 – CONTRATOS COM O PODER PÚBLICO



Fonte: Elaboração do autor (2021).

Segundo se observa no quadro geral, o grupo “Contratos com o Poder Público” conglobou 23,75% do total de achados da pesquisa, ou seja, 105 de 442, o que é bastante significativo. Já havia esta expectativa, mesmo antes da realização da coleta e análise dos

dados. A rigor, trata-se da categoria mais relevante, em que pese tenha o grupo “Orçamento Público” apresentado um número maior de ocorrências.

Explica-se: os achados do grupo “Contratos com o poder público” são os que possuem maior probabilidade de efetivamente restarem caracterizados como ato de improbidade, após o escrutínio final por parte do Poder Judiciário. Além disso, são os que tem maior potencialidade de serem enquadrados nos arts. 9 e 10 da Lei de Improbidade Administrativa, respectivamente “atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito” e “atos de improbidade que causam prejuízo ao erário”, para os quais são cominadas as sanções mais severas, o que denota sua maior gravidade.

Com efeito, o que os agentes corruptos e integrantes de organizações criminosas buscam, invariavelmente, é vantagem econômica, pecúnia. E somente existe uma forma de se transferir recursos de um ente público para o particular: por intermédio de contratos administrativos, que se perfectibilizam por licitação ou contratação direta – esta última sob as modalidades de dispensa ou inexigibilidade. Não por outra razão, em qualquer lugar que se realize uma pesquisa como a do presente trabalho, os achados de maior relevância e quantidade referir-se-ão aos contratos administrativos.

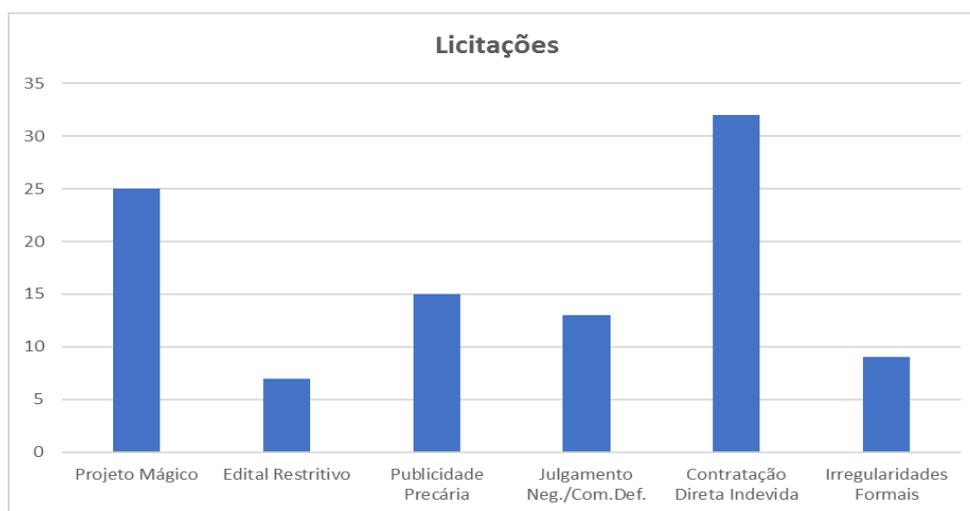
Foi detectada pela Corte de Contas (vide Apêndice, quadro 2.1, ano 2016) uma situação de superfaturamento relacionada a locação de veículos. Este ilícito foi detectado por conta da realização de uma subcontratação – ilegal – por valor consideravelmente menor. Os requisitos da subcontratação estão previstos no art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93, sendo exigido: previsão no edital ou contrato; deve ser parcial, nos limites fixados pela Administração, sendo vedada a subcontratação total do objeto. Exige-se, ainda, que o subcontratado preencha os requisitos de qualificação técnica fixados no edital cujo objeto pretende-se subcontratar.

Na hipótese em apreço, foi detectado que o vencedor da licitação subcontratou o objeto licitado por valor substancialmente inferior. Essa constatação permite a ilação de que o certame já nasceu eivado de ilícito. Isto porque o orçamento realizado pela Administração, na fase interna da licitação, destinado a apurar o valor de mercado do serviço, já nasceu viciado, superestimado. Do contrário, não seria possível que o vencedor contratasse um terceiro, visando executar o mesmo serviço, por valor bastante inferior.

Comumente, nessas situações, ocorre, também, o direcionamento da licitação para determinado licitante, conluiado previamente com agentes públicos da Administração. Na fase de execução do contrato, é subcontratada uma empresa para efetivamente prestar o serviço, por valor menor. A diferença, então, é rateada pelos agentes públicos envolvidos e empresa vencedora. Não é possível afirmar que isso foi o que ocorreu no caso em apreço, o que demandaria uma análise específica da documentação pertinente, o que foge do escopo deste trabalho. De toda forma, a situação identificada é potencialmente muito grave, devendo ser objeto de ações preventivas e repressivas, as quais serão explicitadas na Conclusão.

Foram observadas, ainda, três situações de subcontratação ilegal, sem que, contudo, o Tribunal de Contas tenha vislumbrado a ocorrência de superfaturamento. São situações que devem ser evitadas e combatidas, mas que não encerram gravidade equivalente aos casos de superfaturamento.

Gráfico nº 02 - LICITAÇÕES



Fonte: Elaboração do autor (2021).

A categoria “licitação”, componente do grupo “contratos com o poder público”, será destrinchada em seis subcategorias, atendendo a estratificação didática encampada no Capítulo 5 deste trabalho, concernente à tipologia das fraudes em licitação. Foi acrescentado somente o item “irregularidades formais”, para reunir situações de menor importância, que

consubstanciam violações formais à legislação de licitação, sem maiores consequências, detectadas nos documentos analisados e que não se enquadram em nenhum dos demais itens.

Neste particular, é possível notar o destaque para “contratação direta indevida” (31,68%) e “projeto mágico” (24,75%).

As contratações diretas indevidas reúnem os casos de dispensa e inexigibilidade de licitações em desatendimento aos requisitos legais. Ou seja, são as situações em que a Administração Pública contrata com um particular sem a prévia realização de processo licitatório. É uma situação excepcional, pois a regra é a realização do torneio. Quando deriva de fraude, é uma forma comum de desviar recursos públicos, com a transferência direta de recursos para o particular selecionado, sem a necessidade de simular uma competição ou subornar outros licitantes.

Este achado correspondeu a 7,2% do total geral coletado em toda a pesquisa, o que se revela muito significativo e demonstra a necessidade de adoção prioritária de providências preventivas e corretivas por parte do sistema de justiça e controle interno. Não raro, estas modalidades de contratação envolvem substancial parcela do orçamento público e sua utilização desviada culmina por escassear recursos que poderiam ser destinados à implementação de políticas públicas relevantes.

Com relação aos vícios internos ao próprio processo licitatório (projeto mágico, edital restritivo, publicidade precária, julgamento negligente/conivente/deficiente), percebe-se um número relevante de achados, totalizando 60, o que representa 13,57% do total geral. Os vícios relacionados ao “projeto mágico” foram os de maior incidência, demonstrando a necessidade dos órgãos de controle interno, Ministério Público e Cortes de Contas dispensarem especial atenção ao projeto básico das licitações realizadas nos municípios em questão. “Publicidade Precária e Julgamento Negligente/conivente/deficiente também apresentaram números relevantes, o que denota a imperiosidade do acompanhamento das licitações ser feito não somente a *posteriori*, mas principalmente de forma concomitante, visando evitar a contratação irregular e início dos repasses de verbas públicas, que dificilmente são reavidas depois.

Já era expectada essa quantidade maciça de achados no tópico da licitação, a partir da experiência profissional deste autor e do que se observa diuturnamente nos noticiários nacionais, tanto que foi aberto um capítulo específico neste trabalho justamente para abordar minuciosamente os tipos de fraudes incidentes nos processos licitatórios. Por envolver a forma de transferir dinheiro público para a esfera particular, dificilmente um levantamento similar ao presente, independentemente do local do país em que seja realizado, apresentará um protagonista distinto.

É justamente a sobreposição dos interesses público e privado, a fragilidade da noção de interesse público, a perda do interesse público como referencial da ação política, mencionados por Avritzer (2008) e Guimarães (2018), que propiciam uma quantidade de achados tão grande neste grupo de “Contratos com o Poder Público”.

E um dos obstáculos à consolidação do interesse público genuíno no Brasil, mas não o único, são as reminiscências do patrimonialismo. Ainda hoje, é possível vislumbrar a existência do que Faoro (1996) chamou de estamento burocrático patrimonial, enraizado nos governos, que governa e administra visando atender interesses próprios, não os da coletividade, distanciando o Estado do povo. A coisa pública é tratada não como um patrimônio coletivo, mas como uma extensão do patrimônio particular. O público e o particular, convenientemente, se entrelaçam.

Dessa forma, ao estamento burocrático moderno (exercentes do poder político e econômico que comandam os negócios públicos como se lhe pertencessem, compondo um segmento social que desfruta dos privilégios estatais) não interessa realizar uma contratação com o licitante que apresente a melhor proposta, o menor preço, mas sim com aquele que lhe proporcione mais benesses, ainda que isso represente um dispêndio maior para o tesouro, uma eficiência reduzida da obra ou serviço público.

Sob esta ótica, não há pudor em editar o projeto básico de uma licitação omitindo, dolosamente, especificações dos bens a serem adquiridos ou do serviço a ser executado; em publicar um edital que contenha cláusulas que restrinjam a ampla competitividade do certame, eliminando potenciais concorrentes indesejados; em não publicar ou fazê-lo de forma deficiente um edital de licitação ou decisões emitidas em seu bojo; em intencionalmente julgar de forma errônea as propostas apresentadas pelos competidores; em contratar

diretamente, sem licitação, a empresa de um correligionário político ou empresário parceiro, recebendo, em contrapartida, parte do preço pago.

Dentro desse contexto, não causa perplexidade a significativa quantidade de indícios de fraudes em licitações, direcionamentos, superfaturamento, contratações diretas (mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação) sem obediência aos requisitos legais.

Repise-se: não se está afirmando que os resquícios de uma origem patrimonialista seja a única causa da problemática em tela, mas sim que é um dos fatores que para ela concorrem. É possível citar, também, por exemplo, a escolha racional do sujeito. Através dela, os agentes, públicos ou particulares, sopesam suas ações de maneira racional, analisando as informações disponíveis, probabilidades de eventos e custo/benefício, fazendo suas escolhas visando maximizar resultados.

Dessa maneira, tanto o agente público como o particular que se conluiam para praticar uma fraude durante uma contratação com o Poder Público, estão, dentro de sua tábua axiológica (que não inclui valores como honestidade e moralidade), realizando a escolha que lhes trará maior benefício, com o menor sacrifício. Sendo inegável a impunidade dentro do sistema de justiça brasileiro, máxime nos delitos de “colarinho branco”, os envolvidos, dentro de um processo racional, optam por realizar uma contratação ilegal, por saberem que esta alternativa maximizará seus retornos financeiros e que a possibilidade de serem processados e condenados por esta prática, estatisticamente falando, é desprezível.

Noutro giro, vislumbra-se neste achado da pesquisa a relevância do pensamento de Jessé. Com efeito, o peso da corrupção não pode ser atribuído tão somente ao Estado e a uma pretensa influência antepassada na prática de ilícitos contra o patrimônio público. A responsabilidade dos agentes do mercado, dos sonegadores, é igualmente marcante e relevante nesse processo. Até porque o desvio de recursos públicos tem como destino invariável a esfera privada, os atores do capitalismo. Desprezar a influência destes personagens é contribuir para a perpetuação destas práticas e inviabilizar a identificação e responsabilização dos criminosos.

### C) Controle da Administração Pública

Tabela nº 03 – **CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

| Categorias  | Quantidade |
|---|------------|
| Ausência de inserção e/ou remessa incorreta de dados no SIGA  | 31         |
| Ineficiência do sistema de Controle Interno   | 23         |
| Insatisfatória Transparência Pública Municipal  | 15         |
| Falta de Publicidade ou Publicidade Intempestiva de Relatórios de Gestão Fiscal, Relatório Resumido de Execução Orçamentária, Contratos Administrativos e aditivos, decretos de abertura de créditos adicionais suplementares | 7          |
| Ausência de Parecer do Conselho Municipal de Saúde ou irregularidades na sua elaboração   | 5          |
| Ausência de Parecer do Conselho do FUNDEB ou irregularidades na sua elaboração  | 4          |
| Não encaminhamento de Relatório de Comissão de Transição de Governo, não adoção de providências de Transmissão de Governo   | 3          |
| Total   | 88         |

Fonte: Elaboração do autor (2021).

No que concerne ao grupo “Administração Pública”, nota-se o destaque da “ineficiência do sistema de controle interno” (26%), da “ausência de inserção e/ou remessa incorreta de dados no SIGA” (35%) e a “insatisfatória transparência pública municipal” (17%).

São situações de grande importância, visto que o funcionamento eficiente do sistema de controle interno, por exemplo, evitaria a ocorrência de boa parte das irregularidades/ilegalidades identificadas na pesquisa, ainda no seu nascedouro, sobrelevando o viés preventivo no combate aos atos de improbidade.

Já a alimentação correta dos dados no SIGA (sistema utilizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia) e uma transparência pública efetiva são essenciais para que os órgãos de controle (Tribunais de Contas e Ministério Público) e cidadãos possam

desempenhar a atividade de fiscalização da coisa pública. Na Conclusão deste trabalho, serão realizadas sugestões específicas para estes achados.

Segundo Álvaro (2005), 2/3 dos brasileiros não confiam nas instituições públicas nacionais, dentre as quais se incluem os partidos políticos, Executivo e sistema de justiça. Ocorre que níveis contínuos de desconfiança põem em xeque a estabilidade do regime e atravancam a possibilidade de coordenar as ações necessárias ao atendimento das demandas públicas.

A confiança nas instituições políticas é essencial para a sobrevivência do regime democrático (MOISÉS, 2005). Nessa senda, a falta de alimentação ou alimentação incorreta dos sistemas do órgão de fiscalização das contas, a ineficiência dos sistemas de controle interno, uma transparência pública insatisfatória, a falta de publicidade de atos e contratos administrativos, contribuem sobremaneira para a escalada da desconfiança dos cidadãos.

O sistema de controles da administração pública deve instrumentalizar o exercício da cidadania e controle social, sob a batuta do princípio da legalidade. Os controles internos e externo devem interagir e se complementar, funcionando de forma harmônica, articulada e complementar. A eficiente cooperação entre os dois sistemas permite a redução do trabalho do controle externo e evita a duplicidade de esforços, fazendo com que cada um tenha mais disponibilidade para exercer suas funções típicas (FERNANDES, 2003).

É obrigação da Administração não somente criar, mas garantir o efetivo funcionamento do controle interno, visando assegurar a submissão de seus atos à lei e o respeito à probidade. Por tais razões, é extremamente grave que o Tribunal de Contas dos Municípios tenha diagnosticado tantos episódios de ineficiência dos sistemas de controle interno analisados.

O controle interno, constituído por servidores da própria pessoa jurídica de direito público, é a primeira instância fiscalizatória a ter acesso a um ato administrativo desviado, pois funciona dentro da Administração e, muitas vezes, a sua aprovação/homologação é condição de existência do próprio ato. Grande parte das ilegalidades/irregularidades detectadas na presente pesquisa poderiam ter sido evitadas ou mais facilmente debeladas caso o controle interno tivesse atuado de forma independente e eficiente. O seu fortalecimento e independência, portanto, são vitais no combate e prevenção aos atos de improbidade.

A atuação do controle externo ganha ainda mais importância quando se diagnostica a ineficiência do controle interno. Mas, para que possa fielmente desempenhar seu mister, é fundamental que tenha acesso a dados e informações fidedignas. Por esta razão, é inadmissível uma frequência tão exacerbada de falta/má alimentação do SIGA (Sistema de informações do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia), o que inviabiliza o conhecimento de ilícitos por parte do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do próprio cidadão. Esta situação demanda medidas enérgicas em desfavor dos responsáveis e providências imediatas e efetivas para a sua correção.

Tão importante quanto a alimentação correta e tempestiva do SIGA é a garantia de uma transparência pública municipal satisfatória. Esta última é essencial para o desempenho do controle social, por parte dos cidadãos. Atualmente, tem-se cobrado uma participação mais ativa dos cidadãos na fiscalização do patrimônio público. Mas, para tanto, é imprescindível que as informações e dados da gestão estejam disponíveis nos portais de transparência municipais. O Ministério Público e os Tribunais de Contas têm a possibilidade de requisitar informações e documentos às autoridades locais. Em que pese a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) garantir faculdade similar aos cidadãos comuns, na prática, dificilmente estes pedidos são atendidos, o que reforça a necessidade de alimentação correta dos portais de transparência pública.

As mesmas colocações podem ser expendidas com relação à deficiência/falta de publicidade de atos e contratos administrativos.

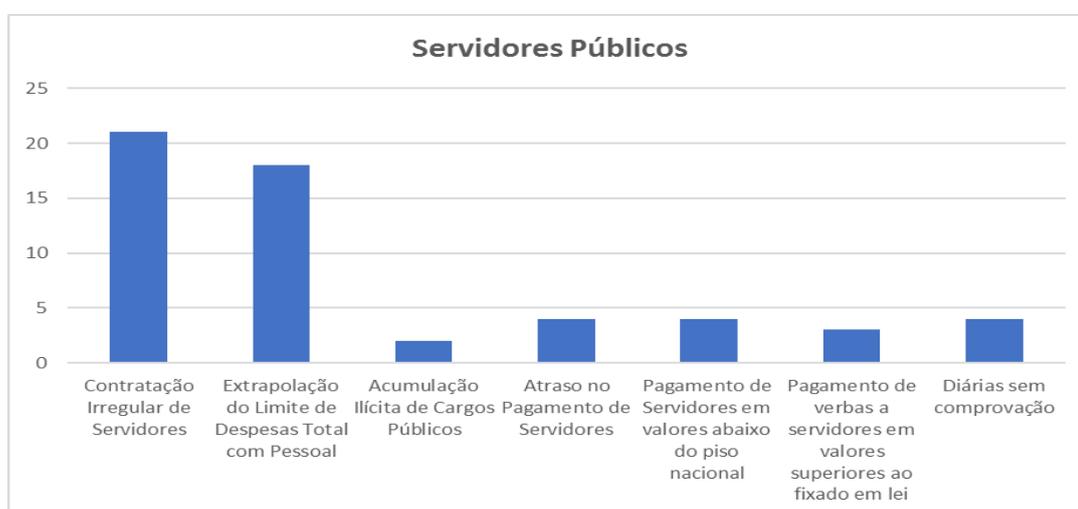
A publicidade adequada de atos/contratos administrativos e a garantia de uma transparência pública eficaz são exigência, ainda, da *accountability*. Elas são parte do caminho para se implementar o incremento paulatino da confiança nas instituições democráticas (FILGUEIRAS, 2011).

A constatação de ausência ou irregularidades nos pareceres do Conselho Municipal de Saúde e do FUNDEB teve pouca expressão. De qualquer maneira, é importante assegurar a existência e efetivo funcionamento também destes órgãos, pois as áreas de saúde e educação são frequentemente alvo de organizações criminosas, haja vista o recebimento de verbas federais expressivas.

O não encaminhamento de relatório de transição de governo e a não adoção de providências de transmissão de governo foram estatisticamente pouco relevantes, dentro no universo pesquisado. Ademais, em regra, não ensejam consequências administrativas de maior gravidade, conquanto caracterizem desrespeito ao espírito republicano.

#### D) Servidores Públicos

Gráfico nº 03 – **SERVIDORES PÚBLICOS**



Fonte: Elaboração do autor (2021).

O grupo “Servidores Públicos” concentrou 12,6% dos resultados. Refere-se às desconformidades envolvendo os agentes vinculados à administração, por vínculo estatutário (servidores efetivos) ou contratual (ocupantes de cargo em comissão ou contratados temporariamente). Destacam-se, dentre seus integrantes, a “Extrapolação do Limite de Despesas com Pessoal” e a “Contratação Irregular de Servidores”, respectivamente com 37,5% e 33,9% de concentração.

A contratação irregular, infelizmente, é uma tônica na Administração Pública brasileira. É a forma mais comum dos políticos de retribuir apoiadores políticos e de manterem, nos pleitos vindouros, a “fidelidade” dos eleitores. Não obstante a realização de esforços

constantes pelos Tribunais de Contas e Ministério Público Estadual e do Trabalho, esta ilegalidade persiste, sendo renovada a cada ciclo da alternância de poder.

Sérgio Buarque de Holanda, em “Raízes do Brasil”, já advertia para a dificuldade de concretização de uma vida social e política baseada em normas imparciais e democráticas. Para o autor, o Brasil padecia das consequências adversas do predomínio do patriarcalismo sobre o funcionamento das instituições, que impediu o advento de uma sociedade capitaneada por normas e relações impessoais e democráticas. O homem cordial, por ele descrito, movido pelo coração e sentimento, privilegiava as relações pessoais em detrimento da submissão a leis objetivas, imparciais.

O dito homem cordial era a representação da vida social informal, da promiscuidade entre o público e o privado, da conquista dos postos públicos importantes não em virtude da meritocracia, mas das relações sociais de proximidade. Esta cordialidade não significava afeto, mas o domínio pela emoção, oposição à razão. Ela se contrapunha à civilidade, em prol da conservação de vantagens individuais e do impedimento ao surgimento de regras gerais e democráticas.

Não é de difícil percepção, nessa linha, que o acesso aos cargos públicos componentes do aparato estatal com base em critérios não democráticos e meritocráticos não é novidade, remonta às origens do Brasil. E, lamentavelmente, se perpetuou ao longo dos séculos, constituindo um ranço cultural de difícil superação, arraigado na tradição burocrática nacional. A máquina pública não era o local para abrigar os mais preparados e hábeis a prestar um serviço público de qualidade, mas de premiação dos “amigos do Rei”.

A necessidade de investidura em postos de trabalho com base na impessoalidade, da seleção de pessoal fulcrada no mérito e na capacidade técnica, e não em preferências pessoais, do estabelecimento de critérios objetivos e públicos, de rechaçar subjetivismos, foi verberada por Weber, ao desenvolver sua teoria da burocracia, conforme historia Chiavenato (2004).

A “extrapolação do limite de despesas de pessoal” possui disciplinamento específico na Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 42. São previstos expressamente os limites admitidos e as medidas que devem ser adotadas em caso de superação. Trata-se de situação extremamente relevante para o equilíbrio das contas públicas, uma vez que a despesa com

servidores costuma consumir mais de cinquenta por cento do orçamento público anual. É dizer, valores muito altos do dinheiro público estão envolvidos neste tipo de ilegalidade. O desequilíbrio das contas públicas, por sua vez, invariavelmente afeta a execução das políticas públicas municipais, já fragilizadas pela arrecadação reduzida da maioria dos municípios baianos.

Os demais achados possuíram pouca representatividade estatística.

### E) Irregularidades Contábeis

Tabela nº 04 – **IRREGULARIDADES CONTÁBEIS**

| Categorias   | Quantidade |
|--|------------|
| Irregularidades em processos de pagamento (ausência de notas fiscais, ausência de assinatura do representante da Administração em boletim/planilha de medição de obras e/ou serviços, ausência de identificação de pessoas beneficiadas, ausência de comprovação de despesa, ausência de certidões de regularidade fiscal e trabalhista, ausência de folha de pagamento analítica, não encaminhamento de processos de pagamento, ausência de controle sobre a execução dos serviços contratados, inserção de empenho no SIGA sem o correspondente processo licitatório, empenhos e liquidações irregulares, pagamentos adiantados em processos de pagamento, falta de designação formal de agente responsável pela fiscalização do contrato, ausência de comprovação da despesa e recibos, entre outros) | 18         |
| Irregularidades contábeis formais  | 10         |
| Ausência de repasses e realização de repasses a menor de tributos recolhidos, ausência de descontos e recolhimentos de tributos, omissão na cobrança de créditos a receber de tributos, ausência de comprovação do recolhimento de tributos  | 8          |
| Saída de numerário de conta bancária sem documentação de suporte   | 2          |
| Total  | 38         |

Fonte: Elaboração do autor (2021).

No grupo “Irregularidades Contábeis”, o item “irregularidades em processos de pagamento” se sobressaiu, com 47% dos achados. Foram identificadas diversas falhas, como

ausência de notas fiscais, falta de assinatura do representante da Administração em boletim/planilha de medição de obras e/ou serviços, não comprovação de despesas, empenhos e liquidações irregulares, entre outros. Estas situações possuem minudente regulamentação normativa, através da Lei 4.320/64, ante a sua importância. A realização da despesa pública de forma esboreita é fundamental para evitar a ocorrência de fraudes, como superfaturamentos, desvios, fornecimento de bens em quantidade/qualidade diversas da pactuada, desempenho do serviço contratado de forma diversa, realização de pagamentos a pessoas equivocadas e situações ainda mais graves. Nesse campo, não há margem para discricionariedade do administrador, é cogente a obediência da disciplina legal.

Como se vê, foi identificado um número significativo de processos de pagamento com inobservância do regramento específico, o que pode dar margem a realização ou dissimulação de atos ímprobos. Esta constatação reforça a necessidade de o sistema de controle interno estar em funcionamento e eficaz, bem como a necessidade de um acompanhamento concomitante da realização da despesa pública por parte dos órgãos de fiscalização.

Com efeito, as irregularidades descritas nos processos de pagamento podem estar viabilizando a realização de pagamentos não devidos, pagamentos de valores maiores que os devidos, o fornecimento de bens e serviços em quantidade/qualidade inferior às previstas no respectivo contrato administrativo, a não realização ou realização com qualidade inferior das obras públicas. Tão somente com base nos relatórios dos Tribunais de Contas, não é possível afirmar que isso esteja acontecendo, mas existe a possibilidade ou espaço para tanto.

A ausência de repasses e realização de repasses a menor de tributos, por sua vez, apesar de ter sido pouco significativa em termos amostrais, é bastante grave, podendo gerar, inclusive, repercussões criminais. O mesmo pode ser dito em relação à saída de numerário de conta bancária sem documentação de suporte.

#### **F) Despesas Desarrazoadas ou Ilegítimas**

Tabela nº 05 – **DESPESAS DESARRAZOADAS OU ILEGÍTIMAS**

| Categoria  | Quantidade |
|--|------------|
| Despesas com juros e multas por atraso no pagamento adimplemento de obrigações | 3          |
| Despesas imoderadas, sem observar a Razoabilidade e Economicidade              | 2          |
| Pagamento de hospedagem/alimentação a prestador de serviço sem respaldo legal  | 2          |
| Despesas Elevadas com locação de veículos                                      | 2          |
| Pagamento Superior ao previsto em contratos e aditivos                         | 2          |
| Gastos Irrazoáveis com Diárias   | 1          |
| Pagamento de multa de trânsito sem reembolso pelo condutor                     | 1          |
| Capacitação de pessoa estranha ao quadro de servidores                         | 1          |
| Despesa elevada como combustíveis  | 1          |
| Total  | 15         |

Fonte: Elaboração do autor (2021).

Por fim, os grupos “Despesas Desarrazoadas ou Ilegítimas” e “Outros” contaram com poucos achados, mas que igualmente explicitaram a necessidade de aprimoramento dos sistemas de controle interno e da transparência pública municipal, como forma de evitá-los e combatê-los.

Despesas ilegítimas foram as realizadas sem fundamento legal. O pagamento de juros e multas em face do atraso no pagamento de obrigações deve ser suportado por quem lhes deu causa, e não pela administração. O mesmo pode ser dito com relação às multas de trânsito, que devem ser arcadas pelo condutor que cometeu a infração. Não há fundamento legal, tampouco, para o pagamento pelo erário de hospedagem e alimentação de prestadores de serviços. Tal despesa equivaleria ao custeio de uma diária, o que somente se admite a servidores públicos, quando em atividade fora de sua lotação original. A realização de despesas com capacitação de pessoa estranha ao quadro de servidores da administração é

igualmente vedada. Da mesma forma, é proscrito qualquer pagamento em valor superior ao previsto no respectivo contrato.

Despesas desarrazoadas foram aquelas que, a despeito de possuírem justificativa legal, atingiram montantes que se distanciaram do princípio da razoabilidade, norteador de todos os atos da Administração. Foi o que ocorreu com combustíveis, diárias e locação de veículos. O postulado em questão desautoriza que sejam realizados gastos com diárias acima de determinado percentual do montante total da despesa com a folha de pagamento. De igual maneira, quando o preço do aluguel de um veículo atinge valores que torna mais vantajoso para a Administração adquiri-lo, esta deve ser a solução adotada.

## 7 CONCLUSÃO

Chegando ao final do trabalho, a melhor didática recomenda retomar a pergunta de pesquisa, os objetivos gerais e específicos.

A pergunta de pesquisa foi: de acordo com os julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, acerca das contas anuais das Prefeituras, Câmara de Vereadores e das denúncias recebidas, referentes às cidades integrantes da Comarca de Jacobina, quais foram os atos de improbidade em potencial detectados entre os anos de 2015 e 2019?

O objetivo geral consistiu em, a partir da análise dos referidos julgamentos, estabelecer um perfil dos atos de improbidade em potencial identificados por este órgão na Comarca de Jacobina, entre os anos de 2015 e 2019.

Os seguintes objetivos específicos foram traçados:

(a) Identificar quais os atos de improbidade em potencial detectados pelo Tribunal de Contas dos Municípios, no julgamento das contas anuais dos Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores e de denúncias, dos municípios em questão;

(b) Compreender a forma de atuação dos agentes ímprobos e indicar as áreas mais atingidas pela ação destes;

(c) Indicar quais medidas podem ser adotadas para dificultar ou impedir a ação dos agentes ímprobos (viés preventivo) e quais medidas devem ser adotadas para fortalecer o combate aos atos de improbidade já praticados (viés repressivo);

(d) Sugerir, a partir dos dados coletados, técnicas investigativas para descortinar as práticas ímprobas.

Cumprido, neste momento, após identificados, tabulados e analisados os principais atos de improbidade em potencial nos municípios que integram a Promotoria de Jacobina, indicar medidas que possam aprimorar sua prevenção e repressão e sugerir técnicas investigativas.

Consoante analisado no capítulo anterior, os achados mais significativos e relevantes foram identificados nas *licitações*, motivo pelo qual serão estas abordadas inicialmente.

A apuração de fraudes em processos licitatórios não é tarefa fácil, pois os criminosos raramente deixam provas cabais e escritas. Em geral, a comprovação das ilicitudes se dá com o somatório de indícios, haja vista que seus autores não costumam deixar registros escritos. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente decidindo pela admissibilidade dos indícios como provas, quando variados, convergentes e concordantes.

Algumas técnicas de detecção de fraudes podem ser utilizadas, pelo sistemas de controle, para aperfeiçoar as investigações e análises, tais como: analisar cláusulas de habilitação dos editais, para identificar critérios restritivos à competição; avaliar a especificação do objeto, para verificar descrições imprecisas, insuficientes, incompreensíveis, restritivas, para direcionar a licitação; conferir se houve a devida publicidade do certame e acesso ao edital; analisar o julgamento realizado pela comissão licitante, em busca de incoerências, inabilitação ou habilitação indevidas; analisar os documentos dos licitantes para verificar indícios de fraudes, conluio ou combinação de propostas (SANTOS, 2016).

Outra ferramenta de grande relevância é a “confirmação externa ou circularização”. Consiste na verificação com fontes externas da fidedignidade de informações extraídas internamente. Busca-se confirmar, com fonte estranha à fornecedora dos dados, a exatidão do conteúdo destes. Discrepâncias entre valores informados pelo investigado e fontes externas podem ser indicativos de fraudes em licitações, desvio de recursos públicos ou superfaturamento.

Essa circularização pode ser efetuada com: bancos oficiais custodiantes de contas que movimentam recursos públicos, para confirmar saldos e extratos; órgãos fazendários, com o escopo de identificar empresas fantasmas ou emissão de notas fiscais fraudulentas; juntas comerciais, para conhecer os quadros societários das pessoas jurídicas; empresas privadas, visando aferir a veracidade de atestados de capacidade técnica e notas fiscais.

O cruzamento eletrônico de dados entre componentes do sistema de *accountability* (Ministério Público, Tribunal de Contas, Controladorias, Polícias, sistema de controle interno e social) também é salutar e pode facilmente fornecer indícios que direcionem corretamente

os esforços fiscalizatórios, ante a escassez de recursos humanos e materiais para syndicar todas as atividades da Administração Pública.

Essas sugestões se relacionam com o viés repressivo. Todavia, a perspectiva preventiva assume relevância mais acentuada, principalmente num sistema judicial como o brasileiro, onde uma condenação definitiva, seja numa ação penal ou de improbidade, pode demorar mais de uma década, e no qual muito raramente é possível recobrar os valores desviados.

Neste diapasão, o melhor instrumento para a prevenção de fraudes nas licitações é a instituição de um *Programa de Integridade*, previsto no art. 7º, VIII, da Lei federal nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção), e no art. 41 do Decreto Federal nº 8.420/15. O Programa de Integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidade e na aplicação efetiva de códigos de ética e conduta, políticas e diretrizes como objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendou ao Brasil o fortalecimento da integridade nas licitações como instrumento estratégico para a prestação de serviços públicos adequados, o que denota sua suscetibilidade à improbidade (OCDE, 2011). Na mesma linha, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCLLA) propôs como ação estratégica a criação de mecanismos que incentivem a adoção de programas de integridade nas contratações públicas, o que corrobora a relevância da implantação e fortalecimento de instrumentos de integridade na Administração Pública brasileira.

Busca-se, com essas medidas, prevenir e combater as principais modalidades de fraudes nas licitações, as quais decorrem, em grande parte, da inexistência ou insuficiência de mecanismos adequados de integridade. Acrescente-se que uma entidade com adequado padrão de integridade em suas licitações tem condições de aperfeiçoar sua gestão e incrementar a implementação de políticas públicas, pois estas demandam invariavelmente a realização de significativas aquisições de bens e/ou serviços.

Com relação aos demais achados relevantes da pesquisa, foi possível detectar que a sua prevenção e repressão seriam muito mais eficazes e oportunas caso a transparência pública e os sistemas de controle interno tivessem funcionado a contento. Foi muito significativa a quantidade de achados referentes a “transparência pública insatisfatória” e “ineficiência do sistema de controle interno”.

Caso os sistemas de controle interno e a transparência pública estivessem dentro dos padrões da normalidade, por exemplo, seriam muito mais raros ou inexistentes os achados pertinentes a “extrapolação do limite de gastos de pessoal”, “licitações”, “irregularidades contábeis”, “despesas desarrazoadas e ilegítimas”, “orçamento público”, “contratações ilegais de servidores”, entre outras. E os achados remanescentes poderiam ser eficazmente combatidos e punidos, o que deveria redundar numa redução paulatina.

É impostergável, portanto, a adoção de medidas para fortalecer os controles internos e a transparência pública, os quais, em última análise, são pressupostos basilares do sistema de *accountability*, essencial à sobrevivência dos sistemas democráticos.

A transparência pública deve proporcionar o acesso dos cidadãos a todas as informações referentes à gestão da coisa pública: documentos, atos oficiais e decisões governamentais que não sejam classificados como sigilosos, contratos administrativos celebrados e tudo relacionado à execução orçamentária. A Administração Pública deve publicar todas as informações pertinentes à gestão pública e aplicação de recursos públicos. Deve, também, disponibilizar amplo acesso dessas informações aos cidadãos, sem necessidade de requisições e superação de obstáculos.

A transparência é essencial à construção de um ambiente de integridade. Um sistema de informações facilmente acessível é imprescindível no combate à improbidade e na busca pela eficiência da gestão pública. Quando os agentes públicos são conscientes de que suas condutas e a aplicação do dinheiro público estão sendo vigiados, a tendência é de que sejam muito mais zelosos e probos.

A transparência pública é mecanismo de concretização da democracia participativa e requisito do exercício da cidadania. Ela é um plus em relação à publicidade. Dessa forma, não basta publicar demonstrações contábeis e disponibilizá-la ao acesso geral. É preciso que os

dados sejam disponibilizados em linguagem inteligível a qualquer cidadão, assim como é cogente que os cidadãos sejam capacitados a compreender os dados que lhe são oportunizados.

Dessa forma, cabe ao Ministério Público e à sociedade civil cobrar da Administração Pública Municipal, de forma consensual (via termo de ajustamento de conduta) ou mediante ação civil pública, a adoção das seguintes providências, hábeis a dotar o ente público de uma transparência adequada: criação de um portal de transparência que contenha as informações necessárias; realização de reuniões abertas ao público; realização de audiências públicas e consultas à sociedade sobre temas relevantes; elaboração do orçamento de forma participativa; divulgação de informações relacionadas à execução orçamentária em linguagem simples e compreensível; disponibilização dos processos licitatórios na internet, para consulta geral; pronto fornecimento das informações requeridas pelos cidadãos.

Foi explanada ao longo do trabalho a essencialidade de um sistema de controle interno efetivo e seu papel como ferramenta de apoio à gestão e prevenção à ocorrência de ilícitos, instrumentalizando o acompanhamento e fiscalização da gestão de recursos públicos. Sua atuação, apesar de também corretiva (concomitante e *a posteriori*), é fundamentalmente preventiva, visando evitar desvios na execução dos atos.

Não é suficiente que os municípios instituam o sistema de controle interno por lei. É necessário que os gestores o dotem de condições para funcionar adequadamente. Para tanto, deverão o Ministério Público, Corte de Contas e sociedade civil cobrar da municipalidade, administrativa ou judicialmente, as seguintes medidas: designação de profissional competente e com perfil adequado para ocupar o cargo máximo do sistema de controle interno municipal; realizar concurso público para o provimento dos cargos dos servidores que atuarão no controle interno; capacitação permanente destes servidores; rodízio de funcionários, para reduzir a possibilidade de fraudes; adotar providências com relação às irregularidades apontadas pelo controle interno; responsabilização solidária dos servidores do sistema interno quando falharem na detecção de irregularidades/ilegalidades ou não as comunicarem ao órgão de controle externo (Tribunal de Contas).

Outra medida que se impõe como necessária ao enrijecimento da prevenção e repressão dos atos potencialmente ímprobos identificados é o fortalecimento do controle social. Esta modalidade de controle é exercida diretamente pelos cidadãos ou por intermédio dos

conselhos de políticas públicas. Estes últimos são compostos por representantes da administração e da sociedade civil. Neles, os cidadãos tomam parte do processo de tomada de decisão da administração pública, assim como da fiscalização e controle dos gastos públicos. Tais conselhos propiciam a participação democrática dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. De toda forma, as pessoas que não participam dos aludidos conselhos também podem exercer o controle das contas públicas.

A análise dos dados da pesquisa demonstrou que todas as principais áreas do município – educação, saúde e assistência social – são alvo da ação dos agentes ímprobos, indistintamente. É de se notar que a legislação prevê a existência de ao menos um conselho para cada área destas. Podem ser citados: Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Conselho do FUNDEB) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Para que o controle social seja plenamente exercido a transparência pública é *conditio sine qua non*. O acesso do cidadão à informação sobre a coisa pública de forma simples e inteligível é vital, assim como a permanente prestação de contas.

O Ministério Público e a sociedade civil devem exigir, se necessário pela via judicial, que os municípios adotem as seguintes medidas: divulgação das informações referentes aos gastos públicos; desenvolvimento de canais de comunicação entre a administração e os cidadãos, onde se discutam as soluções para os problemas da gestão; incentivo ao funcionamento dos conselhos; disponibilização de estrutura física (sala, computadores, telefones) e recursos orçamentários para o regular funcionamento dos conselhos; capacitação dos conselheiros de políticas públicas; incentivo à participação popular na discussão de estratégias de implementação de políticas públicas, elaboração do planejamento e orçamentos; disponibilização, preferencialmente por meio eletrônico, dos processos de licitação e contratos administrativos.

No que concerne à investigação e propositura de ações penais ou de improbidade, importa mencionar a capacidade de mutação e reorganização das organizações criminosas vocacionada a lesar os cofres públicos. A cada dia desenvolvem-se novos esquemas de

desvios e dissimulação de ilícitos, ferramentas tecnológicas digitais são utilizadas em prol dos lesadores do erário.

Dessa maneira, os órgãos de persecução penal necessitam igualmente se modernizar e acompanhar a evolução dos criminosos, organizados em estruturas complexas e sofisticadas. Os meios de prova tradicionais devem ser adaptados às novas técnicas de investigação e colheita de elementos de convencimento. As provas testemunhais, buscas e apreensões, isoladamente, não mais têm o condão de desarticular estas organizações. As técnicas especiais de investigação, por sua vez, são mais invasivas e caracterizam-se pela presença de dois elementos, o sigilo e a dissimulação. São exemplos delas: a quebra de sigilo de dados bancários, financeiros e fiscais, o acesso a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados, acesso a registro de ligações telefônicas e telemáticas, captação e interceptação ambiental, colaboração premiada, ação controlada, entre outros.

A criminalidade organizada, que atua diretamente sobre os cofres públicos, dificilmente deixa vestígios e provas materiais de seus ilícitos. Descortinar esses esquemas pressupõe a utilização de técnicas especiais de investigação. Nesse particular, a colaboração premiada tem produzido excelentes resultados. Com efeito, dado o nível de organização, mutação e camuflagem dessas organizações, sem a colaboração direta de algum de seus integrantes, dificilmente o Ministério Público e polícia judiciária logram desbaratá-las.

Paralelamente à utilização dessas técnicas novéis, é importante lutar pela consolidação dos avanços jurisprudenciais que têm admitido a condenação com base em indícios, desde que variados, convergentes e concordantes (Recurso Extraordinário 68.006-MG), consoante exposto ao longo deste trabalho. A exigência de provas diretas pode inviabilizar a condenação de criminosos que se conluam para fraudar uma licitação, por exemplo, porquanto tais modalidades de embustes não deixam recibos ou vestígios materiais. A condenação criminal e cível (no âmbito da improbidade) das pessoas físicas e jurídicas autoras de ilícitos contra a Administração Pública é uma exigência da *accountability*.

Por fim, é salutar que os integrantes do sistema de controle – Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, Polícias, Controladorias, Autoridades Fazendárias, controles internos – aperfeiçoem o compartilhamento de provas e informações de inteligência, agilizando a conclusão de investigações e robustecendo o acervo probatório. Muitas vezes, por exemplo,

no decorrer da execução orçamentária de um exercício, o Tribunal de Contas dos Municípios identifica uma irregularidade, mas esta somente será participada ao Ministério Público após o julgamento das contas do gestor pelo órgão, que ocorrerá no exercício seguinte. E esta comunicação extemporânea dificultará a colheita de provas e indícios, além de dar tempo aos infratores para ocultar seus ilícitos.

Não se tem a pretensão de esgotar a matéria, mas espera-se que as medidas aqui sugeridas, após a realização do diagnóstico proposto, tenham o condão de fortalecer o combate e a prevenção aos atos de improbidade nos municípios, podendo servir de norte para outros operadores do direito e contribuir para o necessário resgate e fortalecimento da noção de interesse público no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ARANHA, Ana Luíza. **A rede brasileira de instituições de *accountability***: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-A4RF5P>>. Acesso Em: 10 ago.2018.

ARANHA, Ana Luíza. **Corrupção e governo local**: uma análise dos municípios mineiros. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-A4UG7Q>>. Acesso em: 10 ago.2018.

ATTIE, William. **Auditoria interna**. São Paulo: Atlas, 1992.

AVRITZER, Leonardo, *et al* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 598 p.

BLAKE, Charles; MORRIS, Stephen (Eds.). **Corruption and democracy in Latin America**. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 2009.

BRAGUINSKY, Serguey. Corruption and Schumpeterian Growth in Different Economic Environments. **Contemporary Economic Policy**. Fountain Valley, Volume 14, 3ª edição. p 14-25. 1996.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_aor\\_tlte\\_xpt.&1p5id3=aS\\_0109131\\_-52582003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_aor_tlte_xpt.&1p5id3=aS_0109131_-52582003000100005)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CAMPELO, Valmir. Controle Social da Gestão Pública. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**: Edição Comemorativa do Cinquentenário, Fortaleza, n. 16, p. 119-123, 2004.

CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. “La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio”. In: \_\_\_\_\_. **La Corrupción**: Aspectos Jurídicos y Económicos, Salamanca: Ratio Legis, 2000.

CAVALCANTI, Pedro. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Siciliano, 1991.

competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p.51-69, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci\\_arttext&pid=S010444782003000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S010444782003000200005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 out. 2019.

DEWEY, J. *The public and its problems*. New York: Holt, 1927.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 10ª ed. Vol. 1. São Paulo: Globo, 1996.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e**

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção do Estado: perspectivas teóricas e seu processo social. **Utopía y Praxis Latinoamericana**. Año 11, n. 34 (julio-Septiembre, 2006). pp. 11-34.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista dos Tribunais**, n. 820, 2002.

GOMES, Marcelo Barros e ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 565-574.

GORDILLO, Agostin. “*Un corte Transversal al Derecho Administrativo: La Convención Interamericana Contra la Corrupción*”, LL 1197-E.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1992, p. 187.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 173-178.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

HUME, David. *Tratado da natureza humana*. São Paulo: UNESP/Imprensa Oficial, 2000 [1739, 1ª edição]

KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press,

LAMBSDORFF, Johann G. *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan. International Handbook on the Economics of Corruption. Bodmin, Inglaterra: Edward Elgar Publishing. 2006. p. 3-52.*

**Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.

MAURO, Paolo. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**. Cambridge, Volume 110, n. 3. p. 681-712. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. **A desconfiança nas instituições democráticas**. Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, nº 1, Março, 2005, p. 33-63.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2004, p. 145-146.

PÉAN, Pierre. *L'argent Noir: Corruption et sous-développement*. France: Fayaard, 1988.

PHILP, Mark. Delimiting democratic accountability. **Political Studies**, v. 57, n. 2, p. 28-53, 2009.

POWER, Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: ENAP, 1997. 31 p.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. Rio de Janeiro: Autêntica, 2017.

SANTOS, Franklin Brasil e SOUZA, Kleberson Roberto. **Como Combater a Corrupção em Licitações: detecção e prevenção de fraudes**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SCHEEFFER, Fernando. **Teoria da escolha racional**: a evidenciação do homo economicus? Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18065023.2013v10n1p28>>. Acesso em: 10 jun.2021.

SCHWARTZMAN, Simon. **Coesão social, democracia e corrupção**. IFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil e Santiago do Chile.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SPINELLI, Mário. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). **Corrupção**: ensaios e crítica. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 575-578.

TREISMAN, Daniel. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years Of Cross-National Empirical Research? **Annual review of Political Science**, v. 10, p.211-244.

WEBER, Max. *Essays in Sociology*. Oxford University Press, 1946. Traduzido da sexta impressão, 1963.

WELLS, Joseph T. *Encyclopedia of fraud*. Salem: Obsidian, 2002.

## APÊNDICES

### DADOS OBTIDOS NA PESQUISA NAS DECISÕES DO TCM, POR MUNICÍPIO DA PROMOTORIA DE JACOBINA (2015-2019)

#### 1. 1- CAÉM: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

ANO: 2015

- . Contratação irregular de servidores (sem concurso público).
- . Ausência de publicação de reabertura de prazo de Pregão Presencial + abertura de envelopes de habilitação sem o transcurso do prazo de recurso das empresas inabilitadas.
- . Ausência de divulgação de processo de inexigibilidade.
- . Pagamento de despesas de exercícios anteriores com recursos da conta do FUNDEB.
- . Extrapolação do limite de despesa total com pessoal no quadrimestre.

ANO: 2016

- . Inexistência de saldo suficiente para cobrir os restos a pagar inscritos no exercício financeiro.
- . Pagamento de despesas incompatíveis com recursos do FUNDEB, pois não se referem à educação básica. (Realização de despesa do FUNDEB com desvio de finalidade).
- . Não devolução às contas de origem do FUNDEB dos recursos glosados em exercícios anteriores.
- . Transferência a menor em relação à proporção fixada na Lei orçamentária dos recursos devidos ao Legislativo.
- . Extrapolação do limite de despesa total com pessoal no quadrimestre.
- . Despesas irregulares decorrentes de contratação de pessoa física ou terceirização de mão de obra, através de sociedades e empresas para consultoria ou atividades permanentes e pertinentes ao funcionamento da administração pública.

ANO: 2017

- . Não observância, nos procedimentos licitatórios, do disposto no art. 48 da LC nº 147/14 (cotas para micro e pequenas empresas).
- . Contratação de servidores sem concurso público.
- . Não reposição à conta do FUNDEB de despesas glosadas em exercícios anteriores em virtude de desvio de finalidade.

ANO: 2018

- . Não aprovação do Quadro de Detalhamento da Despesa do Poder Executivo Municipal para o exercício de 2018.
- . Baixa arrecadação dos valores inscritos em dívida ativa.
- . Extrapolação do limite de despesa total com pessoal no quadrimestre e no exercício.

ANO: 2019

- . Realização de despesa incompatível com a finalidade do recurso de precatórios do FUNDEF.
- . Contratação de servidores por tempo determinado, sem comprovação da realização de processo seletivo simplificado.
- . Baixa arrecadação dos valores inscritos na dívida ativa
- . Extrapolação do limite de despesa total com pessoal no exercício.

## 1.2- CAÉM: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PRESIDENTES DA CÂMARA DE VEREADORES

ANO: 2015

- . Irregularidades em procedimentos licitatórios.
- . Ausência de comprovação de diárias pagas.
- . Ausência de notas fiscais em certos processos de pagamento.

ANO: 2016

- . Contratação de Assessoria de Controle Interno mediante inexigibilidade, sem que se tratasse de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

ANO: 2017

- . Irregularidades em processos de dispensa e inexigibilidade de licitação;
- . Despesas efetivamente pagas com pessoal, decorrentes de contratação de pessoa física ou terceirização de mão de obra através de sociedades e empresas para consultoria ou atividades permanentes e pertinentes ao funcionamento da administração pública.

ANO: 2018

- . Portal de transparência da Câmara com índice de transparência precário.

ANO: 2019

- . Parecer jurídico assinado por advogado, em processo de inexigibilidade de licitação, que teve por objeto a “prestação de serviços técnicos e especializados de consultoria e assessoria jurídica para a Câmara de Vereadores de Caém, mesmo este já atuando no quadro de profissionais da empresa contratada.
- . Ausência de cotação de preços para aquisição de “serviços de consultoria e assistência técnica especializada na área de contabilidade” e “prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria jurídica para a Câmara de Vereadores de Caém”.
- . Celebração de contrato sem estabelecer o quantitativo de itens contratados, em afronta ao art. 55, III, da Lei Federal nº 8.666/93.

## 1.3- CAÉM: JULGAMENTO DE DENÚNCIAS

ANOS: 2015 A 2019

- . Irregularidades em Pregão Presencial para contratação de empresa para prestação de fornecimento de tickets combustível, para atender às necessidades da prefeitura. Restrição ao caráter competitivo do certame, com inclusão de cláusulas ilegais, como (i) exigência de fornecimento de tickets em papel; (ii) impedimento de participação de pessoas jurídicas que estejam suspensas de licitar com qualquer órgão ou entidade da administração.
- . Realização de repasses a menor de valores devidos ao INSS, resultando em acúmulo de dívida ao qual foram acrescidos juros e multa.
- . Ausência de repasse e desvio dos valores retidos de servidores municipais para pagamento de empréstimos pessoais consignados contraídos com o BANIF.
- . Desapropriação por interesse público de imóvel pelo Prefeito Municipal de propriedade do pai dos Secretários Municipais de Obras e Administração, destinado à construção de cem unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, sem autorização legislativa e sem lei específica autorizado a transação. A aquisição deveria constar no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias como despesa de capital, dependente de prévia licitação.
- . Publicação de lei pelo Prefeito Municipal majorando os vencimentos de alguns cargos, entre eles o de chefe de gabinete, em mais de 500%. Inconstitucional equivalência realizada por tal lei entre o cargo de chefe de gabinete e secretário municipal. Aumento concedido quando o

município já havia extrapolado o limite de gastos com despesa de pessoal, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 22, § único, I. Não apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro do reajuste, comprovação de compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, ensejando a nulidade da lei municipal em questão.

. Contratação de servidores municipais sem a realização de concurso público ou processo seletivo. Após a expiração do prazo de validade do processo seletivo 01/2011, a Administração, em vez de prorrogá-lo, nomeou diversas pessoas para cargos públicos comissionados e temporários. Não demonstração de situação emergencial e de excepcional interesse público a justificar as contratações temporárias. Não realização sequer de processo seletivo para nomeação dos servidores temporários.

## 2.1- MIRANGABA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

ANO: 2015

. Realização de despesas imoderadas com a contratação de assessorias e consultorias, em inobservância aos princípios da razoabilidade e economicidade.

. Falta de empenho na adoção de providências para a arrecadação de valores inscritos em dívida ativa.

. Inexistência de saldo suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro.

. Realização de despesas com recursos do FUNDEB em atividades estranhas à educação básica.

. Extrapolação do limite de despesa de pessoal no exercício e no quadrimestre.

. Não pagamento de multas impostas pelo TCM.

ANO: 2016

. Irregularidades em processos licitatórios: ausência de orçamento e publicidade ilegível do aviso de licitação em jornal de circulação regional.

. Irregularidades em contratações diretas: contratação direta sem os requisitos da Lei de Licitações.

. Irregularidades em processos de pagamento: ausência de assinatura do representante da Administração no boletim/planilha de medição de obras e/ou serviços, ausência de identificação dos logradouros e/ou pessoas beneficiadas.

. Atraso no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Ausência de comprovação do pagamento das folhas de servidores;

. Superfaturamento em locação de veículo, em que houve subcontratação ilegal, por valor consideravelmente menor.

. Saída de numerário de contas bancárias sem documentação de suporte.

. Admissão de servidores sem a realização de concurso público e criação ilegal de cargos comissionados e temporários.

. Disponibilidade de caixa insuficiente para o pagamento de restos a pagar de 2016 e das despesas de exercícios anteriores pagas em 2016.

. Pagamento de despesas com recursos do FUNDEB, em desvio de finalidade.

. Despesa total com pessoal acima do limite permitido.

. Ausência de cobrança de ressarcimentos imputados a outros gestores.

ANO: 2017

. Irregularidades em processos licitatórios: ausência de comprovação de publicação do resultado de licitação; contratação direta de serviços sem que demonstrada a singularidade dos serviços prestados.

- . Processos de pagamento sem a comprovação da despesa.
- . Insignificante cobrança da dívida ativa tributária.
- . Inexistência de saldo suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame (restos a pagar).
- . Extrapolação do limite da despesa de pessoal no exercício e quadrimestres.

## ANO: 2018

- . Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação sem recursos disponíveis.
- . Baixa cobrança da dívida ativa.
- . Inexistência de saldo para cobrir os restos a pagar inscritos, consignações e despesas de exercícios anteriores.
- . Ilegal inexigibilidade de licitação na contratação de artistas.
- . Ilegal contratação direta por inexigibilidade, sem comprovação dos requisitos da lei de licitações (como inviabilidade de competição, natureza singular ou específica), nos contratos de assessoria jurídica. R\$ 84.000,00 e R\$ 2.644.000,00.
- . Ausência de parecer jurídico em dispensa de licitação.
- . Contratação de servidores sem concurso público.
- . Não regularização de glosas relativas a exercícios anteriores à conta do FUNDEB.
- . Não adoção de medidas para cobrança dos ressarcimentos imputados por este TCM a agentes políticos.

## ANO: 2019

- . Baixa arrecadação da dívida ativa.
- . Inexistência de disponibilidades financeiras para o pagamento de obrigações exigíveis no curto prazo.
- . Ausência de orçamento elaborado pela Administração no Pregão nº 16/19, para compra de medicamentos e material hospitalar no valor de R\$ 2.615.691,69.
- . Ausência de justificativa de preços em dois processos de inexigibilidade (para contratação de serviços técnicos junto à Secretaria de Assistência Social e serviços de assessoria e consultoria jurídica em licitações e contratos).
- . Ausência de cotação de preços no Pregão nº 37/19, para compra de material de construção.
- . Contratação de pessoal sem concurso público ou lei autorizativa.
- . Falhas nas instruções de processos de pagamento: ausência de certidões de regularidade fiscal e trabalhista, não indicação da localidade de execução dos serviços e obras; ausência de assinatura do responsável pela Administração no boletim de medição, ausência de planilha de medição, ausência de folha de pagamento analítica.
- . Falhas em processos de licitação: ausência de numeração de folhas de uma licitação, ausência de assinatura no parecer jurídico em duas licitações e em três compras direta, não publicação de pregão no portal da transparência.
- . Despesas incompatíveis com recursos da conta do FUNDEB, em desvio de finalidade.
- . Não regularização de glosas relativas a exercícios anteriores à conta do FUNDEB.
- . Atraso na remuneração do magistério.
- . Pagamento de subsídios a Secretários Municipais em valores superiores ao previsto em lei.
- . Omissão na cobrança de cinco multas e dois ressarcimentos.

## 2.2- MIRANGABA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PRESIDENTES DA CÂMARA DE VEREADORES

## ANO: 2015

- . Apesar de o gestor demonstrar saldo zerado em Caixa/Banco, não comprovou o repasse de

|   |
|---|
| R\$ 335.867,54, sem esclarecimento no fluxo financeiro. |
|---|

|           |
|-----------|
| ANO: 2018 |
|-----------|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Contratação direta por inexigibilidade sem comprovação dos requisitos exigidos na Lei Federal nº 8.666/93 para essa modalidade: ausência de razão para a escolha do fornecedor ou executante, notória especialização do contratado, natureza singular do objeto – contrato de consultoria e assessoria contábil.</li> <li>. Não divulgação no site da Câmara das informações referentes a receitas e despesas (art. 48-A da LRF).</li> </ul> |
|---|

|           |
|-----------|
| ANO: 2019 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Remessa intempestiva dos demonstrativos com os dados dos Relatórios de Gestão Fiscal dos três quadrimestres.</li> </ul> |
|--|

### 2.3- MIRANGABA: JULGAMENTO DE DENÚNCIAS

|                   |
|-------------------|
| ANOS: 2015 A 2019 |
|-------------------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Direcionamento de Pregões Presenciais para empresa que celebrou seis contratos com o município (locação de tratores esteiras para atender demandas da Secretaria de Obras; pintura e reboco de paredes do CRAS; reforma e ampliação de Unidades Básicas de Saúde; reforma de quiosque na praça principal; reforma do posto de saúde). Empresa não funciona no endereço indicado, coincidência de participantes das licitações realizadas, a indicar que os editais de licitação não foram publicados na forma exigida pela lei, restringindo a competitividade e inviabilizando a obtenção de melhores preços.</li> <li>. Acumulação ilegal de cargo público na área de saúde.</li> </ul> |
|--|

### 3.1- OUROLÂNDIA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

|           |
|-----------|
| ANO: 2015 |
|-----------|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Existência de déficit orçamentário – despesa maior que receita.</li> <li>. Baixa cobrança de dívida ativa.</li> <li>. Ausência de recolhimento de ISS e IRRF.</li> <li>. Ausência de contabilização de ISS e IRRF no ativo circulante.</li> <li>. Ilegalidades em licitações, dispensas e/ou inexigibilidades: ausência de cotação e justificativa de preços, ausência de publicação do edital na imprensa oficial.</li> <li>. Despesas incompatíveis com recursos do FUNDEB, em desvio de finalidade.</li> <li>. Extrapolação do limite de despesa com pessoal.</li> <li>. Não cobrança de multas e ressarcimentos impostos pelo TCM a agentes políticos do município.</li> </ul> |
|---|

|           |
|-----------|
| ANO: 2016 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Existência de déficit orçamentário.</li> <li>. Baixa cobrança da dívida ativa tributária.</li> <li>. Divergências entre os valores das demonstrações contábeis constantes nos autos e nos Demonstrativos Consolidados do Sistema SIGA.<br/>(Impropriedades na escrituração das peças contábeis)</li> <li>. Omissão na cobrança de créditos a receber de ISS e IRRF.</li> <li>. O saldo de caixa/bancos e haveres financeiros não é suficiente para cobrir os restos a pagar inscritos em 2016 e demais consignações e retenções. Assunção de obrigações de despesas sem a correspondente disponibilidade financeira, comprometendo o equilíbrio das contas.<br/>(Inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira ao final do exercício)</li> <li>. Falhas em processos de contratação e pagamento, consistentes em ausência de documentação</li> </ul> |
|--|

de qualificação técnica, publicações resumidas, certidões e comprovantes exigidos legalmente.

- . Despesas incompatíveis com recursos do FUNDEB, em desvio de finalidade.
- . Extrapolação do limite de despesas com pessoal.
- . Omissão na cobrança de multas impostas pelo TCM.
- . Despesas suportadas indevidamente pela Administração: juros e multas por atraso no adimplemento de obrigações.

**ANO: 2017**

- . Pendência de restituição à conta do FUNDEB de despesas realizadas em desvio de finalidade.
- . Baixa cobrança de dívida ativa
- . Inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira ao final do exercício.
- . Despesas com recursos do FUNDEB em desvio de finalidade.
- . Extrapolação do limite da despesa total com pessoal.
- . Ilegalidades em inexigibilidades de licitações, em face da ausência de comprovação de inviabilidade de competição e justificativa de preço.
  - . Não encaminhamento de processo de pagamento, ensejando indenização ao erário pelo gestor, em face de injustificável dispêndio.
- . Despesas pagas com pessoal, decorrentes de contratação de pessoa física ou terceirização de mão de obra através de sociedades e empresas para consultoria ou atividades permanentes e pertinentes ao funcionamento da administração pública.
- . Divergências entre os valores das demonstrações contábeis constantes nos autos e nos Demonstrativos Consolidados do Sistema SIGA.

**ANO: 2018**

- . Falhas técnicas na abertura e contabilização de créditos adicionais.
- . Divergências entre os valores das demonstrações contábeis constantes nos autos e nos Demonstrativos Consolidados do Sistema SIGA.
- . Contratação de serviços mediante inexigibilidade de licitação em desatendimento do art. 25, II, da Lei Federal nº 8.666/93.
- . Insignificante cobrança da dívida ativa.
- . Inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira ao final do exercício.
- . Omissão na cobrança de multas e ressarcimentos impostos pelo TCM.

**ANO: 2019**

- . Não encaminhamento de decreto autorizando alterações no Quadro de Detalhamento das Despesas.
- . Discrepância entre receita estimada e arrecadada.
- . Baixa cobrança da dívida ativa do município.
- . Ausência de saldo suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame.
- . Inércia na cobrança de multas e ressarcimentos impostos pelo TCM.
- . Despesas com recursos do FUNDEB em desvio de finalidade.
- . Não devolução de glosas de exercícios anteriores referentes a recursos do FUNDEB.
- . Pagamento de salários abaixo do piso nacional a 22,55% dos professores.
- . Irregularidades envolvendo procedimentos licitatórios:
  - a) ausência de definição das unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis em pregões presenciais voltados ao fornecimento de combustível.
  - b) Edital com restrição do caráter competitivo, excluindo pessoas físicas do certame, voltado à prestação de serviços de arbitragem e narração de jogos e eventos esportivos.
  - c) Credenciamento de profissionais liberais e técnicos como pessoa jurídica, para atender necessidades do Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Educação e Fundo Municipal

de Assistência Social: o regulamento do chamamento público possuía cláusula restritiva, pois o período de cadastramento foi limitado a nove dias, enquanto a validade do edital era de 12 meses, a contar de sua publicação.

d) Direcionamento da licitação para contratação de empresa para fornecimento de pães. As três cotações que instruíram o processo foram elaboradas por empresas sediadas no município de Senhor do Bonfim. Não foi colhida cotação em Orolândia ou municípios vizinhos. Apenas uma empresa compareceu ao certame, justamente uma das três que forneceu a cotação de preços.

e) Direcionamento da licitação para contratação de empresa para fornecimento de combustível aos veículos da Prefeitura, quando em trânsito para cidades da região e capital. Não houve alusão aos itinerários que os veículos da frota poderiam percorrer e correspondente localização estimada em que os fornecedores deveriam entregar os combustíveis. Apenas uma empresa compareceu ao certame, notadamente uma das três que forneceram cotações de preços, localizada em Riachão do Jacuípe.

f) inexigibilidade de licitação que não atende os requisitos do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93. Objeto do certame era o credenciamento de profissionais liberais e técnicos como pessoa jurídica, para atender as necessidades dos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social. Não restou demonstrada a inviabilidade de competição.

### 3.2- OUROLÂNDIA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PRESIDENTES DA CÂMARA DE VEREADORES

ANO: 2015

. Fragmentação de despesas, para fuga do procedimento licitatório em aquisição de material de som e fornecimento de refeições.

. Processo licitatório convite em que uma das empresas convidadas, apesar de não ter sido vencedora, tem como sócio-gerente uma pessoa contratada pelo Legislativo para prestar assessoria jurídica. Tal pessoa, inclusive, assinou o parecer jurídico acerca da legalidade do certame.

. Ausência de comprovação de regularidade de diárias pagas a vereadores.

. Falhas na instrução de processos de pagamento (não juntada de DANFE).

ANO: 2016

. Ausência de remessa de dados e informação pelo SIGA

ANO: 2017

. Irregularidades formais em processos licitatórios.

. Despesas elevadas com locação de veículo.

. Gasto anual elevado com assessoria contábil, ferindo os princípios da razoabilidade e economicidade.

ANO: 2018

. Gastos irrazoáveis com diárias em benefício do próprio gestor e ausência de comprovação do interesse público justificador da despesa.

ANO: 2019

. Não apresentação de declaração de bens patrimoniais do gestor.

. Deficiências críticas no portal de transparência da Câmara de vereadores.

### 3.3- OUROLÂNDIA: JULGAMENTO DE DENÚNCIAS

ANOS: 2015 A 2019

- . Irregularidades no Pregão Presencial nº 035/2017, para contratação de empresa especializada para o fornecimento de cartão e ticket combustível em papel, destinado ao abastecimento da frota de veículos da Prefeitura Municipal. Restrição ao caráter competitivo da licitação, porquanto somente um pequeno número de empresas ainda utilizam o ticket de papel para efetivar transações; necessidade de comprovação de rede credenciada como condição de habilitação, extrapolando os requisitos previstos em lei para comprovação da qualidade técnica.
- . Acumulação ilegal de cargo público na área de saúde.
- . Inabilitação de licitante em Tomada de Preços para contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de reforma e ampliação das escolas e creches municipais, em razão da ausência de referência da empresa licitante na certidão apresentada pelo responsável técnico. Exigência não constante no edital e excessiva.
- . Violação do princípio da ampla competitividade no Pregão Presencial para registro de preços de futuros fornecimentos de ticket combustível, para abastecer a frota municipal. Vícios do edital: vedação de participação de empresas suspensas por outro ente público, que não a licitante; ausência de previsão de lances com taxa administrativa negativa; exigência de rede credenciada excessiva; limitação de redução em percentual mínimo de 1% entre os lances. Além disso, o edital foi omissivo quanto a atualização monetária no caso de pagamento com atraso de obrigação contratual.

#### 4.1- VÁRZEA NOVA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO PREFEITO MUNICIPAL

ANO: 2015

- . Ausência de transparência pública das prestações de contas municipais.
- . Não inserção de dados corretamente no SIGA, dificultando o controle externo. Divergência de dados contábeis e dados no SIGA.
- . Irregularidades em licitações, tais como a ausência de comprovação de registro no Conselho Regional de Publicidade da empresa STAR Studio Arte Publicidade LTDA – ME – PP 019/2015.
- . Superestimação da previsão de receita orçamentária, explicitando a não utilização de parâmetros técnicos adequados para a elaboração da LOA.
- . Baixa cobrança da dívida ativa.
- . Ausência de comprovação da divulgação de Relatório Resumido a Execução Orçamentária referente ao 5º bimestre.
- . Omissão na cobrança de multas e ressarcimentos impostos pelo TCM.

ANO: 2016

- . Falta de remessa e/ou remessa incorreta, pelo SIGA, de dados e informações da gestão pública municipal.
- . Realização de despesas expressiva com a locação de veículo Amarok. Valor dispendido em doze meses para comprar um novo. Incompatibilidade com os preços de mercado.
- . Ausência de descontos do ISS.
- . Ausência de controle sobre a execução de serviços contratados: ausência de boletim/planilha de medição de obras e/ou serviços, ausência de comprovação do recebimento de materiais, ausência de identificação de veículo atendido em abastecimento.
- . Realização de despesas ilegítimas com o pagamento de multas de trânsito sem o reembolso pelo condutor infrator.
- . Pagamento de despesas em valores superiores aos estabelecidos em seus contratos e aditivos.
- . Contratação de servidores sem concurso público.
- . Contratação de artistas/bandas musicais através de inexigibilidade de licitação, sem a comprovação do atendimento dos requisitos do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93.
- . Dispensa de licitação indevida na contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção das contas bancárias e float de folha de pagamento das diversas secretarias

municipais.

- . Baixa arrecadação dos valores inscritos em dívida ativa.
- . Não cobrança de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais pelo TCM.

ANO: 2017

- . Inserção incorreta ou incompleta de dados no SIGA.
- . Contratação de assessorias em diversas áreas mediante inexigibilidade de licitação, sem que fosse demonstrado o atendimento dos requisitos do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, notadamente a singularidade dos serviços.
- . Não encaminhamento ao TCM de processos de pagamento, ensejando o ressarcimento ao erário.
- . Não atualização da dívida ativa.
- . Inexistência de saldo para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame (restos a pagar), contribuindo para o desequilíbrio fiscal.
- . Não cobrança de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais pelo TCM.
- . Parecer do Conselho Municipal de Saúde em desacordo com os ditames legais.

ANO: 2018

- . Ilegalidades em licitações públicas:
  - 1) Ausência de cotação de preços no Registro de Preços para aquisição de materiais elétricos, para manutenção da iluminação pública do município de Várzea Nova.
  - 2) Processos de inexigibilidade e dispensa, para realização de show musical nos festejos juninos, não instruídos com a justificativa de preço.
  - 3) Processos de licitação, dispensa e inexigibilidade não instruídos com parecer jurídico.
- . Inexistência de saldo para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame (restos a pagar), contribuindo para o desequilíbrio fiscal.
- . Baixa cobrança de dívida ativa.
- . Desvio de finalidade na aplicação de recursos do FUNDEB.
- . Ausência de parecer do Conselho Municipal de Saúde.
- . Não inscrição em dívida ativa municipal e cobrança de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais pelo TCM.
- . Ausência de comprovação de recolhimento de valores consignados nas contas ISS.

ANO: 2019

- . Irregularidades em processos licitatórios:
  - a) Pregão Presencial 36/2019 para contratação de empresa especializada para gerir, operacionalizar e executar serviços, em caráter complementar, na área de educação, de ações móveis de atenção à saúde para os alunos da educação infantil e fundamental: ausência de orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora do pregão, dos bens e serviços a serem licitados; ausência de comprovação da conformidade dos preços que orientaram o processo licitatório com os praticados no mercado; objeto de licitação incompatível com a finalidade dos recursos dos precatórios do FUNDEB.
  - b) Ausência de cotação de preços para aquisição de bens e serviços nos processos licitatórios de registros de preços PRP019/2016, PP026/2019 e outros.
- . Locação de veículos com documentos em nome de terceiros. Subcontratação parcial demanda o atendimento dos requisitos da Lei Federal nº 8.666/93, nos termos e limites previstos no

instrumento convocatório e contratos.

- . Baixa cobrança de dívida ativa.
- . Baixa indevida na dívida ativa.
- . Ausência de parecer do Conselho do FUNDEB.
- . Pagamento de salários abaixo do piso nacional a 92,81% dos professores da educação básica.
- . Não inscrição em dívida ativa municipal e cobrança de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais pelo TCM.
- . Omissão na cobrança de créditos a receber de longo prazo;
- . Divergência no lançamento de dados constantes nos demonstrativos contábeis e no SIGA.
- . Ausência de recolhimento de multas e ressarcimentos de responsabilidade de outros gestores.

#### 4.2- VÁRZEA NOVA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PRESIDENTES DA CÂMARA DE VEREADORES

ANO: 2015

- . Falhas em procedimentos licitatórios.
- . Má alimentação dos dados do SIGA, dificultando o controle externo.

ANO: 2016

- . Inexigibilidade de licitação nº 002/2016 (contratação de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada no sistema SIGA) ilegal, pois o serviço não se enquadra no rol de hipóteses previstas no art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93, tampouco se reveste de singularidade.

ANO: 2017

- . Ausência de retenção e recolhimento de INSS de prestadores de serviço.
- . Insuficiência do relatório de controle interno.

ANO: 2019

- . Não encaminhamento do Relatório da Comissão de Transmissão do Governo.

#### 4.3- VÁRZEA NOVA: JULGAMENTO DE DENÚNCIAS

ANOS: 2015 A 2019

- . Irregularidades na contratação de bandas, para os festejos juninos de 2017, através de inexigibilidades de licitação. Falta de indicação do parâmetro utilizado para fixar o preço estabelecido.

#### 5.1- UMBURANAS: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO PREFEITO MUNICIPAL

ANO: 2015

- . Extrapolação do limite de despesa total com pessoal.
- . Contratação de pessoal por prazo indeterminado de forma irregular e sem realização de processo seletivo simplificado.
- . Pagamento indevido de gratificação a servidor nos meses de junho e julho.
- . Irregularidades em licitações:
  - a) Pregões presenciais para aquisição de medicamentos, material escolar, gêneros alimentícios com violação ao princípio constitucional da publicidade e ampla concorrência: o aviso contendo a mudança da data em que seria realizado o certame não foi publicado nos mesmos veículos onde ocorreria o aviso de licitação.

- b) Pregão presencial para registro de preços para aquisição de materiais de construção:
- . O critério de julgamento por lotes é incompatível com a forma de contratação por registro de preços. A adjudicação deve ser por item como regra geral, para propiciar a ampla participação dos licitantes e a seleção de propostas mais vantajosas.
  - . Imprecisão quanto ao objeto licitado: não foi observada a especificação completa do bem a ser adquirido. Ex.: Janelas sem especificação do tamanho, tipo de material.
- c) Dispensa de licitação para aquisição de cartuchos, com a realização de contratação direta com empresa de Jacobina. As demais consultadas também foram daquela cidade, em detrimento de consulta a empresa estabelecida na sede do município.
- d) Inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos de consultoria na implantação e capacitação da guarda municipal: objeto não se enquadra na regra do art. 25, II, da Lei Federal nº 8.666/93.
- e) Inexigibilidade para a contratação de atrações artísticas: não restou comprovada a exclusividade da empresa contratada para fornecimento de atrações artísticas. Meras cartas de exclusividade são insuficientes para comprovação da exclusividade de representação exigida pelo art. 25, III, da Lei Federal nº 8.666/93.
- . Insuficiência de recursos para pagamento dos restos a pagar inscritos no exercício.
  - . Inexistência de parecer do Conselho do FUNDEB.
  - . Ausência de devolução de recursos glosados do FUNDEB em exercícios anteriores.
  - . Valor total de outras despesas da educação básica pagas com recursos próprios, mas que não corresponde ao que dispõe a Lei Federal nº 9.394/96.
  - . Outras despesas efetivamente pagas com pessoal, decorrentes de contratação de pessoa física ou terceirização de mão de obra através de sociedade e empresas para consultoria ou atividades permanentes e pertinentes ao funcionamento da administração pública.
  - . Atraso no pagamento de remuneração dos professores da educação básica.
  - . Atraso no pagamento da remuneração dos servidores.
  - . Baixa arrecadação da dívida ativa.
  - . Indevida realização de despesa com capacitação de pessoa estranha ao quadro de servidores.
  - . Indevido pagamento de subsídios a agentes políticos.
  - . Descumprimento da Lei de Transparência.
  - . Negligência na adoção de providências para a cobrança de multas e ressarcimentos imputados pelo TCM a agentes políticos.
  - . Deficiente relatório de controle interno.

ANO: 2016

- . Não alimentação correta do sistema SIGA, dificultando o exercício do controle externo.
- . Divergências entre demonstrativos consolidados gerados pelo sistema SIGA e peças contábeis.
- . Baixa cobrança da dívida ativa.
- . Cancelamento de dívida ativa desacompanhada da documentação pertinente.
- . Falta de atualização da dívida ativa.
- . Ausência de devolução de recursos glosados do FUNDEB em exercícios anteriores.
- . Deficiência do controle interno.
- . Extrapolação do limite de despesas total com pessoal.
- . Não divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.
- . Não adoção das providências de Transmissão de Governo.
- . Cancelamento de Restos a Pagar sem a apresentação da documentação pertinente.
- . Ausência dos pareceres do Conselho do FUNDEB e do Conselho Municipal de Saúde.
- . Negligência na adoção de providências para a cobrança de multas e ressarcimentos imputados pelo TCM a agentes políticos.

. Ausência de suporte legal para abertura de créditos adicionais.

ANO: 2017

. Não alimentação correta do sistema SIGA, dificultando o exercício do controle externo.  
 . Contratação de servidores sem a realização de prévio concurso público. Não apresentação de processo seletivo simplificado para contratação temporária e da lei municipal autorizadora.  
 . injustificável pagamento de multas e juros por atraso no cumprimento das obrigações.  
 . Insuficiência de recursos para pagamento dos restos a pagar inscritos no exercício.  
 . Não comprovação de recolhimento de valores consignados na conta ISS.  
 . Baixa cobrança de dívida ativa.  
 . Desvio de finalidade na aplicação de recursos do FUNDEB.  
 . Ausência de devolução de recursos glosados do FUNDEB em exercícios anteriores.  
 . Extrapolação do limite de despesas total com pessoal.  
 . Negligência na adoção de providências para a cobrança de multas e ressarcimentos imputados pelo TCM a agentes políticos.

ANO: 2018

. Não alimentação correta do sistema SIGA, dificultando o exercício do controle externo.  
 . Ausência de publicação de Termos Aditivos aos Contratos Administrativos com certos credores.  
 . Baixa arrecadação de valores inscritos na dívida ativa.  
 . Insuficiência de recursos para pagamento dos restos a pagar inscritos no exercício.  
 . Desvio de finalidade na aplicação de recursos do FUNDEB.  
 . Ausência de providências para restituição à conta específica do FUNDEB de despesas glosadas em exercícios anteriores.  
 . Desequilíbrio fiscal.  
 . Elaboração de orçamento sem critérios adequados de planejamento.  
 . Necessidade de melhorias no portal da transparência da Prefeitura Municipal.  
 . Atuação insuficiente do controle interno, carecendo de aprimoramento.

ANO: 2019

. Não alimentação correta do sistema SIGA, dificultando o exercício do controle externo.  
 . Ausência de publicação resumida do instrumento de contrato na imprensa oficial.  
 . Contratação de pessoal sem a realização de prévio concurso público. Contratação temporária realizada sem procedimento seletivo simplificado e sem lei municipal autorizativa.  
 . Despesa com pessoal acima do limite definido no art. 20, III, 'b', da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.  
 . Inexpressiva cobrança e ajuste indevido da Dívida Ativa.  
 . Saldo financeiro insuficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame, contribuindo para o desequilíbrio fiscal da Comuna.  
 . Não recolhimento de despesas do FUNDEB glosadas em exercícios anteriores.  
 . Ausência do Parecer dos Conselhos Municipais de Saúde e do FUNDEB.  
 . Omissão na cobrança de multas e ressarcimentos imputados a agentes políticos.  
 . Insatisfatória transparência pública municipal.  
 . Irregularidades em licitações:  
 a) Empenhos inseridos no SIGA sem apresentação do correspondente processo licitatório.  
 b) Parecer Técnico em Pregão Presencial sem assinatura do pregoeiro (assessoria, consultoria técnica, acompanhamento, fiscalização e execução de obras e serviços na área de engenharia civil.  
 c) Comprovação de publicidade em jornal apresentado de forma ilegível, relativo a pregão para fornecimento de materiais gráficos.  
 . Saldo financeiro insuficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício

|   |
|---|
| <p>financeiro em exame, contribuindo para o desequilíbrio fiscal da Comuna.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Baixa cobrança da dívida ativa. Baixa indevida de valores inscritos em dívida ativa.</li> <li>. Pagamento de salários abaixo do piso salarial profissional a 30,40% dos professores.</li> <li>. Insuficiência da atuação do controle interno.</li> <li>. Extrapolação do limite da despesa total com pessoal.</li> </ul> |
|---|

## 5.2- UMBURANAS: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PRESIDENTES DA CÂMARA DE VEREADORES

|           |
|-----------|
| ANO: 2015 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Falta de cotação de preços em processo licitatório para aquisição de bens e serviços.</li> <li>. Despesas elevadas com combustíveis no mês de setembro.</li> <li>. Não comprovação de diárias.</li> </ul> |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2016 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Incorreta alimentação do sistema SIGA, dificultando o controle externo.</li> <li>. Processo de inexigibilidade de licitação sem a necessária publicação na imprensa oficial.</li> <li>. Necessidade de aperfeiçoamento do sistema de controle interno.</li> </ul> |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2017 |
|-----------|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Incorreta alimentação do sistema SIGA, dificultando o controle externo.</li> <li>. Irregularidades em processos licitatórios:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pregão presencial para a locação de veículos e Pregão presencial para fornecimento de combustíveis: publicidade do procedimento licitatório no site da Câmara não atende os requisitos legais, visto que não dispõe de Registro de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil).</li> </ul> </li> <li>. Contratação de servidores sem a realização de concurso público.</li> </ul> |
|---|

|           |
|-----------|
| ANO: 2018 |
|-----------|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Insuficiência do portal de transparência da Câmara Municipal.</li> </ul> |
|---|

|           |
|-----------|
| ANO: 2019 |
|-----------|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Índice precário de transparência pública.</li> <li>. Faltas de natureza formal com relação ao cumprimento da Lei de Licitações.</li> </ul> |
|---|

## 5.3- UMBURANAS: JULGAMENTO DE DENÚNCIAS

|                   |
|-------------------|
| ANOS: 2015 A 2019 |
|-------------------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Violação do princípio da ampla competitividade no Pregão Presencial para contratação de empresa para fornecimento de combustível, destinado ao abastecimento da frota municipal. Vício do edital: vedação de participação de empresas suspensas por outro ente público, que não a licitante.</li> </ul> |
|--|

## 6.1- SERROLÂNDIA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

|           |
|-----------|
| ANO: 2015 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Incorreta alimentação do sistema SIGA, dificultando o controle externo.</li> <li>. Baixa cobrança da dívida ativa.</li> <li>. Falta de atualização da dívida ativa.</li> <li>. Não recolhimento de despesas do FUNDEB glosadas em exercícios anteriores.</li> <li>. Extrapolação do limite da despesa total com pessoal.</li> <li>. Não atendimento da imposição legal de transparência pública.</li> </ul> |
|--|

|  |
|--|
| . Ineficiência do sistema de controle interno. |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2016 |
|-----------|

|  |
|--|
| . Inobservância de preceitos das Leis Federais nº 4.320/64 e 8.666/93.<br>. Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.<br>. Baixa arrecadação dos valores inscritos em dívida ativa.<br>. Extrapolação do limite da despesa total com pessoal.<br>. Ineficiência do sistema de controle interno. |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2017 |
|-----------|

|  |
|--|
| . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.<br>. Ausência de cobrança de ressarcimentos imputados a outros gestores.<br>. Casos de inconsistências contábeis. |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2018 |
|-----------|

|   |
|---|
| . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.<br>. Baixa arrecadação dos valores inscritos em dívida ativa.<br>. Falta de atualização da dívida ativa.<br>. Ineficiência do sistema de controle interno.<br>. Casos de inconsistências contábeis.<br>. Necessidade de melhorias no portal da transparência da Prefeitura Municipal.<br>. Não recolhimento de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais. |
|---|

|           |
|-----------|
| ANO: 2019 |
|-----------|

|  |
|--|
| . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.<br>. Inconsistência na instrução de processo de pagamento, em virtude da ausência de documentação dos veículos locados, comprovando que a empresa possui a posse legal dos veículos, o que pode indicar sublocação ilegal dos veículos utilizados, em afronta ao art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93.<br>. Terceirização da mão de obra para atividades da área de saúde, mediante a contratação de cooperativa de saúde, sem comprovação do caráter complementar dos serviços, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal.<br>. Baixa arrecadação de valores inscritos na dívida ativa.<br>. Cancelamento, renúncia e prescrição da dívida ativa sem a identificação dos correspondentes processos administrativos.<br>. Cancelamento de restos a pagar sem a devida comprovação.<br>. Pagamento de salários abaixo do piso salarial profissional a 8,78% dos professores.<br>. Não recolhimento de despesas do FUNDEB glosadas em exercícios anteriores.<br>. Ineficiência do sistema de controle interno.<br>. Não recolhimento de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais.<br>. Ausência de comprovação de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento.<br>. Publicação intempestiva dos decretos de abertura de créditos adicionais suplementares, em inobservância do princípio da publicidade.<br>. Elaboração de orçamento sem critérios adequados de planejamento. |
|--|

## 6.2- SERROLÂNDIA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PRESIDENTES DA CÂMARA DE VEREADORES

|           |
|-----------|
| ANO: 2015 |
|-----------|

|   |
|---|
| . Casos de empenhos e liquidação irregulares.<br>. Casos de ausência de informação no SIGA da prova de regularidade fiscal e trabalhista de |
|---|

contratos.  
 . Ineficiência do sistema de controle interno.

ANO: 2016  
 . Ineficiência do sistema de controle interno.

ANO: 2017  
 . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA (consumo de combustível).  
 . Inconsistências em análises de processos de pagamento por amostragem.  
 . Irregularidades nos processos de dispensa e/ou inexigibilidade de licitação.

ANO: 2018  
 . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA (consumo de combustível).  
 . Ineficiência do sistema de controle interno.

ANO: 2019  
 . Pagamento adiantado em processos de pagamento, contrariando a Lei Federal nº 4.320/64.  
 . Ausência de cotação de preços em Dispensa de Licitação para aquisição de combustível para os veículos da Casa Legislativa.  
 . Ineficiência do sistema de controle interno.

### 6.3- SERROLÂNDIA: JULGAMENTO DE DENÚNCIAS

ANOS: 2015 A 2019

- . Contratação de profissionais de saúde sem concurso público, utilizando-se de contrato celebrado com instituto de desenvolvimento da educação. Serviços desempenhados pelo contratado são atividades finalísticas da Administração Pública, somente podendo ser executados por particulares em caráter complementar, e não plena.
- . Ilegalidade na contratação por inexigibilidade de licitação de empresa para a prestação de serviços de assessoria e consultoria administrativa em licitações, contratos e controle interno. Inexistência de singularidade do serviço e falta de enquadramento nos serviços elencados no art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93. Falta de notória especialização do profissional contratado.
- . Ilegalidade em Pregão Presencial para contratação de empresa para prestação de serviço de gerenciamento de sistema informatizado e integrado para abastecimento de combustível. Não disponibilização do edital no prazo legal.
- . Contratação de servidores comissionados cujos cargos não se enquadram nas atribuições de chefia, direção e assessoramento (motorista da Secretaria de Saúde, motorista da Secretaria de Assistência Social e auxiliar de enfermagem).
- . Contratação por inexigibilidade de licitação de profissional para prestação de serviços de assessoria contábil da Câmara de Vereadores. Ausência de notória especialização do prestador e de singularidade do serviço. Falta de demonstração de adequação do preço praticado.
- . Pregão Presencial para contratação de pessoa física e/ou jurídica para agendamento de consultas, cirurgias, exames clínicos e laboratoriais especializados. Irregularidades nos pagamentos, por ausência de notas fiscais e demonstrativos de serviços. Não designação de fiscal do contrato.
- . Irregularidades em processos de pagamentos feitos pelo município em favor de determinado credor, para aquisição de urnas mortuárias destinadas a pessoas carentes. Ausência de designação forma do agente responsável pela fiscalização do contrato.
- . Pagamento de despesas indevidas com refeições para servidores, consultores e prestadores de serviços. Inexistência de lei autorizativa dessa prática ou de contratos celebrados com as empresas contratadas.
- . Pagamentos de dois traslados de corpos em valor superior ao previsto no respectivo contrato

por inexigibilidade de licitação. Falta de controle do município na liquidação de despesas.

- . Pagamentos realizados a título de hospedagem a prestadores de serviços sem respaldo legal ou contratual.
- . Ausência de repasse de contribuições previdenciárias dos servidores municipais à União (contribuição patronal e valores retidos em folha) no exercício de 2015.

#### 7.1- JACOBINA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

##### ANO: 2015

- . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.
- . Irregularidades em procedimentos licitatórios.
- . Não encaminhamento dos demonstrativos contábeis consolidados do mês de dezembro/2015.
- . Déficit na execução orçamentária, configurando desequilíbrio das contas públicas.
- . Divergências entre demonstrativos consolidados gerados pelo sistema SIGA e peças contábeis.
- . Baixa arrecadação de valores inscritos na dívida ativa.
- . Não atualização dos valores da dívida ativa.
- . Não recolhimento de despesas do FUNDEB glosadas em exercícios anteriores.
- . Extrapolação do limite da despesa total com pessoal.
- . Ineficiência do sistema de controle interno.
- . Não recolhimento de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais.
- . Descumprimento de normas ou decisões a que esteja submetido o gestor e ordenador de despesas, aí compreendidas aquelas editadas pelo Tribunal, inclusive as determinações de inscrição de débitos na dívida ativa municipal e sua cobrança.

##### ANO: 2016

- . Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares com os recursos provenientes de 100% das dotações quando por anulação parcial ou total de dotações, 100% do superávit financeiro e 100% do excesso de arrecadação. A autorização para alterar 100% do orçamento deve ser evitada, por contrariar os princípios do planejamento e da separação de poderes. As autorizações devem ser em parâmetros razoáveis.
- . Lei Orçamentária Anual autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais especiais, contrariando o art. 165, §8º, da Constituição Federal.
- . Irregularidades diversas a exemplo de: processos de pagamento desacompanhados dos processos licitatórios; ausência de comprovação de regularidade do fornecedor junto ao INSS e ao FGTS; ausência de boletim/planilha de medição de obras e/ou serviços; ausência da relação de gastos efetivados com noticiário, propaganda ou promoção; ausência do original do decreto de alteração do Quadro de Detalhamento de Despesa.
- . irregularidades em processos licitatórios:
  - a) Ausência de homologação do gestor no processo licitatório e de adjudicação em Pregão Presencial.
  - b) Ausência de comprovação de publicação do resultado da licitação em Carta Convite.
  - c) Ausência de projeto executivo e projeto básico sem assinatura, ausência de comprovação da publicação do resultado da licitação e de adjudicação em Tomada de Preço.
  - d) Ausência de projetos executivo e básico em Chamamento Público.
- . Aplicação de recursos dos precatórios de FUNDEB (R\$ 28.8884.955,53) em desvio de finalidade.
- . Irregularidades em processos de pagamento: ausência de comprovação de despesa, ausência de recibo.
- . Celebração de contratos sem estabelecimento de objeto e demais especificações.
- . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.

- . Baixa de dívida ativa sem processo administrativo.
- . Baixa cobrança de dívida ativa.
- . Ausência de inscrição na dívida ativa das multas e ressarcimentos impostos pelo TCM.
- . Não recolhimento de despesas do FUNDEB glosadas em exercícios anteriores.
- . Ineficiência do sistema de controle interno.
- . Não recolhimento de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais.
- . Descumprimento de normas contábeis.

## ANO: 2017

- . Baixa cobrança de dívida ativa.
- . Não inscrição em dívida ativa de multas e ressarcimentos.
- . Não recolhimento de despesas do FUNDEB glosadas em exercícios anteriores.
- . Ineficiência do sistema de controle interno.
- . Não recolhimento de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais.
- . Saldo financeiro insuficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame, contribuindo para o desequilíbrio fiscal da Comuna.
- . Ilegalidade de inexigibilidade de Licitação firmada para a prestação de consultoria jurídica, em face da ausência de singularidade do serviço, contrariando o art. 25, II, da Lei de Licitações.
- . Pregão Presencial com indícios de violação da ampla competitividade, uma vez que quatro empresas participantes pertencem ao mesmo grupo empresarial.
- . Outras despesas efetivamente pagas com pessoal, decorrentes de contratação de pessoa física ou terceirização de mão de obra através de sociedades e empresas par consultoria ou atividades permanentes e pertinentes ao funcionamento da administração pública.

## ANO: 2018

- . Insuficiência da transparência pública municipal.
- . Lei Orçamentária Anual autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares com os recursos provenientes de 100% das dotações quando por anulação parcial ou total de dotações, 100% do superávit financeiro e 100% do excesso de arrecadação. A autorização para alterar 100% do orçamento deve ser evitada, por contrariar os princípios do planejamento e da separação de poderes. As autorizações devem ser em parâmetros razoáveis.
- . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.
- . Desequilíbrio das contas públicas, evidenciando déficit orçamentário. Superestimação da Receita Orçamentária.
- . Saldo financeiro insuficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame, contribuindo para o desequilíbrio fiscal da Comuna.
- . Baixa cobrança de dívida ativa.
- . Ausência de parecer emitido pelo Conselho Municipal de Saúde.
- . Ineficiência do sistema de controle interno.
- . Não recolhimento de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais.

## ANO: 2019

- . Saldo financeiro insuficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro em exame, contribuindo para o desequilíbrio fiscal da Comuna.
- . Baixa cobrança de dívida ativa.
- . Não recolhimento de multas e/ou ressarcimentos impostos a agentes políticos municipais.
- . Necessidade de aprimorar a transparência pública municipal, avaliada como moderada.
- . Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.
- . Processo de inexigibilidade de licitação não instruído com justificativas de preços, em violação do art. 26, § único, II, da Lei Federal nº 8.666/93.

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Atraso na publicação resumida de instrumento contratual na imprensa oficial.</li> <li>. Cancelamento indevido de valores inscritos em dívida ativa, sem apresentação das comprovações.</li> <li>. Ineficiência do sistema de controle interno.</li> </ul> |
|--|

### 7.2- JACOBINA: JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DOS PRESIDENTES DA CÂMARA DE VEREADORES

|           |
|-----------|
| ANO: 2015 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.</li> <li>. Ineficiência do sistema de controle interno.</li> </ul> |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2016 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Não apresentação do Relatório da Comissão de Transmissão de Governo, indicando a ausência de providências para a transmissão do cargo de Presidente da Câmara.</li> </ul> |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2017 |
|-----------|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.</li> <li>. Não apresentação dos resultados das ações do Relatório de Controle Interno.</li> </ul> |
|---|

|           |
|-----------|
| ANO: 2018 |
|-----------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Necessidade de aprimoramento da transparência pública municipal.</li> <li>. Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.</li> <li>. Contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços de assessoria jurídica, sem comprovação do atendimento ao disposto no art. 25, II, da Lei Federal nº 8.666/93.</li> <li>. Ineficiência do sistema de controle interno.</li> </ul> |
|--|

|           |
|-----------|
| ANO: 2019 |
|-----------|

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Transparência pública precária.</li> <li>. Ausência de remessa e/ou remessa incorreta de dados no SIGA.</li> <li>. Ilegalidades em licitações: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ausência de cotação de preços para aquisição de bens e serviços em Pregão presencial para contratação de empresa para prestação de serviços na manutenção de redes de computador, desenvolvimento, manutenção, atualização e hospedagem de site.</li> </ul> </li> <li>. Ineficiência do sistema de controle interno.</li> </ul> |
|---|

### 7.3- JACOBINA: JULGAMENTO DE DENÚNCIAS

|                   |
|-------------------|
| ANOS: 2015 A 2019 |
|-------------------|

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Pregão Presencial para contratação de empresa para fornecimento de pneus, câmaras de ar, protetores e baterias, para manutenção da frota de veículos e máquinas municipais. Restrição da competitividade do certame ao exigir que os produtos sejam nacionais.</li> <li>. Pregão Presencial para contratação de empresa destinada à prestação de serviços especializados na disponibilização, instalação, operação e manutenção de equipamentos de fiscalização de tráfego urbano; serviço de processamento, controle e arrecadação de multas de trânsito. Ilegalidade na condução do pregão, pois a Administração aplicou um percentual de desempate maior que o permitido em lei, declarando, assim, equivocadamente, um empate ficto.</li> </ul> |
|--|