



Administração Pública e Corrupção: A Ética no Combate à Improbidade Administrativa no Tribunal de Contas Estado de Alagoas

Marilda Mello Fontan de Mendonça Lopes¹; Graciela Fanego de Bianchi²

Resumo: O trabalho que ora se apresenta, objetivou discutir acerca da ética no âmbito da Administração Pública e a importância de combater a improbidade administrativa no âmbito do Tribunal de Contas em Alagoas. Procurou-se estabelecer, acerca da Administração Pública e corrupção e qual é a relevância da ética dentro do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas no combate à improbidade administrativa. O comportamento ético tem papel fundamental nesse contexto, o que exige padrões baseados em experiências conjunturais e contextuais segundo os preceitos e máximas morais. Utilizou-se uma pesquisa exploratória, descritiva, quali-quantitativa, longitudinal, baseada na pesquisa bibliográfica documental e sustentada nas análises do objetivo de expedientes selecionados no âmbito investigado. Cumpre destacar ainda que, este trabalho não tem delimitação temporal porque é longitudinal e abarca todo o desenvolvimento do fenômeno desde o início do Tribunal de Contas. Desta forma e perante essa linha de conduta que se abordou, ainda que de forma breve, este trabalho por meio de recursos bibliográficos e somados aos dados obtidos *in loco* no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, percebeu que a ética e a lealdade devem andar juntas, a fim de gerar positivas posturas e comportamentos inerentes às pessoas que possibilitem a prática de condutas morais significativas para o seu bom desempenho no Tribunal de Contas de Alagoas.

Palavras-chave: Ética. Corrupção. Tribunal de Contas. Improbidade Administrativa

Public Administration and Corruption: The Ethics in the Fight against Administrative Improbability in the Court of Accounts of Alagoas

Abstract: The present work aimed to discuss ethics in the scope of Public Administration and the importance of combating administrative improbity within the scope of the Court of Accounts in Alagoas. It was tried to establish about Public Administration and corruption and what is the relevance of ethics within the Court of Accounts of the State of Alagoas in the fight against administrative improbity. The ethical behavior plays a fundamental role in this context, which requires patterns based on contextual and contextual experiences according to moral precepts and maxims. An exploratory, descriptive, quali-quantitative, longitudinal research was used, based on documental bibliographical research and supported by the analysis of the objective of selected files in the researched field. It should be noted that this work has no temporal delimitation because it is longitudinal and covers all the development of the phenomenon since the beginning of the Court of Auditors. In this way, and in face of this line of conduct that was briefly addressed, this work through bibliographic resources and added to the data obtained locally at the Court of Accounts of the State of Alagoas, realized that ethics and loyalty must move together, in order to generate positive attitudes and behaviors inherent to the people that make possible the practice of significant moral conducts for their good performance in the Court of Accounts of Alagoas.

Keywords: Ethics. Corruption. Audit Office. Administrative dishonesty.

¹ Maestría en Gobierno y Gerencia Pública. Universidad Americana. Facultad de Posgrado. Asuncion – Paraguay.
E-mail: mmellfontan@gmail.com

² Universidad Americana. Facultad de Posgrado. Asuncion – Paraguay.

Introdução

No cenário da atualidade, muito se tem discutido acerca da ética, de qual a sua relação para o bom desenvolvimento da Administração Pública, bem como dos códigos de boa conduta. Assim, a sustentação para uma gestão corporativa positiva e com comportamentos adequados, relaciona-se com a valoração de preceitos éticos, de senso de justiça e de princípios morais, justificando assim a necessidade de promover levantamentos acerca do Tribunal de Contas de Alagoas - TC/AL.

Os objetivos do presente estudo foram: a) Estabelecer, na Administração Pública e corrupção, qual é a relevância da ética dentro do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas no combate à improbidade administrativa; b) Precisar a importância da ética no controle da corrupção; Analisar quais são os principais problemas decorrentes da improbidade administrativa na Administração Pública; c) Identificar quais são as ações de corrupção mais frequentes percebidas na administração do Tribunal de Contas em Alagoas; e, d) Propor ações que ajudariam a combater a improbidade administrativa.

Justifica-se por tentar demonstrar como a ética é a base do bom desenvolvimento de um organismo público. O bom senso e padrões morais éticos devem ser o reflexo da boa conduta da máquina pública, como forma favorável de gestão visando o bem estar social através de ações que garantam os direitos sociais e da boa aplicação dos recursos públicos.

Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas da União caracteriza-se em órgão colegiado e suas deliberações são tomadas no Plenário em suas duas câmaras, podendo ocorrer, esporadicamente decisões por despacho singular, nos casos previstos no regimento interno.

Para Peixe (2006, p. 141): “o sistema de Tribunais de Contas do Brasil, lutam pela moralidade na avaliação financeira e na racional utilização dos bens e valores públicos, resistindo à prática de abusos e ilegalidades”.

No tocante à origem dos Tribunais de Contas a nível mundial, alguns foram organizados como evolução do controle interno, como é o caso da modelo alemão, e os criados pelo poder legislativo para auxiliar no controle externo, como o modelo inglês.

A Ética

De origem grega "*ethos*", a ética em latim significa "*morale*", apresentando dessa forma o significado de conduta, ou costumes, o que pressupõe que ética e moral são palavras sinônimas.

À Luz de Hoffman (2009, p. 122), a ética é definida como um ramo da filosofia que: “lida com o que é bom e ruim e com dever moral e obrigação, como também, trabalha com os princípios da conduta moral que governam um indivíduo ou grupo”.

A Ética serve para que haja um equilíbrio e bom funcionamento social possibilitando que ninguém saia prejudicado, embora não possa ser confundida com as leis, vez que está relacionada com o sentimento de justiça social. A Ética é construída por uma sociedade com base nos valores históricos e culturais e, de acordo com o ponto de vista da Filosofia, trata-se de uma ciência que estuda os valores e princípios morais de um povo e seus grupos.

De acordo com Cenci (2001, p. 9), a ética é voltada para: “buscar estudar e fornecer princípios orientadores para o agir humano. Ela nasce amparada no ideal grego de justa medida, do equilíbrio nas ações”.

A ética ou moralidade das pessoas ou grupos não consiste meramente no que elas fazem costumeiramente, mas no que elas pensam que é correto fazer, ou são obrigadas a isso. Geralmente a ética estuda somente os julgamentos que dizem respeito ao que é moralmente certo ou errado, bom ou mau.

Trata-se de uma questão ética, o desenvolvimento das potencialidades humanas, o aperfeiçoamento de suas virtudes. Visto que, o homem deve questionar-se sempre, sobre quais são as suas energias que não devem ficar reservadas, represadas, mas devem ser impulsionadas. Frente esta realidade, relata Adeodato (2012, p.139):

O conceito de Ética sofreu profundas modificações e desde então e tem quase tantas definições quantos são os autores que examinam. Sua aplicabilidade prática, porém, permanece fiel ao sentido original de hábito, uso, costume, direito, de uma perspectiva pragmática, as normas éticas preenchem a mesma função vital: reduzem a imensa complexidade das relações humanas e ajudam o ser humano a decidir sobre como agir. É a decisão que neutraliza o conflito.

No que concerne à ética no contexto profissional, esta precisa ir além de princípios morais; deve incluir normas de comportamento que tenham finalidades tanto práticas quanto idealísticas que o profissional possa utilizar. Embora possam ser concebidos para encorajar comportamento ideal, códigos de ética profissional devem ser simultaneamente realistas e aplicáveis e para fazer sentido devem estar acima da lei, mas abaixo do ideal.

Sob a perspectiva de Bittar (2005, p. 5), a ética demanda do agente:

1. Conduta livre e autônoma: a origem do ato ou da conduta parte da livre consciência do agente. Dessa forma, o agente manipulado para agir inconscientemente, por força de um poder arbitrário ou de uma imposição coercitiva, não pode ser considerado autônomo em suas deliberações, e, portanto, essa ação não pode ser considerada de sua livre autoria. Não gera responsabilidade ética;
 2. Conduta dirigida pela convicção pessoal: o autoconvencimento é o exercício que transforma idéias, ideologias, raciocínios e pensamentos em princípios da ação, sob a única e exclusiva propulsão dos interesses do indivíduo. Toda decisão surge da consciência individual, o que não impede que a deliberação ética possa estar influenciada por valores familiares, sociais... Mas, o que há de constante é a sede de decisão, que deve ser individual;
 3. Conduta insuscetível de coerção: a falta de sanção mais grave, dependendo da consciência e dos valores sociais, peculiariza a preocupação ética (exclusão do grupo, vergonha, dor na consciência, arrependimento...). A conduta, portanto, só é feita eticamente não por metus cogendi poenae (pena privativa de liberdade, restritiva de direitos...), como ocorre diante de normas jurídicas, mas por livre convencimento do agente dentro de regras e costumes sociais.
- A ética do trabalho propicia o entendimento no que tange a necessidade do trabalho, como elemento de grande importância para o desenvolvimento da identidade e da realização pessoal, como também para o alcance da ordem social, na qual prevalecem relações calcadas na igualdade e na dignidade, entre os homens.

Com base na dificuldade em promover padrões de boa conduta, Paletta; Paletta (2002, p. 3) ressaltam: “neste cenário competitivo do mundo contemporâneo, o principal desafio das organizações está em estabelecer os padrões éticos nas relações entre pessoas e empresas”.

A princípio, a proposta da prática da boa conduta baseia-se na necessidade de lucro (NASH, 2001). No entanto, no contexto atual, a proposta da ética se pauta da necessidade em vivenciar um bom comportamento organizacional.

Segundo Marras (2002, p. 38), as diferenças de interesse entre empregador e empregado se pautam: “prioritariamente para o emprego em receber da empresa, o máximo de contrapartida pelo seu trabalho e a empresa em cumprir seus objetivos voltados a maior lucratividade, qualidade e produtividade”.

Nesse limiar, Zylbersztajn (2002, p.136) dispõe:

Os códigos de conduta das organizações são utilizados como forma de regular as ações dos agentes e alinhar a sua conduta com a dos acionistas. Esses códigos vêm sendo utilizados como indicadores das preocupações éticas das organizações.

Assim, tais preocupações devem se pautar no desenvolvimento de qualidades de atitude, de responsabilidade, honestidade, dentre outros. É importante que a ética no âmbito organizacional proponha uma maior consciência moral do profissional contribuindo para uma imagem corporativa positiva.

Segundo Lima (2009), os princípios éticos podem existir naturalmente, por consenso da comunidade ou se apresentar na forma escrita, como um código de ética, demonstrando a relação das práticas de comportamento que se espera serem observadas no exercício da profissão.

De acordo com Bittar (2005, p. 08-09):

A ética como prática consiste na atuação concreta e conjugada da vontade e da razão, de cuja interação se extrai resultados que se corporificam por diversas formas. Se as ações humanas são dotadas de intencionalidade e finalidade, releva-se, sobretudo a aferição prática da concordância entre atos exteriores e intenções. A realização mecânica de atos exteriores pelo homem deve estar em pertinente afinidade com a atitude interna, de modo que, da consciência à ação, exista uma pequena diferença de consumação.

Ética jamais deve ser um atributo ou qualidade, mas uma condição natural, algo que se espera de todos. É uma obrigação não apenas do cidadão, em verdade, é uma obrigação da nação, um princípio fundamental para que se possa construir uma sociedade justa. Aos que governam e representam a nação ter ética é um dever básico, que indica a necessidade de ter-se respeito pelo que é da nação. Ética é atitude, o que se espera, não do amanhã, mas de hoje. Faz-se necessário ajudar a construir um país melhor, é desejo da grande maioria viver em um país mais coerente com o tamanho da sua grandeza.

Relevância da Ética dentro do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas no combate à Improbidade Administrativa

A questão de ser ético no Tribunal de Contas permeia a necessidade de uma prestação de serviços calcada em respeito, eficiência, honra e dignidade e deve ter a função precípua de uma constante busca para o aprimoramento quanto à conduta profissional e pessoal, a fim de promover boas práticas de cunho ético e moral.

Para tentar lidar com esse significado, a ética de forma geral define o que é bom para o indivíduo e para a sociedade e tenta estabelecer a natureza das obrigações ou deveres que os indivíduos têm para consigo mesmos e para com seus pares.

No caso da não concordância a respeito do que é *bom* e do que constitui *obrigação*, contudo, tem levado os filósofos a dividirem-se em dois grupos: os éticos absolutistas, que afirmam no tempo e se aplicam a todos os indivíduos, e os éticos relativistas, que afirmam que os julgamentos éticos das pessoas são determinados pelos costumes e tradições da sociedade em que elas vivem e que, portanto, se alteram. Alguns defendem que ambos os grupos estão certos ao longo de suas vidas, os indivíduos fazem várias escolhas que são guiadas por normas universais que não se alteram e várias outras que estão sujeitas às mudanças de costumes da sociedade (BOYNTON, 2002).

A função do pensamento ético, portanto, é manter a ordem social. Embora não mantenha relação direta com a lei propriamente dita, a Ética é construída ao longo da história, galgada nos valores e princípios morais de determinada sociedade. Os códigos éticos visam proteger a sociedade das injustiças e do desrespeito em qualquer esfera social, seja no ambiente familiar, seja no âmbito profissional. A ética enseja também a transparência de seus desempenhos, visando explicitar sua boa conduta no que tange às atribuições na gestão pública.

A transparência da Gestão Pública, segundo a Constituição da República, em seu art. 5º, XXXIII, consubstancia o direito do cidadão de ter amplo acesso às informações de seu interesse perante os órgãos públicos, da seguinte forma:

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

Assim, a transparência da Gestão Pública é um mecanismo de controle social através do qual os gestores demonstram suas ações de forma clara e objetiva a toda a sociedade, por meio da divulgação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, expondo à sociedade de que forma são aplicados os recursos que ela coloca à disposição dos governantes, ratificando assim seu papel ético na Administração Pública (ALAGOAS, 2016).

Uma gestão transparente, na medida em que coloca à disposição da sociedade diversos mecanismos de cunho democrático, possibilita o efetivo controle da gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, o pleno exercício da cidadania que é um fundamento do Estado Democrático de Direito, consubstanciado no art. 1º, II da Constituição da República de 1988.

A Importância do Exercício do Controle pela Sociedade

Segundo dados da Revista TCE (2016, p. 1) ainda é: “bem pequeno o número de pessoas que efetivamente reconhece o que são e o que fazem os Tribunais de Contas”.

Embora o percentual dos que conhecem e sabem definir as atribuições dos Tribunais de Contas não seja tão expressivo, e não destoia do conhecimento do cidadão em relação a outros órgãos e Poderes de mesma natureza. Essa percepção cresce com o nível de escolaridade dos entrevistados, mas fica evidente que é preciso melhorar os processos de comunicação em vistas dos TCs serem mais conhecidos pela sociedade (REVISTA TCE, 2016).

Os Tribunais de Contas são tidos como órgãos mais técnicos que políticos, para 62% da sociedade. No entanto, o modelo de indicação de seus membros é visto como um obstáculo ao bom

funcionamento dessas instituições para 75%. Essa percepção reflete, de certo modo, as crises do Estado, da política e da representatividade que afeta, de forma geral, o juízo de valor da sociedade sobre as instituições públicas.

A participação popular está atrelada ao estabelecimento de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, e da lei de diretrizes, orçamentárias, com caráter de orçamento participativo, na qual a sociedade poderá averiguar e acompanhar o destino das aplicações dos recursos públicos.

O controle social nada mais é do que a participação social no que se refere às atividades da Administração Pública, como uma agente de mudanças, a fim de provocar ações para o zelo do patrimônio público (CAMPELO, 2004).

Contudo, o controle de gestão fiscal, tem como competência harmonizar e coordenar os entes da Federação, aplicando e adotando boas práticas fiscais e a consolidação das contas públicas por meio da divulgação de suas análises.

Importância da Ética no Controle da Corrupção

Conforme o Centro de Auditores Públicos Externos do Tribunal de Contas do Estado (RS) (2015), não há instituição estatal brasileira cuja razão existencial seja mais relacionada ao combate à corrupção do que o Tribunal de Contas. Todavia, mesmo na parte que tange às Cortes de Contas, o sistema de controle externo, da forma que hoje está estruturado e instrumentalizado, não funciona satisfatoriamente. A situação atual é de um sistema de controle montado de modo a não possibilitar que sua função seja perfeitamente exercida, logo, a importância da ética nesse contexto, haja vista, está atrelada a conduta humana do valor moral, que freia e corrobora para que a corrupção seja combatida.

Tal diagnóstico torna mais preocupante a constatação de que o conjunto de propostas apresentadas pelo governo federal num primeiro momento denominado de *pacote anticorrupção*, não contemple qualquer alteração relacionada ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Nesse conjunto de propostas, esperava-se que a ex-presidenta Dilma Roussef adotasse três eixos principais de mudança quanto à organização e funcionamento dos Tribunais de Contas. O primeiro diz respeito à forma de composição do Conselho Julgador. Atualmente, Sabe-se que, em regra, a maior parte dos Ministros e Conselheiros são indicados e escolhidos por critérios e arranjos políticos.

Todavia, a essência do Tribunal de Contas não permite que seus membros tenham vinculação política em período concomitante às suas nomeações, especialmente porque eles vão julgar ou opinar sobre as contas de seus “pares” políticos, o que indica, já na largada, a possibilidade de mácula à imparcialidade ou impessoalidade no exercício de suas atribuições.

Impacto socioeconômico da corrupção para o desenvolvimento social

A corrupção é um complexo fenômeno global; sua maior dificuldade reside na mensuração da corrupção diante de sua natureza velada. A corrupção gera reflexos negativos sobre o desenvolvimento dos países em todos os seus aspectos: econômico, social, político e cultural; assim como compromete a consolidação das democracias, na medida em que afeta os direitos humanos, nestes incluído o direito ao desenvolvimento.

Atualmente, reconhece - se que:

A corrupção é um fenômeno que advém de fatores econômicos, institucionais, políticos, sociais e históricos e que possui manifestações diversas de natureza privada, pública e social, razão pela qual tem sido estudada desde a sociologia, a economia, a psicologia, a criminologia e a ética até o Direito. Isso vem a enriquecer os conhecimentos sobre esse fenômeno, mas também dificultar a elaboração de um conceito unitário da corrupção (CUENCA, 2009, p. 27).

O impacto da corrupção sobre os pobres é notório, na medida em que recebem menos serviços sociais, tais como: saúde e educação. Daniel Kaufmann e outros também descobriram que a corrupção aumenta a mortalidade infantil e reduz a expectativa de vida. Verificou-se, ainda, que a corrupção sobre os pobres funciona como uma espécie de imposto.

A corrupção também se correlaciona com o grau de desenvolvimento cultural de um povo. Segundo Sen:

Os valores prevalecentes e os costumes sociais também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas, sociais ou políticas (SEN, 2000, p. 24.)

Nos regimes democráticos, os reflexos indiretos da corrupção pública sobre os direitos humanos são bastante evidentes nos casos de desvios de recursos públicos, a configurar, por exemplo, no Brasil, o crime de peculato. No Brasil, o bem jurídico tutelado é a Administração Pública, o patrimônio material e moral do Estado. Nesse aspecto, entende-se que um dos grandes dilemas envoltos sobre a corrupção é não tratá-la como um delito de altíssima gravidade por inexistir violência direta e pelos seus efeitos serem coletivos e difusos. Isto é, há uma falta de percepção imediata da nocividade da corrupção para a sociedade.

Os efeitos deste tipo de corrupção administrativa recaem principalmente sobre os direitos sociais fundamentais das populações mais carentes em áreas como: a saúde, a educação, o saneamento, a segurança e a habitação, atingindo um número indeterminado de vítimas.

Nessa perspectiva, tomando-se como exemplo o Brasil (CPI de 3,8, igual ao da Tunísia, para 2011), estima-se que o custo da corrupção para o Estado brasileiro – todo o montante de recursos que deixa de ser aplicado no país (seja em atividades produtivas, saúde, educação, tecnologia e etc.) porque é desviado para o pagamento das práticas corruptas, corresponda a um custo médio anual de R\$ 41,5 bilhões, correspondendo a 1,38% do PIB (valores de 2008).

Finalidade e Atribuições do Tribunal de Contas

No desempenho de suas atribuições o Tribunal de Contas recebe periodicamente uma parte da documentação contábil e outros demonstrativos relativos à atuação das unidades sujeitas a sua jurisdição, que são apreciados sob a forma de tomadas e prestações de contas. Essas contas são analisadas sob os aspectos de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência (Princípios Constitucionais da Administração Pública), e depois são julgadas regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis.

Para o controle externo, sua administração é independente e realizada por órgão autônomo e baseada em ações de fiscalização. Logo, os Tribunais de Contas atuam nesse segmento, analisando fatos contábeis, patrimoniais e financeiro-orçamentárias (TAKEDA, 2009).

As contas são julgadas regulares quando a prestação de contas expressa de forma clara e objetiva a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. As regulares com ressalvas decorrem da existência de impropriedades ou falta de natureza formal de que não resultem danos ao erário.

No caso das contas serem julgadas irregulares advém da omissão no dever e prestá-las, da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e de reincidência no descumprimento de terminações do Tribunal. São julgadas ilíquidáveis as contas que apresentarem materialmente impossíveis de julgamento de mérito.

Segundo Figueiredo; Nóbrega (2001), o controle exercido por meio de tomadas e prestações de contas, é considerado como a título de *posteriori*. Desta feita, o Tribunal atua com funções voltadas a inspeções e auditorias, tanto de forma rotineira quanto de caráter específico e ocasional, visando atingir maior eficiência e eficácia em sua atuação, procedendo sempre de acordo com sistemáticas constantes de seus manuais internos. Nesse limiar, é importante enfatizar que nenhum processo, documento ou informação pode ser sonogado sob qualquer pretexto, podendo o Tribunal até mesmo determinar

cauteladamente o afastamento provisório dos dirigentes que criarem dificuldades ou retardarem os trabalhos (GRANJERO, 2002).

À corte e a seus Ministros é facultado, a realização de diligências que objetivem o esclarecimento de dúvidas surgidas no decorrer de suas análises. Essas diligências são de atendimento obrigatório no prazo fixo, geralmente de 15 dias, sujeitam ao gestor que não as observar a aplicação de multa. O julgamento dos processos e imposição de sanções que não são feitas arbitrariamente, sendo concedido aos responsáveis o direito a ampla defesa. Assim, o tribunal, diante de irregularidades detectadas em suas análises, determina, sempre, a audiência prévia ou a citação dos interessados, que não estão atendendo e que serão julgados à revelia (LIMA, 2005). Para Matias-Pereira (2006), os Tribunais de Contas têm-se afirmado como importantes instituições para o desenvolvimento do país, com o esforço de tornar transparentes as finanças públicas, definir responsabilidades e avaliar o impacto das ações governamentais para a melhoria das condições de vida da comunidade.

Conforme Mukai (1999), os Tribunais de Contas são auxiliares do Poder Legislativo segundo o art. 71, I a VIII da Constituição Federal, cujas atribuições visam apreciar as contas públicas, enfatizando a necessidade da legalidade, auditoria e fiscalização na prestação das contas públicas.

A missão do Tribunal de Contas é muito mais destinada ao aprimoramento do sistema de controle Externo, cabendo-lhe não só fiscalizar mais orientar, prevenir e proteger os municípios, estados e os cidadãos, assegurando a correta e eficaz gestão dos recursos públicos no cumprimento das ações governamentais, devendo atuar, em coordenação estreita com o Controle Interno. O Controle interno é integrante a estrutura organizacional da Administração e representa um conjunto de métodos e medidas coordenadas adotadas pela instituição para salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e confiabilidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e estimular o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão.

Em suma, são órgãos que contribuem para a boa governança, a democracia e a prestação de melhores serviços pela Administração Pública, em benefício de toda a sociedade, para que se defina quanto dinheiro vai para a saúde, a educação, melhoria de rodovias, publicidade institucional, e dentro do orçamento da saúde, quando vai para construir hospitais, combater doenças e comprar medicamentos. O orçamento é uma caixa-preta, que está sob o domínio dos Tribunais de Contas. Com suas atribuições O Tribunal de contas com as atribuições designadas pela Constituição Federal tem o papel relevante no combate à corrupção no Brasil, tem a função e obrigação de organiza-se em favor da ética e da moral para exercer sua função de evitar o mau uso do dinheiro público.

Marco Metodológico

Trata-se de um estudo exploratório, descritivo, qualitativo, longitudinal, bibliográfico e documental tendo como proposta de trabalho indagar através de uma revisão bibliográfica a existência da ética no combate à improbidade administrativa no Tribunal de Contas de Alagoas.

A técnica utilizada para captar os dados foi a enquete e o instrumento utilizado foi o questionário.

Compõe o quadro do tema pesquisado 37 funcionários do Tribunal de Contas que relatam em entrevista sinais de falta de ética e/ou corrupção nas funções. Deles foram analisados 19 expedientes selecionados ao considerar o setor pesquisado.

Análise dos Resultados

Por meio dos dados levantados *in loco* no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, procurou-se destacar qual a posição dos funcionários em detrimento à falta de ética e/ou corrupção nas funções no âmbito de trabalho. Desse modo, calcado em informações da população amostral composta por 19 pessoas, seguem resultados através da aplicação dos questionários propostos:

Quadro 1. Gestão do Tribunal de Contas

1. Como classificar a gestão do Tribunal de Contas?		
Alternativas	Quantidade	Percentual (%)
Boa	2	10,52%
Razoável	7	36,84%
Muito ruim	10	52,64%
Total	19	100%

Fonte: Pesquisa das autoras

Conforme levantamento do gráfico acima citado é observável que da população amostral pesquisada, 0% não considera como excelente ou como muito boa a gestão do TC/AL. Classificaram como boa 10,52% das pessoas entrevistadas, considerando como razoável para 36,84% e 53,63% como muito ruim a gestão do aludido TC/AL. Com os dados elencados e com um valor acima de 50% da gestão categorizada como muito ruim, percebe-se que os funcionários não estão satisfeitos com a gestão atual e que a necessidade de mudança da postura das lideranças nesse contexto é emergencial, a fim de

contribuir para uma ambiente coeso e em harmonia, o que refletirá nos serviços prestados dessa população pesquisada.

Sobre a questão 2 *Acha que existem práticas de corrupção na Administração Pública?*, de forma explícita e por unanimidade 100% dos entrevistados afirmam que há práticas de corrupção na Administração Pública. Pressupõe-se que categoricamente todos os entrevistados apresentam a mesma linha de pensamento, o que pode ser ratificado pelos enormes índices de corrupção no país que são veiculados cotidianamente pelos meios midiáticos da contemporaneidade.

Quadro 2. Áreas ou serviços notáveis

3. Em qual das áreas ou serviços é notável?		
Alternativas respondidas	Quantidade	Percentual (%)
Área financeira e Adm. Pública	1	5,26%
Legislativo e Judiciário	1	5,26%
Licitação	1	5,26%
Não responderam	5	26,31%
Nenhuma área	1	5,26%
Saúde e educação	1	5,26%
Todas as áreas da Adm. Pública	6	31,59%
Três poderes	3	15,80%
Total	19	100%

Fonte: Pesquisa das autoras

Com as informações ora expostas, o grande quantitativo de entrevistados composto por 31,57% afirmam que todas as áreas da Administração Pública podem-se notar a corrupção, seguido de 15,78% para os entes federativos e demais áreas com 5,26% (finanças, saúde, educação, licitação e poderes Legislativo e Judiciário), contra 26,31% que não responderam. Desse modo, percebe-se a degradante visão que a Administração Pública passa para seus funcionários, no quesito ética.

Quadro 3. Trabalho ou Programa de combate à corrupção

4. Conhece algum trabalho ou programa de combate a corrupção na Administração Pública?		
Alternativas	Quantidade	Percentual (%)
Sim	11	57,90%
Não	7	36,84%
Não responde	1	5,26%
Total	19	100%

Fonte: Pesquisa das autoras

Conforme dados supracitados, a maioria dos entrevistados composta por 57,89% dos entrevistados conhecem trabalhos ou programas de combate à corrupção, contra 36,84% que não conhecem e apenas 5,26% não respondeu. Isso implica dizer que as pessoas estão se inteirando mais, acerca de leis e prerrogativas que venham coibir práticas ímprobas e de corrupção, o que reflete na importância de se conhecer as leis e normas para a melhor conduta ética no âmbito público.

Quadro 4. Condições de incentivo para o combate à corrupção

5. Segundo seu critério, quais as condições que devem ser incentivadas para que o combate à improbidade administrativa seja efetivo?		
Alternativas	Quantidade	Percentual (%)
Excelente desempenho	1	5,26%
Boa resposta	3	15,78%
Honestidade Indiferente	1	5,26%
Conduta ética desconsiderada	1	5,26%
Não responderam	13	68,44%
Total	19	100%

Fonte: Pesquisa das autoras

Segundo dados elencados, 68,42% dos entrevistados se abstiveram de responder, contra 15,78% que confirmam a importância de um bom incentivo para combater a corrupção e 5,26% afirmam ser excelente. Além disso, 5,26% desconsideram ou são indiferentes a essa proposta. Por fim, observa-se que mesmo a população ter um elevado conhecimento acerca de programas de combate à corrupção, conforme dados no gráfico anterior, os mesmos não mostraram interesse em responder acerca de incentivos nesse contexto.

Desse modo, é observável a falta de interesse dessa população amostral em promover incentivos quanto a essa temática, o que pode ser resultado da falta de esperança ou frustração em melhorias de

posturas dos gestores públicos, haja vista, os índices de fraudes, corrupção e improbidades administrativas recorrentes e que assolam o país.

Conclusões

No cenário atual, torna-se de grande relevância analisar os valores e estilos de vida que se guiam pelas demandas da Administração Pública e rever os conceitos de valor humano, da conduta moral, do respeito e do resgate da cidadania. Logo, estas proposições possuem valor inegável e falam por si no que se refere aos conceitos de desafios e de concretização das relações econômicas, junto à forte crítica ética necessária à conduta dos órgãos públicos.

Embora os princípios éticos, sejam aceitos por todos, sua prática ainda está longe de ser realizada, haja vista o desrespeito aos direitos humanos, o preconceito, a discriminação, o desvio de recursos públicos, apadrinhamento para cargos públicos, dentre outros fatores. Sendo assim, alcançar princípios éticos de responsabilidade, de autonomia se constitui um grande desafio para a Administração Pública brasileira.

Dessa forma, para que se estabeleça uma sólida posição ética no âmbito público é importante avaliar as condutas e preceitos morais de suas lideranças, bem como os resultados positivos ou negativos que estão atrelados à aceitação das pessoas que se relacionam com ela. Constitui-se de grande valia avaliar a diversidade dos recursos humanos, suas habilidades, conhecimentos e competências, visando compreender as diferenças e assim buscar maximizar o potencial da equipe.

Faz-se necessário repensar nos valores e estilos de vida e rever os conceitos de valor humano, da conduta moral, do respeito e do resgate da cidadania. Logo, estas proposições possuem valor inegável e falam por si no que tange aos conceitos de desafios e de concretização das relações econômicas, junto à forte crítica ética necessária e a conduta das organizações e do mundo.

O controle em si não garante a prevenção da corrupção. Cada parte relacionada do processo deve observar, identificar, corrigir e/ou comunicar às instâncias decisórias competentes os desvios identificados. Afinal de contas, a conivência é tão perniciosa quanto o desvio ocorrido.

Existem três grandes grupos de improbidades administrativas: aquelas que levam o servidor a enriquecer-se ilicitamente, aquelas que causam um prejuízo aos cofres públicos e aquelas que, embora não gerem enriquecimento ou causem prejuízos aos cofres públicos, atentam contra os princípios da boa administração pública.

Poderia citar várias ações de corrupção e impropriedade dentro do TC. Nos Tribunais de Contas estaduais, as improbidades são das mais sofisticadas às mais simples. A cobiça dos Conselheiros não

tem tamanho. Brasil afora para assumir tal função, que é vitalícia, tem direito a vários assessores e geralmente recebe o teto constitucional, algo em torno de R\$ 33 mil reais, além do Auxílio- Moradia e saúde. E o Tribunal de Contas de Alagoas não fica atrás, haja vista, dois casos de grande repercussão que gerarão ação civil pública, a saber:

- Em 2013, foi ajuizada ação civil pública pelo Ministério Público do Estado (MP-AL) de responsabilidade por atos de improbidade administrativa contra oito pessoas, dentre servidores do TCE/AL e funcionários do Banco Bradesco, pelo desvio de recursos na Corte de Contas. (Do G1 AL) – Chamada operação Rodoleiro que processa os conselheiros do Tribunal de Contas Isnaldo Bulhões Barros, (hoje aposentado) e Luiz Eustáquio Toledo (hoje falecido) por envolvimento na Operação Rodoleiros, desencadeada pela Polícia Federal (PF). O prejuízo aos cofres públicos é de cerca de R\$ 100 milhões;
- Uma ação civil pública de responsabilidade por atos de improbidade administrativa contra o conselheiro do Tribunal de Contas de Alagoas (TC/AL), Cícero Amélio da Silva. Amélio é acusado da prática de atos ilegais, dentre eles, falsidade ideológica. No procedimento ajuizado no dia 17 de fevereiro, o MP pede a perda do cargo do conselheiro. Segundo o MP, as investigações tiveram início após representação subscrita pelos membros do Ministério Público de Contas (MP de Contas).

Segundo o MP de Contas, Amélio teria praticado falsidade ideológica, quando do exercício da Presidência da Corte de Contas, mediante a emissão de declaração oficial contendo informações inverídicas, em favor de Benedito de Pontes Santos, ex-prefeito do município de Joaquim Gomes. De acordo com a análise feita pelo Ministério Público, o conselheiro Cícero Amélio não apenas emitiu declaração oficial com conteúdo falso em favor de Benedito de Pontes Santos, mas ainda promoveu a distribuição tardia de um recurso para o conselheiro relator do caso, Anselmo Brito, com o nítido propósito de inviabilizar o julgamento das contas do ex-prefeito pela Câmara de Vereadores de Joaquim Gomes.

Importa enfatizar que, todos os réus da ação foram acusados de apropriação de parte dos recursos orçamentários do TC/AL destinados ao pagamento da folha de pessoal, inclusive contratação de funcionários superior ao percentual estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para esse tipo de despesa; apropriação dos salários de servidores comissionados, por intermédio de depósitos de cheques administrativos com endossos falsos ou inexistentes.

Ainda segundo o MP, os acusados apresentaram dados falsos nas Declarações de Imposto de Renda Retido na Fonte do Tribunal, com a inclusão de servidores “fantasmas” e a adulteração dos valores retidos a título de imposto de renda, de fazer processos intrincados e engenhosos de lavagem de recursos obtidos pelos ilícitos ardis acima descritos, mediante a aquisição de imóveis de luxo,

automóveis, empresas e cavalos quarto de milha de elevado padrão de mercado.

O procurador-geral de Justiça, Alfredo Gaspar de Mendonça Neto, e a promotora de Justiça Cecília Carnaúba, alegaram que o conselheiro Isnaldo Bulhões Barros tem envolvimento no esquema criminoso, porque foi ele quem nomeou Dêvis Portela de Melo Filho e José Barbosa Pereira para as Diretorias Financeiras e de Pessoal do TC/AL, ajudando-os e encobrendo as ações deles como operadores do desvio de recursos da folha de pagamento do Tribunal, numa clara demonstração de violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

Isnaldo Bulhões também é acusado de agir com omissão indevida da prática de ato de ofício, consistente no dever de fiscalizar aqueles que nomeou em cargo de confiança, atraindo as prescrições do artigo inciso II e do caput do artigo 11 da Lei Nacional nº 8.429/92, consistente na violação dos princípios da legalidade, da honestidade e da lealdade às instituições e zelo pelo patrimônio social.

Segundo o MP, Luiz Eustáquio Toledo é acusado de ter recebido recursos não declarados à Receita Federal incompatíveis com sua renda enquanto agente público. Toledo é ainda acusado de se apropriar ilícitamente de recursos oriundos do duodécimo do TC/AL.

Convém mencionar que os demandados figuram igualmente como réus na ação penal 830/DF, proposta pelo Ministério Público Federal e aceita por unanimidade pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, pelas mesmas condutas versadas na presente causa. Observe-se que, no decisum de recebimento da peça penal acusatória, o STJ determinou ainda o afastamento de Cícero Amélio da Silva do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas de Alagoas, pelo prazo inicial de 01(um) ano, passível de renovação, devido às imputações dos crimes de falsidade ideológica e prevaricação, perpetrados no exercício do cargo de Presidente da Corte de Contas Alagoana. Na mesma Ação Criminal, o ex-gestor municipal beneficiado, com os atos praticados pelo Conselheiro afastado, Benedito de Pontes Santos, é acusado do crime de uso de documento ideologicamente falso revela a ação proposta pelo MP/AL.

O Ministério Público pediu que o Judiciário julgue procedente a ação e condene Cícero Amélio da Silva a perda da função pública de conselheiro do Tribunal de Contas, a suspensão dos direitos políticos por cinco anos, ao pagamento de multa civil equivalente a 100 vezes o valor de sua remuneração e a proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Mediante aos problemas supracitados no TC/AL, as cortes de contas possuem relevante papel na tutela da moralidade e da probidade na Administração Pública, estando suas competências previstas nas constituições e respectivas leis orgânicas. Acredita-se ser necessário que os órgãos de controle, tais como: as cortes de contas, deixem de possuir uma postura meramente repressiva e passem a construir um enfoque preventivo, a fim de acabar com os esquemas de improbidade já no seu início, antes mesmo de causarem danos ao erário.

Dessa forma, faz-se necessária a contínua busca de otimização de desempenho. Não deve bastar aos tribunais de contas apenas a convicção do dever cumprido, quando a sociedade, destinatária de sua atuação, ainda vê lacunas a serem preenchidas.

No exercício da fiscalização que lhe é atribuída, o Tribunal de Contas não deve hesitar em utilizar todos os instrumentos legais disponíveis à fiscalização – tais como: a análise da evolução patrimonial dos agentes públicos suspeitos de improbidade e, nos casos de improbidade comprovada, aplicar os mais rigorosos remédios institucionais, tais como: a indisponibilidade de bens (art. 44 da Lei nº. 8.443/92), no intuito de garantir a probidade na Administração e fazer do exemplo uma medida de controle preventivo.

O Tribunal de Contas pode ser um polo disseminador dessa nova cultura, não só punindo atos incondizentes com a moral administrativa, mas também orientando os agentes públicos e a sociedade civil em geral. Os membros dos Tribunais de contas são amparados pela Constituição Federal e têm as mesmas garantias, direitos, vedações e impedimentos dos juízes. Gozam de independência e autonomia plena, tais como os do Poder Judiciário. Suas decisões têm caráter mandamental. A Constituição diz que podem assinar prazo para o exato cumprimento da lei. O gestor faltoso pode ser punido com multa e outras sanções e condenado a restituir o valor do dano porventura causado.

Sempre na hora de penalizar a decisão passa a ser política. Contudo, a atual forma de indicação de seus membros, majoritariamente é presidida por critérios políticos. Isso tem que acabar, os Tribunais de contas são a primeira porta de combate à corrupção e à má gestão. É preciso blindá-los da luta política para afastar o risco de corrupção institucional, que ocorre, quando uma instituição não funciona de forma a atingir o seu propósito porque algo interferiu na sua capacidade de funcionar como originalmente se pretendia. Política é mal que deve ser combatido dentro das cortes de contas Tribunais de Contas. As escolhas de seus Conselheiros devem ser através de concurso público. Esse sim seria um grande passo para combater a corrupção na Administração Pública.

No que tange às ações que ajudariam a combater a improbidade dentro do TC/AL, seguem:

- 1º) Ingresso na carreira de Conselheiros através de concurso Público;
- 2º) Criação de um Conselho Nacional de Justiça dos TCS;
- 3º) Mais transparência e proteção à fonte de informação;
- 4º) Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos;
- 5º) Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores;
- 6º) Celeridade nas ações de improbidade administrativa e punindo quem deu causa a morosidade do julgamento;
- 7º) Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro público desviado;
- 8º) Melhorar o controle de fiscalização;
- 9º) Mudar as leis, que são brandas;

10º) Estimular o cidadão comum a fiscalizar e denunciar nas Ouvidorias.

Destaca-se ainda que, apesar de tanta corrupção dentro e fora dos Tribunais o estudo comprova que o TCU tem conseguido desempenhar um papel primordial no controle da corrupção, sobretudo na fiscalização de obras de grande vulto. Além disso, o órgão tem sido um importante instrumento para promover ações de responsabilização daqueles que provocaram danos ao erário público.

Destacou-se também na pesquisa, a criação de diferentes instrumentos de diálogo direto com os cidadãos e as organizações sociais, com a criação das Ouvidorias, os Tribunais de Contas abrem espaço para a participação de todos os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, que podem e devem denunciar irregularidades ou ilegalidades identificadas na prestação de serviços públicos, que, comprovadas, ensejam a abertura de processo para responsabilização dos gestores.

Desde sua criação, em 2004, a Ouvidoria do TCU é o principal instrumento para isso. O acesso pode ser feito por telefone (0800), por formulário eletrônico ou pelo correio. Toda reclamação recebe um retorno sobre o procedimento que foi adotado ou o resultado de investigações. Assim, a Ouvidoria tem funcionado como espaço de captação de denúncias de irregularidades que são formuladas por cidadãos individualmente ou mesmo por organizações da sociedade civil. E o TC/AL também possui uma Ouvidoria com as mesmas atribuições do TCU.

Desse modo, acredita-se que só resta a sociedade tomar consciência de que também deve ser parte nesse controle, se inteirando da atividade dos Tribunais de Contas, bem como do Poder Legislativo, denunciando irregularidades, ilegalidades, e se procurando se informar sobre o que vem sendo feito no que tange ao controle do patrimônio público.

Em suma, garantir o alcance de objetivos e resultados satisfatórios, representa uma tarefa que deve abranger a coletividade, deve haver maior participatividade e controle social, bem como o querer individual para o alcance do objetivo proposto. Logo, a ética e a lealdade devem trilhar o mesmo caminho, a fim de gerir positivas posturas e comportamentos inerentes às pessoas, para se atingir preceitos morais, significativos para o bom desempenho do Tribunal de Contas de Alagoas.

Referências

ADEODATO, J. M. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo, Saraiva, 2012.

ALAGOAS. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Escola de Contas Públicas Conselheiro José Alfredo de Mendonça. *Manual de Boas Práticas na Gestão Pública Municipal em Último Ano de Mandato*. Maceió: TCE/AL, 2016.

- BITTAR, E. C. B. *Curso de ética jurídica: ética geral e profissional*. (3. ed.) São Paulo: Saraiva, 2005.
- BOYNTON, W. C. *Auditoria*. São Paulo: Atlas, 2002.
- CAMPELO, V. Controle social da gestão pública. *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*. (16. ed.) Ceará, 2004.
- CENCI, A. V. *O que é ética*. (2. ed.) Passo Fundo: Batistel, 2001.
- CUENCA, C. G. C. *A corrupção na contratação pública na Europa*. Salamanca: Ratio Legis, 2009.
- FIGUEIREDO, C. M. C., & NÓBREGA, M. A. R. *Gestão Fiscal Responsável. Os municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Perguntas e respostas*. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.
- GRANJEIRO, J. W. *Administração Pública*. 8. ed. Brasília: Vest-com, 2002.
- HOFFMAN, K. D. *Princípios de Marketing de serviços: conceitos, estratégias e casos*. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- LIMA, C. A. N. *Administração Pública para concursos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LIMA, D. V. *Fundamentos da Auditoria Governamental e empresarial: com exercícios, questões e testes com respostas, destinados a concursos públicos*. (2. ed.) São Paulo: Atlas, 2009.
- MARRAS, J. P. *Administração de Recursos Humanos: do operacional ao estratégico*. (7. ed.) São Paulo: Futura, 2002.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. (3. ed.) São Paulo: Atlas, 2006.
- MUKAI, T. *A inconstitucionalidade da lei de improbidade administrativa – Lei Federal nº 8.429/92*, *Boletim de Direito Administrativo*. Novembro, 1999.
- NASH, L. L. *Ética nas empresas*. São Paulo: Makron Books, 2001.
- PALETTA, F. A. C. E PALETTA, F. C. *O Comportamento ético e sua Influência na era da informação*. 2012. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/snbu/docs/50.a.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2016.
- PEIXE, B. C. S. *Finanças públicas: controladoria governamental*. (1. ed.) 4. tir. Curitiba: Juruá, 2006.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- TAKEDA, T. O. *Diferenciando a Administração Direta e Indireta*. 2009. Disponível em: <<http://www.jornaljurid.com.br/noticias/diferenciando-a-administracao-direta-da-indireta>> Acesso em: 22 nov. 2016.

ZYLBERSZTAJN, D. Organização ética: um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 6, n. 2, 2002, mai./ago.

Como citar este artigo (Formato ABNT):

LOPES, Marilda Mello Fontan de M.; BIANCHI, Graciela Fanego de. Administração Pública e Corrupção: A Ética no Combate à Improbidade Administrativa no Tribunal de Contas Estado de Alagoas. **Id on Line Rev.Mult. Psic.**, 2018, vol.12, n.41, p.872-891. ISSN: 1981-1179.

Recebido: 25/07/2018.

Aceito: 27/07/2018