

Revista da

CGU

ANO VI - Nº 9
Junho/2011
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Junho/2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Elias Romão

Ouvidor-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita da versão impressa

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, n.º 9, Junho/2011. Brasília: CGU, 2011.

128 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Nota do editor 5

Artigos

A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016: os desafios para o controle interno 8

Tarcísio Gomes de Freitas e José de Castro Barreto Júnior

Incidência da atuação do conselho de transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability federal..... 25

Damásio Alves Linhares Neto e Eveline Martins Brito

A corrupção: conceitos e proposições de luta em vertentes repressiva e preventiva, adaptados à realidade brasileira 39

Bernardo Alvarenga Spadinger

A concessão de assistência jurídica aos agentes públicos – exame da legitimidade 58

Cibely Pelegrino Chagas

Aspectos polêmicos acerca do controle interno..... 73

Gilberto Batista Naves Filho

Vantagens e desvantagens da adesão à ata de registro de preços..... 84

Ana Maria de Farias

Estudo comparado das garantias processuais no âmbito do processo disciplinar e sua proteção na esfera global.....	90
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	

Legislação

Atos Normativos	102
Legislação em Destaque	104

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Súmulas / Acórdãos	108
Julgados recentes de tribunais – Acórdãos	110

Aspectos polêmicos acerca do controle interno

Gilberto Batista Naves Filho, bacharel em Direito pela Universidade Católica de Goiás, Advogado e Analista de Finanças e Controle da CGU lotado na Assessoria Jurídica.

Diversos debates vem sendo desenvolvidos acerca do controle da Administração Pública, em especial no seio do próprio Poder Executivo Federal. O assunto tem sido exposto e discutido em congressos, seminários e textos, demonstrando ser preocupação constante.

Tem-se salientado que o controle da Administração Pública teria encontrado na sociedade brasileira ambiente receptivo e fértil para seu crescimento. Fomentada por uma suposta cultura, constantemente denominada “cultura do controle”, que pregaria a desconfiança em relação a políticos e gestores, a atividade de controle seria vista como uma barreira que impediria que o Estado se entregasse completamente à corrupção e ao descalabro. Dessa forma, tem-se dito ser a população complacente com a criação de inúmeras e extremamente fortes instâncias de controle.

Argumenta-se grande risco de políticos e gestores, muitas vezes

vistos pela sociedade como mais suscetíveis à corrupção, tornarem-se verdadeiros reféns do controle. Em poucas palavras, os controladores, com o apoio da sociedade, capturariam a gestão na Administração Pública.

Ressalta-se usualmente que a democracia brasileira seria enfraquecida pela suposta “cultura do controle”, que possibilitaria o comando do Estado por um corpo técnico de controladores, no mais da vezes recrutados por meio de concursos públicos, em detrimento da opção feita pela população nas eleições.

A tese prega ingenuidade da população, que ao delegar ao controle a tutela de seus interesses não perceberia que este age pautado pela defesa de suas próprias causas, principalmente remuneratórias. Dessa forma, os controladores, vistos pela população como protetores da ética, seriam, na verdade, os vilões.

O assunto vem ganhando relevância tal que o controle da Administração Pública mereceu extenso capítulo próprio no Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública - APLOAP elaborado por comissão de juristas do mais alto gabarito, nomeados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como não poderia deixar de ser, submersos em um ambiente em que se debate constantemente os riscos da suposta captura da gestão pelo controle, a elaboração do capítulo relativo ao controle foi, ao que parece, feita tendo em conta constante preocupação de impedir que o controle realize indevidas ingerências na gestão.

Obviamente não se quer sugerir que o trabalho dos renomados juristas tenha tido outra preocupação que não a de efetivamente melhorar a organização da Administração Pública.

Os posicionamentos da APLOAP acerca do controle estão motivados na obra coletiva "Nova Organização Administrativa Brasileira"¹.

Alguns pontos acerca do que o APLOAP denomina "autocontrole", atividade mais conhecida atualmente como controle interno, foram ob-

1 SILVA, Almiro do Couto e, SUNDFELD, Carlos Ari, ABRUCIO, Fernando Luiz, MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, MARTINS, Humberto Falcão, CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da, PIRES, Maria Coeli Simões, DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella, MODESTO, Paulo e FERREIRA, Sérgio de Andréa. Nova Organização Administrativa Brasileira. 1º Ed.. Editora Fórum. 2009. Belo Horizonte. Páginas 195 a 224.

reto de questionamento na Nota Conjunta nº 1/2009 SFC/ASJUR/CGU-PR, elaborada conjuntamente pela Secretaria Federal de Controle e pela Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União - CGU. Tais questionamentos foram pontualmente ponderados em reformulação do capítulo acerca do controle na citada obra, enviado à CGU para conhecimento.

Em que pese serem os argumentos tecidos na revisão do capítulo do controle brilhantes e reveladores de notável conhecimento jurídico, ousa-se propor nova reflexão acerca das conclusões em certos pontos.

O primeiro ponto, bastante polêmico, se relaciona ao momento em que o controle interno deve atuar. Nesse ponto, o APLOAP dispõe:

Seção III - Do Controle

Subseção I: Das Regras Gerais

Art. 50. O controle das atividades dos órgãos e entidades estatais deve obedecer ao disposto na Constituição, nesta Lei e na legislação especial e observar as seguintes diretrizes:

(...);

II - controle a posteriori, constituindo exceção o controle prévio ou concomitante;

O texto vai frontalmente contra concepção consagrada na CGU, que entende que a atuação do controle interno deve ser anterior, concomitante e posterior à prática dos atos administrativos. Mais que isso, a ação preventiva do controle interno é verdadeira bandeira defendida pela

CGU, sendo vista como a melhor, mais econômica e mais responsiva forma de atuação do controle.

Naturalmente a nota da CGU questionou o dispositivo do APLOAP, alegando ser a atuação preventiva mais eficaz na defesa do interesse público. Impedir que desvios, ilegalidades e desperdícios ocorram é, por óbvio, muito menos custoso que repará-los. Diz, inclusive, bordão popular; “prevenir é melhor que remediar”.

Aliás, não poderia ser diferente a concepção da CGU, visto que a atuação preventiva do controle tem produzido, na âmbito do Poder Executivo Federal, frutos excepcionais. Cita-se texto retirado do sítio eletrônico “<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/GestoresFederais/ControlePreventivo.asp>” (acessado em 27 de agosto de 2010):

Controle Preventivo mediante orientações aos gestores federais

Durante o exercício de 2008, em decorrência das ações de controle realizadas, foram identificadas situações que possibilitaram a adoção de providências pelos órgãos gestores de forma a corrigir problemas identificados ainda

Impedir que desvios, ilegalidades e desperdícios ocorram é, por óbvio, muito menos custoso que repará-los.

durante a fase de aplicação dos recursos, evitando-se, assim, desperdícios. Também houve atuação preventiva, buscando-se mitigar possíveis problemas que pudessem impactar no regular andamento das atividades. Cite-se a título de exemplo:

Ministério da Saúde (Funasa)

Economia de R\$ 18,5 milhões em razão de cancelamento de contratos de prestação de serviço de gestão inteligente e de R\$ 14,3 milhões de serviços de multimídia em virtude de diversas irregularidades identificadas pela CGU.

Ministério da Saúde (Funasa)

Redução de 120 milhões para 12,8 milhões nas aquisições de medicamentos para o Programa de Saúde Indígena, após constatação de diversas irregularidades pela CGU.

Ministério da Educação (Capes)

A auditoria realizada na Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES detectou, no processo de construção do novo prédio da CAPES, situações que implicariam prejuízo de cerca de R\$ 1.200.000,00 ao erário. Os trabalhos efetuados pela CGU culminaram na reavaliação, pelo gestor federal, do processo de construção da nova sede, tendo a mesma sido suspensa.

Ministério das Cidades

Identificação de sobrepreço no contrato PASS-BID. A partir de recomendação da CGU, a taxa de administração geral do contrato de empresa gerenciadora foi repectuada de 50% para 16%, re-

sultando em economia de R\$2,4 milhões. Os valores já pagos (R\$980 mil) foram compensados nas faturas seguintes.

Ministério da Integração Nacional

Organização de fóruns, reuniões de discussão e capacitação, visando integrar as ações de acompanhamento e controle das obras do PAC. Neste sentido, coordenou reunião com os diversos atores (gestores federais, órgãos financiadores) envolvidos na realização das obras da Ferrovia Transnordestina; realizou fórum de discussão sobre acompanhamento do PAC envolvendo as auditorias internas no âmbito do MI, BASA e BNB e ministrou treinamento sobre análise de custos de obras para mais 30 servidores do MI e Codevasf.

Ministério da Previdência Social

No acompanhamento das análises dos processos licitatórios foi possível orientar o gestor quanto à real necessidade da contratação de serviço, que apresentava descrição subjetiva do objeto e fundamentação inadequada, permitindo uma economia de cerca de R\$ 8 milhões de reais.

Ministério da Cultura, do Esporte, do Turismo e do Desenvolvimento Agrário

Capacitação de 210 servidores para utilização do Sistema Siconv e realização de diagnóstico sobre as dificuldades operacionais em sua utilização. O referido sistema, criado pelo Decreto nº 6.170/2007, tem por objetivo

dar maior transparência à gestão pública, no tocante às transferências realizadas mediante "Convênios" e "Contratos de Repasse".

Ressalta-se, ainda, que a CGU, ao atuar de forma prévia e concomitante, cumpre o disposto na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, in verbis:

CAPÍTULO II

Do Controle Interno

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será **prévia, concomitante** e subsequente.

(Grifo Nosso)

A revisão de capítulo acerca do controle na obra "Nova Organização Administrativa Brasileira", enviada à CGU, ressaltou as razões pelas quais adota o entendimento de que a atuação do controle deve ser, em regra, posterior à prática do ato. Ao que parece, os principais fundamentos são: a) evitar um controle intrusivo, que acabe por utilizar seus apontamentos como forma de ingerência nas decisões discricionárias que cabem ao gestor; b) impedir que o controle perca a condição de controlador e passe a ser partícipe na atividade estatal, vez que sua atuação passaria a ser parte na elaboração das políticas públicas.

Salienta-se que o presente trabalho não se propõe a defender ingerências descabidas do controle na gestão. Muito menos deseja-se que o controlador passe a tomar decisões que caberiam ao gestor. Longe disso, acredita-se que a gestão deve ser desempenhada pelos gestores.

Nesse ponto, há que se diferenciar o assessoramento ao gestor e defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, que cabem ao controle interno, das ingerências indevidas na gestão.

Crê-se que não é nocivo que o gestor, antes de tomar as decisões que lhe cabem, consulte áreas técnicas, utilizando os posicionamentos destas como subsídios.

Ora, subsidiar tecnicamente o gestor na tomada de decisões não torna o técnico que o faz também gestor, especialmente quando as manifestações técnicas não ostentam caráter vinculante.

Técnicos que simplesmente cooperam para a tomada de decisões não se tornam, em razão disso, uma espécie de co-gestores. Continuam a ser apenas técnicos, vez que não são eles que tomam as decisões.

Um gestor que consulte um técnico para subsidiar suas decisões parece ser um gestor responsável, não um gestor fraco, submisso. No que tange ao controle interno, gestor que, por exemplo, solicite manifestação de um controlador acerca da economicidade de determinada con-

tratação não passa, em razão disso, a ser submisso a este.

As manifestações prévias e concomitantes do controle interno com o intuito de auxiliar o gestor não devem ser combatidas, e sim incentivadas.

Por óbvio que situações em que o controle pretende substituir o gestor, paralisando obras e programas indevidamente, devem ser condenadas e evitadas. As nefastas paralisações arbitrárias de obras e programas não devem ser confundidas com controle preventivo. Insta salientar que a própria CGU, árdua defensora do controle preventivo, colaborou para a elaboração de artigos da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2011), que procuram evitar indevidas e inconsequentes paralisações de obras.

Se o que o APLOAP quer evitar é a ingerência indevida ou atuação arbitrária do controle interno, crê-se que dizer que atuação preventiva implica em ingerência e arbitrariedade parece ser um exagero. É preciso diferenciar as coisas!

O controle interno existe para auxiliar os bons gestores. Percebendo o controlador que o gestor está prestes a cometer ato que atente contra o patrimônio público e a probidade administrativa, seria atitude irresponsável simplesmente esperar que o erro seja cometido sem nenhuma atitude. Apontamentos preliminares acerca de sobrepreços, pagamentos por serviços não-prestados e super-

dimensionamento de obras podem auxiliar o gestor.

Constatada a intenção de desvio ou dilapidação do patrimônio público, a adoção de providências responsáveis e socialmente responsáveis também não é forma de ingerência na gestão. A nenhum gestor, eleito ou nomeado, é permitido desviar recursos.

É também importante salientar que atuação preventiva não torna o controle interno ilegítimo para atuar posteriormente. Podem as recomendações do controle não terem sido seguidas pelo gestor ou existirem questões que não foram objeto de análise anteriormente pelo controle. Lembra-se que o controle interno existe para auxiliar o gestor, não para substituí-lo.

Por esta razão manifesta-se o entendimento de que não devem ser as atuações previa e concomitante do controle interno consideradas fontes de ingerência na gestão.

Outro ponto que causou tensão foi a defesa em uma atuação mais descentralizada do controle interno, em que ao “órgão central” caberia a normatização e a coordenação das atividades de controle interno e aos “órgãos setoriais” a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e o apoio ao controle externo. Tal posicionamento está no parágrafo único do art. 60 do APLOAP, *in verbis*:

Art. 60. O sistema de controle interno pode compreender um

órgão central e órgãos setoriais que atuem de forma articulada e coerente.

Parágrafo único. Compete ao órgão central a normatização e a coordenação das atividades de controle interno, cabendo aos órgãos setoriais a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e o apoio ao controle externo, nos termos do art. 74 da Constituição.

O raciocínio parece ter sido racionalizar o sistema, evitando sobreposição de atribuições. Nesse sentido, acredita-se que o APLOAP pretendeu evitar que o “órgão central” desempenhe as mesmas funções dos “órgãos setoriais”.

O pensamento pode até fazer sentido na teoria, mas na prática o modelo proposto tem se revelado menos eficiente. Na Administração Pública Federal optou-se por um aparato de controle interno que atua pontualmente, tendo em vista o custo do controle. Dessa forma, a maior estrutura de auditorias e fiscaliza-

Constatada a intenção de desvio ou dilapidação do patrimônio público, a adoção de providências responsáveis e socialmente responsáveis também não é forma de ingerência na gestão.

ções situa-se justamente no órgão central, que atua com concentração de esforços em ações de controle estratégicas, determinadas segundo planejamento criterioso.

A estrutura de auditorias e fiscalizações do órgão central é importante porque permite flexibilidade na concentração das ações de controle.

É incontroverso que não se pode controlar tudo, mas apenas questões em que o risco justifique o custo do controle. Dessa forma, a estrutura de auditorias e fiscalizações do órgão central pode ser manejada de acordo com as necessidades que eventualmente surjam.

É bastante temerário tentar se prever, a priori, quantos analistas e técnicos serão necessários para atuar no controle de determinado ministério ou programa de governo. Fatalmente haverá ministérios ou programas de governo em que a estrutura se revelará, em certos momentos, insuficiente ou excessiva.

Importante também frisar que a coordenação e normatização não podem ser distanciadas dos trabalhos de campo. Quando os servidores que atuam nas auditorias e fiscalizações interagem com aqueles responsáveis pela coordenação e normatização ocorre valioso intercâmbio de experiências que contribui para a melhoria do controle.

Salienta-se também que a interação entre profissionais que atuam em auditorias perante diferentes órgãos e programas de governo é po-

sitiva, propiciando enriquecimento dos trabalhos.

A prática ainda revela que existem situações peculiares que comprometem a atuação de servidores lotados em determinadas localidades ou órgãos, sendo necessário que sejam designados outros servidores para que não seja maculada pela parcialidade a manifestação do controle. A existência de corpo de auditorias e fiscalizações no órgão central facilita tal processo.

Em suma, para ser eficiente o controle interno deve contar com estrutura que possa manejar com certa flexibilidade, de acordo com situações específicas muitas vezes imprevisíveis, além de ser possibilitado o intercâmbio de experiências entre servidores que atuam na normatização, coordenação e atividades de campo.

Em razão de tais argumentos, acredita-se não ser interessante privar completamente o órgão central de estrutura para execução de auditorias e fiscalizações.

Uma última questão que acreditamos merecedora de debate é a relativa ao que o APLOAP denomina “controle correicional” que, segundo a obra “Nova Organização Administrativa Brasileira”², que engloba:

2 SILVA, Almiro do Couto e, SUNDFELD, Carlos Ari, ABRUCIO, Fernando Luiz, MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, MARTINS, Humberto Falcão, CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da, PIRES, Maria Coeli Simões, DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella, MODESTO, Paulo e FERREIRA, Sérgio de Andréa. Op. Cit.. Página 215.

as atividades de correção propriamente dita, a apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades, e as de auditoria, que buscam assegurar a gestão adequada de recursos federais. As atividade de correção stricto sensu são exercidas pela Corregedoria-Geral da União (CRG) e as relacionadas à auditoria são da atribuição da Secretaria Federal de Controle Interno.

Ponto interessante é que o conceito trazido funde atividades tradicionalmente tratadas como distintas. As auditorias acompanham ações e programas de governo, ao passo que as atividades de corregedoria apuram irregularidades cometidas por servidores, aplicando as devidas punições.

Há um pequeno campo de intersecção na medida em que, recebendo denúncia acerca de irregularidades em determinado programa ou ação, pode o órgão de controle interno realizar auditoria com o objetivo de apurá-las.

Ao contrário das atividades de corregedoria, contudo, as auditorias, no mais das vezes, não possuem como objetivo apurar irregularidades. As auditorias tem como objetivo primordial avaliar a gestão, não necessitando da existência de suspeitas ou indícios de irregularidades para ocorrer.

Basta mencionar o conceito de auditoria operacional dado pela

Instrução Normativa nº 1, da 6 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno:

IV. Auditoria Operacional: consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial. Este tipo de procedimento auditorial, consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados.

Tal forma de auditoria não pressupõe irregularidades.

Dessa forma, acredita-se que a pequena intersecção acima citada entre auditoria e atividades de corregedoria não seria suficiente para classificar ambas como “controle correicional”. Tal classificação pode

induzir a erros quanto às características da auditoria.

O debate se torna tenso quando o APLOAP diz que o controle correicional deverá ter caráter reativo, somente podendo funcionar após provocação interna ou externa aos quadros da Administração Pública.

A motivação do dispositivo, segundo a obra “Nova Organização Administrativa Brasileira” , parece ser a seguinte:

Para além de com isso evitar sobreposição, afasta-se a possibilidade de bloquearem-se ações governamentais, em razão do exercício do controle muitas vezes pautar-se numa perspectiva autonomista e confrontacionista em relação aos instrumentos de ação do Estado. Isso denota uma preocupação com o risco das atividades correicionais intrusivas, que acabam gerando captura das políticas públicas pelo controlador. Exceção ao exercício do controle de maneira reativa é feita apenas se da análise dos relatórios de atividades que devem ser publicados anualmente pelos órgãos e entidades estatais, indicando as metas e os resultados institucionais alcançados e circunstanciando os obstáculos encontrados (art. 53), surgirem indícios de irregularidades.

O dispositivo do APLOAP parece tentencionar criar espécie de princípio da inércia para auditorias e atividades de corregedoria.

No que tange às auditorias, parece que atuação exclusivamente reativa poderia descaracterizar a natureza do procedimento. Conforme acima exposto, a realização de auditorias não necessariamente pressupõem que haja indícios de irregularidades. As auditorias operacionais, por exemplo, visam avaliar a gestão e não apurar irregularidades.

Parece haver uma noção de auditoria como algo que pretende unicamente apurar irregularidades e punir responsáveis, como ocorre com atividades de corregedoria. Isso não é correto.

Ainda acerca das auditorias, é importante salientar que, conforme ressaltado acima, não devem ser realizadas em relação a todas as atuações do poder Executivo, mas apenas nas relevantes, tendo em vista que o custo do controle não deve ser maior que o risco.

Assim, para realizar auditorias faz-se necessário que sejam previamente identificadas as ações e programas que possuem riscos e fragilidades que as justifiquem. Tal identificação deve ser feita em um planejamento criterioso da atuação do controle, que deve ser pontual e eficiente.

A estrutura de planejamento das ações de controle, em especial da realização de auditorias, demanda estrutura adequada. A eficiência recomenda que tal atividade seja centralizada, realizada por servidores capacitados para tanto. No Poder

Executivo Federal é a CGU quem realiza tal planejamento.

Para que os órgãos de controle fizessem auditorias, em regra, apenas por provocação, a eficiência das mesmas estaria condicionada a cada órgão e entidade da Administração possuir estrutura de planejamento de ações de controle. Evidentemente o custo seria muito mais elevado do que o de uma estrutura central.

Também crê-se que não há sobreposição de controles, vez que o escopo das auditorias dos órgãos central se distingue do acompanhamento ordinário de ações e programas de governo.

No que tange às atividades de corregedoria, impedir postura proativa seria grave retrocesso. Sabe-se que a CGU realiza auditorias patrimoniais e outros procedimentos que procuram identificar a prática de infrações administrativas por servidores, instaurando ex officio, com base nos mesmos, processos administrativos disciplinares - PADs. Tais atividades não são passíveis de tornar a gestão refém do controle.

A corregedoria não intervém na gestão, limitando-se às questões disciplinares. Ter órgão especializado desempenhando de forma proativa atividades de corregedoria também não causa sobreposição de funções, visto que não podem existir PADs diferentes apurando as mesmas infrações.

É salutar, portanto, que as atividades de corregedoria sejam de-

sempenhadas de ofício pelos órgãos de controle.

Fazendo balanço do APLOAP, constatou-se que o mesmo foi elaborado em um ambiente de fortes debates acerca do papel do controle, nos quais tem sido constantemente bradado o risco de ingerência na gestão.

Observa-se na história movimentos pendulares, em que por vezes o equilíbrio entre controle e gestão foi quebrado, havendo hipertrofia de um deles e encolhimento do outro. Exemplo clássico da submissão da gestão ao controle é a chamada administração burocrática, que possui densa e complexa gama de procedimentos que têm como único objetivo impedir a discricionariedade administrativa.

O controle da Administração Pública, contudo, é absolutamente necessário para evitar que a mesma assuma caráter nitidamente patrimonialista. Deve-se ter um controle que seja capaz de coibir arbítrios, desperdícios e desvios.

É preciso buscar o equilíbrio, implementando-se a administração gerencial.

Não se questiona que o controle tenha ganho espaço na Administração Pública e a simpatia da sociedade nos últimos anos. É também preciso que se estude quais as razões do florescimento de tal quadro.

Alega-se a suposta "cultura do controle" para afirmar que a simpatia da sociedade pela atuação que o

controle vem desempenhando é algo ingênuo, fruto do desconhecimento acerca das reais intenções do mesmo. É necessário que se pondere, com muito cuidado, em que medida tal alegação condiz com a realidade.

Os órgãos de controle realmente agem visando somente interesses corporativos, procurando usurpar atribuições dos gestores e esvaziar a democracia? Seriam os profissionais do controle realmente corporativistas megalomaníacos e inconsequentes que ambicionam submeter a gestão a seus comandos? Acredita-se que não.

É preciso ter cuidado com a radicalização. Defender o controle não é defender a ineficiência e o autoritarismo. Dizer que o controle tende a ser formalista e arbitrário revela preconceito.

Não procede o argumento de que, tendo oportunidade de fazê-lo, o controlador irá usurpar competências decisórias do gestor, razão pela qual é preciso manter o controle, inclusive o interno, afastado da gestão.

O controle interno é uma ferramenta importante de auxílio da gestão. Evidentemente ingerências e arbitrariedades pontuais que sejam realizadas por profissionais do controle interno devem ser punidas. Mas não deve o controle interno, em razão de condutas isoladas, ser considerado um risco à democracia e à gestão.

Acredita-se, ante o debatido, que pode ser que impedir atuação preventiva, centralizada e proativa do controle interno traga custo maior que benefício à gestão, que terá enfraquecido importante auxiliar.

Referências Bibliográficas

SILVA, Almiro do Couto e, SUNDFELD, Carlos Ari, ABRUCIO, Fernando Luiz, MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, MARTINS, Humberto Falcão, CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da, PIRES, Maria Coeli Simões, DI PIETRO, Mari Sylvia Zanella, MODESTO, Paulo e FERREIRA, Sérgio de Andréa. Nova Organização Administrativa Brasileira. 1º Ed.. Editora Fórum. 2009. Belo Horizonte.

Controle preventivo mediante orientação aos gestores federais. Disponível em "<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/GestoresFederais/ControlePreventivo.asp>" em 27 de agosto de 2010.