

“É preciso compreender que os negócios da coisa pública são originários de recursos de origem pública.”



INALDO DE VASCONCELOS SOARES

“O alvo principal, portanto, é bem servir ao público, buscando resultados, agindo dentro da economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”

FRAUDES NA GESTÃO PÚBLICA

“As fraudes passaram por extraordinária modificação e sofisticação. Se, antes, o crime era praticado por processo isolado de um agente, hoje a questão se transformou em complexos esquemas dotados de tecnicidade, que somente podem ser combatidos com meios científicos amparados no conhecimento da tecnologia da informação e dos recursos eletrônicos mais modernos.”

Todo mês é desbaratada, em um ou outro espaço da Administração Pública, quadrilha organizada para pilhar os “cofres da viúva”. Mesmo com todos os instrumentos de controle, as fraudes se mantêm na rotina. Os criminosos não se desestimulam. As ocorrências se repetem.

Em entrevista exclusiva a Léo da Silva Alves, o Professor INALDO DE VASCONCELOS SOARES, um dos maiores especialistas em controle interno no Brasil, comenta esse fenômeno. Autor do livro *Fraudes nas Gestões Públicas e Privadas*, Editora Brasília Jurídica, 2005, ostenta extenso *curriculum* no trato dessa matéria. Foi Secretário de Controle Interno do Tribunal Superior Eleitoral; Secretário de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal e Coordenador-Geral de Auditoria dos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Comunicação e Transportes. Professor dos cursos de pós-graduação do ICAT - AEUDF/DF; Coordenador da área de Finanças e Controle e Professor dos cursos de Administração, Economia e Contabilidade na Universidade Católica de Brasília, durante 15 anos; Auditor independente, credenciado na Comissão de Valores Mobiliários; Membro do Conselho de Contribuinte (M.F) e Consultor Tributário e de Gestão Empresarial.

Revista Jurídica CONSULEX – *O escândalo dos sanguessugas mostra, mais uma vez, pessoas que entram para o serviço público com olho no lucro. Quer dizer, mistura-se interesse público com interesse privado...*

Professor Inaldo Soares – É verdade. É preciso compreender que os negócios da coisa pública são originários de recursos de origem pública. O alvo principal, portanto, é bem servir ao público, buscando resultados, agindo dentro da economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Quanto aos negócios empresariais, estão eles relacionados aos interesses privados, cujo objetivo é atingir o lucro. Portanto, existe uma diferença fundamental entre gestão pública e gestão privada. Na gestão pública, a realização dos atos administrativos encontra fundamento na lei, enquanto na gestão privada a realização dos atos administrativos tem como base os interesses dos proprietários, dos acionistas. Essa diferença precisa ser feita.

CONSULEX – *O Estado mantém instrumentos de controle da Administração Pública. Esses instrumentos têm surtido efeito?*

Inaldo Soares – Qualquer pessoa, ao passar as páginas do Diário Oficial da União, na parte referente às publicações

das decisões do Tribunal de Contas da União, quase sempre encontrará um triste diagnóstico das responsabilidades imputadas ao gestor da coisa pública. São múltiplas as irregularidades plenamente identificadas tanto nos órgãos da administração direta e indireta, que fazem parte da União, como nos recursos dos fundos constitucionais repassados a Estados e Municípios ou, ainda, nos convênios celebrados entre entes públicos do quadro da Federação. Mas isso não tem sido suficiente para desencorajar outras ações marginais.

CONSULEX – *Quais são, na sua experiência, as situações que mais indicam irregularidades?*

Inaldo Soares – Ao analisar as situações evidenciadas no dia-a-dia da Administração Pública, declaradamente conhecidas no cenário nacional por força dos escândalos que chocaram a opinião pública e a sociedade de forma geral, podemos relacionar alguns desses sintomas crônicos da gestão da coisa pública. São eles, principalmente, políticas mal definidas; modelos e programas de governo sem objetividade no atendimento das necessidades da sociedade; gestão sem metas quantitativas e qualitativas; programas de governo sem ▶

padrão de aferição; o orçamento como peça fictícia; gestores sem preparação técnica adequada; interesses difusos contrapondo interesses públicos; falta de acompanhamento e de avaliação programática.

CONSULEX – *E esse quadro resulta numa má administração...*

Inaldo Soares – O quadro demonstrado é gerador das seguintes ações ineficazes: desperdício de recursos públicos; programas de trabalho executados sem qualidade; insatisfação da sociedade com o atendimento no serviço público; descrença nos governantes, nos dirigentes e na elite dominante; desvio de recursos e corrupção.

CONSULEX – *Acada semana temos um novo escândalo “de plantão”. Mas, num mapa particular, quais são os episódios que melhor retratam esse quadro de desmando?*

Inaldo Soares – Vamos a alguns exemplos concretos: escândalo na distribuição de cestas básicas a flagelados, onde se vê repetidamente ações sem integração; no sistema financeiro; nas políticas inadequadas de habitação e que envolvem financiamentos, agentes financeiros, construtores, o preço e a qualidade; no programa de combate à seca no Nordeste, secular e sem solução; no programa de merenda escolar e nos de fomento da economia nas gestões da Sudene, Sudam etc.

CONSULEX – *Por trás está sempre a corrupção?*

Inaldo Soares – A corrupção é uma praga universal. E o Brasil, infelizmente, se destaca. Em estudo promovido pela ONG Transparência Internacional quanto à corrupção no mundo, em 2004, ficou evidenciado que o Brasil manteve o 59º lugar no índice de Transparência Internacional (TI), mesma colocação do ano anterior. O fato se repete em grande escala em países como Colômbia, Cuba, Panamá, El Salvador, México, Peru, Jamaica, República Dominicana, Argentina. Este é o caso de 50% dos países da América Latina.

CONSULEX – *As irregularidades também acontecem na gestão municipal?*

Inaldo Soares – Segundo matéria publicada no jornal *O Globo*, em setembro de 2004, de 91 prefeituras do interior do Estado do Rio de Janeiro 88 foram condenadas pelo TCE, ou seja, cerca de 96,7% apresentaram evidências de má aplicação dos recursos públicos. No total, os administradores foram condenados a devolver aos cofres públicos a quantia de R\$ 52,8 milhões, dinheiro que o Tribunal considera desperdiçado. Vale acrescentar que essa realidade não é tão di-

ferente nos demais Estados, no que se refere à gestão dos diversos Municípios.

O quadro evidencia que as administrações públicas em geral estão cada vez piores.

CONSULEX – *A propósito, a Controladoria Geral da União tem atuado nesse sentido?*

Inaldo Soares – A Controladoria Geral da União, na rodada de fiscalização de 2004, analisou as contas de 50 Municípios e somente em dois não encontrou irregularidades: Sumidouro, em São Paulo, e Pirai, no Rio de Janeiro. Os relatórios da Controladoria mostram, por meio dos exames de auditoria, múltiplas irregularidades, como pagamento de faturas em duplicidade; desvio dos recursos da educação; superfaturamento em obras e compras de bens e serviços; utilização de notas frias; aplicação de recursos de convênios sem obedecer ao programa de trabalho; desvios de verbas federais; utilização de bens do Município em uso pessoal; compra de equipamento diferente da destinação dos recursos orçamentários; pagamentos a empresas fantasmas; notas frias e favorecimento a parentes para desviar dinheiro etc.

CONSULEX – *Mesmo com todo esse acompanhamento, ainda há quem insista no desvio de recursos públicos?*

Inaldo Soares – Todas as ações inadequadas no âmbito da gestão pública vêm sendo objeto de acompanhamento, principalmente nos últimos anos, porque o processo de democratização da informação tem avançado de forma substancial na sociedade brasileira. Mas isto não tem trazido ações corretivas para amenizar o problema do desperdício, da fraude, da omissão, da incompetência dos gestores e agentes públicos e da falta de objetividade das ações governamentais. Alguns críticos, mais ácidos, chamam tal situação de “falência dos políticos e programas governamentais”, pois os quadros de ineficácia envolvem desde grandes organismos nacionais e regionais até simples programas voltados para o social. Na verdade, são ações administrativas feitas de forma pouco efetiva e científica em relação aos objetivos propostos.

CONSULEX – *O que poderia ser feito para efetivamente restabelecer o controle?*

Inaldo Soares – Certamente, a falta de acompanhamento e avaliação dos resultados em tempo real impede que se faça uma correção constante (*feedback*) dos rumos programados, pois, na verdade, inexistente modelo que contempla um padrão de aferição científico, em que os resultados programáticos sejam de fato avaliados,

de forma quantitativa ou qualitativa, em tempo real. Portanto, é inconcebível que o gestor não tenha no ambiente interno e os órgãos de fiscalização não utilizem no ambiente externo algo que mensure, de forma concreta, as ações do negócio público nas suas fases de implantação e execução. É preciso parar com essa prática do “faz-de-conta” de hoje, que termina visualizando o triste quadro da ineficácia e da má aplicação do dinheiro público.

CONSULEX – *Os fraudadores também estão ficando sofisticados. Por conseguinte, é preciso sofisticar o controle...*

Inaldo Soares – Claro. As fraudes passaram por extraordinária modificação e sofisticação. Se, antes, o crime era praticado por processo isolado de um agente, hoje a questão se transformou em complexos esquemas dotados de tecnicidade, que somente podem ser combatidos com meios científicos amparados no conhecimento da tecnologia da informação e dos recursos eletrônicos mais modernos. Parece que somente agora, depois do caos implantado, o Estado procura se organizar de forma mais adequada para combater o crime organizado.

CONSULEX – *Existe um perfil do fraudador?*

Inaldo Soares – Sim. Estudos mostram que os fraudadores são do sexo masculino em 83% dos casos; têm, geralmente, entre 36 e 40 anos; 67% deles são casados e 81% possuem, no mínimo, segundo grau completo. O curioso é que, em 86% dos casos, eles estão abaixo do topo, até mesmo do nível de gerência.

CONSULEX – *O serviço de controle interno tem funcionado?*

Inaldo Soares – Deveria funcionar. Os administradores públicos têm de buscar internamente caminhos e mecanismos legais e técnicos capazes de identificar as evidências para apurar fraudes e irregularidades. Como primeiro passo, devem usar o Sistema de Controle Interno da entidade, que deverá auditar e diagnosticar o estado geral da gestão ou específico da área que apresenta sintomas negativos à regularidade. Na hipótese de inexistência do órgão de Controle Interno, o administrador deverá buscar, no mercado, profissionais de auditoria que sejam competentes e com perfil de independência.

CONSULEX – *Mas há gestores que não gostam do controle...*

Inaldo Soares – Lamentável! Um sistema de controle interno ineficiente pode caracterizar omissão no cumprimento da missão da entidade pública e das atribuições dos seus agentes. ■