

# Os tribunais de contas e a transparência como meios de combate à corrupção

**Mônica Fonseca Almeida Santos**

Bacharela em Direito pela UFMG. Pós-graduada em Direito Público: Controle de Contas, Transparência e Responsabilidade pela PUC Minas. Servidora do TCEMG.

**Resumo:** Os casos de corrupção, cada vez mais frequentes e organizados, levam a um debate acerca da necessidade de criar mecanismos que permitam a manutenção da ética e da moralidade na política. A Constituição da República de 1988 positivou a moralidade, tornando-a um dos principais princípios nos quais a administração pública brasileira deve se pautar. É evidente a diferença entre a ética de convicção, de cunho subjetivo e individual, e a ética de responsabilidade, que deve permear todo o sistema político. A proposta deste artigo é analisar a efetividade das ações dos órgãos de controle, em especial as dos tribunais de contas, com vistas a prevenir e reprimir a corrupção, ressaltando a importância desta missão, concedida pelo constituinte originário, bem como explicitar as ações das cortes de contas no combate a essa degeneração da administração pública e destacar também a importância do exercício do controle pela sociedade, da qual emana todo o poder na democracia brasileira. A respeito do controle social, este trabalho demonstrou que as recentes manifestações públicas que eclodiram no Brasil refletem um avanço da conscientização do povo quanto à malversação e desvio do dinheiro público, que deveria ser empregado em benefício do bem comum, tais como saúde e educação. E, por fim, mostrou que a transparência das ações governamentais vem facilitar o controle social e corroborar a efetividade do controle de um modo geral.

**Palavras-chave:** Corrupção. Tribunais de contas. Ética. Moralidade. Transparência governamental.

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção permeia, em maior ou menor grau, toda e qualquer sociedade. Não obstante, pode-se afirmar que no Brasil ela assume contornos ainda mais significativos, sendo aspecto de grande atenção e preocupação de juristas e cientistas sociais.

Os atuais níveis de corrupção, encontrados em quase todos os órgãos e entidades do país, são desdobramentos da ineficiência dos órgãos de controle, que não atuam de forma preventiva, mas apenas quando as cifras da corrupção atingem patamares inimagináveis.

Em 2012, o Brasil ficou em 69º lugar, entre 176 países, no Índice de Percepção da Corrupção divulgado pela ONG “Transparência Internacional”, que conferiu ao Brasil a nota 43, em uma escala de 0 (mais corrupção) a 100 (menos corrupção).

Decorrente de suas causas políticas, culturais e sociais, a corrupção é um dos problemas constantes no país. Portanto, a atuação conjunta das instituições nacionais é aspecto decisivo para a boa governança e a utilização regular dos recursos públicos.

Percebe-se atualmente, com o advento da Constituição da República de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a preocupação do legislador pátrio em dotar os tribunais de contas de meios efetivos de controle e fiscalização dos dinheiros, bens e valores públicos e em incrementar os mecanismos de transparência governamental, a fim de permitir aos cidadãos a participação nos gastos e desvios do erário.

O presente artigo pretende identificar o papel das cortes de contas no cenário nacional, a preservação da legitimidade do controle externo por elas realizado, as mazelas encontradas e os meios para solucionar os problemas apresentados.

Busca-se enfatizar a relação da transparência governamental com a *accountability* — ou seja, o dever de prestar contas à sociedade —, de modo que haja estímulo ao controle social, bem como a da *accountability* com a redução dos níveis de corrupção.

## 2 A CORRUPÇÃO ENDÊMICA BRASILEIRA

### 2.1 O conceito de corrupção

Faz-se importante primeiramente conceituar corrupção, objeto principal do presente estudo. Todavia essa definição, à luz do direito e das ciências sociais, encontra abrangências diversas, variando também em cada cultura, em cada comunidade.

Em seu *Vocabulário Jurídico*, De Plácido e Silva (2008) diz que a palavra “corrupção” deriva do latim *corruptio*, de *corrumpere*, que significa deitar a perder, estragar, destruir, adulterar.

Afirma também que corrupção pode possuir o mesmo sentido da palavra “concussão”. A corrupção acontece em sua forma ativa quando alguém oferece ou promete a um funcionário público vantagem para que este retarde, pratique ou omita ato de ofício; acontece em sua forma passiva quando é o próprio funcionário público quem solicita, para si ou para outrem, vantagem indevida ou aceita promessa de tal vantagem, desde que tais fatos ocorram em virtude de sua função, ainda que fora dela ou antes de assumi-la.

Não obstante, de modo semelhante, a corrupção em sua forma ativa e passiva se mostra como delito punível pelo ordenamento jurídico, positivada no Código Penal, em seus arts. 317 e 333, *in verbis*:

#### Corrupção passiva

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena — detenção, de três meses a um ano, ou multa.

### Corrupção ativa

Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena — reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional. (BRASIL, 1940).

Com isso, percebe-se que, para caracterizar a corrupção como crime, são necessários agente ativo, agente passivo e objeto ilícito, sendo possível com a redação dos artigos encontrar a definição legalista do termo. Contudo, a noção de corrupção não se encerra com o texto positivado do Código: existe na doutrina uma grande diversidade de definições, não havendo unanimidade entre juristas e cientistas sociais.

Nesse escopo, Marcos Otávio Bezerra (1995), em uma de suas obras, tenta enumerar os principais aspectos do conceito, citando, além da definição legalista, outras centradas no mercado, no bem público e, por fim, na opinião pública.

Num ensaio preparado como introdução para uma coletânea, *Heidenheimer* (1970) reúne em três tipos básicos as definições mais frequentemente utilizadas pelos estudiosos. São elas: primeiro, a definição centrada no ofício público, também chamada definição legalista; desse ponto de vista, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para outros. Segundo, a definição centrada no mercado, o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar a sua renda pessoal (definição que tem servido de base para as análises economicistas sobre a corrupção). E, terceiro lugar, a definição centrada na ideia do bem público; neste caso, uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e poder identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. [...] Uma alternativa a estas definições foi proposta por *Gibbons* (1990). Partindo da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público, argumenta que a definição baseada na opinião pública constitui um quarto tipo. (BEZERRA, 1995).

Das definições expostas pelo autor, é possível concluir que a diferença entre elas reside, sobretudo, na ênfase que cada um dos teóricos dá perante os diversos aspectos do fenômeno da corrupção, mas que, ao final, consubstanciam-se em uma mesma noção.

## 2.2 A corrupção no cenário brasileiro

O combate à corrupção sempre foi e será um dos principais objetivos dos governos que se propõem a respeitar o que preconiza o estado democrático de direito. Conforme explicita Mafra Filho, “a corrupção é um mal que assola não só o Brasil, mas nações do mundo inteiro. Todas as medidas que contribuam para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade brasileira devem ser aplaudidas.” (MAFRA FILHO, 2007, p. 8).

A corrupção na administração pública brasileira sempre foi aspecto de grande atenção e preocupação de juristas e cientistas sociais. De tempos em tempos, na história remota e recente do país, a opinião pública foi chamada a se expressar diante de novos casos de dano ao erário.

Por esse motivo, o combate à corrupção não raramente é utilizado para embasar campanhas eleitorais e já serviu de mote até mesmo para romper a ordem constitucional vigente, como aconteceu no movimento militar de 1964, que implementou uma ditadura e apontou como desafios principais o combate à subversão, à modernização e, claro, à corrupção.

Jânio Quadros, em 1960, com a promessa de, com sua “vassourinha”, varrer os corruptos e derrotar a burocracia ineficiente, rapidamente tornou-se porta-voz de uma população insatisfeita com a ineficiência e corrupção alastradas no serviço público.

Da mesma forma, com o retorno da democracia brasileira, Fernando Collor de Melo, em 1989, se comprometeu não apenas a modernizar o país, como também a combater a corrupção, recebendo rapidamente vasto apoio popular. Não obstante os conhecidos casos de danos aos cofres públicos de seu governo, Collor implementou algumas importantes medidas que visavam diminuir a corrupção: rompeu com o *establishment* dos banqueiros e empreiteiros, promulgou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429), promoveu o combate aos marajás e o ataque à burocracia e ineficiência do serviço público.

Todavia, paralelamente, aconteciam gritantes casos de abuso do poder público em benefício do interesse privado. A mesma população que apoiou Collor em um primeiro momento mobilizou-se para, pela primeira vez, na história mundial, promover o *impeachment* do presidente sem, com isso, romper com a ordem constitucional vigente.

Pela primeira vez na história do país, os veículos de imprensa, sensíveis ao clamor público, combateram os interesses privados, dando nítidos contornos à obscura figura dos corruptores, afastando a penumbra que os encobria.

De maneira similar, também prometendo exterminar a corrupção, é eleito o candidato petista, Luiz Inácio Lula da Silva (2003), com enorme apoio das camadas mais carentes da população, configurando-se como o mais popular dos presidentes brasileiros.

Não obstante, em 2005 e 2006, os cidadãos brasileiros foram surpreendidos pelo organizado esquema de corrupção “mensalão”, assim apelidado por consistir no pagamento mensal de propinas aos parlamentares, para obtenção de apoios necessários à aprovação de projetos de interesse do governo. A ética e o decoro parlamentar foram novamente relegados, como em tantas outras vezes.

A adesão do parlamento às ações governamentais terminou por ser costurada por interesses políticos e econômicos, o que desencadeou nomeações inadequadas e remanejamentos orçamentários contrários ao interesse público, dando margem a uma corrupção sistêmica.

Esses recentes acontecimentos demonstram que a realidade política brasileira está longe de alcançar a ética e a moralidade necessárias ao estado democrático de direito e à adequada prestação dos serviços públicos. Isso corrobora o entendimento de diversos estudiosos políticos, entre eles Botelho (2008, p. 35-36):

Isso demonstra que a realidade política em que estamos inseridos é bem mais complicada e antiética do que podemos imaginar. Vivemos distantes daquela situação imaginada por Cícero de uma ordem natural do bem e da honestidade intrínseca do ser humano. Estamos, mesmo, mais próximos da realidade cruel retratada por Maquiavel, na qual o paraíso, o bem e a honestidade estão cada vez mais distantes de nós. Nesse sentido, como veremos adiante, tanto os partidos de direita, quanto os partidos de esquerda, quando do exercício do poder, utilizaram, diante dos problemas concretos da política, meios antiéticos para atingir os fins desejados. A falta de ética na política tem gerado uma corrupção desenfreada, o que incrementa a miséria, as mazelas e desigualdades sociais, contrariando a visão evolucionista de Marx, no sentido de que a humanidade marcharia sempre numa direção progressista. Às vezes pensamos que estamos regredindo, pois diante de tantas lições obtidas com a história da humanidade, uma vez que a questão da relação entre a moral e a política é um antigo problema colocado à reflexão moral (tão antigo quanto à origem das sociedades políticas), ainda nos deparamos com desmandos e falta de ética numa atividade essencial para o Estado, e, por conseguinte, para toda a coletividade, que é a política.

Nesse contexto, surgem no ano de 2013, às vésperas da Copa das Confederações, ocorrida em território brasileiro, diversos movimentos sociais, caracterizados pela rejeição do envolvimento político-partidário nos casos de corrupção e pela pluralidade de pautas.

Entre as reivindicações pontuadas, encontram-se a necessidade de construir uma arquitetura social ética e moral, comprometida com as causas públicas, sem corrupção, acordos, conchavos, clientelismo ou nepotismo e a necessidade de promover a responsabilização na gestão dos recursos públicos, através da efetiva fiscalização dos órgãos de controle, que tem sua própria existência assim motivada.

Conforme explicita Pimentel (2013, p. 2), buscou-se também com as manifestações a melhoria de alguns serviços públicos essenciais, tais como transporte, saúde, segurança, sistema prisional, merenda escolar, fornecimento de água, defesa civil, entre outras necessidades que ficam em segundo plano enquanto os recursos públicos arrecadados da população são desviados para financiar os grandes esquemas de corrupção.

A pluralidade da pauta de reivindicações e a heterogeneidade dos grupos de manifestantes demonstraram uma insatisfação quase que generalizada do povo brasileiro quanto à maneira como o dinheiro público vem sendo aplicado nas últimas décadas.

Dessa forma, ao final, independentemente das respostas concretas oferecidas, espera-se ficar a convicção de que o Brasil passou por um amadurecimento sociológico, de que sua democracia saiu fortalecida e de que, enfim, o seu povo está consciente de seu poder.

Cite-se, por fim, Rui Barbosa (1919), idealizador dos tribunais de contas no Brasil, que tenta definir o povo brasileiro de maneira bastante poética:

#### **O Brasil não é isso**

Mas, senhores, se é isso o que eles vêem, será isto, realmente, o que nós somos? Não seria o povo brasileiro mais do que esse espécimen do caboclo mal desasnado, que não se sabe ter de pé, nem mesmo se senta, conjunto de todos os estigmas de calaçaria e da estupidez, cujo voto se compre com um rolete de fumo, uma andaina de sarjão e uma vez d'aguardente? Não valerá realmente mais o povo brasileiro do que os conventilhos de advogados administrativos, as quadrilhas de corretores políticos e vendilhões parlamentares, por cujas mãos corre, barateada, a representação da sua soberania? Deverão, com efeito, as outras nações, a cujo grande conselho comparecemos, medir o nosso valor pelo dessa troça de escaladores do poder, que o julgam ter conquistado, com a submissão de todos, porque, em um lance de roleta viciada, empalmaram a sorte e varreram a mesa?

Não. Não se engane o estrangeiro. Não nos enganemos nós mesmos. Não! O Brasil não é isso. Não! O Brasil não é o sócio de clube, de jogo e de pândega dos vivedores, que se apoderaram da sua fortuna, e o querem tratar como a libertinagem trata as companheiras momentâneas da sua luxúria. Não! O Brasil não é esse ajuntamento coletício de criaturas taradas, sobre que possa correr, sem a menor impressão, o sopro das aspirações, que nesta hora agitam a humanidade toda. Não! O Brasil não é essa nacionalidade fria, deliquescente, cadaverizada, que receba na testa, sem estremece, o carimbo de uma camarilha, como a messalina recebe no braço a tatuagem do amante, ou o calceta, no dorso, a flor-de-lis do verdugo. Não! **O Brasil não aceita a cova, que lhe estão cavando os cavadores do Tesouro, a cova onde o acabariam de roer até aos ossos os tatus – canastras da politicalha.** Nada, nada disso é o Brasil.

#### **O que é o Brasil**

O Brasil não é isso. É isto. O Brasil, senhores, sois vós. O Brasil é esta assembléia. **O Brasil é este comício imenso de almas livres. Não são os comensais do erário. Não são as ratazanas do Tesouro. Não são os mercadores do Parlamento. Não são as sanguessugas da riqueza pública. Não são os falsificadores de eleições. Não são os compradores de jornais. Não são os corruptores do sistema republicano. Não são os oligarcas estaduais. Não são os**

ministros de tarraxa. Não são os presidentes de palha. Não são os publicistas de aluguer. Não são os estadistas de impostura. Não são os diplomatas de marca estrangeira. São as células ativas da vida nacional. **É a multidão que não adula, não teme, não corre, não recua, não deserta, não se vende. Não é a massa inconsciente, que oscila da servidão à desordem, mas a coesão orgânica das unidades pensantes, o oceano das consciências, a mole das vagas humanas, onde a Providência acumula reservas inesgotáveis de calor, de força e de luz para a renovação das nossas energias. É o povo, em um desses movimentos seus, em que se descobre toda a sua majestade.** (BARBOSA, 1919, grifo nosso).

### 2.3 A ética na política

Após a promulgação da Constituição de 1988, com a redemocratização do país, o sentimento moral aflorou na sociedade brasileira. Corroboraram para isso a liberdade de imprensa — com a denúncia dos casos de desvio de poder —, a atuação mais forte do Ministério Público, que teve as suas atribuições ampliadas e mais bem definidas, e a participação política do povo, que passou a exigir transparência nos atos governamentais.

Mas, então, o que falta para a redução dos casos de corrupção no Brasil? Muda-se a ideologia política dominante, mudam os partidos políticos com maioria no Congresso Nacional, surgem novas personalidades políticas, mudam os governantes, e os esquemas de corrupção continuam aparecendo, cada vez maiores e mais organizados.

Não se pode esquecer de que é no indivíduo que exerce a função pública que se encontra a raiz de todos os males e a solução para todos os problemas da administração pública brasileira.

De acordo com Ribas Júnior (2000), existe uma diferença entre a ética de convicção e a ética de responsabilidade. A corrupção sempre existirá; deve-se tentar impedir que ela fique impune ou escondida dos olhos do povo. No Brasil a impunidade é tamanha que muitos justificam o pagamento de suborno a pretexto de que, sem propina, é impossível fazer a máquina pública funcionar.

Ora, não se pode esquecer de que, como o comportamento dos políticos afeta diretamente a coletividade, o *modus operandi* destes não pode ser levado em conta como um moralismo abstrato, restrito à esfera privada, mas sim como um moralismo objetivo, real, capaz de produzir mudanças significativas na vida de uma sociedade.

Maquiavel (2002), em *O Príncipe*, sua mais famosa obra, afirma que o grande governo se faz com sua capacidade política de agregar apoios que lhe assegurem a manutenção do poder. A partir da ética de Maquiavel, a política passou a ser vista de forma objetiva, como o meio para se conseguir poder legítimo e duradouro. Em outras palavras, os meios justificariam os fins perante situações práticas.

Nesse contexto, conservar o comando de um governo faz-se mais difícil do que a própria conquista do cargo, ficando, assim, em segundo plano, os projetos de melhorias sociais e econômicas.

Todavia, os escândalos brasileiros, como o do “mensalão”, forçam uma reflexão acerca das afirmações de Maquiavel. Nesse caso de corrupção, a finalidade era a aprovação de projetos de leis e medidas provisórias de interesse do Poder Executivo em todas as esferas governamentais. O meio utilizado foi o pagamento de “mensalidade” para os parlamentares, a fim de conseguir o número de votos necessários. A ética e o decoro parlamentar foram colocados de lado, como em vários outros casos, para que se conseguisse a aprovação de tais normas. O que pode ou não ser realizado para atingir determinado fim torna-se, então, uma questão imperativa.

Segundo Ana Cristina Melo de Pontes Botelho, que em sua obra defende a não dissociação da ação política com a ética, sob pena de os casos de corrupção passarem a ser vistos como atos normais e cotidianos:

Pensamos que, a despeito de a ação política demandar a pronta atuação no que diz respeito à salvação da pátria em perigo, à manutenção da grandeza da nação, enfim, à saúde da sociedade tal como preconizado por Maquiavel, ela não pode ficar afastada de uma ordem ética austera, tal qual a defendida por Kant. Mas, o problema que se põe é o de como conciliar o atingimento de fins essenciais à Nação com as práticas éticas desejáveis no exercício da política.

Creemos, firmemente, que mesmo com essas dificuldades, a política não pode ser autônoma com relação à ética, pois isso provoca uma constante instabilidade social e uma perversão dos valores morais, de forma que tudo pode ser feito e até os mais escabrosos casos de corrupção passam a serem vistos com certo ar de normalidade não só no meio político, como também pela própria coletividade que, em última análise, é a maior prejudicada pela corrupção política. Daí o dizer popular “Rouba, mas faz”. (BOTELHO, 2008, p. 38).

Não se pode confiar que os agentes políticos possuam uma virtude intrínseca e que ajam sempre com honestidade na tomada de decisões. Faz-se necessário que a ética política esteja consubstanciada em normas rígidas, permitindo que ações públicas estejam sujeitas não apenas à reprovação moral, mas também à jurídica. O descumprimento dessas normas deveriam trazer sérias consequências aos seus infratores, o que não acontece, não obstante a existência da Lei de Improbidade Administrativa.

Essa lei, que dispõe acerca das ações aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício da função pública, tenta aplicar comandos éticos para o agir público, mas falha por sua extrema generalidade, que dificulta aos seus aplicadores discernir o que é de fato a improbidade administrativa.

Corroborando essas ideias, Ana Cristina Botelho (2008, p. 60) cita Kant e Weber para diferenciar a ética de convicções, adstrita a aspectos subjetivos, e a ética da responsabilidade, voltada ao interesse público e objetivamente conceituada.

Diante de uma situação que poderíamos até chamar de uma corrupção endêmica, não podemos esperar que os agentes políticos reconheçam, conscientemente, como seres racionais, os comandos morais concernentes às suas atividades, sem que haja necessidade do estabelecimento de normativos próprios da ética e da intervenção de instâncias de controle. Daí a necessidade de empreenderem-se reflexões cada vez mais profundas sobre o problema da ética na política, já que podemos dizer que se trata de uma atividade nobre que requer representantes imbuídos não só de uma ética de convicções (Kant), própria de cada indivíduo, mas de uma ética da responsabilidade (Weber) totalmente voltada ao interesse público.

Dessa forma, a ligação entre a política e a ética não pode se romper. Os normativos jurídicos devem harmonizá-las a fim de permitir a punição austera àqueles que ameaçarem a moralidade, preservando os princípios básicos do estado social democrático de direito.

### **3 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO**

#### **3.1 As cortes de contas e o princípio da moralidade administrativa**

Os tribunais de contas têm na vigilância da moralidade administrativa um dos seus principais valores e objetivos, já que são constitucionalmente incumbidos de realizar o controle externo da administração pública, verificando a observância desse princípio na gestão dos recursos públicos.

De acordo com Medeiros (2009, p. 95) a moralidade administrativa está ligada à noção de lealdade com a Administração Pública, à atuação pautada pela boa-fé e honestidade e à transparência na execução de atos administrativos e na prestação de contas, prezando sempre pela ausência de favorecimentos, privilégios e perseguições casuísticas.

O Tribunal de Contas da União, em várias decisões, ressalta a importância em se observar os princípios administrativos antes de qualquer norma positivada e, ao sopesar o princípio da moralidade administrativa com outros princípios também constitucionalmente previstos, dá especial importância à moralidade.

No Acórdão n. 1877-45/05-P, que decide sobre possíveis irregularidades na concessão de aposentadorias à custa da União, o relator Lincoln Magalhães da Rocha corrobora esse entendimento, como se pode perceber de trecho da decisão retrocitada:

[...] De último, essa posição de supremacia se concretizou com a jurisprudência dos princípios, que outra coisa não é senão a mesma jurisprudência dos valores, tão em voga nos tribunais constitucionais de nossa época. As sentenças dessas Cortes marcam e balizam a trajetória de jurisdição cada vez mais fecunda, inovadora e fundamental dos princípios. (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 294). Ainda de Dworkin é a reflexão segundo a qual os princípios afastam-se das regras na proporção em que permitem uma maior aproximação entre o Direito e os valores sociais. Nessa perspectiva, a aplicação dos princípios a casos específicos não resulta consequências jurídicas automáticas, não se prevendo, *a priori*, todas as suas hipóteses de incidência. Por isso, diz-se que 'a efetividade dos princípios não é resultado de uma operação meramente formal e alheia a considerações de ordem moral' (GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação, *R. TCEMG*, Belo Horizonte, v. 47, n. 2, abr./jun. 2003). É interessante observar que tanto Dworkin quanto Alexy, além de outros doutrinadores, distinguiram as regras dos princípios. Vários foram os critérios de diferenciação apresentados. Como exemplo, vale mencionar a forma distinta como se resolve um conflito de regras e uma colisão de princípios. O conflito é solucionado na dimensão da validade, isto é, uma das regras tem que ser retirada do plano da validade. A colisão de princípios resolve-se na dimensão do valor, ou seja, diante do caso concreto identifica-se o princípio que naquela hipótese específica deve ser considerado como de maior valor ou peso. (BRASIL, 2005).

Na mesma decisão, o relator ressalta a prevalência do princípio da moralidade perante o princípio da legalidade, que não pode ser analisado de forma isolada, conforme se segue:

O caso em análise poderia ser analisado sob o prisma da colisão de princípios, defendendo-se que diante da colisão do princípio da legalidade com o princípio da moralidade, a este último dever-se-ia atribuir maior peso. [...] Todavia, é preciso ter presente que a superação do positivismo jurídico ampliou a dimensão do princípio da legalidade, interligando-o a outros conceitos como moralidade, probidade, razoabilidade, lealdade, boa-fé, economicidade, entre outros. A legalidade pode ser, então, vista nos sentidos restrito e amplo. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro (*Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003): 'a legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei.' (BRASIL, 2005).

O princípio da legalidade não se legitima mais por estar simplesmente positivado no ordenamento jurídico. Faz-se necessário que os atos administrativos estejam de acordo com os princípios morais e éticos. Dessa forma, questionáveis são os atos que respeitam apenas uma aparente legalidade, já que nenhum ato é legal se não houver harmonia com o princípio da moralidade.

Medeiros (2009, p. 93) cita a lição de Maurice Hauriou, que afirma que as condutas administrativas devem distinguir não só o bem e o mal, o conveniente e o inconveniente, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, mas também o honesto e o desonesto. A moral administrativa condiciona a utilização de qualquer poder, até mesmo quando discricionário.



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.

Analisando o histórico de atuação das cortes de contas, é possível encontrar inúmeros e importantes casos, nos quais a atuação de seus membros e corpo técnico mostrou-se contundente na defesa da moralidade administrativa.

Todavia, a imoralidade na cultura política brasileira parece enraizada. Acredita-se ser necessário que os órgãos de controle, tais como as cortes de contas e a Controladoria-Geral da União, 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.

### **3.2 A estrutura dos tribunais de contas e o controle externo**

Apesar da relação direta entre o Poder Legislativo e os tribunais de contas, com a Constituição da República de 1988, foram atribuídas às cortes competências próprias e grande autonomia, destacando-se a competência prevista para julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e para opinar acerca das contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

Ressaltam-se também as regras previstas no art. 70 da Constituição, que afirma ser de responsabilidade das cortes de contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas, levando em conta os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade e, ainda, a obrigatoriedade da prestação de contas de qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Para que seja possível dar aos tribunais de contas a autonomia necessária para o efetivo controle externo, foram asseguradas, entre outras, as seguintes garantias constitucionais: os seus membros gozam das mesmas garantias dos magistrados; as cortes possuem autonomia financeira e administrativa; organizam seus próprios planos de fiscalização e auditoria; baixam suas próprias normas de fiscalização; podem representar às autoridades, fixando prazos para a correção de irregularidades; propõem ao Poder Legislativo projeto de sua própria lei orgânica; e, por fim, têm assegurado repasse de suas dotações orçamentárias até o 20º dia de cada mês.

Ademais, foram os tribunais dotados de poder de coação capaz de inibir as irregularidades cometidas pelos órgãos e entidades fiscalizados, através da possibilidade de aplicação de sanções, a título exemplificativo: aplicar multas e determinar o ressarcimento de danos causados ao erário, ambos com força de título executivo; julgar pela irregularidade das contas, tornando o responsável inelegível; anular admissões e concessões de aposentadorias e pensões; e solicitar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

Contudo, mesmo com as inúmeras competências e garantias constitucionalmente previstas, os tribunais de contas não vêm obtendo êxito na realização de um controle externo efetivo, que iniba de fato a corrupção e o desvio de valores públicos.

Os julgamentos realizados pelo Legislativo naturalmente se dão por um critério político, de conveniência e oportunidade. Entretanto as análises e julgamentos das cortes de contas devem obedecer a parâmetros

técnicos e jurídicos, guiados pelas normas legais e constitucionais, não se admitindo, pois, que um órgão essencialmente técnico pautasse suas decisões em critérios não objetivos.

Bandeira de Mello realiza crítica à forma com que o controle externo vem se mostrando atualmente no país:

Costuma-se dizer que o Poder Público é um mau prestador de serviços. Eu ousaria dizer que ele é pior controlador. Todo esse escândalo que se passa na Câmara Federal existiria — e não foi só na Câmara, porque foi também no Executivo — se, na verdade, existisse um controle? E veja que ambos têm sistema de controle interno. Não há controle algum, estamos num país praticamente descontrolado. [...] Você controla o pequeno, você não controla, por exemplo, as políticas públicas, o respeito à Constituição [...]. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 223).

As irregularidades são de conhecimento de toda a população, os grandes esquemas de corrupção, como o “mensalão”, o superfaturamento das obras preparatórias para a Copa do Mundo de 2014 e as fraudes licitatórias são constantemente denunciadas pela imprensa, quando deveriam, a princípio, terem sido prevenidas pelo controle externo realizado pelos tribunais de contas.

Nesse contexto, registra-se o movimento “Ministro Cidadão”, idealizado pela União dos Auditores Federais de Controle Externo (Auditar), em parceria com organizações da sociedade civil, que possui o objetivo de apresentar ao Congresso Nacional um nome sugerido pela sociedade brasileira para ocupar a próxima vaga de ministro no Tribunal de Contas da União, pautando a escolha do candidato por sua postura ética, competência técnica e independência política.

Na realidade, o que a sociedade espera dos tribunais de contas é legitimidade, efetividade nas missões constitucionalmente atribuídas a eles e o efetivo controle dos gastos dos dinheiros, bens e valores públicos.

## 4 A TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

### 4.1 Transparência governamental e *accountability*

O conceito de *accountability* não é pacificado, é possível encontrar na doutrina definições diversas, elaboradas principalmente por alguns organismos internacionais, como a *International Federation of Accountants* (Ifac), a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) e a *Organization for Economic Co-operation and Development* (Oecd), conforme se segue:

Na visão do *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001) *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma como são geridos os recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados. A *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) (1998) endossa esse consenso, pois considera *accountability* a obrigação do agente e das entidades públicas de responderem de forma fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos a quem lhes acometeram tais recursos. No mesmo sentido, a *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) (2008) diz que *accountability* é manter alguém responsável, usado como sinônimo do dever prestação de contas, com o intuito de melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem suas necessidades. (KONG SIU, 2011, p. 78-79).

Com esses conceitos pode-se afirmar que a *accountability* está ligada ao compromisso do agente público de demonstrar resultado com o recurso público recebido e ao dever de prestar contas e de informar sobre o uso e a aplicação de recursos financeiros na consecução de objetivos materiais.

Ora, diante disso, é possível perceber que os níveis de corrupção são inversamente proporcionais à *accountability*. Espera-se que aconteça a diminuição dos graus de corrupção de uma sociedade, quando medidas que a estimulam são efetivamente implantadas, como a transparência governamental.

A transparência permite à sociedade e aos demais agentes públicos dizer se os recursos públicos são bem administrados e utilizados conforme a norma vigente, se os programas de governo além de existirem estão alcançando os objetivos e resultados previstos e se estão sendo administrados de maneira efetiva, econômica e eficiente.

O governo democrático deve ser passível de fiscalização, a fim de assegurar seu desempenho, integridade e representatividade, para isso, há a necessidade de a entidade fiscalizada oferecer informações úteis e relevantes que permitam o exercício da *accountability*.

Todavia, como afirma Lino Martins da Silva (2009), no Brasil os gestores dos recursos públicos somente prestam contas por força dos dispositivos legais e não porque desejam apresentar à sociedade os resultados de seu governo, só que a contabilidade pública não deve apenas limitar a reproduzir contas com a finalidade de atender a um requisito formal, ela deve oferecer informações úteis para o processo decisório, como também para assegurar a transparência nas organizações públicas.

## 4.2 Transparência e acesso à informação

A transparência governamental pode ser compreendida de diversas formas, entre elas cumpre destacar as definições defendidas pelo *Economic Co-operation and Development* (Oecd) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:

Ao falarmos de transparência, na visão da OECD (2003), o termo aparece com diferentes significados, compreendendo desde uma simples notificação das decisões regulatórias tomadas até controles administrativos de corrupção, melhorias do sistema legal, participação ativa da população acerca da tomada de decisões e utilização de consultas públicas sobre a regulação. Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2004), ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. O gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valiosas para a sociedade. (KONG SIU, 2011, p. 78-79).

Não obstante, a necessidade de uma administração pública transparente é reafirmada na Constituição da República (1988), no *caput* do art. 37, que afirma ser a publicidade um dos princípios basilares no agir dos agentes públicos, com a finalidade de preservar a noção *res publica* e a democracia, atribuindo eficácia e mantendo o controle público perante os cidadãos, conforme se segue:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência, e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Reforçando o pendor do legislador de exigir o exercício ético da função pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) ofereceu maior impulso à transparência governamental e à retidão dos atos públicos, prevendo a publicidade desses atos, inclusive por meios eletrônicos, a prestação de contas à sociedade de modo ininterrupto e efetivo, a implantação de custos nos setores governamentais e a divulgação contínua de resultados.

Corroborando esse princípio, a Lei de Improbidade Administrativa dispõe em seu art. 11, IV, que a negativa de publicidade aos atos oficiais constitui ato de improbidade administrativa. No mesmo sentido, a Lei do Pregão obriga a divulgação dos editais dessa modalidade licitatória, de forma ampla, vedando, inclusive, a aquisição do edital pelos licitantes como condição para a participação do certame.

Parece claro, tudo o que está relacionado com os recursos públicos não pode ser sigiloso, todavia, infelizmente, não é isso que se vivencia no Brasil, conforme afirma Cláudia Pereira, procuradora do Ministério Público de Contas do Distrito Federal:

Ora, tudo o que tem a ver com verbas públicas tem que ser público, até porque pública é a Administração. Somente desse modo o controle, de fato, abre-se à sociedade.

No entanto, não é isso o que, lamentavelmente, ocorre, com uma avaliação bastante subjetiva e peculiar da norma.

Cite-se, apenas um exemplo em voga, as chamadas verbas indenizatórias, pagas aos parlamentares de todo o país. O Brasil assiste estupefato a uma crise, sem precedentes, no âmbito do Senado Federal. Pelo menos 663 atos “secretos” teriam sido praticados, visando beneficiar parentes de parlamentares e outros. A imprensa flagrou a nomeação de netos, sobrinhos e até de um mordomo particular, pagos pelos cofres públicos. (PEREIRA, 2009, p. 42).

O cidadão tem o direito de receber informações a respeito da forma que a *res publica* está sendo administrada, ressaltando-se apenas as poucas informações cujo sigilo preserve a segurança do Estado. Para a concretização do direito à informação, em 2010, a Controladoria-Geral da União elaborou a cartilha “Controle Social”, que presta orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.

A transparência depende, primeiramente, da publicação de informações, que devem ser realizadas por meios eficazes para transmitir dados e resultados para um número considerável da sociedade, tais como portais na internet, com *links* para acessar as informações acerca dos gastos públicos, seu controle e outros *sites* correlatos.

Ademais, deve-se criar espaços para o debate e a participação popular na busca de soluções para os problemas da gestão pública, por meio de cursos e seminários direcionados tanto para os jurisdicionados, como para a sociedade, reunida em organizações civis, sindicatos, escolas e universidades.

Cite-se o “Projeto Conhecer”, idealizado pelo TCEMG, que visa, por intermédio da Escola de Contas e Capacitação “Professor Pedro Aleixo”, levar ao conhecimento de alunos de escolas e universidades a missão, os valores e a importância das cortes de contas para a democracia brasileira.

## 5 CONCLUSÃO

Buscou-se com o presente artigo trazer informações sobre a corrupção na administração pública brasileira e suas formas de controle. Salientou-se a importância em se manter regras morais rígidas no exercício da função pública, a fim de garantir dos gestores uma postura ética compatível com a ética da responsabilidade.

Foi realizada uma análise acerca da corrupção no cenário histórico do Brasil e chegou-se a conclusão de que a corrupção não é mais praticada de maneira individual, mas sim de forma cada vez mais significativa e organizada, abarcando todo o sistema administrativo e político.

Procurou-se evidenciar a relação das manifestações sociais atuais, ocorridas às vésperas da Copa das Confederações de 2013, com os frequentes casos de corrupção ocorridos no país, já que, indubitavelmente, os desvios de dinheiros, bens e valores públicos interferem negativamente na concretização dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos, tais como saúde, transporte, segurança e educação.

Embora não se tenha conseguido chegar a fórmulas bem definidas para a prevenção e repressão da corrupção, faz-se inquestionável a necessidade de realizar reformas nas instituições políticas e de controle brasileiras, inclusive quanto à forma de escolha e eleição dos seus membros.

Nesse sentido, apresentou-se uma descrição das obrigações e garantias constitucionalmente oferecidas às cortes de contas para que elas possam realizar o controle externo de forma autônoma e imparcial.

No entanto, evidenciou-se também a pouca efetividade do controle atualmente exercido por esses tribunais, que deveriam atuar cada vez mais de maneira preventiva, buscando não apenas o controle formal das contas públicas, mas também um controle de eficiência, eficácia e efetividade, verificando-se a qualidade das ações governamentais.

Para o combate da corrupção faz-se importante também melhorar os mecanismos de repressão aos atos de improbidade administrativa. Isso pode ser efetivado ao agilizar o ritmo dos processos de improbidade; ao impor real punição ao agente infrator, com a exigência do total ressarcimento dos recursos públicos desviados; e ao promulgar normativos jurídicos que de fato inibam o gestor corrupto de praticar qualquer ato de improbidade.

Acredita-se também ser importante tornar a legislação eleitoral mais rígida. Pode-se exigir o financiamento público das campanhas eleitorais, evitando que recursos privados sejam utilizados posteriormente como troca de favores; ou tornar a Lei de Inexigibilidades (Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990) mais rigorosa, impedindo a candidatura dos gestores que tiveram suas contas julgadas irregulares pelos tribunais de contas.

Não obstante, é necessário também aumentar a transparência dos gastos públicos, em todas as esferas de governo, a fim de estimular o controle por parte da sociedade e a *accountability*.

Ressalta-se, por fim, que não se pretende com os apontamentos delineados neste trabalho esgotar o tema ou afirmar que os problemas relacionados com a corrupção serão esgotados com as soluções apontadas. Contudo, pretendeu-se oferecer uma contribuição para que, paulatinamente, o país possa encontrar caminhos e ferramentas que possibilitem o efetivo controle das contas públicas e, com isso, a preservação do estado social democrático de direito.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. *Tribunal de Contas da União: auxílio indispensável no combate à corrupção na Administração Pública*. 2010. 20 p. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198708/000897834.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. As parcerias público-privadas e a observância dos princípios constitucionais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 56, n. 3, p. 205-225, jul./set. 2005.

BARBOSA, Rui (1849-1923). *O Brasil não é isso*. [março de 1919]. Disponível em: <<http://palavrastodaspalavras.wordpress.com/2008/09/05/o-brasil-nao-e-isso-por-rui-barbosa/>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume-Dumará, 1995. 220 p.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) — Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008.

BRASIL fica em 69º lugar em ranking mundial da corrupção. *Veja Online*, Corrupção, Relatório, 5 dez. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/brasil-continua-mal-no-ranking-mundial-da-corrupcao>>. Acesso em: 1 ago. 2013.

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília, DF: 2010. 48 p. (Coleção Olho Vivo – Controle Social e Cidadania). Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2013.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2013.

BRASIL. *Lei n. 8.429*, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. *Lei n. 10.520*, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão). Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Processo n. 017.939/2005-0. Relator: Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília. Acórdão n. 1877/2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 2005.

CASTELLO BRANCO, Elvia Lordello. A importância do Tribunal de Contas da União no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, n. 72, p. 33-41, abr./jun. 1997.

COSTA, Márcia Bittencourt. Corrupção, improbidade administrativa e o Tribunal de Contas da União. 2006. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; DANTAS, Arsênio José da Costa *et al.* (Org). Sociedade democrática, direito público e controle externo. (Publicação resultante das obras produzidas pelos participantes do curso de especialização em direito público e controle externo, na Universidade de Brasília (UnB), para analistas do Tribunal de Contas da União), Brasília. p. 111-128. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054996.PDF>>. Acesso em: 6 ago. 2013.

EVANGELISTA, Lúcio. *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania*. 2010. 34 f. Monografia (Especialista em orçamento público) — Tribunal de Contas da União; Senado Federal; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>>. Acesso em: 7 ago. 2013.

FARIA, Nadia Rezende. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social no Brasil. In: *Concurso nacional de monografias Conselheiro Henrique Santillo*. Tema 1- Controle Social e combate à corrupção; subtema 1.1- Evolução histórica do controle social no Brasil. Brasília: Esaf, 2012. p. 204-259 (Coletânea de monografias premiadas – 1º lugar categoria servidores do TCE-GO). Disponível em: <[www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/.../1-lugar-tema-2](http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/.../1-lugar-tema-2)>. Acesso em: 16 ago. 2013.

GARCIA, Emerson. A corrupção, uma visão jurídico-sociológica. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 51, n. 2, p. 15-78, abr./jun. 2004.

GUIMARÃES, Edgar Antonio Chiuratto. O controle das licitações como instrumento de combate à corrupção. In: FREITAS, Ney José de (Coord). *Tribunais de Contas aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 73-86.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KELLES, Márcio Ferreira. Gestão fiscal responsável e a ética na administração pública. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: v. 44, n. 3, 131-149, jul./set. 2002.

KELLES, Márcio Ferreira. A Complementaridade dos controles interno e externo da administração pública mediados pelo controle social. In: FORTINI, Cristiana; IVANEGA, Miriam Mabel (Org). *Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 81-100.

KELLES, Márcio Ferreira. *Controle da administração pública democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 294 p.

KONG SIU, Marx Chi. *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 43, n. 122, p. 78-87, set./dez. 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOURENÇO, Leonardo de Figueiredo; LOURENÇO, Luanda Maria de Figueiredo. O controle, a informação e a educação como instrumentos de prevenção à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Ceará*. Fortaleza, v. 7, n. 2, p. 167-84, dez. 2009.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *Conselho de transparência pública e combate à corrupção: inovações do Decreto 6.075, de 03/04/07*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/conselho-de-transparência-pública-e-combate-à-corrupção-inovações-do-decreto-6075-de-030407>>. Acesso em: 9 ago. 2013.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*: comentado por Napoleão Bonaparte. São Paulo: Martin Claret, 2002. 156 p.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A atuação do Tribunal de Contas da União e o princípio da moralidade administrativa. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, v. 41, n. 115, p. 92-102, maio/ago. 2009.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. O combate à corrupção e os tribunais de contas reflexões sobre o iter processual. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, v. 35, p. 19-45, jan./dez. 2009.

PIMENTEL, Nilson. *The brazilian public establishment*. Disponível em: <<http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/The-Brazilian-Public-Establishment.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

RIBAS JUNIOR, Salomão Antônio. *Corrupção endêmica: os tribunais de contas e o combate à corrupção*. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2000. 281 p.

SANTOS, Fernando Antônio Luis dos *et al.* *O papel dos tribunais de contas dos estados diante do controle dos gastos públicos: um estudo no Tribunal de Contas do Estado de Alagoas*. 12 f. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 7., 2010, Universidade Federal de Alagoas. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos10/468\\_artigo%20tribunal%20de%20contas.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos10/468_artigo%20tribunal%20de%20contas.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

SANTOS, Maria Antônia dos; RIOS, Maria José de Araújo; ZALLIO, Mariângela. *Transparência na administração pública: mecanismo de combate à corrupção*. 2007. 91 f. Monografia (Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas ministrado em 2005) — Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, em convênio com a PUC Minas, Belo Horizonte, 2007.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico conciso*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 749 p.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 390 p.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. *O controle da corrupção: desafios e oportunidades para o TCU*. 2005. 27 f. Monografia (Curso de pós-graduação *lato sensu* em direito público e controle externo para analistas e técnicos do TCU) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054240.PDF>>. Acesso em: 4 ago. 2013.

UNIÃO DOS AUDITORES FEDERAIS DE CONTROLE EXTERNO (Auditar). *Ministro cidadão: uma demanda social*. Disponível em: <<http://ministrocidadao.org.br>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

**Abstract:** Cases of corruption, increasingly frequent and organized, leading to a debate of the necessity to create mechanisms for the maintenance of ethics and morality in politics. Morality this positively valued in the Constitution of 1988, becoming one of the main principles on which the Brazilian Public Administration should be guided. Revealed the difference between the ethics of conviction, subjective and individual nature, and the ethics of responsibility, which should permeate the entire political system. Questions in this paper the effectiveness of the control organs, especially the Courts of Auditors, in the prevention and suppression of corruption, stressing the importance of their mission, offered by the original constituent power, on the national scene. Explained as fighting corruption is done by Courts of Auditors. Accordingly, sought to reveal the importance of allowing the control to be carried out also by society, from which emanates all the power of Brazilian democracy, by means of social control. Attempted to demonstrate in this paper that recent social events show an increase in consciousness of the population on how corruption diverts the values that should be applied in the commons to society, such as health and education. Finally, it was shown that the transparency of government action comes to corroborate with this social control.

**Keywords:** Corruption. Court of Accounts. Ethics. Morality. Government transparency.