



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Jacques Nogueira Araújo

**O CONTROLE DA CORRUPÇÃO E A QUALIDADE DO GASTO
PÚBLICO NA PMDF: Uma Análise das Prestações de Contas Anuais
no período de 2010 a 2013**

BRASÍLIA/AGOSTO/2016

JACQUES NOGUEIRA ARAÚJO

**O CONTROLE DA CORRUPÇÃO E A QUALIDADE DO GASTO
PÚBLICO NA PMDF: Uma Análise das Prestações de Contas Anuais
no período de 2010 a 2013**

Dissertação apresentada ao Centro
Universitário Unieuro, como requisito
parcial do Curso de Mestrado em Ciência
Política, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Vicente Fonseca

BRASÍLIA – AGOSTO 2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecário Carlos Anderson Vieira – CRB 1/1636

A663c

Araújo, Jacques Nogueira.

O Controle da corrupção e a qualidade do gasto público na PMDF: uma análise das prestações de contas anuais no período de 2010 a 2013. / Jacques Nogueira Araújo; orientador Vicente Fonseca. -- Brasília: Centro Universitário Unieuro, 2016.

129 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência Política) – Centro Universitário Unieuro, 2016.

1. Auditoria. 2. Controle interno. 3. Gastos públicos. 4. Corrupção. 5. Polícia militar. I. Fonseca, Vicente, orient. II. Título.

CDU – 657.6:351.74(817.4)

JACQUES NOGUEIRA ARAUJO

**O CONTROLE DA CORRUPÇÃO E A QUALIDADE DO GASTO
PÚBLICO NA PMDF: Uma Análise das Prestações de Contas Anuais no
período de 2010 a 2013**

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Vicente Fonseca
Orientador

Prof. (a) Doutora Iolanda Bezerra dos Santos Brandão
Membro Interno

Professor Doutor Paulo Roberto da Costa Kramer
Membro Externo

BRASÍLIA – AGOSTO 2016

Aos meus filhos e à minha querida esposa.

AGRADECIMENTOS

Ao longo de minha jornada acadêmica encontrei diversas situações desafiantes e que às vezes se mostravam quase intransponíveis. Para superar tudo isso precisei recordar da história da minha família, precisamente de todos os meus ancestrais, os quais fizeram muito para que eu tivesse uma vida repleta de realizações. Na verdade compreendi que minhas realizações pertencem a todos eles. Eu apenas continuo o trabalho dos que vieram antes. Dessa forma, quando agradeço aos meus pais, Francisco da Silva Araújo Filho e Maria Nailê Nogueira Araújo, eu também me curvo diante de todos os meus ancestrais e digo muito obrigado!

A minha esposa Maria do Socorro Martins Nogueira e aos meus filhos: Francisco e Isadora e a minha querida enteada Maria Eduarda, pela compreensão e amor incondicional, mesmo nas ausências tão comuns no período de elaboração desta dissertação.

Foram muitas as pessoas que me estenderam as mãos nessas horas difíceis, e a elas agradeço e dedico este trabalho, especialmente à querida PMDF que concedeu bolsa para este trabalho.

Agradeço, particularmente:

Ao professor doutor Vicente Fonseca, que, com paciência, sabedoria, disponibilidade e, acima de tudo, vasto conhecimento intelectual, contribuiu enormemente para conclusão deste documento acadêmico.

Aos professores doutores: Carlos Domingues, Delmo Arguelhes, Fernando Gaiger, Gleisse Alves, Henrique Simon, Henry Kifordu, Iolanda Brandão, Júlio César, Lidia Xavier, Nidi Bueno, Roberto Minadeo, Renato Zerbini e Rodolfo Teixeira que durante o curso de Mestrado em Ciência Política, com entusiasmo e dedicação abriram caminhos para elaboração desta pesquisa, indicando obras e documentos necessários à maturidade exigida em um texto de pós-graduação strictu sensu.

Ao professor doutor Paulo Kramer, que gentilmente aceitou integrar a banca final deste trabalho, honrando-me com seu prestígio. Como também, aos professores doutores: Pietrafesa e Mirza, e a todos os colegas da disciplina pesquisa em educação do programa de

pós-graduação em educação da UFG.

A todos os companheiros de caminhada do mestrado, em particular: ao Bruno Prado e ao Marcelo Marquinho, pela amizade e incentivo.

Agradeço a todos os servidores da UNIEURO, especialmente ao Lucas, Secretário do Mestrado, pelos préstimos.

Aos queridos amigos da PMDF que auxiliaram neste trabalho: Adailton Emiliano, Paulo Pereira, Herbert Moura e Jacqueline Simões.

“Leis são como teias de aranha: boas para capturar mosquitos, mas os insetos maiores rompem sua trama e escapam”.

Sólon

RESUMO

Esta dissertação tem como proposta uma análise da política de controle interno da corrupção e sua relação com a qualidade do gasto público na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), por meio do resultado de Auditorias anuais de prestação de contas, realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na corporação policial militar, no período de 2010 a 2013. Desta forma, o problema que norteia esta pesquisa apresenta-se sob o seguinte questionamento: Com base nas prestações de contas anuais da PMDF realizadas junto à CGU entre os anos de 2010 a 2013, é possível verificar a situação do controle interno da corrupção e sua relação com a qualidade do gasto público na instituição no referido período? Têm-se como hipótese, portanto, que um controle interno eficiente realizado pela Polícia Militar do Distrito Federal contribua para atenuar casos de corrupção no âmbito da Corporação e ainda seja efetivo para a gestão de uma boa qualidade do gasto público. Para tanto, a pesquisa encontra-se instrumentalizada por dados produzidos por meio de pesquisa bibliográfica, análise da legislação que disciplina o tema, dos relatórios anuais de prestação de contas da Controladoria-Geral da União (CGU) que são as fontes primárias da pesquisa. A análise dos dados será feita a partir dos conteúdos extraídos dos relatórios de auditorias anuais de contas referentes à PMDF.

Palavras-chave: Auditoria. Controle Interno. Corrupção. Gasto Público

ABSTRACT

This dissertation proposes an analysis of the internal control policy of corruption and its relation to the quality of public spending in the Military Police of the Federal District (PMDF) through the results of annual audits of accountability, conducted by the Comptroller General Union (CGU) in the military police corporation, in the period from 2010 to 2013. Thus, the problem that guides this research is presented under the following question: based on the annual accounts of PMDF held by the CGU between the years 2010-2013, is it possible to check the situation of the internal control of corruption and its relation to the quality of public spending in the institution in that period? We hypothesized, therefore, that an effective internal control carried out by the Military Police of the Federal District contributes to mitigate cases of corruption within the Corporation and it is also effective for the management of a good quality of public spending. Therefore, the research is based on data produced by means of literature survey, analysis of the legislation affected to the theme, annual reports of the Comptroller General of the Union (CGU) accounts which are the primary sources of the research. Data analysis will be made from extracted contents of the reports of annual audits of accounts related to PMDF.

Keywords: Audit. Internal Control. Corruption. Public Spending.

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
APMB	Academia de Polícia Militar de Brasília
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CCCI	Comissão de Coordenação de Controle Interno
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CTN	Código Tributário Nacional
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Masp	Museu de Arte de São Paulo
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
PCDF	Polícia Civil do Distrito Federal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto

QPPMC	Quadro de Praças Policiais Militares Combatentes
RA	Região Administrativa
RCL	Receita Corrente Líquida
RPPS/DF	Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
SEDF	Secretaria de Educação do Distrito Federal
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
Seplan	Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento
Siafi	Sistema da Administração Financeira
Siape	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SOF/MP	Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUTES/SEF	Subsecretario do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Formas históricas de Estado e sociedade no Brasil	35
Tabela 2	Classificação Funcional do gasto público no Governo Federal	79
Tabela 3	Valor total de aquisições em 2010 e o montante analisado pela CGU	97
Tabela 4	Gastos executados pela PMDF em 2010	98
Tabela 5	Gastos executados com pessoal e aquisições na PMDF em 2010	99
Tabela 6	Principais Recomendações da CGU para a PMDF em 2011	103
Tabela 7	Principais Recomendações da CGU para a PMDF em 2012	105
Tabela 8	Principais Recomendações da CGU para a PMDF em 2013	109

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1	Princípios da Administração Pública	70
Gráfico 1	Diferença entre o efetivo real e o previsto na PMDF	47
Gráfico 2	Despesa pública do Brasil e EUA em relação ao PIB em 2012	78
Gráfico 3	Diferença percentual entre o PIB do Brasil e EUA em 2012	78
Gráfico 4	Despesas com recursos do FCDF e do GDF no DF em 2013	90
Gráfico 5	Percentual dos recursos do FCDF e do GDF em 2013	91
Gráfico 6	Transferências constitucionais aplicadas no DF em 2013	91
Gráfico 7	Quadro comparativo das despesas da PMDF em 2010	101
Gráfico 8	Percentual dos gastos com manutenção e saúde	104
Gráfico 9	Gastos em saúde e manutenção da PMDF em 2012	107
Gráfico 10	Despesas correntes e de capital na PMDF em 2012	108
Gráfico 11	Despesas correntes e de capital na PMDF em 2013	115
Gráfico 12	Gastos em saúde e manutenção da PMDF em 2013	116
Gráfico 13	Gastos executados na saúde da PMDF de 2010 a 2013	117

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – CORRUPÇÃO: UM FENÔMENO MORAL E POLÍTICO	20
1.1 A ÉTICA E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA.....	20
1.2 CORRUPÇÃO MORAL E POLÍTICA.....	24
1.3 A CORRUPÇÃO E AS MUDANÇAS DOS REGIMES POLÍTICOS.....	29
1.4 DO PATRIMONIALISMO A REFORMA GERENCIAL NO BRASIL.....	33
1.5 ASPECTOS POLÍTICOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	38
CAPÍTULO 2 – O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NA PMDF	41
2.1 PMDF UMA INSTITUIÇÃO DISCIPLINAR.....	41
2.1.1 Estrutura Constitucional da PMDF	48
2.2 CONTROLES PÚBLICOS E COMBATE À CORRUPÇÃO.....	55
2.2.1 Controle da Atividade Policial e Controle Interno na PMDF	59
2.3 A CGU E SEU PAPEL NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO.....	65
CAPÍTULO 3 – A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO	69
3.1 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	69
3.2 A QUALIDADE DO GASTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	76
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS DADOS	82
4.1 O PERCURSO METODOLÓGICO.....	82
4.2 ANÁLISE GERENCIAL DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF.....	83
4.3 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2010.....	96
4.4 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2011.....	102
4.5 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2012.....	104
4.6 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2013.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	121
ANEXOS	131

INTRODUÇÃO

Nesta investigação realizou-se uma análise da política de controle interno da corrupção e a verificação da qualidade do gasto público na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), por meio do resultado de Auditorias anuais de prestação de contas, realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na corporação policial militar, no período de 2010 a 2013. A corrupção parece ser um fenômeno inerente às relações sociais, e tem origem desde os primórdios da humanidade, tendo se tornado um importante tema de discussão nos dias atuais enquanto a qualidade do gasto público constitui exigência e princípio de moralidade pública, sendo inserida na administração pública por meio do artigo 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, que prevê a eficiência nos atos de gestão pública.

A relevância do tema encontra-se na previsão Constitucional que atribui a responsabilidade de Brasília em abrigar fisicamente a capital federal e a manutenção de serviços públicos com recursos federais, em seu artigo 21, em que se verifica como competência da União a manutenção de alguns setores do Distrito Federal, dentre os quais, a Polícia Militar do Distrito Federal, sob a justificativa de que sendo uma cidade administrativa, o Distrito Federal não possuiria base arrecadatória sólida e suficiente para arcar com as suas despesas públicas (BRASIL, 2014). Com isso a manutenção da PMDF, feita por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), entre os anos de 2010 e 2013, teve o custo de aproximadamente **R\$ 7,24 bilhões** para o Governo Federal. (grifo nosso).

O interesse pelo tema surgiu no ano de 2011. Possuindo a graduação de Bacharel em Ciências Contábeis e sendo oficial da PMDF, o autor foi designado para chefiar a seção financeira da Auditoria da PMDF, criada em 2010, conforme o artigo 77 do Decreto Distrital n. 31.793, tendo entre suas principais atribuições: fiscalizar, avaliar e acompanhar os atos de gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, assim como dar o devido tratamento aos processos de auditoria e controle externo no âmbito da Corporação (DISTRITO FEDERAL, 2010).

Trabalhando na Auditoria da PMDF o autor teve que responder vários questionamentos relativos à qualidade do controle interno da corporação policial militar,

feitos pela Controladoria-Geral da União (CGU), que é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e tem a competência no âmbito do Poder Executivo Federal, de assegurar a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a prevenção e combate à corrupção, dentre outras atribuições legais, além de realizar a Auditoria Anual de Contas dos recursos repassados a PMDF, por meio do Relatório Anual de Contas do Fundo Constitucional do DF.

Outro fator preponderante que indica a importância desta pesquisa é que no Brasil o debate em relação à busca de controle da corrupção faz parte da agenda política, ante numerosos escândalos que estampam as manchetes da imprensa nacional. Dessa forma, pretendeu-se realizar um estudo com foco no tema do controle da corrupção e sua relação com a qualidade do gasto público, e com isso, colaborar para a ampliação de estudos a respeito do tema. Entende-se de fundamental importância trazer à luz a maneira pela qual os agentes públicos que detêm o mandato público do uso da força administram os recursos públicos do Estado.

Desse modo, surgiu a indagação: Com base nas prestações de contas anuais da PMDF realizadas junto à CGU, entre os anos de 2010 e 2013, é possível verificar a situação do controle interno da corrupção e a qualidade do gasto público na instituição no referido período?

Dessa forma, teve-se como base a seguinte hipótese: um controle interno eficiente realizado pela Polícia Militar do Distrito Federal contribui para atenuar casos de corrupção no âmbito da Corporação considerando-se efetivo para a gestão de uma boa qualidade do gasto público.

Diante disto, a pesquisa teve como objetivo geral: analisar o controle interno da corrupção e a qualidade do gasto público da Polícia Militar do Distrito Federal por meio de seus atos de gestão, entre os anos de 2010 e 2013.

Os objetivos específicos foram assim arrolados: compreender a corrupção como fenômeno político e social e suas implicações com as mudanças dos regimes políticos; verificar os pressupostos da criação da PMDF e do controle da corrupção com ênfase no controle interno previsto na Constituição Federal de 1988; analisar a qualidade do gasto público na PMDF a partir do termo “eficiência” previsto na norma federal (CF).

Os procedimentos da pesquisa e as respectivas fontes foram: pesquisa bibliográfica em periódicos e livros acerca de pesquisas envolvendo os temas ética, política, corrupção, controle interno e qualidade do gasto público; análise documental das prestações de contas anuais da PMDF entre os anos de 2010 e 2013; análise da legislação que disciplina o tema, verificando sua eficiência e eficácia para o enfrentamento do problema.

As fontes primárias utilizadas para averiguar os resultados obtidos, no caso, os Relatórios de Auditorias Anuais de contas da CGU sobre as contas do Fundo Constitucional do DF, no período entre 2010 e 2013, foram escolhidos pelo fato de a PMDF prestar suas contas no referido documento que é enviado para a CGU anualmente pelo Governo do Distrito Federal em conjunto com todos os órgãos que compõem a Saúde, Educação e Segurança Pública do DF (Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF) e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF).

Dessa forma, a análise dos dados foi feita a partir dos conteúdos extraídos dos relatórios de auditorias anuais de contas referentes à PMDF, sendo que a escolha pelo período de 2010 a 2013 se deu em função de que o ano de 2013 constitui um marco na Administração Pública Federal, pois o Tribunal de Contas da União (TCU), em 3 de julho de 2012, por meio da Portaria TCU n. 150/2012, determinou que a elaboração dos conteúdos dos relatórios de gestão, a partir de 2012, apresentasse os elementos identificadores completos em relação aos dados auditados de forma “consolidada e agregada” (BRASIL, 2012).

O que significa dizer que, por meio dos relatórios de auditorias anuais de contas emitidos a partir de 2013, pode-se verificar tudo que ocorreu no órgão auditado em relação aos princípios da Administração Pública (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência). Assim, optou-se por iniciar esta investigação a partir de 2010 para que se verificasse também a evolução das auditorias realizadas ao longo de quatro anos.

O texto do presente estudo estrutura-se em quatro capítulos: No primeiro capítulo apresenta-se a contextualização/fundamentação teórica da dissertação, a qual está ancorada nas ideias do professor José Antônio Martins, que no seu livro “Corrupção”, contextualiza o tema por meio dos clássicos Platão (2014), Aristóteles (2009), Maquiavel (2002), e Montesquieu (2008). Nos tópicos do capítulo define-se o que se entende por ética e sua relação com a política; a verificação da corrupção e seus conceitos morais e políticos; uma análise da corrupção e sua conexão com as mudanças dos regimes políticos; a compreensão

do conceito de patrimonialismo e sua origem no Brasil; e a verificação dos aspectos políticos do crime de corrupção tipificados na legislação brasileira.

No segundo capítulo verificam-se os pressupostos do controle interno na Polícia Militar do Distrito Federal, por meio dos tópicos que trazem à baila: o contexto histórico e as principais atribuições da PMDF; um estudo da legislação em relação aos controles públicos, como também sua relação com o controle da atividade policial e controle interno na PMDF; concluindo-se por meio de uma busca de informações sobre as atribuições da CGU e a sua importância para a prevenção da corrupção.

O terceiro capítulo traz a discussão da “Eficiência” na Administração Pública sob o prisma jurídico, conforme o artigo 37 da Carta Magna brasileira, os aspectos conceituais da qualidade do gasto público e sua importância para uma boa prestação dos serviços públicos no Brasil.

No quarto e último capítulo são analisados os Relatórios Anuais de Contas da CGU entre os anos de 2010 e 2013, relativos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal nos tópicos em que constam a prestação de contas anual da PMDF, bem como a partir dos achados de auditoria encontrados, uma verificação do tipo análise de conteúdo, como também pesquisas operacionais, conforme explicitado no tópico da metodologia.

CAPÍTULO 1

CORRUPÇÃO: UM FENÔMENO MORAL E POLÍTICO

Este capítulo tem como finalidade discutir os referenciais teóricos da ciência política, da filosofia, como também da administração pública, relativos à compreensão da corrupção e sua conexão com ética, moral, política e patrimonialismo, necessários à base de interpretação do tema apresentado, que é o controle da corrupção e a qualidade do gasto público na PMDF, por meio das atividades de gestão administrativa desempenhadas quando das prestações de contas anuais da PMDF perante a CGU nos anos de 2010 a 2013.

Este capítulo inicial trata de cinco itens: 1º) Definição do que se entende por ética e sua relação com a política; 2º) Um estudo sobre a corrupção e seus conceitos morais e políticos; 3º) Verificação da corrupção e sua conexão com as mudanças dos regimes políticos; 4º) Constatação e análise da instalação do patrimonialismo no Brasil colonial e sua influência na Administração Pública brasileira atual que é considerada gerencial. E no 5º item, uma análise de verificação do crime de corrupção na legislação brasileira atual e suas implicações para o desenvolvimento do trabalho.

1.1 A ÉTICA E SUA RELAÇÃO COM A POLÍTICA

Neste tópico busca-se apresentar conceitos de ética e verificar se existe ou não um tipo de ética que seja aplicável à atividade política. Acredita-se que a separação entre ética e política contribui em larga escala para a disseminação da corrupção no campo político.

A partir da apresentação dos principais conceitos sobre o tema, busca-se em Maquiavel (2007) o respaldo para a separação entre ética e política, a partir do entendimento de que a racionalidade política e a ética deveriam permear o exercício do poder.

A palavra “ética” procede do grego *ethike*, de *ethikós*. De acordo com Japiassú e Marcondes (2001), diz respeito aos costumes, sendo parte da filosofia prática responsável pela reflexão sobre os problemas fundamentais da moral. O Dicionário Básico de Filosofia assim define ética:

[...] finalidade e sentido da vida humana, os fundamentos da obrigação e do dever, natureza do bem e do mal, o valor da consciência moral etc; mas fundada num estudo metafísico do conjunto das regras de conduta consideradas como universalmente válidas. Diferente da moral, a ética está mais preocupada em detectar os princípios de uma vida conforme a sabedoria filosófica, em elaborar uma reflexão sobre as razões de se desejar a justiça e a harmonia e sobre os meios de alcançá-las. A moral está mais preocupada na construção de um conjunto de prescrições destinadas a assegurar uma vida em comum, justa e harmoniosa. (JAPIASSÚ; MARCONDES, 2001, p. 105).

Todavia, na visão de Abbagnano (2007, p. 380), ética é a ciência da conduta e possui duas concepções fundamentais.

A primeira é a que a considera como ciência para a qual a conduta dos homens deve ser orientada e dos meios para atingir tal fim, deduzindo tanto o fim quanto os meios da natureza do homem; e a segunda, que a considera como a ciência do móvel, da conduta humana e procura determinar tal móvel com vistas a dirigir ou disciplinar essa conduta. (ABBAGNANO, 2007, p. 380).

Dessa forma, segundo Abbagnano (2007, p. 380), na primeira concepção tem-se a noção de bem como realidade perfeita, ou seja, o ideal para o qual o homem se dirige por sua natureza. Enquanto que na segunda tem-se os “motivos” ou “causas” da conduta humana, pretendendo se ater ao conhecimento dos fatos.

Aristóteles (2009, p. 10), em sua obra “Ética a Nicômaco”, afirma que as ações têm o seu princípio de ser no humano, pois sem ele não existe ação. Segundo o filósofo, é no humano que se encontra a causa eficiente da ação. E é também no humano que se encontra a causa final da ação.

Essa especificidade do humano distingue os horizontes da ética de Aristóteles (2009, p. 7), em que se tem o hiato entre animal e deus, sendo o estudo da alma um dos pontos de partida da reflexão ético-política do filósofo. Acreditava ele que todo movimento do ser vivo deriva do desejo, que é o apetite do agradável. E assim, o ponto fundamental da vida ética que é o agir como movimento só existe por meio da alma que busca de forma incessante a felicidade.

Portanto, no ponto de vista de Aristóteles, a ética existe porque os seres humanos buscam a felicidade. E a vida moral é entendida como o modo pelo qual o ser humano encontra a autorrealização (BOTELHO, 2008).

Na mesma linha de pensamento de Aristóteles, Farias Neto (2011, p. 220) afirma que o objetivo final da ética é garantir a conquista da felicidade do ser humano, estando a virtude associada ao meio termo e o vício associado ao excesso ou à falta de alguma conduta. Dessa forma, a política é um desdobramento natural da ética, sendo a ética voltada para a felicidade individual do ser humano, enquanto a política estaria orientada para a felicidade coletiva da cidade (*pólis*).

Segundo Leclerc (2014, p. 9), o debate sobre o tema é de grande importância nos tempos atuais. Pois, além de ser a base fundamental da conduta humana, também serve de alicerce para a construção da cidadania e para o desenvolvimento do Estado. Dessa forma, acredita-se que a ética se ocupa com os critérios de correção ou incorreção de ações humanas em suas relações com outros humanos.

Farias Neto (2011, p. 34) define também a ética como conduta humana identificada em níveis de indivíduos e de organizações atuantes da coletividade. E assim, o ser humano busca o seu autoconhecimento e sua autorrealização, exercendo a sua liberdade de acordo com a sua consciência ética.

Na obra “A política”, de Aristóteles (2009a, p. 8), que é uma síntese do seu pensamento político, o filósofo afirma a constituição do Estado como princípio máximo de uma congregação política, na qual o Governo será capaz de assegurar a felicidade coletiva, por meio de sua estrutura de conduta.

Chauí (2000, p. 42), arguindo sobre o mesmo pensamento aristotélico, acredita que a Política estimula um pensamento e um discurso que não procura ser formulado por religiões ou seitas, mas que busca ser público, ensinado, discutido e transmitido por todos. Dessa forma, propõe o estudo da filosofia política como um estudo da natureza do poder e da autoridade.

Ética: estudo dos valores morais (as virtudes), da relação entre vontade e paixão, vontade e razão; finalidades e valores da ação moral; ideias de liberdade, responsabilidade, dever e obrigação (CHAUÍ, 2000, p. 67).

Para que haja conduta ética é preciso que exista o agente consciente, isto é, aquele que conhece a diferença entre bem e mal, certo e errado, permitido e proibido, virtude e vício. A consciência moral não só conhece tais diferenças, mas também reconhece-se como capaz de julgar o valor dos atos e das condutas e de agir em conformidade com os valores morais, sendo por isso responsável por suas ações e seus sentimentos e pelas conseqüências do que faz e sente. Consciência e responsabilidade são condições indispensáveis da vida ética. (CHAUÍ, 2000, p. 433).

A definição acima está de acordo com o conceito do professor André Leclerc em seu “Manual de Ética” (2014, p. 29), quando afirma que a ética é o domínio primário dos princípios normativos que tornam o agir humano por objeto, ou seja, são as ações que constituem o sujeito de juízos, aos quais são atribuídos predicados morais como bom e mau, aprovável ou reprovável.

Por outro lado, o conceito clássico de Política em Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 954), derivado do adjetivo grego *pólis* (*politikós*), significa tudo que se refere à cidade e, conseqüentemente, ao que é urbano, civil, público e social.

Mais adiante, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p. 960) advertem que um dos problemas fundamentais da filosofia política é a relação entre política e moral, visto que atuam no mesmo domínio comum, o da ação ou da práxis humana. Todavia, o que é lícito em política, não se pode dizer que o seja em moral. Afinal, há ações morais que são apolíticas.

Neste contexto, Botelho (2008, p. 31) afirma que no Estado brasileiro o direito e a ética são marginalizados e desconsiderados para justificar ações que permitam o exercício do poder político. A autora acredita que isso é uma das causas da implantação de uma perversa corrupção política no País. Isso estaria ocorrendo por causa da separação descabida entre a ética e a política, fazendo com que os ocupantes do poder acreditem que os fins políticos desejados sejam alcançados independentemente dos meios utilizados.

Assevera ainda Botelho (2008, p. 36) que a falta de ética na política gera uma corrupção desenfreada, o que incrementa as mazelas e desigualdades sociais, provocando ainda uma constante instabilidade social e uma perversão dos valores morais.

Para explicar melhor o contexto acima, mais uma vez importa recorrer a Maquiavel (2002), que em “O Príncipe”, concebe a política não mais pensada em termos de ética ou de religião. Ocorre nas teorias maquiavelianas uma ruptura com o pensamento dos clássicos greco-romanos, como também com os valores cristãos da Idade Média. Com isso a política passou a ser vista como uma realidade totalmente objetiva:

Creio que a diferença reside no uso adequado ou não da crueldade. No primeiro caso, estão aqueles que a usaram bem (se é que se pode qualificar um mal com a palavra bem), uma só vez, com o objetivo de se garantir, sem dar-lhe continuidade, mas ao contrário a substituíram por medidas tão benéficas a seus súditos quanto possível. As crueldades mal-empregadas são as que, sendo a princípio poucas, crescem com o tempo, em vez de diminuir. Os que aplicam o primeiro método podem remediar de alguma forma sua condição, diante de Deus e dos homens ... (MAQUIAVEL, 2002, p. 66).

Depreende-se das ideias de Maquiavel (2002) que as crueldades proveitosas seriam praticadas em favor dos súditos. Dessa forma a violência que edifica é considerada louvável porque mantém os homens dentro da ordem, enquanto que a violência que destrói deve ser condenada.

A política, dessa maneira, conforme afirma Barros (2014, p. 61), tem uma dinâmica apartada da moral convencional e está sujeita a uma ética utilitária, em que o governante não mede esforços para a consecução do interesse público, não importando os meios utilizados para atingir o objetivo. Assim sendo, o fundamental na ação política do governante é o resultado a ser alcançado.

Portanto, Barros (2014, p. 62) ensina que no campo político vale a ética do resultado, de Maquiavel. Assim, não se trata de afirmar que o exercício do poder político seja ético ou não. E sim que existe uma ética própria do homem público. Contudo, ela não se enquadra nos preceitos legais da ética e não pode ser considerada como tal.

Conclui-se que um exemplo prático da separação entre ética e política poderia ser o da conduta de um político que em suas ações na administração da coisa pública pratica desvios de verbas. Todavia, o seu discurso perante o eleitorado tem o sentido de firmar uma imagem de bom administrador. Dessa forma, quanto mais ignorante for o ser humano (no sentido político), mais ele fica suscetível a ser dominado por outros indivíduos carentes de consciência ética.

1.2 CORRUPÇÃO MORAL E POLÍTICA

A partir da concepção política da obra “Corrupção”, do professor José Antônio Martins - (MARTINS, 2008) pretende-se neste tópico apresentar o termo corrupção, como também suas significações, por meio de uma análise conceitual de autores clássicos (Platão, Aristóteles, Santo Agostinho, Maquiavel, Bobbio, Matteucci e Pasquino). Acredita-se que os conceitos apresentados ao longo deste tópico são importantes para a compreensão do que ocorre na PMDF, em termos de controle da corrupção e qualidade do gasto público.

O termo corrupção, segundo ensina Martins (2008, p. 12), é usado como sinônimo de tudo aquilo que está desviado, errado, que não é correto nem adequado aos costumes de um

povo. O autor afirma também que a palavra corrupção deriva do termo latino *corruptionis*, que tem o significado de romper totalmente, quebrar completamente, ou seja, é a ruptura das estruturas, a destruição dos fundamentos de algo.

Por outro lado, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007, p. 291), numa concepção ligada à administração pública, afirmam que a corrupção é um fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso aos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa.

Na mesma linha de pensamento de Bobbio, Matteucci e Pasquino, o professor Livianu (2014, p. 25) analisa o conceito de corrupção do ponto de vista jurídico, considerando-a “como toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos no exercício das funções que cause prejuízo aos bens, serviços e do interesse do Estado”.

De acordo com Martins (2008, p. 13), os filósofos gregos antigos, como Heráclito, Platão e Aristóteles, apresentam um conceito natural do termo corrupção que é a ideia de desgaste natural do corpo vivo; assim, todos os seres vivos nascem, crescem, desenvolvem o seu corpo e após atingir o ápice, começam o processo de degeneração corporal que culmina com a morte. Essa regra inexorável da vida encontra-se na obra de Aristóteles, o qual apresenta uma construção teórica sobre a corrupção num aspecto biológico:

Será então porque a corrupção de uma coisa é a geração de outra. E a geração de uma é a corrupção de outra, que a mudança é por necessidade incessante! No que diz respeito ao fato de haver corrupção em todos os entes por igual, devemos admitir que esta causa é adequada a todos eles. Mas temos ainda de investigar por que motivo se diz que algumas coisas se geram e corrompem de modo simples e outras sem ser de modo simples, se na verdade o processo de geração de uma coisa é o mesmo que o de corrupção de outra, e o de corrupção de uma o mesmo que o de geração de outra. Este problema requer, de fato, uma explicação. Nós dizemos, com efeito, que em dado momento alguma coisa se corrompe em sentido simples, e não que se corrompe apenas enquanto determinada coisa. (ARISTÓTELES, 2009, p. 65).

No entendimento de Martins (2008, p. 13), Aristóteles está correto, pois nos seres vivos a corrupção do corpo é um ciclo vital, e no instante em que o corpo começa a perder seu vigor, sua força, sua vitalidade, entra num processo de degeneração corporal e que num contexto biológico culmina com a morte. O autor afirma ainda que a imagem biológica da corrupção se transporta para o mundo político e social, quando os filósofos entendem que as cidades e os entes políticos são também corpos naturais.

Deste modo, Martins (2008, p. 14) afirma que uma cidade, um regime político, um governante ou uma instituição nasce, cresce, se desenvolve, inicia um processo de degeneração e decadência causado pela corrupção moral e, por fim, morre ou desaparece. Todavia, o autor esclarece que durante boa parte do período medieval, com o domínio da concepção cristã de mundo, a justificativa para o fim de uma instituição política encontrava-se ancorado na corrupção moral.

Porém, outro grande pensador, Santo Agostinho (1990), considera a corrupção moral como causa para a decadência do Império Romano, tendo as práticas consideradas imorais (orgias, abortos em massa, bigamia e promiscuidade de todos os tipos) contribuído para a degeneração do Estado Romano. Dessa forma, o trecho abaixo cita o modelo de felicidade que pretendiam gozar os pagãos de Roma:

Que haja mulheres públicas, tanto para quem quiser fruí-las, como, de maneira especial, para aqueles que não podem manter concubina. Que se edifiquem amplos e suntuosos palácios, que se realizem com frequência opíparos banquetes e, onde a cada qual pareça melhor ou seja mais conveniente, se jogue, se beba, se coma, se gaste. Que reine em toda parte o estrépito de bailes. Que os teatros desabem com os clamores de luxuriante alegria e de toda espécie de prazeres bestiais e torpes. Seja considerado inimigo público quem não gostar de semelhante felicidade; se alguém tentar modificá-la ou acabar com ela, afaste-o a multidão licenciosa, expulse-o da pátria, tire-o do número dos vivos. Tenham-se por verdadeiros deuses os que puseram ao alcance dos povos a referida felicidade e, uma vez alcançada a mantiveram. Sejam adorados como quiserem; peçam, como bem lhes pareça, jogos que possam obter com ou de seus adoradores contanto que se esforcem para tamanha prosperidade não ser perturbada pelo inimigo, pela peste ou qualquer outra calamidade. (AGOSTINHO, 1990, p. 89).

Não obstante, Martins (2008) afirma que existe uma farta documentação que comprova que nas cortes imperiais houvesse práticas tidas hoje como imorais, contudo, generalizar isso para as populações é exagerado e equivocado. Pois, muitas das descrições de corrupção moral tiveram origem nos escritos dos Padres Cristãos, que a partir de sua concepção religiosa de mundo, interpretavam os comportamentos diferentes dos seus, como sinal de pecado e de corrupção da condição humana.

O autor assevera ainda, que é necessário ter claro que a relação entre os preceitos morais, as regras e os comportamentos políticos ou públicos nunca foi equivalente no mundo antigo. Martins (2008, p. 19) explica que na Grécia Antiga, a moralidade privada e pública era

concebida em decorrência das normas políticas, isto porque se entendia que o homem dependia da coletividade, do grupo social, da *pólis* (cidade).

A partir disso, Martins (2008, p. 19) afirma que era o mundo político, com seus critérios próprios e específicos, que importava no momento de definir os rumos da cidade. E que uma visão moralista da corrupção está ligada à inversão entre os campos da ética e da política. Dessa forma, o autor busca comprovar seu ponto de vista nos aspectos básicos da teoria política, apoiando-se em autores como Aristóteles, quando o filósofo diz:

É fácil perceber qual é a influência da violência e da cupidez entre essas causas, e de que modo produzem as revoluções. Quando aqueles que exercem o poder se entregam a toda espécie de arbitrariedades e só procuram satisfazer a sua cupidez, os cidadãos se revoltam contra os magistrados e contra os governos que lhes dão a força para cometer tais ultrajes. Aliás, a cupidez dos magistrados se satisfaz ora à custa dos particulares, ora à custa do Estado. (...) existe injustiça sempre que se obtenham as dignidades sem que a elas se tenha direito, ou delas se fique privado sem o merecer. (ARISTÓTELES, 2009b, p. 163).

Assim sendo, a visão de Aristóteles apresenta-se contrária a de Santo Agostinho, que tinha na qualidade moral e ética de um indivíduo o valor principal para avaliar a corrupção de um lugar. Para o segundo, a solução para os males da corrupção seria investir na moralidade individual e valorizá-la, pois pessoas moralmente corretas não teriam desvios de conduta (MARTINS, 2008).

No entanto, Maquiavel procura desfazer essa relação entre moral e política. Com a sua obra é lançado o desafio de entender a política a partir de seus critérios próprios. Martins (2008, p. 23) entende que a distinção maquiaveliana entre a esfera política e a moral é um dos marcos do pensamento político contemporâneo. O secretário florentino (Maquiavel) explana sobre a corrupção política nas cidades:

E pressuporei uma cidade extremamente corrompida, a fim de aumentar ainda mais tal dificuldade; porque não há leis nem ordenações bastantes para frear uma corrupção generalizada. Porque, assim como os bons costumes precisam de leis para manter-se, também as leis, para serem observadas, precisam de bons costumes. Além disso, as ordenações e as leis criadas numa república nascente, quando os homens ainda eram bons, mais tarde deixam de convir, quando eles se tornam malvados. E, embora as leis de uma cidade variem segundo os acontecimentos, as ordenações nunca ou raramente variam: isso faz que as novas leis não bastem, porque as ordenações, que estão firmes, as corrompem. (MAQUIAVEL, 2007, p. 72).

A partir da concepção política de Maquiavel, como mostra Martins (2008, p. 23), as razões para a corrupção de uma cidade estarão ligadas à fraqueza de suas leis e de suas instituições políticas, como também, à falta de preocupação e ação do cidadão em relação às coisas públicas. Essa visão é mais adequada ao presente estudo, pois a explicação do fenômeno da corrupção é feita do ponto de vista eminentemente político.

Maquiavel (2007), em sua formulação sobre a corrupção política, compreendia que a corrupção é um fenômeno que necessariamente ocorrerá, e os mecanismos de controle deste mal estão na luta política entre os grupos que compõem uma cidade. Acreditava também que para uma república viver por muito tempo, precisaria frequentemente voltar ao seu princípio:

A grande verdade é que todas as coisas do mundo têm seu tempo de vida; mas as que seguem todo o curso que lhes é ordenado pelo céu, geralmente são aquelas cujo corpo não se desordena, mas se mantém de modo ordenado, sem alterações, ou se as houver, com alterações que o tornem mais saudável, e não o danifiquem. [...] Para renová-los, como dissemos, é preciso fazê-los voltar aos seus princípios. Porque todos os princípios das seitas, das repúblicas e dos reinos hão de ter em si alguma bondade, pela qual retornem o prestígio e o vigor iniciais. (MAQUIAVEL, 2007, p. 305).

Seguindo a mesma concepção política de Maquiavel, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007, p. 292) afirmam que a corrupção deve ser considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade. Pois, para os autores, a corrupção é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima no modo como se tomam as decisões.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007, p. 292) acreditavam que o fenômeno da corrupção acentua-se com a existência de um sistema representativo imperfeito e com acesso discriminatório ao poder de decisão. Os autores esclarecem ainda, que por meio da corrupção ocorre uma desagregação do sistema e seus objetos: os parlamentares, o Governo, a burocracia e a magistratura.

Dessa forma, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2007, p. 293) concluem que a corrupção é um fator de desagregação do sistema, pois é um modo de interferir nas decisões públicas, ferindo no mínimo o próprio sistema institucionalizado, por meio do desgaste de sua legitimidade.

Farias Neto (2011) concorda com as ideias de Bobbio, Matteucci e Pasquino ao afirmarem que a corrupção contamina o sistema político de qualquer país. E quanto maior o grau de participação do Estado na atividade econômica, mais alto tende a ser o nível de

corrupção. Dessa forma, a corrupção está associada ao comportamento das pessoas, independentemente de estarem vinculados às instituições privadas ou públicas.

Conclui-se que na Administração Pública, como é o caso da instituição PMDF, a moralidade é importante para evitar a desagregação do órgão policial militar. Todavia, os instrumentos de controle são essenciais para evitar os desvios de conduta daqueles que têm o compromisso de servir e proteger a sociedade.

1.3 A CORRUPÇÃO E AS MUDANÇAS DOS REGIMES POLÍTICOS

Neste tópico procura-se estabelecer uma reflexão sobre a corrupção política e sua conexão com as mudanças dos regimes políticos. Acredita-se, conforme ensina Martins (2008, p. 93), que no momento em que a corrupção política se torna endêmica, o Estado entra num processo de convulsão e revolução política, o que acaba por acarretar a mudança do regime político.

O termo regime político, conforme definem Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004), é o conjunto das instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como a prática dos valores que animam tais instituições, as quais constituem a estrutura orgânica do poder político:

[...] São normas e procedimentos que garantem a repetição constante de determinados comportamentos e tornam assim possível o desenvolvimento regular e ordenado da luta pelo poder, do exercício deste e das atividades sociais a ele vinculadas. Naturalmente, a estrutura do regime, ou seja, o modo de organização e seleção da classe dirigente condiciona o modo de formação da vontade política. Por conseguinte, o uso de certas instituições, isto é, o uso de determinados meios para a formação das decisões políticas, condiciona os fins possivelmente buscados: a escolha de um regime implica, em termos gerais, a escolha de determinados valores. (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO, 2004, p. 1081)

De acordo com Platão (2014, p. 329), havia seis regimes políticos ou formas de governo: monarquia, aristocracia, democracia, tirania, oligarquia e anarquia, sendo duas corretas e compatíveis com o seu Estado ideal (a monarquia e a aristocracia), e as quatro outras consideradas incorretas pelo filósofo.

Portanto, Platão (2014) acreditava que os regimes se transformam em ordem linear, começando como Monarquia que, devido à corrupção, se transformaria em uma Tirania. Contudo, este regime se torna insuportável e a população acaba por destituir o tirano, buscando um regime calcado nas pessoas mais respeitadas da cidade (governo composto pela elite política), o que resulta na Aristocracia.

Entretanto, Platão (2014) afirma que a Aristocracia também não está imune à corrupção e aos desvios, e se transforma numa Oligarquia, com suas ações injustas e odiosas fazendo com que a cidade lute para depor os oligarcas. E, segundo Martins (2008, p. 28), o novo regime de governo que deriva da elite política seria a Democracia, no qual o exercício do poder se faz por meio de assembleias ou deliberações coletivas.

Todavia, a democracia também pode se corromper e não mais ter em vista o interesse de todos, configurando-se numa Anarquia, em que cada um se preocupa com o seu próprio interesse. Martins (2008, p. 28) afirma que ocorre na anarquia o caos político, não havendo mais nenhum tipo de ordem social.

E como última alternativa ao caos político surge a necessidade de um regime de força, comandado por um só, e que dirija a cidade ao bem comum. Assim, conforme Martins (2008, p. 28) esclarece, a solução seria a volta da Monarquia. Com isso, chega-se à conclusão que existe um ciclo político de mudanças nas formas de governo, o qual é movido pela corrupção que se instala em todos os regimes e governos:

[...] Porém tudo que nasce perece. Nem mesmo uma forma de governo como essa durará para sempre. Também ela, por certo, acabará se dissolvendo, e eis como se dissolverá: todas as plantas que crescem da terra e também os animais que crescem sobre ela apresentam períodos de fecundidade e de esterilidade tanto de seus corpos quanto de suas almas na frequência em que as revoluções de suas órbitas atingem um círculo completo [...] Ora, os indivíduos que educaste com o fito de serem os dirigentes de teu Estado, ainda que sábios, não irão [...] Tais indivíduos serão ávidos de dinheiro como aqueles nas oligarquias, venerando apaixonadamente o ouro e a prata em segredo. Possuirão tesouros e depósitos particulares onde manterão sua riqueza oculta e também habitações para encerrá-la, bem como retiros pessoais nos quais possam esbanjar sua riqueza com mulheres ou com quem quiserem. (PLATÃO, 2014, p. 331-333).

Aristóteles, assim como Platão, admite a mesma classificação dos regimes políticos. Contudo, segundo explica Martins (2008, p. 30), em relação ao regime político da anarquia, o filósofo acreditava ser impossível que um dia viesse a existir de fato. Fora isso, Aristóteles

acreditava que o mundo político é muito mais complexo do que afirmava Platão. E defendia a ideia de que um regime nunca é somente uma monarquia ou uma aristocracia, sendo o poder político composto por vários membros.

Ainda de acordo com Martins (2008, p. 31), o maior ponto de divergência entre Aristóteles e seu mestre (Platão) é que o primeiro não admitia a teoria da circularidade dos regimes políticos como necessária, considerando mais importante avaliar a dinâmica própria do mundo político. E desta forma as mudanças dos regimes poderiam ocorrer em várias direções, por exemplo, da democracia poderia se passar diretamente à monarquia e depois para a aristocracia.

Para Martins (2008, p. 32) a solução para se conceber um regime político que fosse mais resistente às mudanças encontra-se em Aristóteles, no seu regime misto, o qual seria mais resistente à corrupção, pois cada uma das partes fiscalizaria e controlaria as outras. Com isso, o foco principal não estaria em mudar a conduta moral ou ética dos governantes, e sim, investir em mecanismos de controle e garantia da normalidade política.

Dessa forma, o modelo político misto se transformou no mundo romano antigo na noção de república (*res publica*). Neste sentido, assevera Martins:

A república dos romanos, apesar de ser a primeira a ser nomeada deste modo, teve sua inspiração no governo da cidade grega de Esparta, que foi de fato a primeira experiência histórica dessa forma de governo. Na Roma antiga, a presença de um senado forte, mas também de cônsules, e a ampla participação da plebe nas decisões políticas fizeram dessa república, que durou aproximadamente quatro séculos, um modelo de regime a ser seguido. (2008, p. 31).

A partir dessas definições, tem-se a necessidade de trazer à baila o pensamento político de Jean-Jacques Rousseau, segundo o qual a origem do Estado se dá no pacto entre os homens que se encontram num estado de natureza. Rousseau (1987, p. 102) retoma o tema da morte do Estado quando pergunta: “Se Esparta e Roma pereceram, que Estado poderá durar para sempre?”. Afinal, as causas de destruição do corpo político são semelhantes às do corpo humano, o qual começa a morrer desde o nascimento.

Rousseau (1987, p. 102) afirmava também que o princípio da vida política reside na autoridade soberana, em que o Poder Legislativo seria o coração do Estado e o Poder Executivo seria o cérebro que movimentaria todas as partes, esclarecendo ainda que o Estado não subsiste pelas leis, mas sim pelo Poder Legislativo, sem o qual o Estado morreria.

Martins (2008, p. 56) avalia que o Estado, no pensamento político de Rousseau, é um corpo intermediário entre o soberano e os súditos, fazendo a mediação entre as decisões e sua aplicação aos súditos. Em outras palavras, há em Rousseau a afirmação de que o Poder Executivo é o encarregado da Administração do Estado.

Na mesma linha de Platão e Aristóteles, no tocante às consequências dos abusos do governo e de sua tendência a degenerar, Rousseau (1987, p. 101) adverte que quando o Estado se dissolve, o abuso do Governo, qualquer que seja, toma o nome de anarquia, que em sentido estrito, seria “A ausência de liames políticos, pois já não os há legítimos”.

Ao analisar as ideias de Rousseau na sua obra “O contrato social”, Martins (2008, p. 57) afirma que:

Para Rousseau, o Poder Executivo, e somente ele, tem essa capacidade de representação política, não sendo o mesmo aplicado ao Poder Legislativo. Ao contrário, quando um povo abdica de participar dos negócios públicos para cuidar da sua vida privada, começa o fim da liberdade e o fim do corpo político. [...] abrir mão da participação na vida política para delegá-la a outro é desejar viver sob correntes, pois ninguém pode representar a vontade de outrem, muito menos a de um grupo.

Conforme Martins (2008, p. 58), pior do que não representar os interesses do seu grupo político é a atitude dos brasileiros que permitem e se envolvem em casos de corrupção. Tal fato torna a população conivente e ao mesmo tempo vítima de seus representantes políticos. Dessa forma, quando um Estado encontra-se tomado pela corrupção em suas instituições, uma possível solução seria a instalação de uma revolução política que mude completamente as estruturas do Estado.

Na mesma linha de pensamento, Montesquieu (2008, p. 145) afirma que a corrupção de cada Estado começa quase sempre pela corrupção dos seus princípios. E que o princípio da Democracia é corrompido não só quando se perde o espírito de igualdade, mas ainda quando se adquire o espírito de extrema igualdade, e cada um quer ser igual aos que escolheu para mandar.

Montesquieu (2008, p. 147) dedica o capítulo VII da sua obra “O espírito das leis” ao estudo da corrupção e sua influência nas mudanças dos regimes políticos. E adverte que a Democracia tem dois excessos a evitar: “o espírito de desigualdade, que leva à Aristocracia, ou ao Governo de um só; e o espírito de extrema igualdade, que a conduz ao Despotismo”.

Acredita-se que este tópico tenha contribuído para a evolução do trabalho, principalmente em relação ao entendimento das mudanças dos regimes políticos, fato que já ocorreu no Brasil, e com a possível degeneração do Estado por meio da corrupção, acredita-se que existe a possibilidade de ocorrer novamente uma mudança no regime atual.

Todavia, não se sabe em que proporções isso seria benéfico ou prejudicial ao povo brasileiro, pois o mesmo está sempre à margem das mudanças. E a força policial faria como sempre o seu papel de adequação ao novo regime, seja ele qual for, e a conta a ser paga recairia para os mais pobres. Evidentemente, essa consideração apenas aponta para uma “possibilidade”.

1.4 DO PATRIMONIALISMO À REFORMA GERENCIAL NO BRASIL

Neste tópico se trata de evidenciar a influência do patrimonialismo na Administração Pública brasileira a partir da colonização do Brasil por Portugal. Procura-se também acompanhar de forma objetiva a evolução da Administração Pública no País, a qual, segundo Bresser-Pereira (2001), se direciona para a consolidação de uma reforma gerencial.

Autores da teoria política nacional, tais como Holanda (2000), Faoro (2000) e Franco (1997), afirmam que a formação do Estado brasileiro, organizado sob a administração do Estado português, teve como resultado um processo histórico de administração colonial, e isso influencia até hoje a Administração Pública no Brasil, a qual é fruto de uma ordem patrimonial de aparência medieval.

Portanto, as ideias de Holanda (2000) em seu livro “Raízes do Brasil”, são muito importantes para que se possa observar as coincidências no modo de proceder entre os detentores das posições públicas de responsabilidade do século XIX no Brasil que foram formados num ambiente patrimonial, e não conseguiam compreender a distinção fundamental entre os domínios do público e do privado, e os servidores públicos da atualidade que ainda manifestam comportamentos patrimoniais em pleno século XXI.

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; [...] A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. (HOLANDA, 2000, p. 145-146).

Holanda (2000) utilizou-se do conceito de patrimonialismo para caracterizar o “homem cordial” brasileiro que, na vida pública, não distinguia o interesse privado do interesse coletivo. Essa cordialidade, segundo o autor, se manifesta pela tendência a estabelecer todas as relações com base na afetividade. Dessa forma, esse funcionário patrimonial, que é o “homem cordial”, age com o coração, com paixão e não zela pelo patrimônio público, pois os interesses particulares prevalecem sobre a gestão política.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. (HOLANDA, 2000, p. 146).

Na opinião de Bresser-Pereira (2001), o patrimonialismo pode ser considerado como uma conduta coletiva que não estabelece oposição entre o universo público e o particular na vida política. Dessa forma, para o autor, o conceito mais adequado de patrimonialismo no enquadramento brasileiro é o de Faoro (2000), segundo o qual o papel do estamento burocrático no Brasil se prova similar àquele que existia em Portugal, sendo de procedência aristocrática, ligado aqui no Brasil por laços de família ao patriciado agrário.

Portanto, Faoro (2000) afirma que à medida que os senhores de terra, os comerciantes e os traficantes de escravos se ocupavam da economia brasileira, o Governo e a política eram dominados pelo “estamento” que era uma maneira de ordenamento social vigente à época na qual uma categoria de pessoas se apropriava do Governo e das atribuições públicas. Dessa maneira, o que ocorreu no Brasil se encaixa perfeitamente no ponto de vista de Weber (2011), segundo o qual, o patrimonialismo é determinado como certa forma de administração por uma autoridade que está legitimada pela prática.

Conforme Faoro (2000), a gestão pública brasileira no período colonial foi fundada justamente na formulação weberiana de patrimonialismo, em que, a partir da cessão de cargos até a gestão de questões econômicas, tudo era incumbência do Estado português (as terras e as finanças da Corte Real etc.). Não ocorria separação entre a riqueza que constituía a esfera de bens íntima do administrador e o que era avaliado como bem público.

Faoro (2000) afirma que, tanto em Portugal quanto no Brasil, desenvolveu-se uma administração pública similar ao feudalismo europeu, em que nas formações sociais prevalecia a posição de estamentos, e com isso jamais poderia acontecer vida civil livre, nem ao menos prevalecer a justiça social.

Para Bresser-Pereira (2001) os problemas do Brasil de hoje não são mais o do poder absoluto do estamento burocrático; a questão atual é a incapacidade do Estado de exercer o poder que lhe é delegado de forma democrática para governar em benefício de todos. O estamento burocrático continua existindo, mas não é o mesmo do passado (D. João VI, D. Pedro II, Getúlio Vargas, Ernesto Geisel e José Sarney).

Bresser-Pereira (2001), no quadro abaixo, realiza uma síntese da transição política ocorrida no Brasil, em que o Estado transita no aspecto político do Regime oligárquico ao Estado democrático (de elites); em relação à Administração Pública, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; e no plano social, da Sociedade mercantil senhorial para a Sociedade pós-industrial.

Tabela 1: Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil

	1821-1930	1930 -...	Início?
Sociedade	Mercantil Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: Bresser-Pereira (2001).

Na primeira linha da tabela acima, Bresser-Pereira caracteriza a sociedade brasileira em três categorias: Sociedade Mercantil-Senhorial, até 1930; Sociedade Capitalista Industrial, a partir de então (1930); contudo, o autor afirma que existe ao mesmo tempo uma coexistência entre o Capitalismo Industrial e a Sociedade Pós-Industrial que ainda não está consolidada no Brasil. Enquanto na segunda linha da tabela, Bresser-Pereira define o Estado brasileiro no plano político: com isso, até 1930 se tem o Estado Oligárquico; na sequência,

ele verifica a consolidação do Estado Autoritário-Capitalista, entre 1930 e 1945, e entre 1964 e 1985.

Dessa forma, segundo Bresser-Pereira, o Estado Democrático ocorre entre 1946 e 1964, e a partir de 1985. O autor afirma também que o modelo implantado pela democracia em 1946, é o de uma democracia de elites (predominância de alianças de classe na política). Todavia, o autor acredita que a partir de 1985 o Brasil começa transitar para uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública assume papel determinante no processo político, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuem elevadas.

Por fim, na terceira linha de sua tabela, Bresser-Pereira caracteriza o Brasil no plano administrativo, em que até 1930 se tem a predominância do Estado Patrimonial, ou Patrimonial-Mercantil; na sequência, entre os anos de 1930 e 1995, a administração seria predominantemente Burocrática, ou Burocrático-Industrial; e a partir de 1995 ocorreria a implantação do modelo administrativo Gerencial, ou Gerencial Pós-Industrial.

Em sua definição de Estado Burocrático, Bresser-Pereira (2001) considera que o traço principal do modelo implantado por Getúlio Vargas, a partir de 1930, tem o foco essencialmente na função econômica com a implantação das grandes empresas produtoras de bens e serviços. Dessa forma, alguns dos principais traços desse modelo são os seguintes: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária e padronização das compras do Estado.

Todavia, Bresser-Pereira (2001) reconhece que a implantação da administração pública burocrática no Brasil não se consolidou, pois na prática a influência do patrimonialismo e do clientelismo não permitiram a evolução do novo modelo. O que ocorreu de fato foi a implantação de um formalismo burocrático que atrasou o desenvolvimento do país.

Portanto, Bresser-Pereira (2001) considera que a implantação do Estado Gerencial iniciada em 1995 seria a solução para a transição de uma política de elites para uma democracia moderna, na qual efetivamente a sociedade civil e a opinião pública são importantes para a consolidação de um Estado eficiente e democrático, em que o patrimônio público seja usado para o bem-estar da sociedade.

Para Bresser-Pereira (2001) o modelo gerencial de administração contribuiu para a melhoria da gestão na administração brasileira, porém, as principais ações para a implantação definitiva do modelo gerencial não foram adiante, entre elas o orçamento público obrigatoriamente ligado com o programa de gestão da qualidade, a transformação de órgãos do Estado em agências executivas, e concursos públicos anuais para as carreiras de Estado.

Na verdade, Bresser-Pereira (2001) acredita que as ideias gerenciais continuam vivas, principalmente entre os gestores públicos mais jovens, sendo o controle interno na administração pública um exemplo positivo do modelo gerencial na administração pública. Entretanto, o autor (2001) reconhece que na administração pública brasileira ainda existe muito espaço para modelos semelhantes ao patrimonial, e que a essência da administração pública ainda é demasiadamente burocrática.

Acredita-se que na administração pública desenvolvida pela PMDF se pode encontrar vários exemplos de patrimonialismo institucionalizado pela legislação vigente. Como exemplo, se pode verificar na Lei n. 12.086/2009, que em seu artigo 24, estabelece os critérios de promoções para os policiais militares assim determinados: “A promoção por merecimento será aplicada exclusivamente para o acesso ao último posto dos Quadros e Especialidades de Oficiais. Sendo os critérios específicos definidos por ato do Governador do Distrito Federal”.

Numa leitura mais atenta da norma Federal acima, fica evidente que o Governador do Distrito Federal pode mudar os critérios a qualquer tempo, pois a lei não estabelece quais seriam. Dessa forma, não existem critérios sedimentados em um modelo de administração gerencial, conforme defende Bresser-Pereira (2001), para a promoção ao último posto de oficiais (coronéis) da PMDF. Todavia, se a legislação for considerada patrimonialista, se deve atentar para o cerne da questão, pois a norma foi aprovada pelo Governo Federal, ou seja, o que acontece na corporação policial militar é um retrato de algo maior: uma herança patrimonialista arraigada na Administração Pública brasileira.

1.5 ASPECTOS POLÍTICOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO NO BRASIL

Montesquieu (2008) durante vinte anos formatou sua obra “O espírito das leis”, e por meio de um levantamento político da humanidade, o autor proporciona um estudo científico sobre Governo e Política, o que até hoje é considerado um marco nas ciências sociais.

Portanto, os três diplomas legislativos mais importantes do Brasil, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Introdução ao Código Civil e o próprio Código Civil, encontram-se fortemente influenciados pelas ideias de Montesquieu (2008).

Um exemplo clássico da importância das doutrinas de Montesquieu para o Brasil é a preleção de Afonso Arinos em Montesquieu (2008, p. 44), quando o jurista afirma que a forma de Estado no Brasil é a Federação, a qual se encontra organizada à imagem e semelhança dos Estados Unidos da América do Norte, que por sua vez é baseada nas ideias e doutrinas de Montesquieu.

Por isso, acredita-se que para compreender os preceitos importantes aplicáveis aos aspectos políticos do crime de corrupção é importante conhecer o conceito de lei em Montesquieu (2008). E com isso formular a estrutura dos instrumentos de controle que serão discutidos ao final desse estudo.

Cientes de que todo o arcabouço dos mecanismos de controle no Brasil se originam das ideias de Montesquieu (2008), retorna-se à discussão dos aspectos criminológicos da corrupção. De acordo com Oliveira (1994, p. 38-39), a palavra “corrupção”, no sentido técnico, significa perversão e suborno. Contudo, verifica-se que o bem jurídico atingido protegido no crime de corrupção é a própria Administração Pública. E a partir deste entendimento busca-se verificar a importância do estudo da conexão entre política e os aspectos criminológicos da Legislação de combate à corrupção no Brasil e na PMDF.

Oliveira (1994, p. 104) alerta de que em criminologia, como também na linguagem vulgar, a corrupção abrange muitos outros crimes, tais como o peculato, a concussão, o excesso de exação, a facilitação de contrabando ou de descaminho, o abuso de poder econômico, dentre outros, e que, em função de os autores de tais crimes serem pessoas bem situadas na vida (“colarinho-branco”), dificilmente sofrem sanções penais.

De acordo com Livianu (2014, p. 156), em junho de 2013, durante a disputa da Copa das Confederações no Brasil, houve uma sequência de acontecimentos e manifestações

populares nas ruas, que evidenciaram o descontentamento geral do povo em relação à representatividade política, e especialmente em relação à corrupção na Administração Pública brasileira.

O autor (2014) esclarece que o povo nas ruas tinha várias pautas. Contudo, logo foi escolhida pelos populares como um dos temas de maior relevância a luta contra a PEC 37 (Proposta de Emenda à Constituição n. 37), apresentada pelo Deputado Federal do Maranhão, Lourival Mendes, que propunha a exclusividade da investigação criminal para a Polícia Civil e impedia que o Ministério Público e outras instituições cumprissem seus papéis de investigação.

Livianu (2014, p. 157) observou que a passeata contra a PEC n. 37, de 22 de junho de 2013, que partiu do Museu de Arte de São Paulo (Masp), foi um fato marcante e histórico, pois ocorreu no mesmo horário em que a Seleção Brasileira de Futebol jogava partida oficial contra a Seleção da Itália. E a partir disso, três dias depois da manifestação, a Câmara dos Deputados rejeitou a PEC n. 37 por 430 (quatrocentos e trinta) votos a 9 (nove).

Livianu (2014, p. 157) afirma que, a partir das manifestações de 2013 se construiu um ambiente favorável a discussões importantes relacionadas ao tema do controle da corrupção no país, e assim foi aprovada em agosto de 2013 a Lei Anticorrupção (n. 12.846/2013).

De acordo com o ponto de vista de Xavier (2015, p. 35), a Lei n. 12.846/13 sanciona mais do que condutas definidas pelo Código Penal como “corrupção”. A referida norma, ao lado de dispositivos contidos na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93) e do próprio Código Penal, formam um microsistema normativo voltado à proteção da administração pública, de seu patrimônio e dos princípios que a informam.

Xavier (2015, p. 35) afirma também que a Lei n. 12.846/13 não utilizou este vocábulo (“corrupção”), mas “prática de atos contra a administração pública”. O correspondente à corrupção ativa na esfera criminal está previsto apenas no inciso I, do artigo 5º, que assim dispõe:

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

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada. (BRASIL, 2013a).

Livianu (2014) acredita ainda que a ordem econômica encontra-se na base de todo crime relacionado à corrupção, a qual deve ser estudada de forma interdisciplinar por vários ramos da ciência, tais como a ética, a sociologia e a política, numa convergência com a ciência jurídica que deve responder pelas medidas capazes de combater a corrupção.

Neste tópico, além dos aspectos políticos do crime de corrupção, verificaram-se os principais documentos legais (legislação brasileira) que auxiliam no combate aos crimes relacionados ao tema. A partir do segundo capítulo estuda-se os temas ligados ao controle da corrupção. Acredita-se ainda que entre todas as teorias estudadas em relação à corrupção, o ponto de vista mais adequado ao presente estudo do fenômeno é eminentemente político.

CAPÍTULO 2

O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NA PMDF

Este capítulo tem como finalidade discutir o contexto histórico e constitucional da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF). E a partir disso, verificar os aspectos normativos e práticos do controle interno da corrupção na PMDF, como também a nível constitucional, tendo em vista que a corporação policial militar recebe recursos provenientes do Governo Federal.

Dessa forma, o capítulo foi dividido em três partes. Na primeira, define-se o que se entende por PMDF uma instituição disciplinar, analisando-se os aspectos históricos e constitucionais da corporação policial militar. Na segunda, tem-se um estudo sobre o contexto histórico e atribuições legais dos controles públicos governamentais no governo brasileiro, como também os pressupostos da criação da Auditoria da PMDF. E na última parte são estudados os dispositivos legais da criação da Controladoria Geral da União, como também sua importância para o controle interno da corrupção no Governo Federal.

2.1 PMDF UMA INSTITUIÇÃO DISCIPLINAR

Na condição de policial militar do Distrito Federal com vinte anos de serviços prestados a esta corporação, se faz necessário estabelecer o diálogo entre duas posições, conforme ensina Peregrino (2006): a do pesquisador e a do agente diretamente ligado ao campo da ação.

Neste sentido, Peregrino (2006) adverte que estar na corporação militar, conhecer esta instituição e seu cotidiano, configura um risco ao papel do pesquisador. Afinal de contas, até que ponto se consegue ocupar livremente a posição de pesquisador, de quem é, ao mesmo tempo, um ator na PMDF.

Para fugir de conceitos grosseiramente formados, Durkheim (1983) orienta que o cientista social deve se basear no princípio de que desconhece completamente o objeto de sua

investigação. É o que se pretendeu fazer ao longo deste estudo: assumir a ignorância diante dos fatos e afastar-se das pré-noções que norteiam o cotidiano de um policial militar.

Acredita-se que o método proposto por Durkheim (1983) é muito importante para que o pesquisador possa manter a imparcialidade diante do objeto de pesquisa. Outro ponto relevante ao longo do percurso metodológico deste trabalho é o estabelecimento de um diálogo entre o pesquisador e o objeto da pesquisa, conforme ensina Peregrino (2006).

Dessa forma, inicia-se a redação do histórico da instituição em foco a partir da criação oficial da Polícia Militar, em 13 de maio de 1809, por D. João VI, com a concepção da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, primeiro núcleo da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), também conhecida como Corpo de Quadrilheiros, tendo como missão a guarda e vigilância da cidade do Rio de Janeiro, podendo ser considerada o embrião das polícias militares estaduais (PMERJ, 2010).

Analisando o contexto histórico da criação da Guarda Real de Polícia, procura-se estabelecer uma conexão com os motivos que levaram à fuga da Família Real para o Rio de Janeiro. Conforme a explicação de Gomes (2007), o Príncipe Regente D. João estava encurralado entre as duas maiores potências econômicas e militares de sua época: a França, com o forte exército de Napoleão Bonaparte, e a Inglaterra, com sua poderosa Marinha de Guerra, sob o comando do Lord Nelson.

Assim, a Corte Portuguesa chegou ao Brasil em fuga no ano de 1808 e considerava temporária a sua ausência de Portugal. Segundo Gomes (2007), com a chegada da Corte ocorreu um aumento da corrupção na Colônia com o incremento da “caixinha”, que era uma cobrança de 17% (dezesete por cento) sobre todos os pagamentos dos serviços públicos.

Verifica-se com isso que o contexto da criação da Guarda Real de Polícia está ligado à proteção da Família Real e aos seus interesses econômicos. Elias (2001, p. 168), ao estudar as sociedades de Corte, deixa claro a importância das forças de segurança para a nobreza, pois “Sem tropas suficientes, os reis não podiam esperar um rendimento regular proveniente do pagamento de impostos, e sem esse rendimento não podiam financiar exércitos poderosos”.

Foucault, ao estudar o aparelho disciplinar e sua finalidade, também encontra os aspectos econômicos como força motriz para a organização das instituições disciplinares, que é o caso dos exércitos e das polícias em geral:

Um dos grandes problemas da tecnologia científica, política e econômica do século XVIII; [...] observar, controlar, regularizar a circulação das mercadorias e da moeda e estabelecer assim um quadro econômico que possa valer como princípio de enriquecimento; inspecionar os homens, constatar sua presença e sua ausência e constituir um registro geral e permanente das forças armadas. (FOUCAULT, 2011, p. 143).

Nessa linha de pensamento de Foucault (2011), a polícia está a serviço das estruturas de poder no sentido de realizar o ordenamento espacial dos homens, manter o quadro econômico das estruturas dominantes e proteger o movimento das riquezas, o que se enquadra perfeitamente na necessidade da Corte Portuguesa ao chegar ao Brasil, em 1808.

A partir da constatação de que a criação da PMDF ocorre dentro de um contexto puramente econômico, num Estado Unitário Monárquico, o qual, segundo Hipólito (2012), só vai se transformar em República Federativa em 1889. Pretende-se a seguir, após esse percurso histórico de mais de cento e cinquenta anos na História do Brasil, verificar as condições da PMDF na atualidade.

A partir de 1960 ocorreu a transferência da Administração Federal para a nova capital da República. Com isso, a PMDF foi transferida no ano de 1966, do Estado do Rio de Janeiro para o Distrito Federal, cuja sede é a atual cidade de Brasília. O que, de acordo com Coelho (2014), ocorreu inicialmente com a chegada de profissionais vindos da polícia do Rio de Janeiro e oficiais do Exército Brasileiro, sendo posteriormente realizado concurso público para novos integrantes.

Atualmente, o local de atuação da PMDF, o Distrito Federal, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), encontra-se dividido em 31(trinta e uma) Regiões Administrativas, e no último censo do IBGE de 2010, tinha uma população de 2.570.160 pessoas, ocupando uma área de 5.780 quilômetros quadrados, localizado no centro-leste do Estado de Goiás. Contudo, no ano de 2015, segundo dados do IBGE (2013), o DF alcançava uma população estimada de 2.914.830 pessoas.

É relevante fazer constar que a PMDF foi transferida oficialmente para Brasília dois anos após a implantação da ditadura militar, a qual perdurou pelo período compreendido entre 30 de março de 1964 até a posse do primeiro presidente civil pós-ditadura, em 15 de março de 1985, contabilizando 21 anos ininterruptos da ascensão militar à frente do Executivo Federal.

Assim, a PMDF foi organizada na nova capital federal numa fase marcada por denúncias de prisões ilegais, práticas de torturas, assassinatos, entre outros crimes de

degradação dos direitos humanos no Brasil, fatos estes que reforçam a importância desta pesquisa, pois o controle da corrupção nos órgãos públicos brasileiros somente voltou a ser efetivado a partir da redemocratização do País.

A influência da ditadura no contexto histórico da PMDF é muito importante, e Coelho (2014) afirma que devido ao uso do termo “militar” e pela situação recente da ditadura militar, os policiais militares carregam um peso em sua denominação, pois recaem sobre a corporação policial as recordações negativas do período de exceção no Brasil.

Fernandes (2013) acredita que para atingir seus objetivos políticos, os militares brasileiros defenderam a ideia de que ocorreu uma revolução no dia 31 de março de 1964, a qual encerrou o governo do então presidente João Belchior Marques Goulart, conhecido como Jango, com o argumento de que o Brasil encontrava-se em risco, ou seja, que a democracia brasileira estava na mira dos comunistas e ainda que uma nova Cuba poderia se instalar no Brasil.

Desta forma, segundo Fernandes (2013), a intervenção militar tinha um duplo caráter salvacionista: recuperar a economia do país e impedir a temida tomada do poder pelos comunistas, os quais, além de acabar com a propriedade privada, também são reticentes com as premissas religiosas. Essa soma de fatores, diante da existência de uma sociedade conservadora, proporcionou um cenário favorável para que os militares tomassem o poder.

Todavia, em 5 de outubro de 1988, após 24 anos do golpe militar que instituiu a ditadura militar, a sociedade brasileira comemorou a promulgação da Constituição Cidadã. Jesus (2011) afirma que a partir de então se iniciou uma nova era democrática, com a possibilidade de uma participação mais efetiva de todos os brasileiros na vida política do Brasil.

Na Carta Magna ficou estabelecido em seu artigo 144, parágrafo 5º, que às polícias militares cabem à polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Entende-se por polícia ostensiva a presença fardada e caracterizada, atuando na prevenção dos delitos e na prisão de criminosos. A preservação da ordem pública consiste na manutenção dos direitos individuais e coletivos, da incolumidade das instituições públicas, na preservação da integridade das pessoas e do patrimônio público e particular (BRASIL, 1988).

Neste sentido, conforme o artigo 21 da Constituição Cidadã, a PMDF possui uma peculiaridade em relação às suas coirmãs das demais unidades da federação: ela é subordinada

ao Governo do Distrito Federal (GDF), que a administra, sendo, todavia, mantida com recursos federais. Por isso, alterações na organização da corporação só podem ocorrer por meio de lei federal (BRASIL, 1988).

O fato de a PMDF ser mantida com recursos federais veio influenciar toda a pesquisa deste trabalho, pois a partir da obrigatoriedade da União manter alguns setores do Distrito Federal (Segurança Pública, Saúde e Educação), dentre os quais a PMDF, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), surge a contrapartida de prestação de contas anual desses órgãos perante o Governo Federal através da Controladoria-Geral da União (CGU).

Atualmente, a organização básica da PMDF é feita com base no Decreto n. 31.793/2010, sendo o alto comando composto pelo Comandante Geral, Subcomandante Geral, Estado Maior e Chefes de Departamentos. O Comandante Geral é responsável pela administração, comando e emprego da corporação. Ele é assessorado pelo Subcomandante que ainda coordena todo o sistema administrativo da PMDF. Enquanto ao Estado Maior cabe o planejamento administrativo, programação e orçamento (DISTRITO FEDERAL, 2010).

Conforme entende Coelho (2014), os Departamentos são órgãos de direção geral, organizados de maneira sistêmica, e separados de forma temática. São exemplos: Departamento de Gestão de Pessoal, Departamento de Logística e Finanças, Departamento de Educação e Cultura, entre outros.

Os Departamentos subdividem-se, também de maneira temática, em Diretorias. O Departamento Operacional, por concentrar toda a atividade fim da PMDF, possui uma estrutura diferenciada. Ele está subdividido em Comandos Regionais Metropolitanos, Leste, Oeste e Sul, responsáveis pelo comando e coordenação das unidades de área, os Batalhões, os quais possuem atribuição de policiar as cidades do DF (DISTRITO FEDERAL, 2010).

O autor (2014, p. 35) ainda observa que a PMDF, pela natureza especial da unidade da federação, é organizada por leis federais, normalmente regulamentadas por decretos do GDF. Algumas normas de atuação da corporação são as mesmas aplicadas ao Exército Brasileiro, como no caso do Regulamento Disciplinar e o Regulamento de Continências, Sinais de Respeito e Honras Militares.

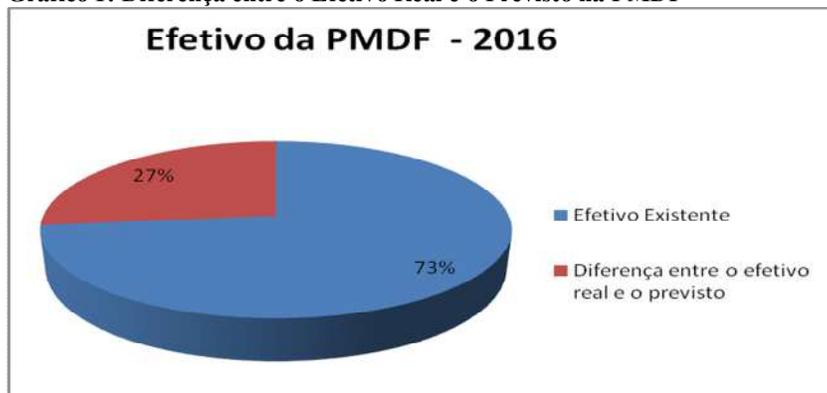
No Estatuto da PMDF de 1984, está claro que a carreira policial militar é semelhante à do Exército Brasileiro. A hierarquia é constituída pelos cargos de Soldado, Cabo, Sargento, Subtenente, Tenente, Capitão, Major, Tenente-Coronel e Coronel, aqui apresentados em

ordem crescente. O ingresso pode ocorrer de maneiras distintas, todas elas mediante concurso público, para o qual é exigido o nível superior de escolaridade (BRASIL, 1984).

Chiavenato (2006, p. 37) entende que a estrutura acima, que é típica das organizações militares, remonta aos tempos de Roma, sendo o princípio da unidade de comando (em que cada subordinado só pode ter um superior) o núcleo central das organizações militares. E assim, a hierarquia, que é a escala de níveis de comando de acordo com o grau de autoridade, tem origem nessa estrutura.

A forma mais comum de ingresso na PMDF é como aluno do Curso de Formação de Praças, sendo que ao seu término o policial passa a integrar o Quadro de Praças Policiais Militares Combatentes (QPPMC), que vai até a graduação de Subtenente. A Outra forma de ingresso na corporação é mediante concurso para a Academia de Polícia Militar de Brasília (APMB). Os aprovados neste concurso ingressam como Cadetes no Curso de Formação de Oficiais, com duração de dois anos. Após o curso, são declarados Aspirantes e, cumprindo o estágio probatório, ingressam no Quadro de Oficiais Policiais Militares, no posto de 2º Tenente, sendo o posto de Coronel o último da corporação e requisito para a investidura nas funções de Diretores, Chefes de Departamento, Chefe do Estado Maior, Subcomandante e Comandante Geral (BRASIL, 1984).

Em pesquisa realizada na página oficial da PMDF no dia 2 de junho de 2016, constatou-se que o efetivo da corporação policial militar era composto por 13.676 policiais militares, contudo a lei de organização básica da PMDF (BRASIL, 2009) prevê 18.673 policiais militares, os quais se encontram lotados em 83 diferentes unidades policiais militares que se dividem em unidades operacionais de área, especializadas, de trânsito, de saúde, de ensino, administrativas e de comando, entre outras. Veja-se o contraste dessa diferença conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Diferença entre o Efetivo Real e o Previsto na PMDF

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da PMDF.

O que chama a atenção é a diferença entre a previsão legal e o número de policiais ativos, o que resulta em 4.997 policiais militares, ou seja, na data em que foi realizada a pesquisa a PMDF precisava de uma reposição em seus quadros equivalente a 27% do seu efetivo previsto. Não bastasse essa diferença, foi verificado também que na faixa etária de 46-54 anos a PMDF possui atualmente 4.542 policiais militares, fato que, conforme o Estatuto da PMDF (BRASIL, 1984), que prevê a aposentadoria dos militares, irá representar uma evasão aproximada nos próximos três anos de no mínimo 2.000 policiais militares, sem contar as baixas por ocasião de nomeação em cargos públicos; invalidez permanente para o trabalho policial militar; falecimentos e demissões a bem da disciplina.

A estrutura organizacional da PMDF e sua atuação no DF é um excelente exemplo da noção de poder disciplinar presente na obra de Foucault (2011), ficando claro que as relações sociais são constituídas por relações de poder. Vejamos a figura do soldado idealizada a partir da segunda metade do século XVIII:

De uma massa informe, de um corpo inapto, fez-se a máquina de que se precisa; corrigiram-se aos poucos as posturas; lentamente uma coação calculada percorre cada parte do corpo, assenhoreia-se dele, dobra o conjunto, torna-o perpetuamente disponível, e se prolonga, em silêncio, no automatismo dos hábitos; em resumo, foi “expulso o camponês” e lhe foi dada a “fisionomia de soldado”. (FOUCAULT, 2011, p. 131).

Foucault (2011) afirma que a disciplina fabrica corpos submissos e exercitados, corpos “dóceis”. Sendo assim, o regime de poder disciplinar produz saberes que estrategicamente vão servir de mecanismo para moldar o comportamento dos indivíduos. Desse modo, o espaço

organizacional da PMDF é determinado por modelos que possibilitam o vigiar dos indivíduos para controlá-los e para discipliná-los.

Segundo Foucault (2011), com o surgimento do poder disciplinar que controlou a sociedade burguesa nascente do século XVIII, surgiram também as disciplinas que garantiram a articulação harmoniosa da sociedade. Desse modo, a disciplina passou a controlar os indivíduos estabelecendo relações de poder reguladas pelas normas.

Após a observação, com o olhar de Foucault (2011, p. 141), da questão estrutural da PMDF com suas fileiras, hierarquia e vigilância piramidal, e ainda, percorrendo o caminho para uma maior aproximação do campo da pesquisa, apresentam-se alguns conceitos que identificam o contexto histórico do vocábulo “polícia”, como também sua estrutura constitucional na atualidade.

2.1.1 Estrutura Constitucional da PMDF

A palavra “polícia”, segundo Di Pietro (2013, p. 121), nem sempre esteve relacionada com a segurança e tem sua origem etimológica do grego *politeia*, que significa ordenamento político da cidade-estado (*polis*). Todavia, a autora esclarece que ao longo do tempo, polícia passou a significar a atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, mais tarde, órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos.

Na mesma linha de pensamento de Di Pietro, enfatiza Cretela Junior (2011) que o vocábulo através da forma latina *politia* está ligado etimologicamente à palavra política, o qual tem os seguintes significados: governo de uma cidade, administração ou forma de governo. Sendo assim, o doutrinador afirma que polícia é a operação que tem por fim assegurar por via geral ou individual, preventivamente e por certas medidas apropriadas, a tranquilidade, a segurança e a salubridade públicas.

Todavia, recorremos a Lebrun (2000, p. 11) para, numa visão filosófica e fora do eixo positivista do Direito Constitucional brasileiro, tentar visualizar mais e compreender melhor essa concepção de política, que segundo o autor, seria a atividade social que se propõe a garantir pela força, fundada geralmente no direito, a segurança externa e a concórdia interna de uma unidade política particular.

Assim, Lebrun (2000) considera que a força não significa necessariamente o emprego de meios violentos de coerção, mas de meios que permitam influenciar o comportamento de outra pessoa. Desta forma, para o autor, a força seria a canalização da potência na ordem das relações sociais, sendo responsável por toda oportunidade de impor a sua vontade no interior de uma relação social.

Em relação à concepção anterior, Monjardet (2003) afirma que a polícia é a instituição encarregada de possuir e mobilizar os recursos de força decisivos, com o objetivo de garantir ao Poder o domínio, ou a regulação, do emprego da força nas relações sociais internas.

Ainda no contexto do tema, Cretella Júnior (2011) afirma que o poder de polícia engloba todo o sistema de proteção que funciona nos Estados de Direito, pois deve assegurar a tranquilidade, a segurança e a salubridade pública. O seu entendimento caracteriza-se pela competência para impor medidas que visem tal manutenção da ordem pública e paz social, podendo ser entendido como a faculdade discricionária da Administração de limitar, dentro da lei, as liberdades individuais em prol do interesse coletivo.

Segundo Meirelles (2007), poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

A definição legal para o tema encontra-se na forma constante no Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, em que se apresenta a seguinte aceção:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar n. 31, de 1966).

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966).

Di Pietro (2013) esclarece que dentro do tema polícia, existem diferentes modalidades de atividades policiais, as quais se classificam em polícia administrativa (polícia preventiva) e

polícia judiciária (polícia repressiva), tendo a primeira o objetivo de impedir as ações antissociais, e a segunda, punir os infratores da lei penal.

Seguindo o mesmo entendimento de Di Pietro, Mello (2007) afirma que a diferença entre a polícia administrativa e a polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir e paralisar as atividades antissociais, enquanto que a segunda se preordena à responsabilização dos violadores do ordenamento jurídico.

De acordo com Mello (2013, p. 857), no entanto, a linha de diferenciação entre a polícia administrativa e a polícia judiciária está na ocorrência de que as medidas da primeira são frequentemente autoexecutórias, não precisam da autorização do Poder Judiciário para ocorrer, enquanto que as medidas ligadas à polícia judiciária carecem de envio ao Poder Judiciário para início ou continuidade dos atos processuais.

Lazzarini (2003), por sua vez, observa que a polícia ostensiva foi institucionalizada pela Constituição Federal de 1988, acrescentando que o policiamento ostensivo já tinha previsão legal anterior. Deste modo, segundo seu entendimento, a Carta Magna de 1988 procurou conferir uma dimensão mais ampla à atividade policial.

Sobre este prisma, Oliveira (2007) afirma que a polícia militar, em regra, tem a função de atuar preventivamente e ostensivamente (polícia administrativa), pois busca impedir a violação das leis e garantir a preservação da ordem pública, apesar de poder agir repressivamente, quando realiza uma autuação em flagrante delito pela prática de um crime.

Lazzarini (2003) assevera que a presença do policial fardado ou da viatura caracterizada inibe a conduta delitiva. Segundo o autor, a ostensividade é condição fundamental para o exercício da política preventiva, que se resume no conjunto de ações desenvolvidas pela polícia a fim de inibir a ocorrência de práticas delituosas.

No artigo 22 da Constituição Federal de 1988 verificou-se uma preocupação do constituinte originário em estabelecer para as polícias militares uma reserva material legislativa destinada à União, a fim de conferir uma prerrogativa pela edição de normas gerais em assuntos relevantes à sua estruturação, ao estabelecer que:

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Desta forma, conforme observa Moraes (2006), caberá aos Estados o exercício das competências remanescentes que não lhe são vedadas pela Constituição e que não forem expressas da União. Cabe destacar que, de acordo com a Constituição de 1988, os membros das polícias militares são considerados militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conforme previsão expressa da Constituição Federal, nos termos do artigo 42, que assim prescreve:

Art. 42 - Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na Hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1988).

Ainda de acordo com o parágrafo 1º do artigo 42, combinado com o inciso X, do parágrafo 3º, do artigo 142, da Constituição Federal, cada ente da federação, por meio de lei estadual, pode disciplinar sobre o ingresso, os limites de idade, a estabilidade, entre outros quesitos, por serem consideradas peculiaridades das atividades policiais de cada Estado que, portanto, subordina as polícias militares aos seus respectivos governadores, conforme prescreve o parágrafo 6º, do artigo 144, da Carta Maior. (BRASIL, 1988).

Em uma análise específica, a Constituição Federal, na forma do inciso V, do artigo 144, ao tratar da Segurança Pública, inseriu a polícia militar como órgão de segurança, definindo que:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos.

I- polícia federal;

II- polícia rodoviária federal;

III- polícia ferroviária federal;

IV- polícias civis;

V- polícias militares e corpo de bombeiros militares. (BRASIL, 1988).

Desse modo, coube ao parágrafo 5º do artigo supracitado o estabelecimento das atribuições das polícias militares, nos seguintes termos:

§ 5º - às polícias militares cabem **a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública**; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Como observa Francisco (2008), as polícias militares cumprem um dever do Estado, qualificado como sendo de responsabilidade de todos, solidariamente aos demais órgãos de segurança pública, para a preservação de ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Ainda segundo o entendimento de Lazzarini (2003), as polícias militares são instituídas para o exercício da polícia ostensiva e preservação da ordem pública, bem como, toda atividade policial que não seja atribuída especificamente aos demais órgãos relacionados no artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Na mesma linha de Lazzarini, a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do Parecer GM-25, de 29 de julho de 2001, destaca em parte do texto seu posicionamento sobre a atuação das polícias militares:

Em outros termos, **sempre que se tratar de atuação policial de preservação e restabelecimento da ordem pública e não for o caso previsto na competência constitucional** da polícia federal (Art. 144, III) nem, ainda, o caso em que lei específica venha a definir uma atuação conexa à defesa civil para o Corpo de Bombeiro Militar (Art. 144, § 5º), **a competência é policial-militar...** (BRASIL, 2001a, grifo nosso).

O citado parecer afirma ainda que a polícia militar se destina, fundamentalmente, à preservação da ordem pública pela ação dissuasória da presença do agente policial fardado, e que a menção ao termo “polícia ostensiva” tem a finalidade de fixar sua exclusividade constitucional, uma vez que a preservação, termo genérico, está no próprio *caput* do artigo 144, referida a todas as modalidades de ação policial e, em consequência, de competência de todos os seus órgãos (BRASIL, 2001a).

Considerando tais posicionamentos jurídicos (BRASIL 2001a), é possível concluir que a atuação policial militar não se restringe ao contido no texto constitucional, havendo, por conseguinte, vários dispositivos infraconstitucionais que elencam atribuições às polícias militares, conforme se verá adiante.

Cabe ressaltar ainda que a atribuição de polícia judiciária é privativa dos órgãos policiais especializados, isto é, as polícias federais e civis. Já as atribuições de polícia administrativa, além da polícia militar (polícia de segurança), são inerentes a vários órgãos

públicos de fiscalização, previstos em lei, que atuam em diversas áreas, como, por exemplo, a saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social (DI PIETRO, 2013).

Dentre essas legislações específicas destacam-se o artigo 3º do Decreto-Lei n. 667/69, com a redação modificada pelo Decreto-Lei n. 2.010/83, o qual fixa a competência das polícias militares:

Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna, nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem; c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas. (BRASIL, 1969).

Segundo Lima (2001), nos dispositivos citados se tem a competência das polícias militares na modalidade preventiva, quanto à manutenção da ordem pública e segurança interna, e manutenção da ordem pública e do exercício dos poderes constituídos; e na modalidade repressiva, quanto ao restabelecimento da ordem quando essa for violada. Destaca-se ainda, além da competência, a forma de atuação, mediante o policiamento ostensivo, fardado e planejado pela autoridade competente.

As missões constitucionais da polícia militar, de acordo com Oliveira (2007) de polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, estão intimamente relacionadas, haja vista que a polícia ostensiva objetiva justamente a preservação da ordem pública, mediante a ação dissuasória da presença do policial fardado.

Segundo Lima (2001), a Constituição, ao estabelecer as competências dos órgãos de segurança pública, fixou como competência comum a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e especificou as competências exclusivas de cada órgão, exceto à polícia militar, para a qual a Carta Magna fixou uma competência residual ou remanescente.

Sempre que se tratar de atuação policial de preservação e restabelecimento da ordem pública e não for o caso previsto na competência constitucional da polícia federal (Art. 144, I), da polícia rodoviária federal (Art. 144, II), da polícia ferroviária federal (Art. 144, III) nem, ainda, o caso em que lei específica venha a definir uma atuação conexas à defesa civil para o Corpo de Bombeiros Militar (Art. 144, § 5º), a competência é policial-militar. (LIMA, 2001, p. 14).

Dessa forma, no entendimento de Lima (2001), as polícias militares, no tocante à preservação da ordem pública, têm a competência residual para o exercício de toda a atividade

policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos. A autora dá destaque a amplitude dessa competência asseverando que ela engloba inclusive a competência exclusiva dos demais órgãos em caso de falência operacional deles, constituindo a polícia militar um verdadeiro exército a serviço da sociedade. Assim, em caso de greves ou outros fatores que tornem os outros órgãos inoperantes ou incapazes de realizar suas atribuições, a polícia militar tem o dever constitucional de garantir esses serviços, de forma que seja mantida a ordem pública.

As diversas definições e atribuições que a PMDF possui podem ser sintetizadas naquilo que Arendt (2004) considera ser o único fator material que não pode faltar para a geração do poder, que é a convivência entre os homens. Dessa forma, o poder preserva a esfera pública e as polícias estariam a serviço da organização política do Estado Moderno.

Todavia, segundo Foucault (2011), o poder se deslocou do soberano e passou a existir através da norma, e assim deixou de estar centralizado em uma figura e espalhou-se pela sociedade nas instituições. A PMDF, por ser uma organização militar, seria, segundo o autor, um exemplo ideal de uma instituição disciplinar, assim como ocorre nos colégios, hospitais, fábricas, cidades e famílias.

Segundo Jesus (2011), a concentração de poder nas mãos do Estado pode se constituir numa ameaça para os cidadãos, devido ao fato de que os maiores violadores de direitos humanos são justamente os operadores do monopólio da força do Estado. E que nas transições políticas, ou seja, da ditadura para a democracia (que é o caso do Brasil), ainda não está inserida na consciência dos governantes, nem tampouco do povo, a instauração do Estado de Direito referente à democracia.

Neste sentido, conforme os estudos de Fernandes (2013), entre os anos 1960 e 1970 todos os países do chamado Cone Sul (Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai) estavam sob uma ditadura militar, tendo o Brasil uma das ditaduras mais longas dentre estes países, por 21 anos ficando sob a égide do regime autoritário.

A herança deixada pelo ciclo ditatorial da América do Sul pode ser explicada por Fonseca (2013, p. 157) ao examinar o quadro político-estratégico da região na atualidade:

- Enfrenta graves problemas sociais, tais como: distribuição desigual de renda, baixos níveis de escolaridade e saúde, desemprego, pobreza e exclusão, que representam um contínuo desafio para os governos;
- Sofre influências ponderáveis dos Centros de Poder Mundial que condicionam o desenvolvimento da região, em múltiplos aspectos;

- Apresenta áreas de grande relevância ambiental compartilhadas por diversos países, com potencial de ocorrências de desastres naturais de grandes proporções, o que provoca ações de organismos internacionais sobre a região, abrindo espaço para uma exploração tendenciosa dessa vulnerabilidade por interesses estranhos à área. (FONSECA, 2013, p. 157).

A partir desse quadro, Fonseca (2013) esclarece que, na América do Sul, há riscos de anomalia social, com as ameaças se agravando no campo da segurança pública, sendo que os problemas mais preocupantes se referem ao tráfico e consumo de drogas ilícitas e delitos conexos na região.

2.2 CONTROLES PÚBLICOS E COMBATE À CORRUPÇÃO

Nesta seção discute-se os conceitos de controle governamental e busca-se mostrar que os instrumentos de controle são fundamentais para o alcance dos objetivos de um grupo, como também se revelam, conforme explica Lessa (2014), instrumentos capazes de acompanhar a gestão e verificar o nível de transparência de uma instituição.

O controle da administração pública, conforme ensina Castro (2011), surge com a teoria da separação das funções do Estado de Direito, a partir das ideias de John Locke, que foram sintetizadas por Montesquieu, com a teoria da separação das funções do Estado.

Segundo Meirelles (2007, p. 61), a tripartição dos poderes, até hoje adotada nos Estados de Direito, deriva da obra de Montesquieu “O espírito das leis”, de 1748, na qual ele sugeria o equilíbrio entre os poderes, sendo o Governo resultante da interação dos três poderes. E a importância desta tripartição ou especialização de funções, faz-se entender ainda hoje pelas mesmas razões que no século XVIII, pois está “intimamente ligada à concepção do papel do Estado na vida social”.

Neste sentido, a fim de utilizar um mecanismo em que um poder limita o outro, como sugeria Montesquieu em sua obra original, os ingleses e estadunidenses instituíram um sistema de *checks and balances*, que é o nosso atual método de freios e contrapesos (MEIRELLES, 2007, p. 61).

Resta evidenciado que a tripartição das funções e, por conseguinte, do poder do Estado, com vários órgãos exercendo o poder soberano do Estado, também visa, em última

análise, à preservação do interesse público dentro de um Estado de Direito, conforme afirma Meirelles (2007) no conjunto de sua obra jurídica.

Segundo Castro (2011, p. 256), o vocábulo *controle* tem origem no latim *rotulum*, que designava a relação dos contribuintes. Incorporado em definitivo pelos diversos idiomas, o vocábulo *controle* tem sentido amplo, podendo significar dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame) e registro (identificação).

Alexandrino e Paulo (2006, p. 496) conceituam controle como o poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria administração, ou outro poder, diretamente ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre sua atuação administrativa.

Por sua vez, Lessa (2014, p. 12) afirma que o controle é uma ação primordial para a realização dos objetivos de um grupo humano, sendo um instrumento capaz de acompanhar o cumprimento dos ordenamentos legais e o nível de transparência de uma instituição.

Ao estudar a evolução do “controle” no Brasil, Castro (2011, p. 256) afirma que é um princípio que se consolidou na administração pública por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal. O autor esclarece também que se deve manter o controle orçamentário da *res* (coisa) pública, por ser um recurso da sociedade, gerido por agentes públicos em prol da coletividade.

Conforme preceitua Meirelles (2007), “controle, na administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, Órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Castro (2011, p. 257) afirma que o controle deve ser exercido em todos os níveis e em todos os setores para ser efetivo. Tanto os cidadãos quanto as autoridades, chefes de família ou de empresas, eleitores ou eleitos concordam, de maneira quase unânime, que é necessário controlar.

Alexandrino e Paulo (2006, p. 496), por sua vez conceituam o controle como o poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria administração, ou outro poder, diretamente ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre sua atuação administrativa.

Castro (2011, p. 263) afirma também que qualquer organização precisa de um sistema de controle interno, para que seus dirigentes tenham apoio e tranquilidade na condução de sua gestão. Isso ocorre porque nenhum dirigente, sozinho, tem condições de saber o que se passa

em sua organização. Dentro dessa linha de pensamento, o artigo 70 da Constituição Federal consolidou o controle interno no Brasil:

Art.70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

É interessante também perceber que, de acordo com Castro (2011, p. 265), a Administração Pública por meio dos seus dirigentes deve agir de acordo com normas legais que fixam as competências dos órgãos; ela delimita o seu campo de atuação e estabelece controles aos quais deve se sujeitar.

Alexandrino e Paulo (2006, p. 496) observam que o poder-dever de controle é exercitável por todos os poderes da República, estendendo-se a toda a atividade administrativa (vale lembrar, há atividade administrativa em todos os poderes) e todos os seus agentes. Veja-se uma explicação mais detalhada dos autores a respeito do tema:

O controle interno é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura. Assim, o controle que as chefias exercem sobre os atos de seus subordinados dentro de um órgão público é classificado como controle interno. Sempre que um agente ou órgão do Poder Legislativo possuir atribuição de fiscalizar a prática de determinado ato administrativo praticado pelo mesmo Poder Legislativo estaremos diante de hipótese de controle interno. (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 496).

O artigo 74 da Constituição de 1988 determina que os Poderes mantenham sistemas de controle interno, estabelecendo os itens mínimos a serem objeto deste controle, como se lê abaixo:

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

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

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

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

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988).

Denomina-se externo, segundo Meirelles (2007, p. 667), o controle quando exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder. O autor cita ainda “o exemplo da apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo”.

Assim, de acordo com Di Pietro (2013, p. 797), a Administração Pública é controlada por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, como também, exerce o controle sobre os seus próprios atos.

Di Pietro (2013, p. 797) assevera ainda que o controle exercido pela administração pública deve estar de acordo com os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

Conclui-se então, segundo a visão de Di Pietro (2013, p.798), que o controle não pode ser renunciado nem retardado, ensejando pena de responsabilidade a quem se omitiu, pois, constitui-se um poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função.

Castro (2011, p. 27) observa que no Brasil “O controle teve seu vocábulo consagrado, na técnica comercial, para indicar inspeção ou exame que se processa nos papéis ou nas operações registradas nos estabelecimentos comerciais”.

No entanto, Linczuk (2012, p. 65) acredita que a evolução econômica das civilizações que levou à pulverização do capital criou a necessidade de outros instrumentos de controle, e, assim, a contabilidade como forma de controle tornou-se insuficiente. A autora afirma que prover o Estado de controles institucionais (aqueles que o Estado exerce sobre si mesmo, seus agentes e seus atos), não é o suficiente numa democracia; há a necessidade de prover instrumentos de controle que são utilizados pelos cidadãos, estimulando o controle social.

Desta forma, Linczuk (2012, p. 65) afirma que a ampliação do aparato estatal que ocorreu no período anterior ampliou a ramificação da burocracia, exigiu que este controle ocorresse também de forma capilarizada em todas as atividades, em todos os níveis e em todos os órgãos da Administração Pública, inclusive com legislação que abrangesse todas as atividades administrativas e não apenas relacionadas ao processo administrativo.

Neste sentido, Castro (2011, p. 293) afirma que o controle interno possui uma função dupla na área pública: “Funcionar como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão, contribuindo para que os objetivos da organização pública sejam conduzidos de forma econômica, eficiente e eficaz”.

Desta forma, Castro (2011, p. 65-69) compreende que por meio dos princípios aplicáveis aos controles internos é possível promover a eficiência operacional da entidade, estimular a obediência e o respeito às políticas traçadas, proteger os ativos e inibir a corrupção.

2.2.1 Controle da Atividade Policial e Controle Interno na PMDF

Nesta seção busca-se apresentar a estrutura da Auditoria da PMDF, bem como discutir os conceitos e a legislação que amparam a criação e o funcionamento do órgão de controle interno da Corporação Policial Militar. Porém, antes se faz necessário trazer à discussão os pressupostos básicos do controle da atividade policial e sua importância para a sociedade.

Segundo Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), os instrumentos de controle são fundamentais para a implementação de uma política de segurança pública que atenda às aspirações de uma sociedade democrática, sendo imprescindíveis para equilibrar a tensão entre emprego da força policial e respeito aos direitos individuais e coletivos.

Conforme entendimento de Bayley (2002, p. 203), o papel desempenhado pela polícia na vida política de um país é muito importante. Afirma que a atividade policial é crucial para se definir a extensão prática da liberdade concedida aos indivíduos e o respeito aos seus direitos fundamentais. O autor reconhece ainda que o tema seja tão relevante a ponto de um “governo ser reconhecido como autoritário quando sua polícia é repressora e como democrático quando sua polícia é controlada”.

De acordo com Grion Júnior (2008), existem basicamente dois tipos de controle das polícias: o controle sobre a instituição policial e o controle sobre a conduta dos seus agentes individuais. E ambos são interdependentes e complementares entre si.

Conforme consta na obra de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), conceitualmente os mecanismos de controle das polícias pode ser dividido em interno e externo, sendo o controle interno aquele praticado pela própria polícia, com a criação de ações ou departamentos que tenham a tarefa de fiscalizar a atividade policial.

Por outro lado, o controle externo da atividade policial, segundo os autores (2003), é aquele executado por órgãos externos às corporações, como é o caso do Ministério Público, do Legislativo e do Judiciário, mas também inclui o controle realizado pela sociedade.

Grion Júnior (2008) afirma que os Conselhos Comunitários de Segurança constituem mecanismo de controle externo das polícias realizado pela sociedade civil e estão situados entre o controle formal e informal. Têm como objetivo representar a sociedade na interlocução com as polícias, permitindo uma ação mais preventiva do que os demais mecanismos de controle, que obedecem à lógica reativa.

Desta forma, Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) acreditam que o controle da atividade policial é imprescindível para garantir um policiamento eficiente e evitar desvios de função. Todavia, o alto grau de discricionariedade da atividade policial constitui enorme desafio ao seu controle. E o controle depende em grande parte da transparência institucional, desafio constante para todas as instituições do sistema de justiça criminal.

Segundo Grion Júnior (2008), existe na atualidade uma excessiva cobrança sobre os órgãos encarregados da persecução penal, principalmente os órgãos policiais preventivos, os quais combatem à crescente escalada criminal em todos os campos da sociedade (criminalidade comum e organizada). Contudo, o autor reconhece que a atuação dos órgãos policiais necessita cada vez mais ser contida, controlada, avaliada e punida, para que não extrapolem suas atribuições legais e não atentem contra as garantias individuais asseguradas pela Constituição da República.

A partir disso, Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) afirmam que os órgãos policiais devem ter absoluta transparência na gestão pública de suas atividades, em face da enorme capacidade de causarem, a pretexto de proteger e servir, profundas máculas aos direitos e garantias individuais assegurados aos cidadãos.

Estes autores acreditam que os órgãos policiais, em sua função de cumprir e fazer cumprir a lei, devem se submeter a todo tipo de controle (do Poder Judiciário, do Ministério Público, do próprio Poder Executivo, de suas Chefias, de suas Corregedorias, da Ouvidoria de Polícia, da Defensoria Pública). Reiteram que as atribuições dos órgãos policiais devem ser sempre sujeitas ao exame da atividade estatal voltada para a ordem pública.

Segundo Grion Júnior (2008), no campo do controle social, o maior questionamento que se faz acerca da atuação dos órgãos policiais reside no fato de que as autoridades e os

agentes incumbidos de fazer cumprir a lei amoldam, ao seu alvedrio, conceitos elásticos de liberdade individual e garantias fundamentais. Portanto, dessa relação pouco amistosa entre Estado e Cidadão é que surge a necessidade da sociedade e do próprio Estado exercerem a fiscalização e o controle da atividade policial. Segundo o autor, justifica-se isso, uma vez que a atividade desenvolvida pelos órgãos policiais é considerada a face mais criticada do Estado.

Sobre a questão do controle da atividade estatal, rememora-se a lição de Meirelles (2007, p. 637):

O controle é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes. Bem por isso, diversifica-se em variados tipos e formas de atuação para atingir seus objetivos. (MEIRELLES, 2007, p. 637).

Nesses termos, o controle da Administração Pública, em especial dos órgãos do Poder Executivo, e dentro deste, conforme afirmam Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), a atuação dos órgãos policiais tem merecido maiores críticas e tem sido, invariavelmente, o ponto nevrálgico do Estado Democrático de Direito definido pela Constituição de 1988, pela ausência de melhores formas de controle e que, portanto, reclama um estudo mais detalhado e aprofundado.

De acordo com Chiavenato (2006, p. 120), o Estado brasileiro nasceu patrimonialista, e assim, o aparelho do Estado, a Administração Pública funcionavam como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuíam *status* de nobreza. A *res publica* (coisa pública) não se diferenciava da *res principis* (coisa do príncipe), tendo como consequência a corrupção e o nepotismo.

Por outro lado, Meirelles (2007, p. 63) acredita que todo Estado, uma vez organizado soberanamente, e instituídos os poderes componentes do governo, passaria a se organizar administrativamente, ou seja, a estruturar legalmente as entidades ou órgãos que desempenharão funções em seu nome.

Desta forma, a finalidade da Administração Pública, segundo preceitua Meirelles (2007, p. 85-86), é a prestação de serviço público à sociedade, visando atender ao interesse público. A autora afirma que somente se justifica a presença da Administração Pública para prestar serviços à coletividade.

No tocante à Administração Pública brasileira, Linczuk (2012) afirma que esta teve sua estrutura organizada em obediência ao Decreto-Lei n. 200/1967, o qual permanece em vigor até os dias atuais (sendo uma espécie de lei orgânica da administração pública). E que dispõe sobre a organização administrativa federal, como também, estabelece diretrizes para o seu funcionamento (BRASIL, 1967).

Retomando os motivos para a criação da Auditoria da PMDF, percebe-se que eles encontram-se ancorados na Carta Magna, a qual nomina, em seu artigo 70, dois tipos de controle: controle externo e o “sistema de controle interno”.

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

Parágrafo Único. Prestará contas **qualquer pessoa física ou entidade pública** que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Neste sentido, Castro (2011, p. 293) afirma que o controle interno possui uma função dupla na área pública: “Funcionar como um mecanismo de auxílio para o administrador público e instrumento de proteção e defesa do cidadão, contribuindo para que os objetivos da organização pública sejam conduzidos de forma econômica, eficiente e eficaz”.

De acordo com a visão de Linczuk (2012), a aplicação dos princípios da governança corporativa atingiu o *status* de “agenda” das instituições públicas que regulam e normatizam as relações no mercado de capitais. Um dos exemplos pode ser aquele relativo à criação da Lei de Sarbanes – Oxley (SOX), nos Estados Unidos, em 2002, que foca a responsabilidade penal da diretoria, tendo como base os princípios da governança corporativa, tais como ética na divulgação da contabilidade e preparação de informações financeiras.

Linczuk (2012) afirma ainda que no Brasil, um importante papel na divulgação e aperfeiçoamento das práticas de governança corporativa vem sendo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), uma entidade sem fins lucrativos,

fundada em 1995, para apoiar o fortalecimento do processo de implantação da governança corporativa no país.

A autora (2012), ao estudar Bresser-Pereira (2008), entende que atualmente num contexto de Estado Democrático de Direito, se faz necessária uma administração pública voltada para a eficiência. Por outro lado, a eficiência não poderia chocar-se com o princípio da legalidade. Desta forma, alguns países, como precursores, incluíram a discussão sobre governança corporativa aplicada ao setor público em suas reformas.

Todavia, o próprio Bresser-Pereira (2008) afirma que a *accountability* ou responsabilização permite que ocorra maior compromisso em relação à construção de políticas públicas e sua fiscalização, na medida em que ocorrem controle e verificação de resultados.

Mas qual é realmente o significado do termo *accountability*? De acordo com Castro (2011, p. 511-512), ainda não temos uma tradução na nossa língua, e tampouco o seu sentido tem aplicação no Brasil. O autor busca entender o significado e a filosofia da palavra *accountability* observando os países desenvolvidos que adotam esta prática.

Castro (2011, p. 512) conceitua *accountability* como uma proteção dos cidadãos contra as práticas de má administração no serviço público. Assim, a *accountability* passa a ser entendida como questão de democracia. Ou seja, quanto mais avançado o estágio democrático de um país, maior será o interesse pela *accountability*.

No artigo “Impasses da *accountability*”, de Luís Felipe Miguel, se têm um viés democrático do termo: o autor conceituou *accountability* como algo próximo de “responsividade”, o que, segundo ele, seria a:

[...] capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo. (MIGUEL, 2005, p. 27-28).

No entanto, Bresser-Pereira (2008) acredita que o conceito de responsabilização que permite que a *accountability* ocorra apenas em cada período eleitoral não abarca totalmente

sua aplicabilidade, pois para ele a consequência de responder por responsabilidades conferidas deve ocorrer a qualquer tempo.

A partir do entendimento da importância da *accountability* para a Administração Pública, busca-se em Castro (2011, p. 371) conceitos para a palavra *auditoria*, que tem sua origem no latim *audire*, e significa ouvir.

Dentro de uma visão contábil, Attie (2009) define a auditoria como uma especialização voltada a testar a eficiência e eficácia do controle patrimonial implantado, com o objetivo de expressar uma opinião sobre determinado objeto de estudo.

Desta forma, Attie (2009, p. 7) afirma que a contabilidade foi a primeira disciplina desenvolvida para auxiliar e informar o administrador, e de sua especialização surgiu a auditoria, destinada a ser usada como ferramenta de confirmação da própria contabilidade. O autor esclarece que a evolução da auditoria está relacionada com o desenvolvimento econômico dos países.

Sobral (2008, p. 244) entende que a atividade de auditoria não se limita apenas a evitar fraudes e manipulações contábeis. Segundo o autor, a auditoria é uma ferramenta que pode ser utilizada para controlar e avaliar qualquer atividade ou processo organizacional.

Castro (2011, p. 372) considera que na modernidade a auditoria passou a ser vista como uma atividade de assessoramento. Portanto, a auditoria interna consiste num mecanismo de controle, na medida em que revisa e avalia a eficiência dos controles existentes e auxilia a alta administração na tomada de decisões. Afirma também que a auditoria do sistema de controle interno (SFC e CGU) representa para o Governo Federal o mesmo papel de uma auditoria interna de uma empresa.

No âmbito do Distrito Federal, a Auditoria da PMDF é um órgão de direção setorial do Departamento de Controle e Correição da PMDF. Sendo criada pela Lei n. 12.086/2009, é o segmento de assessoramento incumbido de orientar, fiscalizar, avaliar e acompanhar os atos de gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, assim como dar o devido tratamento aos processos de Auditoria e Controle Externo no âmbito da Corporação, nos moldes preconizados pelo Decreto n. 31.793/2010. (DISTRITO FEDERAL, 2010).

Segundo o que consta no referido Decreto, a Auditoria da Polícia Militar do Distrito Federal é subordinada diretamente ao Chefe do Departamento de Controle e Correição da PMDF, sendo suas principais atribuições, as seguintes:

- I - propor e acompanhar procedimentos de correição e medidas preventivas para correção de falhas no âmbito da Corporação, inclusive no tocante às ações e atividades dos seus prestadores de serviços;
- II - dar o devido tratamento aos processos de auditoria e controle externo no âmbito da Corporação;
- III - avaliar os resultados quanto à gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos da Corporação;
- IV - fiscalizar o pagamento de parcelas integrantes da remuneração, proventos, vencimentos, auxílios e pensões realizados pela Corporação;
- V - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias concernentes à Corporação;
- VI - propor normatização, sistematização e padronização dos procedimentos administrativos e operacionais dos órgãos da Corporação;
- VII - elaborar proposta anual de atividades de auditoria interna nos órgãos da Corporação;
- VIII - avaliar os resultados obtidos em decorrência das atividades levadas a efeito pela Auditoria da Corporação;
- IX - propor a apuração dos atos irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos da Corporação;
- X - realizar o credenciamento, descredenciamento e demais atos inerentes à fiscalização de estabelecimentos responsáveis pela comercialização de uniformes da Polícia Militar do Distrito Federal;
- XI - exercer outras atribuições que lhe forem conferidas. (DISTRITO FEDERAL, 2010).

O que se verifica com as demandas acima é que o novo órgão da PMDF tem uma complexidade de serviços. De acordo com Castro (2011), um setor de Auditoria precisa realizar a análise de processos dos diversos procedimentos de auditagem, bem como o atendimento das demandas dos órgãos de controle interno e externo.

Castro (2011) acredita que as novas exigências dos órgãos de controle e a submissão da PMDF ao Tribunal de Contas da União exigem conhecimentos de vanguarda para que os gestores da PMDF atuem num compasso de consonância com os princípios da economicidade, eficiência e eficácia da gestão do órgão.

2.3 A CGU E SEU PAPEL NA PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Neste tópico procura-se apresentar o papel da Controladoria Geral da União (CGU), como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo no Brasil. O interesse pela compreensão acerca do funcionamento da CGU decorre da obrigatoriedade de prestação de contas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) junto ao governo federal. O FCDF foi instituído por meio da Lei n. 10.633/2002, e tem por finalidade prover os recursos

necessários à organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos de Saúde e Educação, conforme disposto no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Assim, por meio da prestação de contas anual do FCDF, se pode ter acesso à prestação de contas anual da PMDF, as quais se encontram dentro do FCDF em atendimento ao artigo 21 da CF. Dessa forma se tem a auditoria geral da CGU na prestação de contas anual do FCDF, como também na PMDF, que é o foco de análise desta pesquisa.

No artigo 74 da Constituição Cidadã se tem a previsão legal do Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e suas competências encontram-se delineadas nos incisos de I a IV do mesmo artigo. Assim, os responsáveis por esse controle têm que cientificar o Tribunal de Contas da União (TCU) sobre quaisquer irregularidades ou ilegalidades de que tenham conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária – § 1º do Art. 74. (BRASIL, 1988).

O nascimento do atual órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal ocorreu por meio da Medida Provisória n. 2.14331, de 2 de abril de 2001, em seu artigo 1º, ao inserir em seu parágrafo 3º a Corregedoria-Geral da União, com competências descritas no artigo 6º *in verbis*:

Art. 1.º [...]

§ 3º Integram ainda a Presidência da República: I - a Corregedoria-Geral da União;

[...]

Art. 6º A. À Corregedoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público.

Parágrafo único. A Corregedoria-Geral da União tem, em sua estrutura básica, o Gabinete, a Assessoria Jurídica e a Subcorregedoria-Geral. (BRASIL, 2001).

Conforme entende Castro (2011), a Corregedoria-Geral da União tinha como propósito declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a corrupção, todavia, menos de um ano depois, através do Decreto n. 4.177, de 28 de março de 2002, foram integradas à sua estrutura a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), bem como a Ouvidoria-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça. Dessa forma, a Corregedoria-Geral da União teve sua estrutura

organizacional ampliada, extrapolando as funções iniciais, passando a atuar também na ouvidoria, auditoria, orientação normativa e supervisão técnica do Poder Executivo Federal.

Assim, como observou Castro (2011, p. 368), ocorreu uma natural adequação do Sistema de Controle Interno do Executivo Federal ao previsto no artigo 74 da CF, e com isso houve a transformação da antiga Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União, por meio da Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que também atribuiu ao seu titular à denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Desta forma, Castro (2011) observa que a CGU tornou-se o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, responsável pela orientação normativa e supervisão dos órgãos componentes do sistema, bem como por assistir o Presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão através das atividades de controle interno, ouvidoria, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, tudo consolidado em uma única estrutura funcional.

Dessa forma, dentre as atividades desempenhadas pela CGU com a finalidade de cumprir suas funções, uma delas se destaca: o estabelecimento dos princípios de governança pública com a atividade complementar de controle social, estabelecida nos termos do item 4, seção II, do Manual do Sistema de Controle Interno, aprovado pela Instrução Normativa n. 01, de 6 de abril de 2001:

A criação de condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União visa fortalecer este mecanismo complementar de controle público, por intermédio da disponibilização de informações sobre as atividades desenvolvidas, particularmente no que se refere à avaliação da execução dos programas e avaliação da gestão. (BRASIL, 2001).

A partir de 2007, a CGU implantou na sua gestão o Plano de Integridade Institucional com diretrizes de alta gestão e avaliação do seu desempenho. Com isso intensificou as ações de prevenção da corrupção, as quais estão a cargo da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, que foi reestruturada em 2013 (BRASIL, 2011). Com o advento da lei de acesso à informação, foi criado o programa do Governo Federal “Brasil Transparente”, e a CGU foi incumbida de ser o órgão responsável pela gestão do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), em que a disponibilização de dados governamentais para

consulta pública pode ocorrer nos endereços eletrônicos dos órgãos públicos (transparência ativa) ou por meio da solicitação do cidadão (transparência passiva). (BRASIL, 2011).

Desta forma, Linczuk (2012) considera como uma iniciativa para o controle social a criação pela CGU, em 2004, do Portal da Transparência Pública, que permite ao cidadão o acompanhamento da execução da despesa pública em todo o âmbito federal, bem como dos valores federais que foram repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A partir desta iniciativa ocorreu a publicação da Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006, que determina que cada órgão e entidade da administração pública federal mantenha sua própria página de transparência. (BRASIL, 2006).

Castro (2011) também elogia as ações priorizadas pela CGU em busca da transparência e a ação integrada com outras estruturas do Governo na luta pelo combate à corrupção. Todavia, o autor esclarece que apesar de tratar-se de um órgão de controle autônomo, de acordo com a regulação vigente, isso não extingue a eventual existência de influência política sobre a cadeia de comando do órgão.

Infelizmente, o autor (2011) parece ter previsto o futuro quando observou a existência de influência política sobre a cadeia de comando da CGU, pois com a Medida Provisória n. 726, de 12 de maio de 2016, o atual presidente interino da República, Michel Temer, extinguiu a CGU e incorporou suas atribuições ao recém-criado Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Todavia, toda a pesquisa referente a este trabalho foi realizada sobre documentos e procedimentos realizados no âmbito da CGU no período de 2010 a 2013.

CAPÍTULO 3

A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Este capítulo tem como finalidade refletir sobre a qualidade do gasto público na Administração Pública a partir dos requisitos legais, no caso, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e as principais teorias sobre a Eficiência no serviço público, as quais são responsáveis por organizar e manter os requisitos básicos para uma administração eficiente. Na sequência, apresenta-se um breve panorama dos gastos públicos no Brasil. Acredita-se que esse capítulo é fundamental para a compreensão dos dados relativos à qualidade do gasto público na PMDF que serão apresentados ao final desse estudo.

3.1 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este é um tópico importante da pesquisa, pois os atos de corrupção são praticados por meio dos atos administrativos que em princípio seriam legais no contexto administrativo. Portanto, para a adequada compreensão do capítulo referente à análise dos dados faz-se necessário esse conhecimento, possibilitando a verificação do contexto legal e econômico dos atos administrativos.

Alexandrino e Paulo (2006) afirmam que todos os atos praticados pela administração pública devem obedecer aos parâmetros traçados pela norma e ainda aos princípios que a administração está obrigada a acatar. É através da lei que a administração pública exerce suas funções em benefício do interesse coletivo.

Também é através da norma que se estabelecem os limites de atuação por parte da administração. Assim, a vontade da administração está sempre ligada à lei, em que, como decorrência do princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite (BRASIL, 1988).

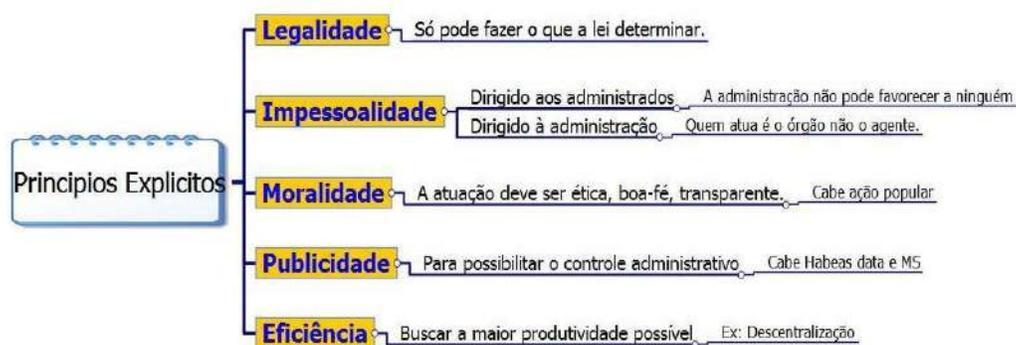
Segundo Di Pietro (2013), com o surgimento do Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade dá a ideia de sujeição ao direito, em que a atuação do Estado, por meio

de seus órgãos (Executivo, Legislativo ou o Judiciário), não envolve apenas a observância de regras, mas o respeito ao próprio Direito, o que inclui os princípios da Administração Pública.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, no *caput* de seu artigo 37, estabelece que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**”. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Castro (2011) esclarece que o princípio da eficiência trata-se de um conceito econômico e, portanto, a inserção no texto constitucional do referido princípio decorre do fato de a Reforma Administrativa de 1998 ter se orientado pelo modelo da administração pública gerencial, caracterizada basicamente pela busca de resultados e atendimento dos anseios do cidadão-usuário. Em uma breve síntese, os princípios encontram-se assim dispostos:

Figura 1 - Princípios da Administração Pública



Fonte: Oliveira (2015).

Di Pietro (2013) entende que ao elevar a Eficiência à categoria de preceito constitucional, procurou-se deixar clara a necessidade de que a Administração Pública se conduza de modo a produzir serviços adequados, com maior qualidade e tendentes a cumprir satisfatoriamente seus fins legais. Dessa forma, a doutrina jurídica tem deliberadamente se guiado no sentido de se conferir ao princípio da eficiência uma conotação de realização apropriada dos meios disponíveis em busca de resultados para a sociedade, conforme explica a autora:

O princípio apresenta, na realidade, dois aspectos, pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2013, p. 83).

Conforme a compreensão de Chiavenato (2006), o Princípio da Eficiência apresenta-se como elemento normativo que impõe ao agente público uma atuação voltada à utilização mais racional dos recursos disponíveis, precedida de planejamento e organização, objetivando o alcance de melhores resultados institucionais, sem se descuidar da finalidade essencial da Administração Pública, que é o atendimento ao interesse público. Sobre o tema assim o autor se expressa:

Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia. À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). (CHIAVENATO, 2006, p. 47).

A partir disso, Castro (2011) compreende que a Administração Pública não pode atuar pela vontade pessoal do governante, ou daquele que irá decidir ou realizar determinado ato administrativo. As decisões devem ser tomadas por manifestação prévia ao resultado concreto, de acordo com parâmetros de economicidade, sendo que, para o autor, é fundamental que o administrador atue com alto rendimento, observando a relação benefício/custo.

Com base na compreensão dos aspectos legais da ordem jurídica brasileira, busca-se verificar a eficiência dos gastos públicos na PMDF. Todavia, ainda é preciso verificar os poderes e deveres do administrador público no contexto de uma melhor satisfação dos interesses públicos.

Di Pietro (2013) ensina que quando tratamos de poder discricionário e poder vinculado por parte da administração pública, temos que considerar que o princípio da legalidade é a regra de obediência das atividades administrativas, devendo a lei ser obedecida em sua plenitude. De acordo com a autora:

O regramento pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a administração deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial. (DI PIETRO, 2013, p. 214).

A partir disso, Di Pietro (2013) compreende que o poder vinculado, também denominado de competência vinculada, determina que a administração pública, diante de determinada situação, é obrigada a tomar decisões determinadas, sendo que sua conduta é ditada previamente pela norma jurídica. O ordenamento jurídico confere ao administrador um poder de decisão, mas predetermina as situações e condições, canalizando a uma só direção.

Di Pietro (2013) explica também que ao lado do poder vinculado há o poder discricionário, que significa a faculdade conferida à autoridade administrativa de, diante de determinada circunstância, poder escolher uma entre várias soluções possíveis. Ele é conferido por normas legais e deve ser exercido conforme as limitações previstas. Assim, não pode a administração ultrapassar os limites que a lei determina, sob pena de sua atuação estar eivada de ilegalidade.

No âmbito da discricionariedade, Alexandrino e Paulo (2006) esclarecem que a disciplina legal deixa para o administrador certa liberdade para decidir em face das circunstâncias concretas do caso, impondo e simultaneamente facultando a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar.

O ato administrativo na norma legal, segundo Di Pietro (2013), constitui um dos principais meios pelos quais atuam e se expressam as autoridades e os órgãos da Administração Pública. A autora define o ato administrativo como a “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeito a controle do Poder Judiciário”. (DI PIETRO, 2013, p. 198).

A partir disso, Di Pietro (2013) esclarece que a edição de atos administrativos cabe, em regra, aos órgãos do Poder Executivo, contudo, as autoridades do Poder Legislativo e do Poder Judiciário também têm competência para editar atos administrativos, uma vez que também exercem funções administrativas, para ordenar seus respectivos serviços. Dessa forma, constituem elementos do ato administrativo: o sujeito, o objeto, a forma, o motivo e a finalidade.

O sujeito do ato administrativo, de acordo com Alexandrino e Paulo (2006), é aquele a quem a lei atribui a competência para praticar o ato administrativo. O sujeito também é conhecido por agente competente ou de competência administrativa. Dessa forma, o sujeito

significa o representante do poder público a quem o texto legal confere atribuições que o habilitam a editar determinados atos administrativos.

Di Pietro (2013) esclarece que no direito administrativo, além da capacidade, é necessário que o sujeito tenha competência para praticar o ato, sendo que nenhum ato administrativo pode ser editado validamente sem que o agente disponha de poder legal para tanto. A competência resulta explícita ou implicitamente da norma e é por ela delimitada.

Meirelles (2010) ensina que no âmbito das relações entre particulares a capacidade é a regra, enquanto no âmbito do direito administrativo a competência deve decorrer das normas:

Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração. (MEIRELLES, 2010, p. 156).

Meirelles (2010) explica ainda que a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos. Dessa forma, inexistindo impedimento legal, o agente poderá transferir atribuições a outros agentes (delegação de competência) ou chamar a si atribuições de outros agentes (avocação).

Já em relação ao objeto, Di Pietro (2013) entende que o objeto significa o efeito prático pretendido com a edição do ato administrativo ou a modificação por ele trazida ao ordenamento jurídico, dizendo respeito ao assunto de que trata o ato administrativo; já o conteúdo refere-se à relação jurídica de que trata o ato.

O objeto há de ser lícito, isto é, o resultado pretendido deve ser aceito pelo ordenamento, porque pautado na lei; também deve ser moral, conforme os princípios éticos e todas as regras de conduta extraídas da disciplina geral da Administração; também deve ser possível, referente a algo realizável de fato e de direito (DI PIETRO, 2013).

Ainda segundo o entendimento de Di Pietro (2013) com relação ao aspecto formal do ato administrativo, a autora esclarece que:

No direito administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que a obediência à forma e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrado e para a própria administração; é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria administração, quer pelos demais poderes do Estado. (DI PIETRO, 2013, p. 210).

Assim sendo, Alexandrino e Paulo (2006) entendem que na formação do ato jurídico de natureza privada a exteriorização da vontade é relevante. Todavia, no ato administrativo a exteriorização reveste-se de grande importância, tendo em vista o fim de interesse público a que visa, daí decorrendo a necessidade de ser conhecido pelos cidadãos, por outros órgãos da Administração e pelos órgãos de controle.

Em sentido amplo, Di Pietro (2013) entende que a forma significa a exteriorização da vontade ou a exteriorização da decisão, para o fim de produzir efeitos no âmbito do Direito. Para a autora, a forma do ato administrativo engloba tanto os modos de expressar a decisão em si, quanto a comunicação e as fases preparatórias, pois todos dizem respeito à exteriorização do ato, independentemente do conteúdo.

Assim, a Lei n. 9.789/99 dispõe que em regra os atos administrativos não dependem de forma determinada, salvo quando a lei assim dispuser; portanto, a regra é que os atos administrativos não possuam forma específica, exceto quando a lei expressamente a prevê.

Dentro do âmbito do direito administrativo, Di Pietro (2013) pontua que motivo significa as circunstâncias de fato e os elementos de direito que provocam e precedem a edição do ato administrativo. Dessa forma, o motivo pode ou não ser previsto na lei.

Todavia, Mello (2010) afirma que mesmo se a lei não indicar expressamente os motivos de um determinado ato administrativo, nem por isto haverá liberdade para expedi-lo sem motivo ou perante um motivo qualquer. Somente serão aceitos os motivos que, perante aquele determinado caso, são admitidos pela lei.

Prestantes serão os motivos que revelem pertinência lógica, adequação racional ao conteúdo do ato, ao lume do interesse prestigiado na lei aplicada. Além disto, em todo e qualquer caso, se o agente se embasar na ocorrência de um dado motivo, a validade do ato dependerá da existência do motivo que houver sido enunciado. Isto é, se o motivo que invocou for inexistente, o ato será inválido. É a esta vinculação do administrador ao motivo que houver alegado que se conhece doutrinariamente como “teoria dos motivos determinantes”, à qual se fará referência a breve trecho. (MELLO, 2010, p. 397).

Deve-se ressaltar ainda a elaboração da chamada teoria dos motivos determinantes, conforme infere Medauar:

Segundo essa teoria, os motivos apresentados pelo agente como justificativas do ato associam-se à validade do ato e vinculam o próprio agente. Isso significa, na prática, que a inexistência dos fatos, o enquadramento errado dos fatos aos preceitos legais, a inexistência da hipótese legal embasadora, por exemplo, afetam a validade do ato, ainda que não haja obrigatoriedade de motivar. Quando o ato é tomado por um motivo falso ou inexistente, estará sujeito a controle por parte do Poder Judiciário. (2003, p. 168).

Portanto, se o motivo para a prática de um ato administrativo for falso este mesmo ato será inválido, justamente em virtude da aplicação da teoria dos motivos determinantes. Por exemplo: o ato disciplinar punitivo tem como motivo uma conduta do servidor (circunstância de fato) que a lei qualificou como infração funcional (elemento de direito).

A finalidade pode ser compreendida como o resultado que a administração quer alcançar com a prática do ato (DI PIETRO, 2013). O agente competente, em vista de circunstâncias de fato e de razões de direito, edita um ato administrativo que produzirá um efeito prático, com o objetivo de obter uma consequência final, o fim, traduzido como o interesse público.

Conforme a compreensão de Medauar (2003), o interesse público é a meta a ser atingida mediante o ato administrativo. Elemento típico do ato administrativo, o fim de interesse público vincula a atuação do agente, impedindo a intenção pessoal. Dessa forma, temos que a finalidade geral do ato administrativo é o atendimento do interesse público e a finalidade específica é o objetivo do ato no caso concreto.

Em sua contribuição na reflexão do tema, Di Pietro (2013) deixa claro que a finalidade que o ato deve alcançar é definida pelo legislador, não havendo liberdade de opção para a autoridade administrativa. Por exemplo, se a lei coloca a demissão entre os atos punitivos, não pode ela ser utilizada com outra finalidade que não a de punição.

Diante de toda a discussão jurídica acima fica claro, conforme a concepção de Meirelles (2010), diferente do que ocorre na relação entre os particulares, em que cada um faz o que não é proibido por lei, vigorando assim, o princípio da legalidade em sentido amplo, bem como o princípio da autonomia de vontade, na administração pública, em todos os seus atos, deve se manifestar com legitimidade, obedecendo à finalidade e ao interesse coletivo em suas realizações. Mesmo os atos discricionários devem obedecer aos parâmetros traçados pela norma e às exigências do bem comum.

Assim sendo, toda a explanação jurídica até aqui teve como objetivo verificar que o bem comum está sempre relacionado para legitimar os aspectos legais do Administrador Público. E com isso, a busca pela eficiência na Administração Pública deve ser conduzida de modo a produzir serviços adequados, com maior qualidade e tendentes a cumprir satisfatoriamente seus fins legais. Dessa forma, a doutrina jurídica tem deliberadamente se guiado no sentido de se conferir ao princípio da eficiência uma conotação de realização apropriada dos meios disponíveis em busca de resultados para a sociedade.

3.2 A QUALIDADE DO GASTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo do tópico é apresentar um panorama dos gastos públicos no Brasil, com intuito de familiarizar o leitor com algumas de suas particularidades e fundamentar o argumento quanto à necessidade de aumentar a eficiência desses gastos.

Castro (2011), ao estudar o orçamento público no Estado brasileiro, verificou que os gastos públicos se constituem na principal peça de atuação do Governo. Pois, é por meio destes que se estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos e aos investimentos a serem realizados no Brasil.

Segundo Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), a política fiscal é extremamente importante para o desenvolvimento de um país. Com isso, a questão econômica tem sido bastante discutida principalmente pelos desafios que enfatizam o dilema entre o estímulo fiscal em um ambiente de forte desaceleração econômica global e a consolidação fiscal em um contexto de grave crise das finanças públicas das principais economias desenvolvidas do mundo.

Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) explicam ainda que a demanda por serviços públicos é crescente e o debate público costumeiramente centra-se no montante de recursos financeiros necessários para atender às necessidades da população, muitas vezes baseado no discurso de que uma quantidade maior de recursos é condição necessária para satisfazer à demanda por mais bens públicos. Todavia, em um contexto de crise econômica e ajuste fiscal, surgiu o entendimento de que uma questão fundamental é verificar a qualidade do gasto público. Dessa forma, o autor compreende que o maior problema para a atual e para as próximas gerações, não é conter o crescimento dos gastos públicos, e sim avaliar onde o gasto é pouco eficiente, buscando fazer mais com menos recursos e priorizando a eficiência dos programas públicos.

Nesse sentido, Cândido Júnior (2001), após realizar extensa pesquisa sobre os gastos públicos, concluiu que eles devem ser classificados em produtivos ou improdutivos. Os gastos produtivos são aqueles que conseguem atender a seus objetivos com o menor custo possível, ou seja, os produtos públicos obtidos são iguais ou superiores aos custos para obtê-los.

Por outro lado, o conceito de gastos improdutivos é dado pela diferença entre o gasto efetivo (o valor total da despesa para a obtenção de um bem público) e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo (outro valor de despesa menor para a obtenção do mesmo bem). Dessa forma, esta diferença é uma perda para a sociedade que tem um custo de oportunidade, ou seja, o montante desse recurso que sobraria poderia ser aplicado em outra finalidade (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Na mesma linha de pensamento, Castro (2011) afirma que qualquer análise a respeito da despesa pública deve levar em consideração que os recursos são limitados e as necessidades ilimitadas; com isso, o governo tem a missão de administrar receitas e despesas de forma a atender aos anseios da sociedade em áreas mais precárias, como também naquelas que possam produzir resultados mais satisfatórios a longo prazo.

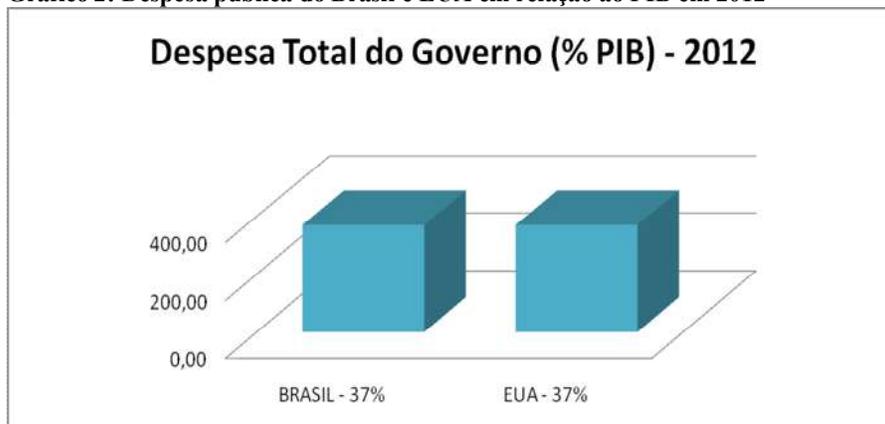
Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) e equipe de trabalho durante a confecção do livro “Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração de Eficiência”, da Secretaria do Tesouro nacional (STN) do Governo Federal, concluíram que cortes de gastos são mais efetivos para estabilizar a dívida e evitar recessões do que aumento de receitas.

Cortes de impostos, por sua vez, são mais efetivos para estimular a economia do que aumento de gastos. Dessa forma, um ajuste fiscal baseado em cortes nos gastos correntes tende a gerar taxas de crescimento mais altas do que ajustes baseados em aumento de impostos.

Esse estudo comprova que os gastos de capital devem ser preservados em um ajustamento fiscal, uma vez que implicam maior crescimento econômico.

Por exemplo, a construção de uma estrada, ao contribuir para o crescimento da atividade econômica de uma região, poderia gerar efeito sobre o Produto Interno Bruto (PIB) superior ao resultado individual do empreendimento, do ponto de vista do setor privado (BOUERI; ROCHA; RODOPOULOS, 2015).

Segundo estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2012, a despesa pública total do governo geral no Brasil correspondeu a 37% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto os Estados Unidos da América (EUA) tiveram aproximadamente também 37% de despesa pública em relação ao PIB conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 2: Despesa pública do Brasil e EUA em relação ao PIB em 2012

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015).

É evidente que não devemos confiar cegamente apenas nos valores percentuais. Afinal de contas, em números disponíveis no portal de dados da INDEX MUNDI (2015), se tem os valores do PIB das principais economias mundiais em bilhões de dólares, o que equivale a um PIB de aproximadamente 16 bilhões de dólares em 2012 para os Estados Unidos da América do Norte, enquanto que o Brasil obteve um PIB de aproximadamente 2,4 bilhões de dólares. Dessa forma, o PIB brasileiro equivale a apenas 13% do PIB estadunidense. Com isso, se acredita que os dados do FMI são importantes nos aspectos individuais de cada nação, contudo os números absolutos não podem ser desprezados.

Gráfico 3: Diferença Percentual entre o PIB do Brasil e EUA em 2012

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015).

De qualquer forma, Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) afirmam que o tamanho do gasto público total no Brasil já apresenta um padrão elevado, comparado ao padrão internacional, o que inviabiliza as condições econômicas para a elevação de gastos públicos no País. Nesse sentido, as conclusões da pesquisa realizada pelo autor indicam que a elevação dos níveis dos serviços públicos ofertados pelo Estado brasileiro deve ocorrer por meio do aprimoramento da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Afinal, o “Brasil gasta com o quê?” Para responder a essa questão faz-se uso da análise do gasto público classificado por função de governo, pois que este é o mesmo procedimento utilizado por Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015). A classificação funcional organiza os gastos públicos por área de atuação governamental, por exemplo, gastos com saúde, educação e previdência social.

No Brasil, a classificação do gasto público é disciplinada pela SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), que na época atualizou a tabela da Lei n. 4.320/64 vigente até aquele período. Conforme quadro abaixo são 28 funções de governo que são utilizadas para classificar o gasto público no país (BRASIL, 1999).

Tabela 2: Classificação funcional do gasto público no Governo Federal

Classificação funcional do gasto público		
01 - Legislativa	11 - Trabalho	21 – Organização Agrária
02 - Judiciária	12 - Educação	22 – Indústria
03 - Essencial à Justiça	13 - Cultura	23 – Comércio e Serviços
04 - Administração	14 – Direitos da Cidadania	24 - Comunicações
05 – Defesa Nacional	15 – Urbanismo	25 – Energia
06 - Segurança Pública	16 – Habitação	26 – Transporte
07 – Relações Exteriores	17 – Saneamento	27 – Desporto e Lazer
08 – Assistência Social	18 – Gestão Ambiental	28 – Encargos Especiais
09 – Previdência Social	19 – Ciência e Tecnologia	
10 - Saúde	20 – Agricultura	

Fonte: MOG, n. 42, de 14 de abril de 1999.

Com base na classificação do quadro acima, Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) verificaram que em 2014, a despesa na função Previdência Social representou 36% do gasto

público brasileiro, enquanto que na função Educação a despesa foi de 17,8%, e na função Saúde o Estado gastou 13,6%. Todavia, o mais grave é que nas funções que correspondem a investimento em infraestrutura no Brasil a média total alcançou apenas 7%.

Portanto, os dados demonstram que as funções previdência Social, Educação e Saúde correspondem a 67,4% de toda a despesa pública do Brasil, sobrando apenas 32,6% para todas as demais 25 funções, conforme tabela acima, o que, segundo Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), inviabiliza o crescimento do Brasil, e em consequência, provoca a necessidade de racionalização do gasto público.

De acordo com Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), tais resultados levaram os pesquisadores do tema a destacar a importância da análise da composição da despesa pública, e dois fatores justificam sua importância: enquanto o tamanho do governo é uma questão de escolha pública, sua composição é objeto de disputa política. Com isso, o estudo da distinção entre gastos públicos produtivos e improdutivos é fundamental para o desenvolvimento do Brasil.

Uma alternativa inovadora para o Brasil na verificação da qualidade do gasto público encontra-se em Sanchez apud Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), que considera em seu modelo dois tipos de gasto público:

Investimento e consumo público produtivo, gasto este referente à manutenção do investimento público. A hipótese do modelo é que esse tipo de consumo pode substituir a acumulação de capital público: a realocação da despesa pública em favor do consumo produtivo leva a uma menor acumulação de capital em infraestrutura, mas também a um uso mais eficiente desse capital, de modo que pode eventualmente elevar a infraestrutura disponível em termos de unidade de eficiência. (BOUERI; ROCHA; RODOPOULOS, 2015, p. 96).

A partir desse ponto, e com a contribuição de Marx (2008), busca-se compreender o termo/expressão ‘consumo público produtivo’, que o autor define como sendo aquele que está relacionado à reprodução dos meios de produção. Dessa forma, o consumo de escolas e hospitais no âmbito do serviço público, são fundamentais para a reprodução da força de trabalho. E com isso podem ser considerados como consumos coletivos por serem concebidos para serem consumidos coletivamente. Afinal, seu valor de uso é coletivo e atendem a uma necessidade social.

Desse modo, Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) entendem que a infraestrutura efetiva para a prestação de serviços públicos à sociedade deva ser verificada por meio de índices de eficiência, que sirvam para verificar a qualidade do setor público em alcançar os objetivos previstos pelo Estado brasileiro. Como exemplo, se pode construir nas normas um conjunto de objetivos e verificá-los basicamente na razão do indicador composto de desempenho (produto) e o gasto público relacionado a esse indicador (insumo).

As normas já existem (Constituição Federal de 1988, Lei n. 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal etc.), a questão que urge é a criação de indicadores sociais aliados a procedimentos econômicos e contábeis para as atividades específicas dos gastos públicos. Estes, somente no Governo Federal, correspondem a 28 funções relativas a gasto público, sem contar as subfunções, como também às especificidades dos Estados brasileiros. (BRASIL, 1999).

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DOS DADOS

4.1 O PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia, conforme entendimento de Richardson (2012, p. 22), são as regras estabelecidas e os procedimentos usados por determinado método científico, por exemplo, a necessidade de formular hipóteses, a elaboração de instrumentos etc.

Portanto, para Richardson (2012, p. 70) o método de pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos. Esses procedimentos se aproximam dos seguidos pelo método científico, que consiste em delimitar um problema, realizar observações e interpretá-las com base nas relações encontradas e nas teorias existentes. Basicamente, existem dois grandes métodos para a realização de uma pesquisa: o qualitativo e o quantitativo.

Assim, ainda de acordo com Richardson (2012), o método quantitativo se caracteriza pelo emprego da quantificação, desde a coleta de informações até o tratamento dos dados por meio de técnicas estatísticas, simples ou complexas, enquanto que o método qualitativo não emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema. Dessa forma, em pesquisas qualitativas não se tem o objetivo de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas. Constitui preocupação principal entender a natureza de um fenômeno social.

O método qualitativo é o mais adequado e seguido neste trabalho, principalmente levando em conta o ponto de vista de Leite (2012), que em sua pesquisa qualitativa demonstrou a habilidade de um pesquisador em “ver através dos olhos” de outras pessoas mediante a análise de conteúdo, conseguindo realizar a interpretação dos eventos a partir do ponto de vista do pesquisador, o que também constitui uma das premissas deste trabalho.

Richardson (2012) esclarece que entre as técnicas de análise de dados qualitativos, tem-se a análise de conteúdo que também pode ser empregada em pesquisas quantitativas, pois que alguns autores acreditam que todas as mensagens escritas podem ser mensuráveis.

Todavia, o presente estudo é essencialmente qualitativo, mesmo que fazendo a aplicação de técnicas de estatística simples. De acordo com o ponto de vista de Richardson (2012), a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos altamente aperfeiçoados que se aplicam a qualquer tipo de discurso.

Acredita-se que o ponto de vista anterior se apoia nas ideias de Bardin (2011, p. 37), que por sua vez define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, marcado por várias formas, e adaptável a qualquer tipo de comunicação. Dessa forma, qualquer tipo de comunicação que afeta a transferência de significados de um emissor a um receptor pode ser passível de aplicação da técnica de análise de conteúdo.

Bardin (2011, p. 52) esclarece que na análise documental ocorre uma representação condensada da informação, para consulta e armazenamento. Enquanto que na análise de conteúdo é realizada uma manipulação de mensagens para evidenciar os indicadores que contribuem para a percepção de outra realidade oculta no texto.

Gil (2012) insere a análise de conteúdo dentro da pesquisa documental com características quantitativas. E atesta também a relevância deste trabalho quando declara a importância da análise dos relatórios governamentais para a pesquisa social e situa a técnica de coleta de dados indireta como a forma de obtenção dos dados nesta modalidade de pesquisa.

4.2 ANÁLISE GERENCIAL DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF

Este item é fundamental para a compreensão adequada da análise dos dados, pois que, a partir da análise gerencial do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e sua relação com a despesa pública, se pode compreender de forma adequada a situação atual do controle interno e sua relação com a qualidade do gasto público na PMDF.

Para a construção desse tópico foram verificados assuntos relacionados ao FCDF na Constituição Federal de 1988, Lei n. 10.633/2002, que cria o Fundo Constitucional do Distrito Federal e o Relatório de Auditoria Anual de Contas do FCDF de 2013, n. 201406132, da CGU.

O Relatório de Auditoria Anual de Contas do FCDF é elaborado anualmente por três Auditores de carreira, conforme a Instrução Normativa n. 001/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). O documento referente ao ano de 2013, n. 201406132, possui 166

páginas e foi elaborado com base nos trabalhos de campo realizados no período de 15 de abril de 2014 a 5 de julho de 2014, sendo concluído em 26 de agosto de 2014 (BRASIL, 2014).

De acordo com a Constituição Federal, o Distrito Federal, por abrigar fisicamente a capital federal (Brasília) e não possuir base arrecadatória sólida e suficiente, como também, por conter, em seu território, a sede dos Poderes da República e representações diplomáticas, possui a peculiaridade de ter a manutenção de alguns setores do Distrito Federal como uma obrigação do Governo Federal.

Assim, com o advento da Emenda Constitucional n. 19/1998 ao artigo 21 da Constituição de 1988, foi criado o Fundo Próprio para o Distrito Federal, conforme segue:

Art. 21 - Compete à União: [...] XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio. (BRASIL, 1988).

Segundo O Relatório de Auditoria Anual de Contas (BRASIL, 2014), o legislador resguardou integralmente a área de segurança pública, no sentido de prover os recursos necessários à manutenção da PMDF, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), enquanto que a Saúde e a Educação recebem apenas assistência. Dessa forma, o Fundo passaria a auxiliar o Governo do Distrito Federal (GDF) a cumprir suas obrigações constitucionais integrais relativamente à Segurança Pública, contudo a Saúde e Educação do DF são custeadas somente em relação ao pagamento de despesas com os servidores do serviço ativo.

Somente em 2002, por meio da Lei n. 10.633, foi criado o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Até esta data, a União repassava os recursos a partir de negociações anuais, estabelecendo-se uma dependência política e conjuntural na definição dos valores. Portanto, a partir da lei, a União ficou vinculada a um montante financeiro fixo anual de repasse, com atualização preestabelecida. Assim estabeleceu a lei:

Art. 1º - Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. (...) Art. 2º - A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois

bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União. (BRASIL, 2002).

Com o advento da Lei n. 10.633/2002, o valor anual de repasse e o critério de reajuste viabilizaram maior autonomia administrativa e previsibilidade quanto ao volume de recursos repassado anualmente, ofertando, assim, condições ao Governo do Distrito Federal de aprimorar o processo de planejamento. (BRASIL, 2014).

Em relação ao critério estabelecido como parâmetro de aferição para a correção do FCDF, os auditores da CGU (BRASIL, 2014) observaram que a Receita Corrente Líquida da União (RCL) está vinculada às taxas de crescimento do país.

Contudo, na época em que o FCDF foi regulamentado, o Brasil possuía baixos índices de crescimento econômico. Todavia, a partir de 2004, o país começou a vivenciar crescimento econômico mais expressivo, o que causou um incremento de 192% nos valores da RCL no período 2003-2013.

Com isso, o volume de recursos do FCDF em 2013 atingiu o valor de **R\$ 10,6 bilhões**, os quais, de acordo com os auditores da CGU (BRASIL, 2014), representam a despesa liquidada para as áreas relacionadas ao Fundo (Segurança Pública, Saúde e Educação). Foi verificado também que os recursos oriundos dos cofres do GDF liquidados para as três áreas, Segurança Pública, Saúde e Educação, no ano de 2013, foram de **R\$ 5,7 bilhões**. (grifos nossos).

Para a compreensão da análise dos dados relativos à PMDF no tocante aos termos técnicos orçamentários, faz-se a partir de agora uma análise descritiva e legal dos principais termos orçamentários usados adiante, contribuindo para um melhor entendimento do tema.

Harada (2010, p. 58) define orçamento público como o ato que autoriza as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos que é elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo por meio de processo legislativo próprio com prazos e forma de tramitação diferenciada das demais leis.

Dessa forma, o orçamento público, segundo Harada (2010), consigna as despesas públicas para a manutenção e aprimoramento dos serviços públicos, e também se destina à política econômica através da função reguladora, pois diz respeito à arrecadação de todas as receitas legalmente previstas (impostos, tributos, taxas etc.) para a realização de todas as despesas públicas previstas no planejamento de um governo.

Castro (2011) define orçamento como um processo contínuo de tradução de planos e programas de trabalho em termos financeiros com a finalidade de ajustá-los à realização dos recursos previstos assegurando a continua liberação dos recursos.

Enquanto Gama Júnior (2009) entende que o Orçamento Público é uma lei de efeitos concretos, decorrente de um prévio planejamento governamental, elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, mediante processo legislativo próprio e diferenciado das demais leis, que consigna a previsão das receitas e fixa as despesas para manutenção e aperfeiçoamento dos serviços público para o exercício financeiro seguinte.

Portanto, as definições acima se encontram em acordo com os ditames constitucionais quando consignam o orçamento público como o instrumento que viabiliza a Administração Pública, o cumprimento do Princípio da Legalidade esculpido na Constituição da República em seu artigo 37 § 1º, que se traduz na impossibilidade de atuação sem previsão legal (BRASIL, 1988).

Ao analisar a Carta Magna brasileira, Harada (2010) conclui que o chefe do Poder Executivo federal ou estadual, Presidente ou Governador, é eleito democraticamente para implantar as diretrizes e planos de governo chancelados pelo povo nas urnas. Assim é ele legitimado a conduzir o processo de planejamento e propositura do orçamento público, pois é através dele que o governante pode priorizar esta ou aquela política pública prevista no plano de governo.

Harada (2010) alerta que por meio da peça orçamentária, em tese, pode-se constatar qual a importância dada a algum problema enfrentado pelo povo, e detectar em proveito de qual classe social os recursos públicos são destinados em maior ou menor monta.

Com isso, fica evidente que o orçamento público tem uma faceta econômica clara decorrente do fato de o Estado ao desenvolver a atividade pública realiza a despesa e acaba influenciando a atividade econômica global do Estado.

Castro (2011) também compreende que o Estado, ao movimentar a máquina administrativa realiza as despesas públicas, constituindo-se em um grande consumidor, alterando o consumo em grande proporção. O Estado pode influenciar nas cadeias de produção que por sua vez alteram os níveis de emprego e assim por diante.

Por sua vez, Harada (2010) afirma que além da característica de consumidor, o Estado pode também instituir ou majorar impostos para fomentar determinada atividade empresarial ou desestimular outra atividade.

Exemplo disso é a majoração do Imposto sobre Importação que desestimula a entrada de bens de outros países e fomenta a atividade interna para a produção daqueles mesmos bens.

No Brasil, a Lei Orçamentária Anual é a lei que estabelece a previsão das receitas e despesas para o próximo exercício financeiro, que coincide com o ano calendário. É nesta lei que está inserido o orçamento dos órgãos da administração pública. (BRASIL, 1988).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]

III - os orçamentos anuais. [...]

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual comporta, pois, o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas nas quais a União detenha a maior parte do capital social com direito a voto e também o orçamento da seguridade social. Dessa forma, segundo Castro (2011), o orçamento fiscal se refere ao orçamento dos poderes e inclui os órgãos da administração direta e indireta inclusive das fundações mantidas pelo poder público. É através do orçamento fiscal que se alocam recursos para financiar os serviços públicos assumidos pelo Estado como prioritários.

A partir da legislação pertinente, Harada (2010) esclarece que a Lei Orçamentária Anual é um instrumento de planejamento de ações governamentais que irá espelhar o plano de governo, e em face dessa peculiaridade pode-se constatar a que se destina o governo e qual a política adotada para enfrentamento dos problemas e demandas da sociedade.

Informa ainda o autor citado que os desvios na realização dos gastos públicos se dão através da superestimação das receitas, contingenciamento de despesas e anulação de valores empenhados.

Com isso, para uma melhor elucidação da pesquisa em relação à legalidade, como também em relação à qualidade da despesa pública na PMDF, verifica-se que, segundo Gama Júnior (2009, p.125), a despesa pública pode ser compreendida como “todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”. Dessa forma as despesas de investimentos se referem à dotação para obras, planejamento e execução, incluindo-se nessa terminologia também a aquisição de imóvel para a realização da obra consignada na dotação.

Castro (2011), comentando as características da despesa pública, acrescenta que no setor público a despesa representa aplicação de recursos para geração de resultados no âmbito social. O objetivo maior da despesa pública é maximizar o uso dos recursos para obtenção de melhores resultados para a qualidade de vida da sociedade.

Conforme a Lei n. 4.320 (BRASIL, 1964), a despesa pública é classificada em despesas correntes e despesas de capital, sendo a primeira definida como as despesas da Administração Pública para a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos em geral. Por outro lado, as despesas de capital são despesas realizadas com o intuito de adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público, tais como: rodovias, prédios, praças, parques, jardins etc.

Castro (2011, p. 47) considera que a despesa deve ser identificada, na Lei Orçamentária Anual e na execução do orçamento, segundo a classificação da natureza da despesa que informa “onde”, “em que” e “como” ocorrem os gastos públicos, constituindo o que se denomina “Programa de Trabalho” integrante das leis orçamentárias, devendo ser utilizado por todas as unidades da Federação.

Dentre as fases obrigatórias de realização das despesas previstas na Lei n. 4.320/64, faz-se algumas considerações sobre o empenho, liquidação e pagamento, para então verificar os aspectos legais e gerenciais na Auditoria anual de contas realizada pela CGU na PMDF.

De acordo com a acima citada Lei (BRASIL, 1964), “o empenho é o ato do ordenador de despesas que a partir da assinatura do contrato pratica ato formal, com a emissão de nota de empenho, a finalidade de reservar recursos orçamentários”.

Com isso a emissão da nota de empenho cria para o Estado a obrigação de pagamento, porém essa obrigação somente se concretiza quando a outra parte demonstra por intermédio da apresentação de documentos que comprovam o cumprimento dos termos contratuais, conforme abaixo definido:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

(...) Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. (BRASIL, 1964).

Pela análise do artigo 58 da norma supracitada, Castro (2011) esclarece que o empenho não poderá ser dispensado, sendo permitido apenas, em casos especiais, a dispensa da emissão de nota de empenho, sendo caracterizado a distinção das figuras sendo a primeira um ato e a outra a formalização documental desse ato.

A liquidação ocorre com a apresentação, por parte do credor, dos documentos que comprovam a execução do serviço ou entrega do objeto, servindo para apurar o valor, beneficiário, realização do empenho etc.

Em suma, Castro (2011) afirma que a liquidação é a fase da despesa que tem cunho de controle, desde a contratação regular até as características do objeto pretendido ou qualidade do serviço prestado para se apurar o valor justo.

Andrade (2011) compreende que é nessa fase que se cria a obrigação de pagamento por parte da administração, pois houve o cumprimento contratual pela outra parte:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - A origem e o objeto do que se deve pagar;

II - A importância exata a pagar;

III - A quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

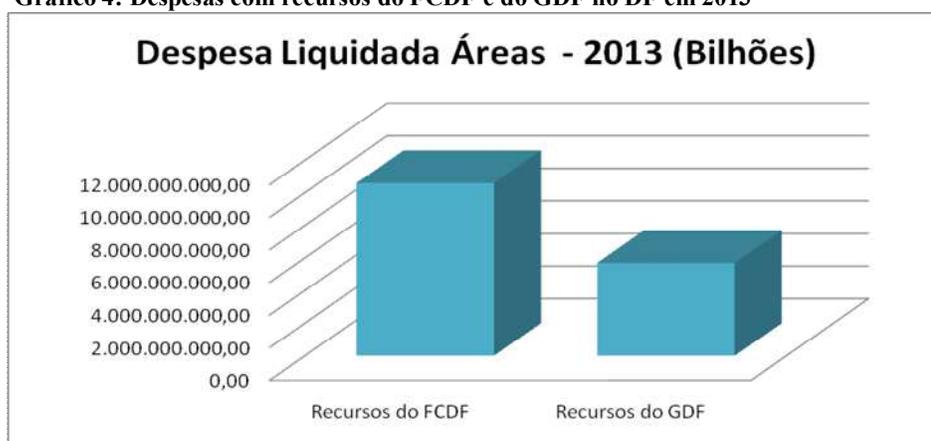
III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

(BRASIL, 1964).

Conforme a legislação pertinente (BRASIL,1964), o pagamento é o ultimo estágio da despesa e se realiza com a transferência de numerário para a parte favorecida mediante ordem de pagamento. Com isso fica claro que o significado de despesa liquidada pode ser simplificado por despesas efetivamente pagas conforme todas as etapas citadas acima.

No gráfico abaixo se verifica os recursos do GDF e do FCDF para as áreas de Segurança Pública, Saúde e Educação, efetivamente pagos no ano de 2013.

Gráfico 4: Despesas com recursos do FCDF e do GDF no DF em 2013



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (2014).

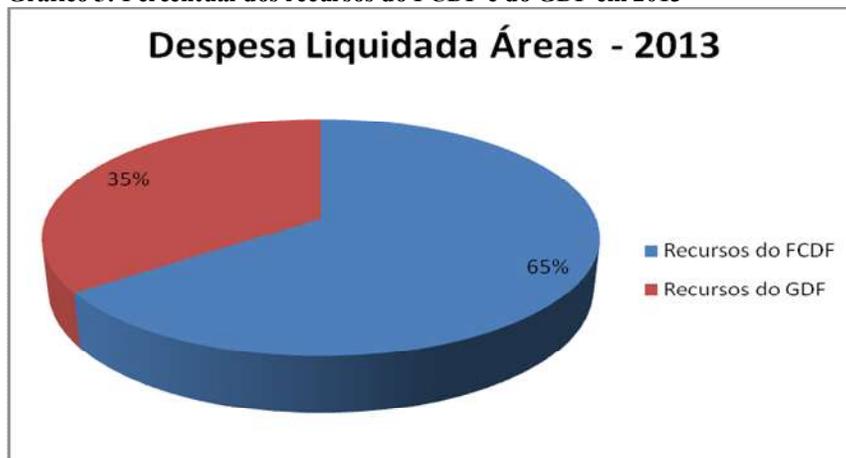
Conforme o gráfico número 4 e segundo pesquisa dos auditores da CGU (BRASIL, 2014), no ano de 2013, o volume de recursos do FCDF efetivamente de despesas liquidadas nas áreas (Segurança Pública, Saúde e Educação) atingiu o montante de **R\$ 10,6 bilhões**.

Enquanto isso, o GDF aplicou nas três áreas acima, o montante de **R\$ 5,7 bilhões** de despesas liquidadas oriundas de recursos próprios relativos à sua tributação.

O fato declara a importância do FCDF para o Distrito Federal, pois o montante dos recursos aplicados pelo Governo Federal em Segurança Pública, Saúde e Educação supera o investimento local do GDF em **R\$ 4,9 bilhões**. (grifos nossos).

Portanto, somando-se os valores liquidados em 2013 nas três áreas (Segurança Pública, Saúde e Educação) no Distrito Federal, alcançou-se o montante de **R\$ 16,3 bilhões**, sendo 65,03% (sessenta e cinco vírgula zero três por cento) oriundos do FCDF e 34,97% (trinta e quatro vírgula noventa e sete por cento) de despesa liquidada dos recursos do GDF, o que pode ser melhor visualizado no gráfico abaixo:

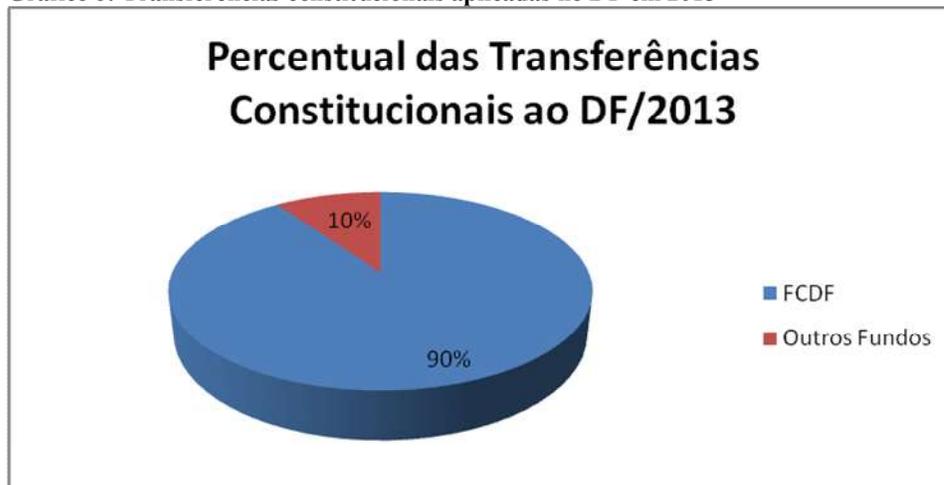
Gráfico 5: Percentual dos recursos do FCDF e do GDF em 2013



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (2014).

Os auditores da CGU (BRASIL, 2014a) verificaram que a distribuição de recursos entre as Transferências Constitucionais da União ao Distrito Federal, em 2013, alcançou o montante de **R\$ 11,7 bilhões**, sendo que o FCDF representou **R\$ 10,56 bilhões** (grifos nossos) do total dessas transferências ao Distrito Federal, em termos percentuais indicados como se segue:

Gráfico 6: Transferências constitucionais aplicadas no DF em 2013



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Brasil (2014).

O item que corresponde a outros Fundos equivale aos valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

Educação (Fundeb), acrescidos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Portanto, a partir das transferências realizadas por meio do FCDF, os auditores da CGU (BRASIL, 2014) concluíram que o Distrito Federal se encontra em uma situação privilegiada, pois além de ser beneficiado por recursos provenientes de impostos estaduais e municipais, é o único beneficiário dos recursos do FCDF, possuindo uma disponibilidade de recursos não verificada nos demais entes da Federação.

Além da disponibilidade de receitas advindas do FCDF a CGU observou que esses recursos não são computados na contabilização nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal como despesa com pessoal do Distrito Federal, conforme artigo 19, § 1º, inciso V, da LRF. De acordo com o artigo 20, inciso I, letra c, da citada Lei, o limite de gastos para Pessoal do FCDF será computado pelo Poder Executivo Federal:

Assim, mesmo que o FCDF execute a totalidade de seus recursos com despesas de pessoal, este limite (2,2%) dificilmente seria ultrapassado pelo GDF, pois os valores totais repassados são reajustados com base na RCL da União (sendo esta o referencial do limite definido), que, conforme demonstrado abaixo, o maior percentual de repasse do FCDF foi de 2,2% em 2002 (ano de criação do Fundo). Ou seja, os valores totais do FCDF, com exceção do ano de 2002, não alcançam o percentual máximo de despesa com pessoal (2,2%) previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. (BRASIL, 2014, p. 11).

Portanto, a CGU avalia constantemente os aspectos estruturantes do FCDF, considerados aqueles essenciais para uma adequada Governança para o Setor Público e para que o Ciclo de Gestão Pública seja adequadamente cumprido. Assim sendo, definiu o conceito de Governança Corporativa “como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle” (BRASIL, 2014, p. 12).

Todavia, Oliveira (2006, p. 16) entende que a Governança Corporativa “é um conjunto de práticas administrativas para aperfeiçoar o desempenho das empresas que protege de maneira equilibrada, todas as partes interessadas melhorando o modelo de gestão”. Dessa forma, as práticas administrativas se consolidam por questões legais formalmente estruturadas.

Na visão de Oliveira (2006), a governança é a combinação de processos e estrutura implantados pela própria organização para informar, dirigir, administrar e monitorar suas atividades com o intuito de alcançar seus objetivos.

A CGU reconhece que embora o FCDF seja um Fundo Público, é importante que deva possuir uma estrutura consistente de governança para que possa desempenhar suas atividades de forma o mais eficiente possível visando ao alcance das finalidades constitucionais estabelecidas.

Oliveira (2006) relembra que os estudos a respeito de Governança se iniciaram na área privada, mas o tema está sendo absorvido pelo Setor Público, como um processo essencial para a boa gestão e alcance dos objetivos estratégicos.

Os auditores da CGU ao estudarem o tema, destacaram alguns princípios básicos de Governança Corporativa, aplicáveis ao Setor Público, utilizando-se dos princípios e orientações de Governança Corporativa contidos no Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Também observaram práticas de organismos internacionais que utilizam a Governança Corporativa como instrumento de sintonia entre a empresa e o mercado, seja no âmbito privado ou público, e destacam os seguintes itens:

Focar a atuação nos objetivos da organização e, conseqüentemente, na oferta de bens e serviços à sociedade: relacionado à efetividade na atuação;

Divulgação e Transparência: estrutura de governança, objetivos, finalidades, planejamento, fatores de risco, resultados etc., devem estar facilmente disponíveis a todas as partes interessadas, inclusive a principal, a sociedade, que exercerá importante papel de controle. As comunicações devem ser completas e seguras. As decisões devem ser transparentes;

Responsabilidades das partes interessadas claramente definidas: isso se materializa por meio de responsabilidades e critérios claramente definidos em normas e regulamentos. É um pré-requisito fundamental para a equidade, auxiliando, também, para focar no propósito da organização e nos produtos para cidadão e usuários dos serviços públicos;

Accountability: prestação de contas, principalmente à sociedade;

Mecanismos de Controle Interno e Externo: uma boa governança requer controles internos consistentes e auditoria externa. O controle é exercido diretamente pela organização, que define procedimentos, rotinas, responsabilidades e mede resultados, por meio de métricas; pela sociedade, de forma direta e ativa, por meio de conselhos, por exemplo, e de forma mais indireta, acessando informações disponíveis; e com auditoria interna e externa; e

Integridade, compromisso e responsabilidade: refere-se à objetividade, alto padrão de normas relativas à administração dos recursos públicos e na gestão da organização. Também está relacionado à ênfase em um planejamento adequado, na gestão de riscos, na prestação de serviços de qualidade e relacionamento com a sociedade. (BRASIL, 2014).

Assim, para os auditores da CGU parece estar evidente que na Administração Pública as boas práticas de governança corporativa devem focar fortemente nas finalidades da organização, que visam ofertar bens e serviços de qualidade à sociedade.

Castro (2011) lembra que o planejamento é a função administrativa essencial a qualquer processo de gestão e visa, principalmente, focar e auxiliar no alcance dos objetivos e finalidades pretendidas. Dessa forma, na área pública esta função é tratada na elaboração do Plano Plurianual (PPA), como também nas demais Leis Orçamentárias.

Os auditores da CGU (BRASIL, 2014) entendem que a Governança Corporativa do FCDF é feita por meio da interlocução do Gestor do Fundo a nível federal com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) no tocante à execução orçamentária, e no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) nos assuntos pertinentes à execução financeira, como também no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) nos assuntos relativos a pagamento e administração de pessoal.

No âmbito do Distrito Federal, quem exerce a função de Gestor Financeiro do FCDF é o Subsecretário do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda (SUTES/SEF/DF) com as atribuições relacionadas principalmente ao acompanhamento orçamentário e financeiro (BRASIL, 2002), enquanto o Secretário de Fazenda é o Ordenador de Despesas.

Durante a Auditoria da CGU (BRASIL, 2014) verificou-se que no âmbito do DF, as Unidades Executoras (Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Secretaria de Saúde e Secretaria de Educação) são gestoras dos recursos no Siafi e no Siape, ou seja, são as beneficiárias dos recursos do FCDF, responsáveis pelo planejamento e execução (registros orçamentários e financeiros nos sistemas e realização dos procedimentos de aquisição de bens e serviços).

A partir do enunciado acima conclui-se que a PMDF deve elaborar duas propostas de orçamento, tendo em vista ser um órgão do Governo do Distrito Federal, que por força do mandamento constitucional (BRASIL, 1988) recebe recursos provenientes do FCDF (da

União) e também, na condição de órgão do GDF recebe recursos provenientes da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal.

A primeira proposta é destinada ao Órgão Gestor do Fundo Constitucional que reúne as propostas das demais unidades gestoras do Fundo Constitucional (Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, Polícia Civil do Distrito Federal, Saúde e Educação) e encaminha ao Ministério do Planejamento que, por sua vez, reúne a proposta de todas as unidades orçamentárias da União, condensa em um único documento e encaminha à Presidência da República para ser submetida ao Congresso Nacional para aprovação.

A segunda é destinada ao GDF, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (Seplan), relativa às despesas que correrão pelo Orçamento do Distrito Federal. A Seplan, conforme Decreto do GDF n. 31.085, de 26 de novembro de 2009, condensa todas as propostas orçamentárias elaborando o projeto de Lei Orçamentária Anual, que encaminha ao Governador para iniciar o processo legislativo.

Tem-se a compreensão de que o FCDF é um Fundo de alta relevância para o Distrito Federal e para a União, tanto em termos monetários, como também em relação à abrangência das áreas vitais mantidas pelo FCDF para a sociedade local e para o País, ao abrigar a Capital Federal. Nos próximos tópicos far-se-á breve análise da situação do controle interno e sua relação com o gasto público na PMDF nos anos de 2010 a 2012, com base nos Relatórios de Auditoria Anuais de contas do período.

É importante salientar que não existem critérios para a distribuição de recursos do FCDF, conforme a avaliação gerencial do FCDF realizada em 2013, conforme segue:

Verificamos que inexistem critérios claros para a distribuição dos recursos entre as áreas beneficiadas (Segurança Pública, Saúde e Educação). Conforme prevê a Constituição Federal, a União é responsável pela manutenção da área de Segurança Pública e assistência financeira as demais. Contudo, essa assistência financeira não está claramente definida no arcabouço normativo, percebendo-se um critério de distribuição simplesmente histórico, ou seja, a partir do montante repassado ao longo dos anos (inclusive antes da CF/88), os recursos são distribuídos, sem a definição de qualquer parâmetro mais fundamentado. Isso, além de denotar pouca transparência, prejudica os procedimentos de planejamento. (BRASIL, 2014, p. 16).

Segundo a CGU (BRASIL, 2014, p. 16), a falta de definição em relação aos critérios para a distribuição de recursos por tipo de gasto do FCDF pode ser considerada uma fragilidade, pois os recursos são distribuídos apenas por fatores históricos, sem a observação

de um parâmetro fundamentado. O foco desta pesquisa é a análise dos recursos oriundos do FCDF executados pela PMDF.

4.3 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2010

O Relatório de Auditoria Anual de Contas do FCDF é elaborado anualmente por três Auditores de carreira, conforme a Instrução Normativa n. 001/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). O documento referente ao ano de 2010 possui 101 páginas e foi elaborado com base nos trabalhos de campo realizados no período de 5 de abril a 27 de maio de 2011, sendo concluído em 5 de julho de 2011 (BRASIL, 2011).

A partir da análise do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201109528, da CGU, do ano de 2011, verificou-se os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) no ano de 2010 (Saúde, Educação e Segurança Pública).

Portanto, foi realizada a análise das contas relativas à manutenção da Polícia Militar do Distrito Federal, como também do Fundo de Saúde da PMDF, com o objetivo de avaliar o controle interno da corrupção e a qualidade do gasto público na corporação policial militar.

Em relação ao ano de 2010 somente foram analisados os dados referentes a contratos de manutenção de veículos, rotinas de Tecnologia da Informação e gestão de pessoal referente ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, dado que já clarifica que a Auditoria Anual da CGU sobre a prestação de contas do FCDF do referido ano foi realizada por amostragem:

Durante os trabalhos foram identificadas falhas na formalização de processos e execução de contratos de manutenção de veículos, falta de registro de contratos no SIASG, ausência de uma rotina para avaliação da compatibilidade dos recursos de TI com as reais necessidades da UJ, inexistência de uma política de segurança da informação, ineficiência do indicador existente, falhas na rotina de gestão de pessoal e demora no atendimento das demandas desta Controladoria. As causas, de modo geral, estavam interligadas com as fragilidades no controle interno da unidade. Embora a análise tenha sido feita apenas no CBMDF, destaca-se que a unidade foi pioneira, no âmbito do FCDF, na criação de uma estrutura de controle interna e recentemente a PMDF seguiu seu exemplo e está estruturando sua unidade de auditoria interna. (BRASIL, 2011, p. 3).

No item avaliação da regularidade dos processos licitatórios, os Auditores demonstram a execução da despesa na PMDF e revelam o que foi realmente analisado durante a auditoria anual de 2010. A partir dos dados revelados no documento da referência (BRASIL, 2011) foi elaborada a tabela abaixo:

Tabela 3: Valor total de aquisições em 2010 e o montante analisado pela CGU

Aquisição de bens/serviços PMDF - 2010	Valor (R\$)	Montante analisado
De acordo com a Lei n. 8.666/1993	184.116.541,87	16.515.900,00
Valor percentual	100%	8,97%

Fonte: elaborado a partir dos dados extraídos do Relatório de Auditoria Anual de Contas (BRASIL, 2011).

Com base nos dados acima, verifica-se que apenas 8,97% de todos os recursos aplicados no ano de 2010 para aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei de Licitações aplicada à Administração Pública, no caso em discussão a PMDF, foram analisados durante a prestação de contas anual realizada no ano seguinte.

Portanto, se pode inferir que 91% por cento dos recursos não foram analisados, o que demonstra a veracidade do ponto de vista de Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) afirmando que a atuação dos órgãos de controle durante o processo de verificação das prestações de contas públicas é limitada, e o aperfeiçoamento da técnica de amostragem deve ser visto como uma necessidade vital para a melhoria do processo de prestação de contas anual.

Além de verificar que a auditoria ocorreu por amostragem, constatou-se que no Relatório Anual de Auditoria de Contas-2010 do FCDF (BRASIL, 2011) os auditores fizeram questão de replicar os principais Acórdãos do TCU contendo determinações à PMDF, sendo aquelas relacionadas ao tema de controle da corrupção e qualidade do gasto público, transcritas abaixo e analisadas conforme o objetivo deste trabalho.

Acórdão TCU 1ª Câmara nº 2251/2010: “1.5. Determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que adote medidas com vistas à melhoria da gestão dos contratos da área de saúde, como a implantação de sistemas informatizados e a fiscalização da prestação de serviços junto às empresas contratadas”. (BRASIL, 2011, p. 22).

A determinação acima demonstra que a PMDF, no ano de 2010, foi notificada com duas observações importantes no tocante aos contratos da área de saúde: na primeira o TCU determina que haja melhoria na gestão por meio da implantação dos sistemas de tecnologia da informação, enquanto que na segunda, o TCU orienta que a corporação policial militar fiscalize os contratos de prestação de serviços na área de Saúde.

Conforme a tabela abaixo, a PMDF teve um gasto de 48,16 milhões de reais executados na área de Saúde no ano de 2010. Portanto, é muito importante que seja realizada uma fiscalização sistemática desses valores.

Tabela 4: Gastos executados pela PMDF em 2010

Gastos Executados Pela PMDF no Exercício de 2010 - R\$		
Descrição	Valor	%
Manutenção da PMDF	1.239.814.314,00	96,26%
Saúde da PMDF	48.155.776,00	3,74%
Total	1.287.970.090,00	100,0%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas (BRASIL, 2011).

Outro ponto relevante é que em relação aos gastos executados na manutenção da PMDF em 2010 conforme dados extraídos do Relatório de Auditoria Anual de Contas (BRASIL, 2011), a corporação policial militar teve um gasto de aproximadamente 1,24 bilhões de reais.

Todavia, apesar do valor considerável aplicado na manutenção da PMDF, o TCU constatou que as instalações físicas da PMDF têm problemas quanto às normas de defesa civil e vigilância sanitária, conforme Acórdão abaixo:

Acórdão TCU 1ª Câmara nº 4007/2010: “1.5.2. [...] à Polícia Militar do Distrito Federal que envide esforços no sentido de adequar as suas instalações físicas às normas da Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária”. (BRASIL, 2011, p. 22).

Portanto, o valor de aproximadamente 1,24 bilhões de reais executados na manutenção da PMDF no ano de 2010 deve ser analisado mais detalhadamente, pois no início da Auditoria Anual (BRASIL, 2011) é relatado que aproximadamente 94% de todo o recurso do FCDF é executado com gasto de pessoal da Segurança Pública, Saúde e Educação.

Contudo, no conteúdo do documento por meio dos dados extraídos do Siafi constatou-se que a PMDF teve gastos executados com aquisição de bens e serviços (despesas correntes e de capital) no ano de 2010 no valor de aproximadamente 184,12 milhões de reais.

Com isso, foi elaborada a tabela abaixo mostrando que o valor correspondente da despesa com pagamento de pessoal no ano de 2010 equivale a 85,15% de todo o montante gasto com manutenção da corporação policial militar, restando 14,85% para as aquisições de bens e serviços (despesas de capital e despesas correntes). Aqui não estão incluídos os dados referentes aos gastos com Saúde que também seriam fragmentados em aquisições de bens e serviços referentes à saúde dos policiais militares e dos seus dependentes legais (familiares).

Tabela 5: Gastos executados com pessoal e aquisições na PMDF em 2010

Gastos Executados em Manutenção da PMDF - Exercício 2010 - R\$		
Descrição	Valor	%
Pagamento de pessoal da PMDF	1.055.697.772,13	85,15%
Aquisição de bens e serviços	184.116.541,87	14,85%
Total	1.239.814.314,00	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas (BRASIL, 2011).

Observou-se também que a partir dos dados extraídos da Auditoria Anual de Contas de 2010 (BRASIL, 2011), não é possível fazer a separação entre as despesas correntes e de capital. Dessa forma, foi feita a análise da qualidade do gasto com base na análise do conteúdo que foi avaliado pela CGU.

Por exemplo, no Acórdão abaixo se encontra uma determinação do TCU para melhoria no processo de análise técnica dos custos de manutenção das viaturas da PMDF.

Acórdão TCU 1ª Câmara nº 26/2010: Determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que: faça constar, no Projeto Básico, análise técnica mais detalhada sobre os custos de manutenção das viaturas, informando todos os parâmetros e elementos não considerados nos orçamentos de manutenção preventiva apresentados por fornecedores distintos e, especialmente quanto à especificação dos custos de manutenção corretiva, requerendo a anexação, para cada revisão programada, de planilhas com a memória de cálculo e estudos estatísticos que demonstrem a necessidade de composição de custo diferenciado, em função das especificidades e do histórico do custo de manutenção das viaturas que trafegam em regime de uso intensivo. (BRASIL, 2011, p. 22-23).

Verifica-se que a determinação acima é bastante relevante para o controle interno da corrupção, como também para a qualidade do gasto público na PMDF, pois o não

cumprimento da determinação do TCU pode ocasionar compras de peças acima do preço, ocasionado por falhas no controle interno ou por direcionamento inadequado de fornecedores que podem cobrar valores nos custos da manutenção preventiva dos veículos acima dos praticados no mercado.

O Relatório da CGU (BRASIL, 2011) destacou também o descumprimento da Lei n. 8.730/93 por parte da PMDF. Essa falha é bastante relevante, pois a norma citada é fundamental para o controle e averiguação dos casos de corrupção por parte dos gestores de recursos públicos.

Tendo em vista que a partir das declarações de imposto de renda dos gestores é que são verificados, caso ocorram, os casos de enriquecimento ilícito, ligados a desvios de verbas públicas.

Ausência de controles acerca da entrega de cópias das declarações de bens e rendas exigidas pela Lei n. 8.730/93. Nos exames realizados verificou-se que a unidade não dispõe de controle informatizado ou manual que registre a entrega tempestiva das declarações de bens e rendas [...].

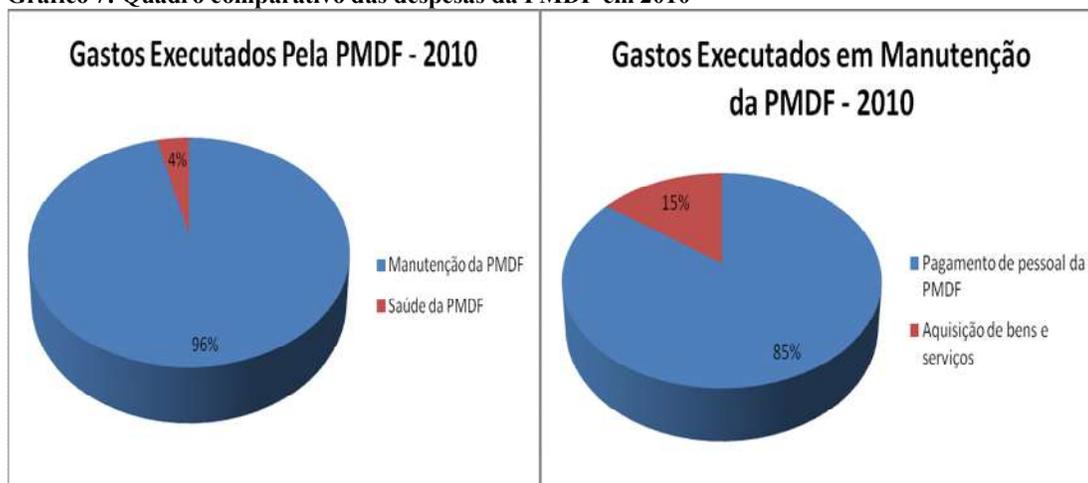
Em que pese a Lei n. 8.730/93, em seu art. 4º, determinar que: “Art. 4º Os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como toda a pessoa que por força da lei, estiver sujeita à prestação de contas do Tribunal de Contas da União, são obrigados a juntar, à documentação correspondente, cópia da declaração de rendimentos e de bens, relativa ao período-base da gestão, entregue à repartição competente, de conformidade com a legislação do Imposto sobre a Renda”. (BRASIL, 2011, p. 27-28).

Diante das principais recomendações verificadas no texto do relatório de Auditoria Anual da CGU (BRASIL, 2011), não resta dúvida de que o controle interno da corrupção na PMDF no ano de 2010, do ponto de vista da CGU é considerado frágil, pois o simples descumprimento da Lei n. 8.730/93 já demonstra que uma norma de controle da corrupção aprovada há 17 anos (em relação ao ano de 2010) ainda permanece inaplicável na corporação policial militar.

A partir dos valores encontrados no documento da CGU (BRASIL, 2011), foram elaborados os gráficos abaixo com a finalidade de verificar a qualidade do gasto público na PMDF.

Acredita-se que apesar da falta de um demonstrativo detalhado das despesas públicas da corporação policial militar no ano de 2010, pois não consta no relatório anual, é possível inferir sobre o tema observando os dados gerais existentes.

Gráfico 7: Quadro comparativo das despesas da PMDF em 2010



Fonte: elaborado a partir do Relatório do FCDF em Brasil (2011).

A partir dos dados acima, verifica-se que dos 96% (por cento) dos gastos executados em manutenção no ano de 2010, a PMDF destinou 85% para o pagamento de pessoal e 15% foram utilizados para a aquisição de bens e serviços; contudo, a partir dos dados extraídos da CGU (BRASIL, 2011), não é possível separar entre as aquisições os valores destinados a despesas correntes e as despesas de capital.

No entanto, os dados já demonstram uma grande fragilidade na qualidade do gasto público, pois já se pode deduzir que os valores relativos à despesa de capital, que seriam os investimentos em bens e serviços permanentes para a PMDF no ano de 2010, são inferiores a 15% de tudo o que foi gasto com manutenção. Afinal, dentro do referido valor (15%) é preciso diminuir os gastos em despesas correntes (energia elétrica, água e esgoto, combustível das viaturas, manutenção das viaturas etc.).

4.4 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2011

O Relatório de Auditoria Anual de Contas do FCDF referente ao ano de 2011 também foi elaborado por três Auditores de carreira, conforme a Instrução Normativa n. 001/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). O documento tem 41 páginas e foi elaborado com base nos trabalhos de campo realizados no período de 2 a 12 de julho de 2012, sendo concluído no dia 16 de julho de 2012 (BRASIL, 2012).

Com base no conteúdo do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201203385, da CGU (BRASIL, 2012), verificou-se os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal no ano de 2011 (Saúde, Educação e Segurança Pública). Foi realizada a análise das contas relativas à manutenção da Polícia Militar do Distrito Federal, como também do Fundo de Saúde da PMDF, com o objetivo de avaliar o controle interno da corrupção e a qualidade do gasto público na corporação policial militar.

Durante a análise constatou-se que vários elementos que constavam no Relatório de 2010, como exemplo, dados relativos a aquisições em que são avaliados a execução da despesa por modalidade de licitação etc., não constam no relatório de 2011, até mesmo a diferença do número de páginas entre os documentos é relevante: 101 páginas no Relatório de 2010, para 41 páginas no documento de 2011, um fato que demonstra que não havia padrão para os itens verificados na Auditoria, pois somente a partir de 2012 a legislação, por meio da Portaria TCU n. 150/2012, vai estabelecer os itens obrigatórios a serem auditados e demonstrados nos relatórios de auditoria.

Dessa forma, a partir da análise do documento verificou-se que entre as recomendações feitas pela CGU, as demandas abaixo têm maior relevância para a pesquisa por apresentarem riscos para o controle interno, como também para a qualidade do gasto público na PMDF.

Tabela 6: Principais recomendações da CGU para a PMDF em 2011

Número da Auditoria	Descrição das recomendações	Situação da Recomendação
239797 (01)	Classificação incorreta das despesas, e pagamento de despesas sem cobertura contratual.	Atendida
249918 (02)	Contratos com sucessivas prorrogações sem a devida pesquisa de valores de mercado.	Atendida
249918 (03)	Falhas nos controles internos referentes à liquidação das despesas.	Atendida
249918 (04)	Faturas pagas sem o devido desconto contratual e pagamentos de procedimentos médicos acima dos valores referenciais das tabelas de mercado.	Pendente

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201203385 (BRASIL, 2012).

Em relação às recomendações acima se verifica que no ano de 2011 foram encontradas pela CGU quatro falhas relevantes na prestação de contas da corporação policial militar, as quais mesmo que atendidas geram um impacto na qualidade do gasto público na PMDF, pois na primeira recomendação (239797), quando é feito o pagamento de despesas sem cobertura contratual, ocorre uma afronta contra a legalidade na administração pública (BRASIL, 1988) relacionada com a eficiência na Administração, conforme demonstrado no capítulo terceiro deste estudo.

A segunda recomendação dos auditores da CGU (BRASIL, 2012) indica que existem na PMDF diversos contratos com sucessivas prorrogações, sem a devida pesquisa de valores de mercado. No terceiro capítulo deste estudo realizado já consta que o interesse público é a meta a ser atingida por meio do ato administrativo, seguindo o pensamento de Medauar (2003). Dessa forma, a prorrogação de contratos sem a devida pesquisa atenta contra o interesse público, como também o previsto no inciso II, do artigo 57, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), na qual está expressa a necessidade da pesquisa de mercado para verificar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A terceira recomendação se relaciona com a primeira, pois o pagamento de despesas públicas sem o devido contrato é também considerado uma falha no processo de liquidação da despesa (Lei n. 4.320/64), conforme consta no tópico referente à análise gerencial do FCDF neste trabalho, uma simples verificação do artigo 63 da referida norma, feita pelo controle interno contábil da PMDF, não permitiria que fosse efetuado o pagamento indevido.

Por fim, em relação às principais recomendações da CGU no ano de 2011 para a PMDF, verifica-se que a quarta recomendação está relacionada à segunda no tocante ao inciso

II, do artigo 57, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), em que a falta de pesquisa de mercado para verificar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública ocasionou pagamentos de procedimentos médicos pela PMDF com valores acima dos praticados pelo mercado.

Foi possível também identificar no relatório anual de auditoria o valor total dos gastos oriundos do FCDF executados pela PMDF no ano de 2011, que foi de aproximadamente 1,44 bilhões de reais, dos quais 1,427 bilhões de reais foram empregados na manutenção da corporação policial militar, e apenas 9,65 milhões de reais foram executados na saúde da PMDF. Ao demonstrar os valores em porcentagem, tem-se aproximadamente 99% gastos em manutenção e apenas 1% em Saúde, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 8: Percentual dos gastos com manutenção e saúde em 2011



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201203385 (BRASIL, 2012).

O valor referente a gastos com saúde na PMDF no ano de 2011 encontra-se bastante reduzido em relação ao ano anterior, quando atingiu 4% do montante global. Contudo, a recomendação n. 01 na tabela n. 06 esclarece que houve classificação incorreta das despesas, fato que deve ter contribuído para lançamentos de gastos da área de Saúde dentro da área de manutenção, o que configura, na visão de Castro (2011), uma falha no controle interno que pode ocasionar descontrole nos gastos pelo lançamento de valores executados em conta inadequada.

4.5 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2012

O Relatório de Auditoria Anual de Contas do FCDF referente ao ano de 2012 foi produzido por três Auditores de carreira, conforme a Instrução Normativa n. 001/2001 da

Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), sendo o primeiro documento da CGU elaborado com base na Portaria TCU n. 150/2012, a qual determinou que os conteúdos dos relatórios de gestão, a partir de 2012, apresentassem os elementos identificadores completos em relação aos dados auditados de forma consolidada e agregada. O documento tem 90 páginas e foi feito a partir dos trabalhos de campo realizados no período de 02/04/2013 a 24/05/2013, sendo concluído no dia 26 de julho de 2013 (BRASIL, 2013).

Com base no conteúdo do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201307816, da CGU (BRASIL, 2013) verificou-se os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal no ano de 2012 (Saúde, Educação e Segurança Pública). A partir disso foi realizada a análise das contas relativas à manutenção da Polícia Militar do Distrito Federal, como também do Fundo de Saúde da PMDF, com o objetivo de avaliar o controle interno da corrupção e a qualidade do gasto público na corporação policial militar.

Portanto, a partir da análise do documento verificou-se que entre as recomendações feitas pela CGU referentes ao ano de 2012, as demandas abaixo têm maior relevância para a pesquisa, por apresentarem riscos para o controle interno, como também para a qualidade do gasto público na PMDF.

Tabela 7: Principais Recomendações da CGU para a PMDF em 2012

Número da Auditoria	Descrição das recomendações e achados de auditoria	Situação da Recomendação
201307822 (01)	Recomendamos que a PMDF adote estratégias de planejamento e execução orçamentária visando a execução gradual do orçamento ao longo do ano, evitando a concentração de despesas em um único mês. (BRASIL, 2013, p. 45).	Pendente
201307822 (02)	Solicitamos informações acerca dos controles existentes sobre a frota, bem como sobre as aquisições de veículos, para assegurar uma prestação eficiente e econômica dos serviços de transporte da PMDF. (BRASIL, 2013, p. 50).	Pendente
201307824 (03)	Verificaram-se pagamentos de serviços na área de saúde mental para uma clínica do DF, sem cobertura contratual no valor de R\$ 1.032.544,00 (hum milhão, trinta e dois mil, quinhentos e quarenta reais). (BRASIL, 2013, p. 61).	Pendente

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201307816, da CGU (BRASIL, 2013).

A primeira recomendação na tabela acima foi feita devido ao fato de 75% do total de despesas de capital (investimentos) da execução orçamentária da manutenção da PMDF no ano de 2012 ter sido realizada apenas no mês de dezembro.

Portanto, a corporação policial militar no corrente ano teve aproximadamente 123 milhões de reais em despesas de capital (investimentos), contudo, 75% desse valor foi gasto somente no mês de dezembro de 2012, fato que de acordo com a CGU, configura falta de planejamento.

A segunda recomendação é muito importante para o controle interno e sua relação com a qualidade do gasto público na PMDF, pois a CGU (BRASIL, 2013, p. 50), além de solicitar informações sobre os controles existentes sobre a frota de viaturas da PMDF, verifica também os motivos ligados à eficiência e economicidade pelos quais a PMDF adquiriu 303 veículos Marca/Modelo Mitsubishi/Pajero no ano de 2012; além de ter adquirido 25 veículos GM/Prisma, 45 veículos Marcopolo/Volare W9 e 5 veículos Trator Yanmar Agritch, num total de 378 veículos adquiridos no ano de 2012.

Para tanto, a CGU solicitou informações acerca dos critérios técnicos para a realização da compra de viaturas, os quais deveriam constar no processo de aquisição. No relatório de auditoria da CGU (BRASIL, 2013) não constam os valores das viaturas, contudo, em reportagem recente, de 4 de maio de 2016, do site G1-Distrito Federal (2016) encontra-se uma denúncia em relação ao preço e a qualidade das viaturas Mitsubishi/Pajero adquiridas pela PMDF em 2012:

Os veículos foram comprados em 2012 por R\$ 43,9 milhões, com base em preços definidos por uma licitação da PM de Minas Gerais. Segundo o Tribunal de Contas, que investiga a aquisição, não houve qualquer justificativa para adotar esse tipo de veículo, que não fazia parte da frota anterior. A apuração começou após denúncia do Ministério Público de Contas. O órgão contestou os gastos relacionados à manutenção dos veículos [...]. Entre abril de 2012 e fevereiro de 2016, houve acidentes com 20 carros do tipo na capital. “Estamos preocupados com a segurança do policial”, afirmou na época o chefe da Comunicação da PM, tenente-coronel Antônio Carlos Freitas. (G1-DISTRITO FEDERAL, 2016).

A matéria acima confirma a importância da recomendação da CGU (BRASIL, 2013) em relação à Auditoria do ano de 2012, pois além da suspeição em relação aos valores gastos numa compra a partir de uma licitação de outra corporação, fato que é legal, contudo necessita da justificativa técnica. Assim, têm-se atualmente gastos elevados em manutenção e um alto índice de acidentes relacionados ao veículo adquirido no ano de 2012.

A terceira recomendação da CGU (BRASIL, 2013, p. 61), na visão dos auditores que realizaram o trabalho de auditoria anual em relação à PMDF, enseja uma afronta ao artigo 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, no qual a despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar o contratado na despesa que for regularmente comprovada, contudo, será apurada a responsabilidade de quem der causa a tal procedimento.

Dessa forma, em primeiro lugar serão verificados se realmente ocorreram os serviços na área de saúde mental pela clínica do DF, sem cobertura contratual, no valor de R\$ 1.032.544,00 (um milhão, trinta e dois mil, quinhentos e quarenta e quatro reais). E após isso, de acordo com a legislação, os possíveis responsáveis pelo fato na PMDF serão responsabilizados legalmente (BRASIL, 2013, p. 61-62).

O valor total dos gastos oriundos do FCDF executados pela PMDF no ano de 2012 foi de aproximadamente 2,3 bilhões de reais, dos quais 2,25 bilhões de reais foram empregados na manutenção da corporação policial militar e 73,37 milhões de reais foram executados na Saúde da PMDF.

Demonstrando os valores em porcentagem, se tem aproximadamente 97% (noventa e sete por cento) dos gastos executados em manutenção e apenas 3% (três por cento) foi gasto em Saúde, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 9: Gastos em saúde e manutenção da PMDF em 2012



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201307816, da CGU (BRASIL, 2013).

A grande novidade que o Relatório Anual de Auditoria Anual de 2012 traz em relação aos anteriores é a possibilidade de separar de forma detalhada todos os valores de despesas

correntes (manutenção) e despesas de capital (investimentos) empregados na Saúde e na manutenção da PMDF.

Portanto, o valor total dos gastos oriundos do FCDF executados pela PMDF no ano de 2012 foi de aproximadamente 2,3 bilhões de reais, dos quais foram utilizados com as despesas correntes aproximadamente 2,2 bilhões de reais e aproximadamente 130 milhões de reais foram executados em despesas de capital em todas as áreas da corporação policial militar.

Dessa forma, ao demonstrar os valores em porcentagem, se tem aproximadamente 94% (noventa e quatro por cento) dos gastos executados em despesas correntes e apenas 6% (seis por cento) gasto em despesas de capital, conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 10: Despesas correntes e de capital na PMDF em 2012



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201307816, da CGU (BRASIL, 2013).

Considerando o tópico relativo a qualidade do gasto público no terceiro capítulo deste trabalho, fica evidente que a situação acima requer uma avaliação, pois Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) defendem a importância da análise da composição da despesa pública para uma melhor prestação de serviços à sociedade, fato difícil de ocorrer num cenário em que as despesas de capital, ou seja, os investimentos da PMDF alcançaram apenas 6% (seis por cento) de todo o gasto executado no ano de 2012.

4.6 ANÁLISE DOS DADOS RELATIVOS AO ANO DE 2013

O Relatório de Auditoria Anual de Contas do FCDF n. 201406132, referente ao ano de 2013, possui 166 páginas e foi confeccionado por três Auditores de carreira, conforme a Instrução Normativa n. 001/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), sendo o primeiro documento da CGU elaborado com base na Portaria TCU n. 150/2012, a qual determinou que os conteúdos dos relatórios de gestão, a partir de 2012, apresentassem os

elementos identificadores completos em relação aos dados auditados de forma consolidada e agregada.

Portanto, o documento que foi elaborado com base nos trabalhos de campo realizados no período de 15 de abril de 2014 a 5 de julho de 2014 e concluído em 26 de agosto de 2014 inaugura o modelo de prestação de contas do tipo gerencial, em que além das informações mais detalhadas em relação aos gastos executados pela PMDF, também é possível verificar trechos dos ofícios com as principais comunicações entre a CGU, PMDF e a Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda do GDF (SUTES/SEF) que é o órgão gestor do FCDF (BRASIL, 2014).

Com base no conteúdo do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201406132, da CGU (BRASIL, 2014), verificou-se os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal no ano de 2013 (Saúde, Educação e Segurança Pública).

A partir disso foi realizada a análise das contas relativas à manutenção da Polícia Militar do Distrito Federal, como também do Fundo de Saúde da PMDF, com o objetivo de avaliar o controle interno da corrupção e a qualidade do gasto público na corporação policial militar.

Na análise do documento verificou-se que entre as recomendações e achados de auditoria feitos pela CGU referentes ao ano de 2013, as demandas abaixo têm maior relevância para a pesquisa, por apresentarem riscos para o controle interno, como também para a qualidade do gasto público na PMDF.

Tabela 8: Principais Recomendações da CGU para a PMDF em 2013

Número da Auditoria	Descrição das recomendações e achados de auditoria	Situação da Recomendação
201406144 (01)	Falhas no Planejamento Estratégico impossibilitando o aferimento dos objetivos estratégicos voltados à perspectiva da sociedade. (BRASIL, 2014, p. 130)	Pendente
201406144 (02)	Crise no sistema de saúde da PMDF, ocorrida no final do exercício de 2013, em virtude da falta de orçamento para se empenhar a despesa, ainda que inscrita em Restos a pagar. (BRASIL, 2014, p. 137)	Pendente
201406144 (03)	Deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (Custeio e Investimento) da PMDF. (BRASIL, 2014, p. 148)	Pendente

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201406132, da CGU (BRASIL, 2014).

A primeira recomendação de acordo com a CGU (2014a, p. 134) foi feita devido ao fato de a PMDF possuir um Plano Estratégico com 273 iniciativas a serem cumpridas no período de 2011 a 2022, contudo a corporação não apresentou metas para execução, formas de avaliação e monitoramento das ações ao longo do período. Dessa forma, a CGU cobrou atualização no Plano Estratégico e um detalhamento das ações relativas à perspectiva da sociedade.

A cobrança da CGU em relação ao detalhamento das ações ligadas à sociedade é muito importante para a pesquisa, pois além de estar relacionada com a teoria apresentada no capítulo 2, quando Castro (2011, p. 293) afirma que o controle interno é um instrumento de auxílio para que o administrador público atue na proteção e defesa do cidadão. Também contribui para a implementação de políticas públicas relacionadas à segurança da sociedade.

No item 02 da tabela n. 08 verifica-se o achado de auditoria que aponta para uma crise no Sistema de Saúde da PMDF, ocorrida no final do exercício de 2013, em virtude da falta de orçamento para se empenhar a despesa, ainda que inscrita em Restos a pagar (BRASIL, 2014a, p. 137). Busca-se avaliar o ocorrido a partir dos diálogos constantes nos ofícios entre a CGU, PMDF e SUTES/SEF. Veja-se, pois, as explicações da PMDF, por meio de trechos do ofício n. 36/2014 da seção de orçamento/PMDF, o qual se encontra transcrito no relatório de auditoria anual de 2013:

Destarte salientamos que a proposta planejada refletia nossa previsão de execução para o exercício financeiro em questão, porém foi frustrada no momento em que foram realizados cortes e remanejamentos no orçamento da Corporação. A Corporação editou a Portaria n. 783/2012 com o escopo de otimizar a capacidade operacional de execução da despesa, criando os Coordenadores Setoriais de Orçamento e áreas temáticas, a fim de ter condições operacionais de realizar todo seu orçamento durante o exercício. Buscou-se internamente conferir a cada CSO seu 'Quantum' orçamentário para atender seu planejamento previsto. (BRASIL, 2014a, p. 150).

Por outro lado, a SUTES/SEF informa que em 2013 contingenciou 30% (trinta por cento) da dotação prevista para as unidades de segurança pública (PMDF, CBMDF e Polícia Civil), apresentando para a CGU por meio do Ofício n. 232/2013-SUTES/SEF, de 19/12/2013, os motivos para tanto, conforme segue:

O remanejamento orçamentário-financeiro das despesas com os grupos de despesas 3 (Outras despesas correntes) e 4 (Investimento) ocorreu devido à inexecução orçamentária e financeira dos recursos liberados às Unidades gestoras da área de segurança do FCDF. [...] Tal medida justifica-se, ainda, pelo histórico de Restos a pagar Não Processados cancelados e dos recursos disponibilizados aos Órgãos da área de segurança pública, os quais não foram empenhados, gerando desta forma perda de recursos ao Governo do Distrito Federal, com agravante que tais recursos poderiam ter sido aplicados, à época, nas áreas de saúde e educação. (BRASIL, 2014, p. 156).

No excerto acima, a SUTES/SEF alega que realizou os cortes orçamentários na PMDF no ano de 2013 para evitar perda de recurso devido a existência de um histórico de deficiência na gestão orçamentária na corporação policial militar. E principalmente pela ocorrência habitual de cancelamento de “restos a pagar não processados” pelos órgãos da área de Segurança Pública.

A partir desse ponto, para uma melhor compreensão da análise dos dados, traz-se para dentro do estudo os conceitos: de restos a pagar não processados e de contingenciamento. Na lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964) encontra-se a definição para a expressão ‘restos a pagar’, os quais compreendem as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro do ano em que ocorreu a despesa. Em relação a essa questão, Giacomoni (2010, p. 314) explica que a despesa não processada (restos a pagar não processados) são as despesas empenhadas que se encontram em fase de execução, sem condições ainda de serem liquidadas (pagas). E caso as despesas não processadas não sejam pagas até o dia 31 de dezembro do exercício seguinte, serão consideradas canceladas.

O termo contingenciamento, de acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pode ser compreendido da seguinte forma:

O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015).

A SUTES/SEF do GDF, como gestora dos recursos do Fundo Constitucional do DF, realiza procedimentos semelhantes ao contingenciamento que o Governo Federal faz em

relação à Administração Pública Federal. Contudo, sua atuação está restrita aos órgãos do GDF que recebem recursos do FCDF (Saúde, Educação e Segurança Pública).

Retomando a análise da crise no Sistema de Saúde da PMDF, a corporação policial militar respondeu nova demanda da CGU por meio do Ofício n. 1203/SA-PMDF, de 23 de dezembro de 2013, nos seguintes termos:

Nos últimos dois anos, a nossa proposta orçamentária foi encaminhada a Subsecretaria do Tesouro – Sutes, com o cálculo do produto do fator de custos de atendimento baseado no número correto de 90.166 (noventa mil e sessenta e seis) beneficiários, entretanto, em ambos os anos, a proposta sofreu alteração e foi aprovada no número de 58.303 (cinquenta e oito mil e trezentos e três) beneficiários, o que de fato gera perda de receita para o orçamento da assistência à saúde dos policiais militares e seus dependentes. (BRASIL, 2014, p. 158-159).

A PMDF, por meio do ofício acima, revela algo muito grave, pois o atendimento médico de 90.166 pessoas encontra-se prejudicado e não haverá uma solução imediata, tendo em vista que os recursos do FCDF que a SUTES aprova para a PMDF referentes a 58.303 beneficiários não serão capazes de cobrir os gastos ao longo dos anos, podendo ocasionar um colapso na Saúde da PMDF.

A CGU (BRASIL, 2014, p. 159), ao tomar conhecimento das versões da SUTES e da PMDF sobre os possíveis motivos da crise no Sistema de Saúde da PMDF, afirmou que, por um lado, o gestor do Fundo Constitucional do DF não atende de maneira satisfatória os valores solicitados os quais refletem a real necessidade da PMDF; por outro lado, a corporação policial militar não executa de maneira eficiente e eficaz os recursos obtidos.

Contudo, os auditores da CGU (BRASIL, 2014, p. 137) não fizeram nenhum comentário detalhado, nem tampouco solicitaram no teor da Auditoria Anual de 2013 esclarecimentos a SUTES/SEF ou ao Governo do Distrito Federal sobre o teor do Relatório de Gestão da SUTES/SEF em que o responsável pela gestão do FCDF afirma que houve vários remanejamentos de orçamento, para atender às demandas da Copa do Mundo FIFA de 2014.

Em apenas um parágrafo da página 137 da Auditoria Anual de 2013 é revelado pela SUTES à CGU que houve remanejamento de recursos do Fundo Constitucional do DF para a Copa do Mundo FIFA de 2014, porém não existe a informação sobre a quantia, nem tampouco se o procedimento estava de acordo com a Lei n. 10.633/2002, que cria o Fundo Constitucional do DF.

Novamente, conforme referido no item três da tabela n. 08, os auditores da CGU constataram deficiências no gerenciamento dos gastos com a manutenção (Custeio e

Investimento) da PMDF (BRASIL, 2014, p. 148). Contudo, a PMDF justificou o ocorrido com a mesma documentação citada acima, ou seja, alegou que não conseguiu cumprir com a previsão de gastos em manutenção devido ao contingenciamento de seus recursos previstos para o ano de 2013, determinado pela SUTES/SEF.

Ao ler todo o conteúdo do Relatório de Auditoria Anual de Contas do Fundo Constitucional do DF de 2013, verifica-se uma contradição nas justificativas da SUTES/SEF do GDF em relação aos cortes orçamentários realizados na Segurança Pública (PMDF, CBMDF e Polícia Civil do DF), quando na página 156, por meio do Ofício n. 132/2013-SUTES/SEF, o gestor afirma que fez o contingenciamento para evitar perda de recurso devido a existência de um histórico de deficiência na gestão orçamentária nos órgãos da área de Segurança Pública. Contudo, na página 137 da referida auditoria anual de 2013 é revelado pela SUTES à CGU que houve remanejamento de recursos do Fundo Constitucional do DF para a Copa do Mundo FIFA de 2014 (BRASIL, 2014).

Entretanto, na página 47 do Relatório de Auditoria Anual de Contas do Fundo Constitucional do DF de 2013, a CGU (BRASIL, 2014) relata que o Governo do Distrito Federal está pagando em desacordo com a Lei n. 10.633/2002, que cria o Fundo Constitucional do DF, os servidores inativos e pensionistas das Secretarias de Saúde e de Educação do Distrito Federal, uma vez que é previsto na legislação citada somente o pagamento de pessoal ativo dos serviços de saúde e educação do DF.

Em relação à recomendação da CGU, o Governo do Distrito Federal, por meio do Ofício n. 103/2014-SUTES/SEF, de 30 de abril de 2014, justificou o pagamento dos servidores inativos da Saúde e Educação da seguinte forma:

Em nossa avaliação, corroboramos com o entendimento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF exarado no Parecer n. 0156/2013-PROFIS-PGDF, de 09/12/2013, qual seja: [...] que os recursos repassados ao FCDF pela União passam a integrar o patrimônio do Distrito Federal, e que cabe ao DF legislar sobre a sua execução orçamentária, exercendo juízo de conveniência e oportunidade quanto à alocação específica de recursos – desde que dentro das duas áreas beneficiadas com a assistência financeira constitucional e legalmente garantida: saúde e educação. (BRASIL, 2014, p. 50-51).

Além da negativa em atender à demanda da CGU, conforme o teor do Ofício n. 103/2014-SUTES/SEF, transcrito acima, o Governo do Distrito Federal, por meio da SUTES/SEF (BRASIL, 2014, p. 47), informou que o cumprimento dessa recomendação

poderia inviabilizar econômica e politicamente o GDF, que há mais de dez anos utiliza os recursos do FCDF para o pagamento de servidores inativos da Saúde e da Educação.

A CGU (BRASIL, 2014, p. 53) discorda do entendimento do GDF e informa que em relação a recursos federais, compete à União legislar e, conseqüentemente, aos órgãos de controle da esfera federal fiscalizar a sua utilização, além de informar que a legislação previdenciária está sendo infringida, conforme indicado:

Entretanto, o que vem acontecendo é que a contribuição para a seguridade social dos servidores da Saúde e Educação é recolhida ao Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, que trata a Lei Complementar Distrital n. 769, de 30/06/2008, mas o benefício de aposentadoria e pensão é custeado pela União, com os recursos do FCDF. A referida Lei, em seu § 2º, do Art. 4º, assim dispõe: § 2º - O Distrito Federal constitui-se em garantidor das obrigações do Iprev/DF, respondendo subsidiariamente pelo custeio dos benefícios previdenciários devidos aos seus segurados e dependentes, cobrindo qualquer insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal. (BRASIL, 2014, p. 55).

A partir do entendimento da CGU (BRASIL, 2014, p. 55) prospera novo questionamento. O que está sendo feito com as contribuições previdenciárias dos servidores inativos da Saúde e Educação do Distrito Federal, tendo em vista que o benefício vem sendo custeado pelo FCDF, pois a CGU afirma que em 2013 foram gastos R\$ 2,6 bilhões com pessoal inativo das áreas de Saúde e Educação. Todavia, a contribuição previdenciária de todos os servidores da saúde e educação é recolhida pelo GDF e encaminhada para o Instituto de Previdência dos servidores do Distrito Federal.

Diante dos extratos das comunicações entre CGU, SUTES/SEF e PMDF verificados no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2013, se pode constatar que existe uma disputa por recursos do Fundo Constitucional do DF, na qual o GDF por meio da SUTES/SEF direciona parte do contingenciamento dos recursos da Segurança Pública para o pagamento dos servidores inativos da Saúde e Educação.

Também ocorreram remanejamentos de recursos do FCDF no ano de 2013 para outras finalidades, como foi o caso da Copa do Mundo FIFA de 2014, em que foi possível verificar que houve o repasse, contudo o documento da CGU não detalha o valor utilizado, nem tampouco o tipo de gasto.

A execução orçamentária e financeira da PMDF se dá por meio da unidade gestora, no caso, a SUTES/SEF. Dessa forma, de acordo com a CGU (BRASIL, 2014, p. 152), em 2013 foi executado o montante de R\$ 2,34 bilhões, sendo R\$ 2,02 bilhões em gastos com pessoal,

R\$ 294,5 milhões em outras despesas correntes e apenas R\$ 28,8 milhões gastos em investimentos. O gráfico que segue o ilustra em termos percentuais:

Gráfico 11: Despesas correntes e de capital na PMDF em 2013



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201406132, da CGU (BRASIL, 2014).

O gráfico 11 indica que 86% (oitenta e seis por cento) da despesa efetivamente executada no ano de 2013 foram com o pagamento de pessoal e encargos sociais. Enquanto 13% (treze por cento) da execução orçamentária se referem a outras despesas correntes que são as despesas rotineiras de manutenção (água, energia elétrica, combustível etc.). E apenas 1% (um por cento) de todo o gasto executado em 2013 está relacionado aos investimentos da PMDF.

No capítulo dois deste trabalho fez-se referência a Sobral (2008, p. 244). O autor defende que a atividade de auditoria não se limita apenas a evitar fraudes e manipulações contábeis, mas constituiu uma ferramenta que pode ser utilizada para controlar e avaliar qualquer atividade ou processo organizacional.

Com base neste pensamento de Sobral (2008), acredita-se que o percentual de investimento de apenas 1% (um por cento) de todo o gasto anual em 2013 faz jus a abertura de uma auditoria interna na corporação policial militar do DF para verificar quais os fatores de risco que isso pode ocasionar em longo prazo, pois em 2012 os investimentos executados corresponderam a 6% (seis por cento) de todo o gasto anual, sendo que nos anos de 2010 e 2011, com base nas prestações de contas anuais, não foi possível identificar o percentual aplicado em investimentos.

Outro dado importante nesta pesquisa é a relação percentual entre o gasto total oriundo do FCDF executado na manutenção da PMDF no ano de 2013, que foi de aproximadamente 2,30 bilhões de reais, e o gasto executado na Saúde na corporação policial militar que foi de 58,58 milhões de reais. Dessa forma, ao demonstrar os valores em porcentagem, se tem aproximadamente 98% (noventa e oito por cento) dos gastos executados em manutenção e apenas 2% (dois por cento) foi gasto em Saúde, conforme ilustra o gráfico que segue.

Gráfico 12: Gastos em saúde e manutenção da PMDF em 2013



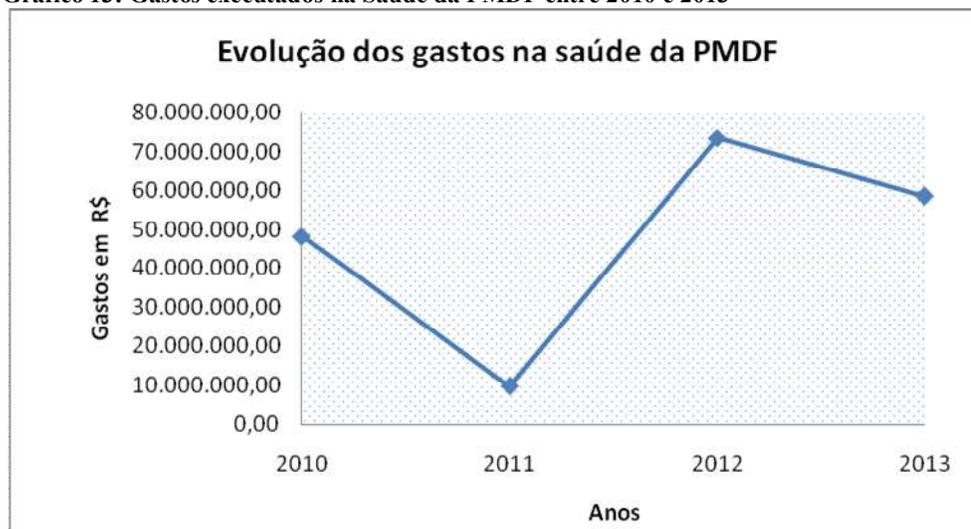
Fonte: elaborado pelo autor a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201406132, da CGU (BRASIL, 2014).

Acredita-se que o mesmo ponto de vista utilizado por Sobral (2008) quando se verifica um percentual de investimento muito baixo no gasto anual em 2013 pode ser replicado na Saúde da PMDF. A situação desencadeada a partir de 2013, quando se instalou a crise no Sistema de Saúde da PMDF, faz jus à abertura de uma auditoria interna no Sistema de Saúde da corporação policial militar do DF, para verificar quais os fatores de risco que isso pode ocasionar em longo prazo para as 90.166 pessoas que dependem do Sistema de Saúde da PMDF.

Em 2010, o gasto executado com saúde na PMDF correspondeu a 4% (quatro por cento) de todo o gasto anual da corporação, oriundo do Fundo Constitucional do DF; em 2011 o gasto executado na área da Saúde equivaleu a apenas 1% (um por cento) de todo o gasto anual do FCDF, enquanto que no ano de 2012 o valor aplicado na Saúde da PMDF correspondeu a 3% (três por cento) de todo o montante executado na instituição.

Para completar a análise em questão, com base nos Relatórios de Auditorias Anuais de Contas da CGU sobre o FCDF do período de 2010 a 2013, foi elaborado o gráfico abaixo para uma melhor compreensão da crise na área da Saúde da PMDF:

Gráfico 13: Gastos executados na Saúde da PMDF entre 2010 e 2013



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos Relatórios de Auditoria Anuais de Contas da CGU (BRASIL, 2011, 2012, 2013 e 2014).

Conforme o gráfico n. 13, a despesa na manutenção da Saúde das 90.166 (noventa mil cento e sessenta e seis) pessoas que utilizam os serviços na PMDF foi de aproximadamente 48,15 milhões de reais, em 2010, ocorrendo uma queda muito acentuada no ano de 2011, correspondendo a 9,65 milhões de reais. Todavia, já foi detectado na Auditoria anual de contas de 2011 (BRASIL, 2012) que houve lançamentos incorretos no ano de 2011, por isso se deve desconsiderar o valor relativo à despesa de Saúde no ano de 2011.

No ano de 2012 foram aplicados por meio do FCDF na Saúde dos integrantes da corporação policial militar e seus familiares o valor de aproximadamente 73 milhões de reais. Contudo, em 2013, ano em que a CGU informa que se inicia a crise nessa área (BRASIL, 2014), foram executados na Saúde da PMDF valores de aproximadamente 58,58 milhões de reais. O que chama a atenção é que o número de beneficiários permaneceu estável (90.166 pessoas) enquanto ocorreu uma diminuição de aproximadamente 12% (doze por cento) dos valores executados em relação ao ano anterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como proposta realizar uma análise da política de controle interno da corrupção e a verificação da qualidade do gasto público na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), por meio da análise do resultado de Auditorias anuais de prestação de contas, realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) na corporação policial militar no período de 2010 a 2013.

O tema encontra-se relacionado na previsão constitucional que atribui a responsabilidade de Brasília em abrigar fisicamente a Capital Federal e a manutenção de serviços públicos com recursos federais. A partir disso surge a justificativa legal para o Distrito Federal receber os recursos federais em tela, por não possuir base arrecadatória sólida e suficiente, como também, por conter, em seu território, a sede dos Poderes da República e representações diplomáticas.

Para o alcance do êxito pretendido na dissertação foi proposto o seguinte problema de pesquisa: Com base nas prestações de contas anuais da PMDF realizadas junto à CGU entre os anos de 2010 a 2013 é possível verificar a situação do controle interno da corrupção e a sua relação com a qualidade do gasto público na instituição no referido período?

A partir daí, levantou-se como hipótese que um controle interno eficiente realizado pela Polícia Militar do Distrito Federal contribui para atenuar casos de corrupção no âmbito da Corporação e ainda seja efetivo para a gestão de uma boa qualidade do gasto público nesse âmbito. O caminho percorrido para se alcançar os resultados positivos ou negativos em relação à referida hipótese foi alicerçado nos objetivos geral e específicos, transformados em capítulos que estruturaram a substância e sequência do estudo realizado.

No primeiro capítulo foram verificados os referenciais teóricos da ciência política, da filosofia, como também da administração pública, relativos à compreensão da corrupção e sua conexão com ética, moral, política e patrimonialismo, necessários como base de interpretação do tema investigado que é o controle da corrupção e a qualidade do gasto público na PMDF, por meio das atividades de gestão administrativas desempenhadas quando das prestações de contas anuais da PMDF perante a CGU, nos anos de 2010 a 2013.

O ponto fundamental do primeiro capítulo que veio nortear toda a pesquisa foi a concepção política de Maquiavel (2007) apontando que as razões para a corrupção de uma

instituição estão ligadas à fraqueza de suas leis e à falta de preocupação e ação do cidadão em relação às coisas públicas. Dessa forma, acredita-se que esse ponto de vista é o mais adequado ao presente estudo em que se constata que a explicação do fenômeno da corrupção é feita do ponto de vista eminentemente político.

No segundo capítulo, ao verificar o contexto histórico e constitucional da PMDF, percebeu-se, a partir das ideias de Elias (2001) e Foucault (2011), que a criação das forças de segurança está relacionada em primeiro lugar aos aspectos econômicos de manutenção do poder do grupo dominante, seja qual for a ideologia estabelecida. Em seguida, por meio das ideias de Castro (2011), foi constatado que o controle interno deve ser exercido em todos os níveis e em todos os setores da Administração Pública e também da vida privada, pois pode ser empregado por cidadãos comuns em suas atividades rotineiras, e principalmente, por autoridades públicas.

Acredita-se que a importância do controle interno está diretamente ligada à qualidade do gasto público na Administração Pública, o que foi apresentado no terceiro capítulo do trabalho, a partir dos requisitos legais do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e das principais teorias sobre a eficiência no serviço público, sem as quais os administradores públicos não terão êxito em organizar e manter os requisitos básicos para uma administração eficiente.

Na análise dos dados verificou-se que as prestações de contas anuais da PMDF realizadas junto à CGU, entre os anos de 2010 a 2013, contém informações relevantes sobre o controle interno da corrupção, como também existe uma forte relação com a qualidade do gasto público na instituição. Dentre as principais informações extraídas encontram-se dados relativos a falhas no controle interno da PMDF, planejamento e execução orçamentária deficiente, gastos em Saúde sem respaldo contratual, compras de viaturas sem justificativa técnica fundamentada, entre outros.

Os Relatórios de Auditorias Anuais de Contas do FCDF (2010-2013) comprovam que a PMDF tem muitas dificuldades na gestão da área de Saúde, como também em relação à sua manutenção. Esta situação veio a interferir sensivelmente no valor percentual de investimento muito baixo no gasto anual da corporação em todas as áreas (Manutenção e Saúde), situação essa que contribuiu para que a partir de 2013 se instalasse a crise no Sistema de Saúde da PMDF, em que 90.166 pessoas estão sem atendimento adequado até os dias atuais.

A partir dos extratos das comunicações entre CGU, SUTES/SEF e PMDF verificados no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2013, que é o primeiro documento confeccionado no modelo gerencial da Administração Pública, se pode constatar que existe uma disputa por recursos do Fundo Constitucional do DF, na qual o GDF por meio da SUTES/SEF direciona parte do contingenciamento dos recursos da Segurança Pública para o pagamento dos servidores inativos da Saúde e Educação, procedimento não amparado na legislação que cria o FCDF.

O Relatório de Auditoria Anual de Contas do FCDF de 2013 (BRASIL, 2014) também revela que ocorreram remanejamentos de recursos do FCDF pela SUTES/SEF na área de Segurança Pública, incluindo recursos que deveriam ser destinados à Saúde da PMDF e que foram utilizados para atender demandas da Copa do Mundo Fifa de 2014, com o agravante de que o documento da CGU não detalha o valor utilizado, nem tampouco o tipo de gasto realizado.

Acredita-se que por meio da análise dos dados das auditorias anuais de 2010 a 2013 se obteve êxito na comprovação da hipótese de que um controle interno eficiente realizado pela Polícia Militar do Distrito Federal contribui para atenuar casos de corrupção no âmbito da Corporação e ainda seja efetivo para a gestão de boa qualidade do gasto público. Pois, de acordo com os auditores da CGU, a PMDF encontra-se com a gestão financeira comprometida devido a não possuir uma estrutura de controle interno eficiente, e tampouco uma cultura de planejamento que prime pela sua eficácia.

Os dados revelam também que o Governo do Distrito Federal não consegue gerir os recursos do FCDF com eficiência, e tampouco é isento na distribuição dos recursos, pois as decisões da SUTES/SEF têm colocado em risco a vida de 90.166 pessoas que usam o Sistema de Saúde da PMDF.

Por outro lado, o GDF descumpra as recomendações da CGU quando direcionadas à SUTES/SEF e ainda usa de legislação criada em nível distrital para contestar a autonomia da fiscalização dos recursos federais que recebe por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- AGOSTINHO, Santo. **A cidade de Deus**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1990. Parte I. Coleção Pensamento Humano.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- ANDRADE, Ivan Neudir de. **Orçamento Público na PMDF: orçamento público como instrumento de realização de seu plano estratégico**. Monografia (TCC – Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Brasília: APMB, 2011. Disponível na Biblioteca da Academia de Polícia Militar de Brasília.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- ARISTÓTELES. **Sobre a Geração e a Corrupção**. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2009. Disponível em:
<<http://www.obrasdearistoteles.net/files/volumes/0000000035.pdf>. Acesso em: 05mai2015
- _____. **Ética a Nicômaco**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009a.
- _____. **A Política**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2009b.
- ATTIE, William. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad.: Augusto Luís Antero Reto. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, Vinícius Soares de Campos. **10 Lições sobre Maquiavel**. Petrópolis: Vozes, 2014.
- BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2002.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, v. 2.
- _____. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, v. 1.
- BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. 2008. 271 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2008.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana M. A. (Orgs.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração de eficiência**. 1. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. **Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 25 out. 2015.

_____. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à união, estados e municípios. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/De10200.htm>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 667, de 02 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10667.htm. Acesso em: 11 set. 2015

_____. **Lei Federal n. 7.289/1984**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7289.htm. Acesso em: 12 fev. 2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil/1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 11 set. 2015

_____. **Lei n. 8.730, de 10 de novembro de 1993a**. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8730.htm. Acesso em: 11 set. 2015

_____. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em: 11 set. 2015

_____. **Instrução Normativa n. 01, de 06 de abril de 2001.** Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>

Acesso em: 12 fev. 2015

BRASIL. **Parecer n. GM-25/2001a:** As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Disponível em <

<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. **Medida Provisória n. 2143-31, de 2 de Abril de 2001b.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 12 fev.

2015

_____. **Decreto n. 4.113 de 05 de fevereiro de 2002.** Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm> Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. **Lei n. 10.633, de 27 de dezembro de 2002a.** Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10633.htm. Acesso em: 11 set. 2015

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Instrução Normativa n. 07, de 29 de dezembro de 2006.** Estabelece normas de elaboração e acompanhamento da execução do Plano Anual de Atividades das Auditorias Internas das entidades da administração indireta do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/>

[InstrucoesNormativas/IN_CGU_07_2006_alterada.pdf](http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_CGU_07_2006_alterada.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. **Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006a.** Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf. Acesso em: 12 out. 2015

_____. **Lei Federal n. 12.086/2009.** Dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Lei/L12086.htm.

Acesso em: 12 fev. 2015

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201109258, de 05 de julho de 2011.** Apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Fundo Constitucional do Distrito Federal do

ano de 2010. Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201109258.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201203385, de 16 de julho de 2012**. Apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Fundo Constitucional do Distrito Federal do ano de 2011. Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201203385.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201307816, de 26 de julho de 2013**. Apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Fundo Constitucional do Distrito Federal do ano de 2012. Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201307816.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

_____. **Lei Federal n. 12.846, de 1º de Agosto de 2013a**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201406132, de 26 de agosto de 2014**. Apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Fundo Constitucional do Distrito Federal do ano de 2013. Disponível em: <<http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201406132.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

BRESSER - PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Brasil: Um século de transformações. (Orgs.): PINHEIRO; WILHEIM; SACHS. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259, Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2016.

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 16, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-16-DEZEMBRO-2008-LUIZ20CARLOS20BRESSER.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. Os gastos públicos no Brasil são produtivos?. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n. 781. Brasília 2001. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0781.pdf. Acesso em: 13 fev. 2016.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles interno, como suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

COELHO, Eduardo Ferreira. **Uma farda sem um homem é só um pedaço de pano**: estudo de caso sobre auto-eficácia e qualidade de vida no trabalho na Polícia Militar do Distrito Federal. Dissertação - Brasília: UNB, 2014. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17340/1/2014_EduardoFerreiraCoelho.pdf

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: ed. Forense, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 31.793, de 11 de junho de 2010**. Regulamenta a aplicação do inciso II, do artigo 48, da Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977, que dispõe sobre a Organização Básica da PMDF. Disponível em:
<http://www.pm.df.gov.br/site/images/Institucional/Leis_Decreto_31.793-10-AtribuiesPMDF.pdf>. Acesso em: 30 out. 2015.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**: O suicídio. In: DURKHEIM. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Col. Os Pensadores.

ELIAS, Norbert. **A sociedade de corte**: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Ciência política**: enfoque integral avançado. São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, Analu. **Mal necessário? A memória da ditadura militar brasileira (1964-1985) entre os estudantes de graduação da UnB**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília – UnB. 2013. 179 p. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/15144>. Acesso em: 22 jun.2016.

FONSECA, Vicente. **Direitos humanos, cidadania e violência no Brasil**: estudos interdisciplinares, volume 1/organizadores: Lídia de Oliveira Xavier, Carlos F. Dominguez Ávila, Vicente Fonseca – 1. ed. Curitiba: CRV, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramallete. 39. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

FRANCISCO, Jorge Antônio de Oliveira. **As atribuições das polícias militares de acordo com a Constituição Federal de 1988**. Monografia – Brasília: Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. Academia de Polícia Militar de Brasília. Polícia Militar do Distrito Federal, 2008.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4. ed. São Paulo: Unesp, 1997.

GAMA JÚNIOR, Fernando Lima. **Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

G1, DISTRITO FEDERAL. **Após restringir uso, PMDF prevê R\$ 5 Milhões para manutenção de Pajeros**. (04/05/2016). Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/05/apos-restringir-uso-pmdf-preve-r-5-milhoes-para-manutencao-de-pajeros.html>>. Acesso em: 30 out. 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta, 2007.

GRION JUNIOR, Henrique. **Criação do Sistema de Justiça e Disciplina na Polícia Militar Como Instrumento de Controle Interno da Atividade Policial**. Curso Superior de Polícia – São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da PMESP, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010

HIPÓLITO, Marcello Martinez. **Superando o mito do espantalho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública**. Marcelo Martinez Hipólito, Jorge Eduardo Tasca. 18. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

IBGE. **Projeção da População do Brasil e Unidades da Federação por Sexo e Idade para o período 2000-2030**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2013. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default.shtm>. Acesso em 09/06/2015>. Acesso em: 20 fev. 2016.

INDEXMUNDI. **Brasil Produto Interno Bruto atualizado até 2015**. Disponível em: [http://www.indexmundi.com/pt/brasil/produto_interno_bruto_\(pib\).html](http://www.indexmundi.com/pt/brasil/produto_interno_bruto_(pib).html). Acesso em 15 jun. 2016.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de Filosofia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

JESUS, José Lauri Bueno de. **Polícia Militar e Direitos Humanos: segurança pública; Brigada Militar e os direitos humanos no Estado democrático de Direito**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2003.

LEBRUN, Gérard. **O que é poder**. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

LECLERC, André. Ética e emoções. In: TORRES, João Carlos Brum (Org.). **Manual de Ética: questões de ética teórica e aplicada**. Petrópolis: Vozes; Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul; Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

LEITE, Rodrigo Romanato. **Avaliação do uso de accruals discricionários: uma abordagem qualitativa quanto às práticas de auditoria e seu poder de mitigação**. Dissertação. (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

Disponível em:

<http://up.mackenzie.br/fileadmin/user_upload/_imported/fileadmin/PUBLIC/UP_MACKENZIE/servicos_educacionais/stricto_sensu/Ciencias_Contabeis/Dissertacoes>. Acesso em: 10maio2016.

LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L.; CANO, I. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo das polícias no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LESSA, Alexandre de Moraes. **Controle na administração pública: uma proposta para o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação. Rio de Janeiro: EBAPE-FGV, 2014. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11869/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FGV%20CONTROLE%20INTERNO%20ERJ%206.7,%20FICHA%20e%20Assinaturas.pdf?sequence=3.pdf>>. Acesso em: 12 nov.2015.

LIMA, Thereza Helena S. de Miranda. As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. **PARECER N° AGU/TH/02/2001**. Disponível em:

<<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417>> Acesso em: 28 mar. 2015.

LINCZUK, Luciane Mialik Wagnitz. **Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em Universidades Públicas Federais**. Dissertação - Curitiba: UTFPR, 2012. Disponível em:

<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/381/3/CT_PPGPGP_M_Linczuk,%20Luciane%20Mialik%20Wagnitz_2012.pdf> Acesso em: 10 set. 2015.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção**: incluindo a Lei Anticorrupção. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

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

_____. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**: Filosofia frente e verso. São Paulo: Globo, 2008.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**: tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013

_____. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Desenvolvimento e Gestão. O que é contingenciamento em 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>. . Acesso em: 30 out. 2015.

MONJARDET, Dominique. **O que Faz a Polícia**: Sociologia da Força Pública. ed. revisada. 2002. São Paulo: Edusp, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo, a Federação, a divisão dos poderes. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Governança corporativa na prática**: integrando acionistas, conselho de administração e diretoria executiva na geração de resultados. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

OLIVEIRA, Paulo Roberto Batista de. **Direitos Fundamentais e Preservação da Ordem Pública**: Um estudo sobre a atividade de policiamento ostensivo desenvolvida pela Polícia Militar do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado) – Brasília: UnB, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4833/1/2008_PauloRobertoBatistadeOliveira_parcial.pdf>. Acesso em: 12 set. 2015.

OLIVEIRA, Rodolfo Rodrigues. **Gestão de Efetivo na Polícia Militar do Distrito Federal**: uma análise finalística. Monografia (TCC – Curso de Formação de Oficiais) – Brasília: APMB, 2015. Disponível na Biblioteca da Academia de Polícia Militar de Brasília.

PEREGRINO, Mônica. **Desigualdade numa escola em mudança**: trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres. 2006. 204 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: http://www.uff.br/pos_educacao/joomla/images/stories/Teses/peregrinot2006.pdf

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Edipro, 2014.

Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ. (2010, Setembro 18). **História da PMERJ**. [arquivo em vídeo]. Disponível em: http://www.policiamilitar.rj.gov.br/sintese_historica.php. Acesso em: 21 fev. 2015

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ensaio sobre a origem das línguas. São Paulo: Nova Cultural, 1987, v. 1. Coleção Os Pensadores.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SOBRAL, Filipe. **Administração**: teoria e prática no contexto brasileiro. 1. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. **Programas de Compliance Anticorrupção no contexto da Lei n. 12.846/13**: Elementos e Estudo de Caso. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: FGV, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13726/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Vers%C3%A3o%20Final%204.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 set. 2015.

ANEXOS**ANEXO I – COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA DE TRABALHOS ACADÊMICOS****CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
COMPROMISSO DE AUTENTICIDADE E AUTORIA DE TRABALHOS
ACADÊMICOS**

Eu, JACQUES NOGUEIRA ARAÚJO, aluno do Curso de Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário UNIEURO, matrícula n° 203956, declaro que estou ciente de que a falta de autenticidade em qualquer trabalho acadêmico fere as normas de ética acadêmica previstas no Estatuto Geral desta instituição e no Regimento do Curso de Mestrado em Ciência Política, bem como estou ciente de que a violação de direito autoral, nos seus aspectos material e imaterial, é fato tipificado penalmente pelo Art. 184 do Código Penal vigente e cuja proteção encontra-se albergada pela Lei n. 9.610/1998, de modo que a violação da ética acadêmica enseja reprovação direta e sumária do aluno que deixar de apresentar, em qualquer fase do curso, trabalho acadêmico autoral e autêntico, sujeitando-o, ainda, a processo acadêmico disciplinar. Diante disso, comprometo-me a apresentar, ao longo de todo o mestrado, apenas trabalhos dotados de autoria e originalidade.

Brasília, 25 de Agosto de 2016.

Aluno: JACQUES NOGUEIRA ARAÚJO

Matrícula: 203956